

Till statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutade den 28 januari 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. Den 16 mars 1999 förordnade statsrådet Ulrica Messing riksdagsledamoten Ingemar Josefsson till särskild utredare.

I direktiven till utredningen (dir. 1999:4) angav regeringen att parlamentarisk medverkan kunde komma att behövas om översynen kunde tänkas resultera i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige.

I skrivelse till regeringen den 30 november 1999 anmälde den särskilde utredaren att det fortsatta utredningsarbetet borde utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Regeringen beslutade den 27 januari att Utredningen om medborgarskapskrav (Ku 1999:02) från och med den 1 februari 2000 skulle utföra sitt arbete som en parlamentarisk kommitté.

Den 1 mars 2000 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamoten Ingemar Josefsson (s), ordförande, f.d. statsrådet och ambassadören Karin Ahrlund (fp), direktören Sigvard Beck-Friis (kd), riksdagsledamoten Agneta Brendt (s), gruppledaren Bodil Ceballos (mp) samt riksdagsledamöterna Anne-Katrine Dunker (m), Kenneth Johansson (c), Kenneth Kvist (v) och Pär Axel Sahlberg (s).

Att som sakkunniga biträda kommittén förordnades den 16 februari 2000 regeringsrådet Göran Schäder och professorn Wiweka Warnling-Nerep.

Att som experter biträda den särskilde utredaren förordnades den 16 mars 1999 rättssakkunniga Maria Eka, departementssekreteraren Torbjörn Eklund, rättssakkunniga Cecilia Hegethorn, handläggaren Cafer Uzunel, rättssakkunniga Michaela Dråb, departementssekreteraren Pontus Ringborg och verksjuristen Erik Stenström. Cafer Uzunel entledigades den 29 oktober 1999 och ersattes samma dag av handläggaren Anna Theodóra Gunnarsdóttir. Pontus Ringborg entledigades samma dag och ersattes av departementssekreteraren Cafer Uzunel. Michaela Dråb och Torbjörn Eklund entledigades den 16 februari 2000. Samma dag förordnades att som experter biträda

kommittén departementsrådet Henrik Jermsten och rättssakkunnige Niklas Wågnert.

Som sekreterare förordnades den 22 april 1999 hovrättsassessorn Katarina Persson (huvudsekreterare) och den 23 februari 2000 hovrättsassessorn Ulf Ljungdahl. Hovrättsassessorn Cecilia Persson förordnades den 26 oktober 1999 att för tiden den 1 november 1999 t.o.m. den 31 december 1999 vara sekreterare åt den särskilde utredaren.

Härmed överlämnas betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106).

Till betänkandet fogas reservationer.

Kommitténs uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm den 1 december 2000

Ingemar Josefsson

Karin Ahrland

Sigvard Beck-Friis

Agneta Brendt

Bodil Ceballos

Anne-Katrine Dunker

Kenneth Johansson

Kenneth Kvist

Pär Axel Sahlberg

/Katarina Persson

Ulf Ljungdahl

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	17
<i>Sammanfattning</i>	19
<i>Författningsförslag</i>	35
1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen	35
2 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	37
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled	38
4 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken	39
5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:166) om härads- allmänningar	44
6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna	45
7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.	46
8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	47
9 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	49
10 Förslag till Lag om ändring i lagen (1977:729) om Patent- besvärätten	50
11 Förslag till Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	51
12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	53
13 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	54
14 Förslag till Lag om ändring i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram	55
15 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	56
16 Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd	57

17	Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	58
18	Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar	60
19	Förslag till Lag om ändring i sjölagen (1994:1009)	61
20	Förslag till Lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619).....	64
21	Förslag till Lag om ändring i vallagen (1997:157)	65
22	Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall.....	66
23	Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet.....	67
24	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken.....	69
25	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet.....	70
26	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren	71
27	Förslag till Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205).....	72
28	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen.....	73
29	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten.....	74
30	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.....	75
31	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.....	76
32	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.....	77
33	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion	78
34	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.....	79

Del I Bakgrund

1	<i>Utredningsuppdraget och dess genomförande</i>	81
1.1	Uppdraget.....	81
1.2	Genomförandet.....	82
2	<i>Grundläggande frågor med anknytning till medborgarskap</i>	85
2.1	Inledning	85
2.2	Den formella medborgarskapsrätten	86
2.2.1	Grundläggande principer	86
2.2.2	Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap	87
2.2.3	Förslag till ny lag om svenskt medborgarskap	89
2.3	Den materiella medborgarskapsrätten.....	96
2.3.1	Den rättsliga utvecklingen	96
2.3.2	Tidigare utredningar	96
2.4	Ett förändrat samhälle	98
2.5	Medborgarskap och integration	100
2.6	EG-rätt och internationella konventioner.....	104

Del II Kartläggning

3	<i>Vår kartläggning av medborgarskapskrav i lagstiftningen</i>	107
3.1	Inledning	107
3.2	Allmänna utgångspunkter och avgränsningar	108
4	<i>Fri- och rättigheter i grundlag</i>	111
4.1	Inledning	111
4.2	Grundläggande fri- och rättigheter i RF	112
4.2.1	Allmänt	112
4.2.2	Fri- och rättighetskatalogen	114
4.2.3	De materiella skyddsreglerna	120
4.2.4	Närmare om fördelningen av normgivningsmakten	121
4.3	Allmänt om skyddet för utlänningars fri- och rättigheter i RF.....	123
4.4	Fri- och rättigheter som inte tillkommer utlänningar enligt RF	127

4.4.1	Förbudet mot åsiktsregistrering (3 § första stycket).....	127
4.4.2	Friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 § andra meningen)	128
4.5	Föreskrifterna i 2 kap. 22 § andra stycket 1-7 RF.....	130
4.5.1	De positiva opinionsfriheterna (1 §).....	130
4.5.2	Skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen).....	131
4.5.3	Skyddet för integriteten i vissa fall (6 §).....	131
4.5.4	Skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen)	132
4.5.5	Rätten till domstolsprövning av administrativa frihetsberövanden (9 § andra och tredje styckena).....	133
4.5.6	Rätten till offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket)	133
4.5.7	Skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen)	134
4.6	Tryckfrihetsförordningen (TF).....	134
4.6.1	Allmänt om TF	134
4.6.2	Skyddet för tryckfriheten (1 kap. 1 § m.fl.).....	134
4.6.3	Ägare och utgivare av periodisk skrift (5 kap. 1-2 §§).....	135
4.7	Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)	137
4.7.1	Allmänt om YGL.....	137
4.7.2	Skyddet för yttrandefriheten (1 kap. 1 § m.fl.).....	137
4.7.3	Utgivare av radioprogram m.m. (4 kap. 2 §).....	138
5	<i>Rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.</i>	139
5.1	Inledning	139
5.2	Kommuner och landsting	140
5.2.1	Kommunal verksamhet.....	140
5.2.2	Kommunala organ	141
5.2.3	Förtroendevalda.....	142
5.3	Rösträtt och valbarhet vid kommunala val.....	143
5.3.1	Val till kommun- och landstingsfullmäktige	143
5.3.2	Val till styrelse och annan nämnd i kommun och landsting.....	146
5.3.3	Val till förbundsfullmäktige samt förbundsstyrelse och annan nämnd i regionförbund	146
5.3.4	Förtroendeuppdragets upphörande	147
5.3.5	Bakgrund och motiv till särregleringen.	148
5.3.6	Några statistiska uppgifter	151

5.3.7	Rösträtt vid kommunala val i övriga nordiska länder, m.m.	154
5.3.8	Tidpunkt när kommunal rösträtt kan utövas för första gången.....	156
5.4	Val till sametinget	161
5.5	Folkomröstning	163
5.5.1	Folkomröstning i hela riket.....	163
5.5.2	Kommunal folkomröstning.....	164
6	<i>Offentliga anställningar och uppdrag</i>	167
6.1	Vår kartläggning	167
6.1.1	Inledning	167
6.1.2	Schematisk översikt.....	168
6.2	Krav på svenskt medborgarskap i RF	179
6.3	Krav på svenskt medborgarskap i LOA	180
6.4	Bakgrund och motiv till föreskrifterna om svenskt medborgarskap i RF och LOA.....	181
6.4.1	1809 års RF.....	181
6.4.2	Utredningen om översyn av bestämmelserna i 28 § RF om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst.....	182
6.4.3	Författningsutredningen.....	185
6.4.4	Grundlagberedningen	187
6.4.5	1973 års proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.....	190
6.4.6	1974 års proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m.	191
6.5	EG-rätten och kravet på svenskt medborgarskap.....	195
6.6	Anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen och regeringen.....	198
6.6.1	Riksdagen	198
6.6.2	Regeringen.....	204
6.6.3	Moderna museet och kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefen - ett praktikfall	208
6.7	Anställningar och uppdrag vid allmän domstol	212
6.7.1	Inledning	212
6.7.2	Lagfarna domare.....	213
6.7.3	Nämndemän vid tingsrätt (inklusive fastighetsdomstol) och hovrätt.....	214
6.7.4	Jurymän i vissa tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål	218
6.7.5	Övriga domare	219
6.7.6	Andra anställningar.....	223

6.8	Anställningar och uppdrag vid allmän förvaltningsdomstol.....	224
6.9	Särskilt om notariemeritering.....	227
6.10	Anställningar och uppdrag vid särskilda domstolar samt i vissa nämnder m.m. med anknytning till rättsväsendet	229
6.10.1	Ledamöter i Marknadsdomstolen	229
6.10.2	Ledamöter i Arbetsdomstolen	230
6.10.3	Ledamöter och föredragande i Patentbesvär-rätten	231
6.10.4	Ledamöter i arrendenämnderna och hyres-nämnderna.....	231
6.10.5	Ledamöter i Rättshjälpsnämnden	233
6.10.6	Ledamöter i Statens va-nämnd	234
6.10.7	Dispaschör enligt sjölagen.....	235
6.10.8	Gode män vid fastighetsbildningsförrättning	235
6.10.9	Synemän vid arrendesyn.....	236
6.10.10	Ledamöter i övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden.....	237
6.11	Anställningar inom åklagarväsendet.....	238
6.12	Anställningar och uppdrag inom polisväsendet.....	240
6.13	Anställningar och uppdrag med anknytning till Försvarsmakten	242
6.13.1	Ledamöter i förfogandelagens värderings-nämnder	242
6.13.2	Ledamöter i inskrivningsnämnderna vid Totalförsvarets pliktverk.....	243
6.13.3	Behörighetskrav för kvinnor som genomgår militär grundutbildning.....	244
6.13.4	Frivilligt försvarsverksamma.....	244
6.13.5	Tjänstgöring i hemvärdet.....	245
6.14	Anställningar vid kronofogdemyndigheterna	245
6.15	Övriga anställningar och uppdrag	247
6.15.1	Överinspektör vid Elsäkerhetsverket.....	247
6.15.2	Ledamöter i Oljekrisnämnden	248
6.15.3	Ledamöter i en statlig kommitté.....	248
6.15.4	Ledamöter i skattenämnderna.....	249
6.15.5	Överförmyndare och ledamöter i överförmyndar-nämnd	251
6.15.6	Medborgarvittnen	251
6.15.7	Ledamöter i styrelsen för allmän försäkringskassa och i socialförsäkringsnämnd	252
6.16	Säkerhetsklassade anställningar	254
6.16.1	Regleringen i säkerhetsskyddslagen.....	254

6.16.2	Bakgrund och motiv till kravet på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade offentliga anställningar.....	260
7	<i>Övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen</i>	263
7.1	Vår kartläggning	263
7.2	Advokatverksamhet.....	263
7.3	Nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall.....	268
7.4	Befälhavare på handelsfartyg m.m.....	269
7.5	Bistånd vid vistelse utomlands.....	270
7.6	Deltagande i adelsmöte	272
7.7	Fastställande av könstillhörighet.....	273
7.8	Kostnadsansvar för delgivning av handlingar i utlandet	274
7.9	Ledamöter i allmäningsstyrelse m.m.	275
	7.9.1 Häradsallmänningar	275
	7.9.2 Allmäningssskogar i Norrland och Dalarna.....	275
7.10	Ledamöter i Carnegie Stiftelsens styrelse	276
7.11	Ledamöter i flottningsstyrelse.....	276
7.12	Registrerat partnerskap	277
7.13	Namnlag	278
7.14	Tillstånd för bedrivande av militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare, m.m.	280
7.15	Tillstånd till luftfart m.m.	282
7.16	Tillstånd till marinvetenskaplig forskning	285
7.17	Tillträde till militärt skyddsområde	286
7.18	Utlämning för brott	287

Del III Överväganden och förslag

8	<i>Utgångspunkter för våra överväganden</i>	293
8.1	Medborgarskap sett ur historisk synvinkel	293
8.2	Medborgarskap i dag.....	295
8.3	Medborgarskapets betydelse	296
9	<i>Fri- och rättigheter i grundlag</i>	305
9.1	Inledning	305
9.2	Regeringsformen.....	306
	9.2.1 Samband med utlänningslagstiftningen.....	306
	9.2.2 Skyddet mot åsiktsregistrering	307
	9.2.3 De materiella skyddsreglerna	307
9.3	Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	310

10	<i>Rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.</i>	313
10.1	Inledning	313
10.2	Folkomröstning i hela riket	314
10.3	Treårsregeln	315
10.4	Särskilt om valbarhet	319
10.5	Sametinget	320
11	<i>Offentliga anställningar och uppdrag</i>	321
11.1	Inledande överväganden	321
11.1.1	Nuvarande regelsystem	321
11.1.2	Motiven till kravet på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag	323
11.2	Behovet av ett reformerat regelsystem	324
11.3	Utgångspunkter för ett reformerat regelsystem	326
11.4	Regeringens kompetens att förbehålla statliga anställ- ningar och uppdrag åt svenska medborgare	328
11.5	Statschefen	332
11.6	Anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen	333
11.7	Anställningar och uppdrag med anknytning till regeringen	336
11.7.1	Statsråd	336
11.7.2	Anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd	337
11.7.3	Anställning som svenskt sändebud	338
11.7.4	Ämbeten och myndigheter som lyder omedelbart under regeringen	339
11.8	Anställningar och uppdrag vid domstolarna	344
11.8.1	Inledning	344
11.8.2	Nuvarande krav på svenskt medborgarskap för domare	348
11.8.3	Allmänna överväganden beträffande medborgarskapskrav för domare	349
11.8.4	Domare vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol	350
11.8.5	Nämndemän och jurymän	354
11.8.6	Tingsnotarier och länsrättsnotarier	358
11.8.7	Annan personal vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol	361
11.8.8	Ledamöter i Marknadsdomstolen	364
11.8.9	Ledamöter i Arbetsdomstolen	365
11.8.10	Ledamöter och föredragande i Patentbesvärsrätten	366
11.9	Domstolsliknande nämnder m.m.	368

11.9.1	Ledamöter i hyres- och arrendenämnder	368
11.9.2	Ledamöter i Rättshjälpsnämnden	369
11.9.3	Ledamöter i Statens va-nämnd	370
11.9.4	Dispaschör enligt sjölagen	371
11.9.5	Gode män vid fastighetsbildningsförrättning	371
11.9.6	Synemän vid arrendesyn	372
11.9.7	Krav på domarkompetens för anställningar och uppdrag utanför domstolarna	372
11.10	Anställningar inom åklagarväsendet	373
11.11	Anställningar och uppdrag inom polisväsendet	375
11.11.1	Polisman	375
11.11.2	Ledamöter i polisstyrelser och polisenämnder	378
11.12	Anställningar och uppdrag med anknytning till Försvarsmakten	380
11.13	Anställningar vid kronofogdemyndigheterna	382
11.14	Överinspektör vid Elsäkerhetsverket	383
11.15	Ledamöter i Oljekrisnämnden	384
11.16	Säkerhetsklassade anställningar	384
11.17	Andra behörighetskrav relaterade till medborgarskap än krav på svenskt medborgarskap	387
11.17.1	Inledning	387
11.17.2	Ledamöter i övervakningsnämnderna	387
11.17.3	Ledamöter i skattenämnderna	388
11.17.4	Överförmyndare och ledamöter i överför- myndarnämnd	388
11.17.5	Medborgarvittnen	389
11.17.6	Ledamöter i styrelsen för allmän försäkringskassa och i socialförsäkringsnämnd	390
12	<i>Övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen</i>	391
12.1	Advokatverksamhet	391
12.2	Nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall	393
12.3	Befälhavare på handelsfartyg m.m.	394
12.4	Bistånd vid vistelse utomlands	395
12.5	Fastställande av konststillhörighet	396
12.6	Kostnadsansvar för delgivning av handlingar i utlandet	397
12.7	Ledamöter i allmänningstyrelse m.m.	397
12.8	Ledamöter i flottningstyrelse	398
12.9	Registrerat partnerskap	399
12.10	Namnlagen	400
12.11	Tillstånd för bedrivande av militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare, m.m.	400
12.12	Tillstånd till luftfart m.m.	401

12.13	Tillstånd till marinvetenskaplig forskning	402
12.14	Tillträde till militärt skyddsområde	402
12.15	Utlämning för brott	403
12.16	Deltagande i adelsmöte och ledamotskap i Carnegie- stiftelsens styrelse	404

Del IV Övrigt

13	<i>Konsekvenser av våra förslag</i>	405
13.1	Ekonomiska konsekvenser	405
13.2	Integrationspolitiska konsekvenser	405
13.3	Förhållandet till EG-rätten	407
13.4	Generella direktiv	407
14	<i>Författningskommentar</i>	409
14.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	409
14.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	411
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled	411
14.4	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	411
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:166) om härad- allmänningar	412
14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna	413
14.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.	413
14.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	413
14.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rätte- gången i arbetstvister	414
14.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om patent- besvärsrätten	414
14.11	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	415
14.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	415
14.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	416
14.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram	416
14.15	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	416

14.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd	417
14.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	417
14.18	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar	420
14.19	Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009).....	420
14.20	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619).....	421
14.21	Förslaget till lag om ändring i vallagen (1997:157).....	421
14.22	Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall.....	421
14.23	Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet.....	422
14.24	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken.....	422
14.25	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet.....	423
14.26	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren	423
14.27	Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205).....	423
14.28	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen.....	424
14.29	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten.....	424
14.30	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.....	424
14.31	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.....	425
14.32	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.....	425
14.33	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion	426
14.34	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.....	426
	<i>Reservationer</i>	427

Del V Bilagor

1	Kommittédirektiv	437
2	Utredningens skrivelse till regeringen den 30 november 1999 (Ku 1999/3508/IM)	447
3	Tilläggsdirektiv	461
4	Förteckning över myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.....	463
5	Kommunsystem i andra EU-länder (exkl. Danmark och Finland)	471
6	Schematisk översikt (kap. 7).....	481
7	Referenser	485

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
bet.	betänkande
dir.	direktiv
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
dnr	diarienummer
Ds	betänkande/promemoria i departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
EG	EG-fördraget (i dess lydelse efter Amsterdamfördraget)
JK	Justitiekanslern
JuU	Justitieutskottet
MedbL	lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap
kap.	kapitel
KomL	kommunallagen
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SCB	Statistiska centralbyrån
skr.	regeringsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	betänkande i serien Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
UD	Utrikesdepartementet
YGL	ytrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Vår uppgift har varit att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. I uppdraget har ingått att

- kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap,
- analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär, såväl för den enskilde som inte är svensk medborgare som för samhället i stort,
- pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar eller andra åtgärder samt
- särskilt analysera skälen för och emot att i lagar och andra författningar i olika avseenden göra skillnad mellan å ena sidan medborgare i andra medlemsstater i EU, å andra sidan utlänningar i övrigt.

Uppdraget har haft en generell inriktning. Vissa frågor eller särskild lagstiftning har dock uttryckligen undantagits från vårt uppdrag, nämligen skyddet mot landsförvisning, frågor om medborgarskap knutna till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen (1989:529), rösträtt och valbarhet till riksdagen, rösträtt vid val till EU-parlamentet och frågor som har tagits upp i betänkandet En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72).

Den ledande principen för arbetet har varit att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Det skall alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap. Vår utgångspunkt har varit att

medborgarskapskrav i lagstiftningen skall tas bort om det inte är sakligt motiverat att behålla kraven.

Kartläggningen av medborgarskapskrav i lagstiftningen

Kartläggningen omfattar bestämmelser i lagstiftningen som innebär att utlänningar eller grupper av utlänningar särbehandlas i förhållande till vad som gäller för svenska medborgare. Mot bakgrund av den redovisade huvudprincipen om lika rättigheter och skyldigheter för landets invånare oavsett medborgarskap, har kartläggningen begränsats till att endast omfatta olikartad behandling av utlänningar med hemvist i Sverige.

Vi har delat in de s.k. medborgarskapskraven i fyra områden:

- fri- och rättigheter i grundlag,
- rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.,
- offentliga anställningar och uppdrag och
- övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen.

Överväganden och förslag

Medborgarskapets betydelse

Uppfattningen om i vilken utsträckning krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap bör behållas i lagstiftningen hör nära samman med vilken betydelse man tillmäter medborgarskapet. Det finns emellertid inte någon allmänt vedertagen grundsyn avseende medborgarskapets värde för individen. Därtill kommer att betydelsen inte är statisk. Innebörden av ett medborgarskap torde förändras i takt med såväl den nationella som den internationella samhällsutvecklingen. Den närmare innebörden torde vidare variera från ett land till ett annat.

Enligt vår uppfattning saknas förutsättningar att – inom ramen för vårt uppdrag – slå fast vilken grundsyn som generellt sett bör gälla för det svenska medborgarskapet. I vad mån det föreligger sakligt godtagbara skäl att behålla de medborgarskapskrav som uppställs i lagstiftningen får bedömas efter en samlad utvärdering från fall till fall.

Fri- och rättigheter i grundlag

I våra grundlagar återfinns bestämmelser om olika fri- och rättigheter som i ett eller annat avseende särbehandlar utlänningar. De ifrågasatta grundlagarna är regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Följande fri- och rättigheter i 2 kap. RF hör - helt eller delvis - samman med utlänningslagstiftningen; 1) de positiva opinionsfriheterna, 2) skyddet mot tvång att ge till känna åskådning, 3) skyddet för integriteten i vissa fall, 4) friheten att flytta sig inom riket och att lämna detta, 5) rätten till domstolsprövning av s.k. administrativa frihetsberövanden, 6) rätten till offentlighet vid domstolsförhandling och 7) skyddet mot ingrepp på grund av åskådning. Utlänningslagstiftningen ligger utanför vårt uppdrag. Vi har därför inte prövat om möjligheten till inskränkningar av skyddet är sakligt motiverad när det gäller de nyss uppräknade fri- och rättigheterna. Detsamma gäller de s.k. materiella skyddsregler som har samband med utlänningslagstiftningen.

Skyddet mot åsiktsregistrering i 2 kap. RF följer såvitt gäller svenska medborgare av grundlag medan skyddet för utlänningar här i riket följer av vanlig lag. Den ventil som avsaknaden av grundlagskydd beträffande utlänningar här i riket ger bör enligt vår mening finnas kvar med hänsyn till rikets säkerhet, t.ex. om det säkerhetspolitiska läget i landet blir ett annat.

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF gäller följande vid inskränkning av merparten av de fri- och rättigheter som tillkommer svenska medborgare: 1) Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. 2) Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och 3) inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessa s.k. materiella skyddsregler behöver inte iakttas vid inskränkning av utlänningars fri- och rättigheter. Vi gör i detta betänkande bedömningen att denna särbehandling är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

Den generella yttrandefriheten enligt TF och YGL kan beträffande utlänningar begränsas genom lag. Någon sådan begränsning finns dock inte för närvarande. Vidare skall ägare och utgivare av periodisk skrift liksom utgivare av radioprogram m.m. enligt TF/YGL vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänning får äga eller ge ut periodisk tidskrift respektive ge ut radioprogram m.m. Utlänningar har i dessa avseenden i lag jämförts med svenska medborgare. Den särbehandling som föreligger genom att den generella yttrandefriheten för

utlänningar kan begränsas genom lag respektive att rätten för utlänningar att äga/ge ut periodisk skrift och att ge ut radioprogram m.m., kan tas bort genom ändring av vanlig lag, är enligt vår bedömning motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

Rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.

Den som är folkbokförd i kommunen och senast på valdagen fyller 18 år samt är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) eller i Island eller Norge har rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige. Andra utlänningar måste ha varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen för att ha rösträtt. Denna sista regel brukar kallas treårsregeln. Den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom ett landsting har rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige. För närvarande gäller, och skall enligt vår bedömning även fortsättningsvis gälla, att den som har rösträtt vid de kommunala valen i princip även är valbar.

Frågan om rösträtt vid val till riksdagen ligger utanför vårt uppdrag. Vi har därför inte sett skäl att överväga bestämmelserna om rösträtt vid folkomröstning i hela riket.

Villkoren för rösträtt vid kommunal folkomröstning bör enligt vår uppfattning även fortsättningsvis vara de samma som villkoren för rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Motivet bakom treårsregeln är bl.a. att det är viktigt att utlänningar som är bosatta i Sverige har ett direkt politiskt inflytande på det kommunala området och att det med en treårig kvalifikationsstid skapas rimliga garantier för att den utländska väljaren dels har vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket samt känner till och har förståelse för svenska förhållanden, dels har ett intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan även för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna. Ungefär 42 procent av utlänningarna i Sverige - unionsmedborgare samt medborgare i Island och Norge - omfattas dock inte av treårsregeln. Den särbehandling som föreligger mellan utlänningar som är medborgare i länder inom EU eller i Island eller Norge och utlänningar som inte är det, är enligt vår bedömning inte sakligt motiverad. Vi föreslår därför att treårsregeln slopas. Förslaget innebär att den som är folkbokförd i kommunen respektive inom landstinget och senast på valdagen fyller 18 år har rösträtt vid de kommunala valen.

I betänkandet gör vi även bedömningen att den särbehandling av utlänningar som finns i sametingslagen (1992:1433) beträffande rösträtt och valbarhet till Sametinget är sakligt motiverad.

Offentliga anställningar och uppdrag

Nuvarande regelsystem

11 kap. 9 § tredje stycket RF innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning svenskt medborgarskap krävs för innehav eller utövande av offentliga anställningar (tjänster) och uppdrag. Som huvudregel gäller att utlänningar är likställda med svenska medborgare i fråga om behörighet att få statliga eller kommunala anställningar eller uppdrag. Det finns emellertid ett stort antal undantag från huvudregeln om likställdhet. Krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar eller uppdrag uppställs direkt i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Enligt nämnda föreskrift får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst som svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. 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.

Utöver den grundläggande regleringen i 11 kap. 9 § tredje stycket RF finns det även några specialbestämmelser i RF som uppställer krav på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för vissa anställningar och uppdrag. Bestämmelserna avser riksdagsledamöter (3 kap. 10 § jfr 2 § första stycket RF), den som tjänstgör som statschef (5 kap. 2 § första stycket RF) och statsråd (6 kap. 9 § första stycket RF). För behörigheten att vara statsråd krävs svenskt medborgarskap sedan minst tio år.

I övrigt uppställs krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar främst i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 5 § får bara svenska medborgare ha en anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning. I 6 § första stycket ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, att vissa kategorier av anställningar skall förbehållas svenska medborgare, nämligen

- anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer och
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt andra och tredje punkterna ovan utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer (6 § andra stycket LOA).

Därutöver uppställs krav på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga anställningar eller uppdrag i olika författningar som har lagstöd i 11 kap. 9 § tredje stycket RF eller i 6 § LOA.

Av vår kartläggning framgår att det med undantag för regleringen i säkerhetsskyddslagen (se särskilt avsnitt längre ner) endast ställs krav på svenskt medborgarskap för *statliga* anställningar och uppdrag.

Ett reformerat regelsystem

Med utgångspunkt i vår kartläggning konstaterar vi att dagens regelverk, där krav på svenskt medborgarskap föreskrivs för ett stort antal statliga anställningar och uppdrag, är oöverskådligt och omfattar fler anställningar och uppdrag än vad som är sakligt motiverat. Bland annat är den närmare innebörden och räckvidden av föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF oklar. Regelverket bör enligt vår uppfattning ersättas av ett mindre omfattande och tydligare system.

Vi gör den bedömningen att krav på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga anställningar och uppdrag bör behållas när det är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater. Även viss verksamhet inom staten som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden bör alltså förbehållas den som är svensk medborgare. I grundlag bör i första hand fästas krav på svenskt medborgarskap för de viktigaste anställningarna eller uppdragen hos de högsta statsorganen samt hos organ med funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen. Beträffande övriga anställningar eller uppdrag för vilka krav på svenskt medborgarskap är sakligt motiverat, är det enligt vår uppfattning tillräckligt att kravet uppställs i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Vi anser att regeringen bör ha kvar sin befogenhet enligt 6 § första stycket LOA att förordna eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar. Regeringens kompetens bör även omfatta uppdrag hos staten (jfr avsnitt om anställningar och uppdrag med anknytning till regeringen). Mot bakgrund av de utgångspunkter som enligt vår bedömning bör gälla för ett reformerat regelsystem, bör vidare de särskilda förutsättningar som föreskrivs för regeringens kompetens ändras. Vi föreslår att regeringen skall ha befogenhet att föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha eller utöva statlig anställning eller uppdrag

- som kan medföra kännedom om omständigheter som är av betydelse för rikets säkerhet,
- som kan vara förenad med handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer eller
- som kan vara förenad med myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden.

Statschefen

Den som tjänstgör som statschef har som sin viktigaste uppgift att vara symbol för riket och representera Sverige. Han eller hon får del av information som är av central betydelse för rikets säkerhet. Kravet på svenskt medborgarskap har enligt vår uppfattning ett så naturligt och självklart samband med tjänsteutövningen, att det är sakligt motiverat att behålla kravet. Någon ändring föreslås därför inte.

Anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen

Mot bakgrund av att frågor om rösträtt och valbarhet till riksdagen uttryckligen har undantagits från vårt uppdrag, konstaterar vi att den politiska makten på riksnivå alltjämt kommer att förbehållas svenska medborgare. Med beaktande härav samt med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater anser vi att dagens krav på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen bör behållas. Föreskrifter härom bör alltjämt i princip ställas i grundlag, dock med en delvis annan lagteknisk utformning.

Av vår kartläggning framgår att flertalet anställningar och uppdrag för vilka det i dag ställs krav på svenskt medborgarskap - dock inte ledamöterna i Riksbankens direktion och Riksdagens arvodesnämnd

samt cheferna för utskottens och EU-nämndens kanslier - tillsätts genom val av riksdagen. Medborgarskapskravet avseende anställningar och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen bör fortfarande regleras i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Vi föreslår att föreskriften i samma lagrum om att endast svenska medborgare får inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse tas bort. Vidare föreslår vi att krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna av Riksbankens direktion ställs i 9 kap. 12 § andra stycket RF och att medborgarskapskrav för ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd regleras i 2 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd istället för i grundlag. Krav på svenskt medborgarskap för cheferna för utskottens och EU-nämndens kanslier bör fortfarande ställas i riksdagsordningen.

Anställningar och uppdrag med anknytning till regeringen

Kravet på tio års medborgarskap för *statsråd* är sakligt motiverat. Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater är det ett oeftergivligt krav att endast svenska medborgare får ha befattning som statsråd. Den särskilda kvalifikationstiden bör behållas, eftersom den borgar för att statsråden är tillräckligt förtrogna med allmänna och mer långsiktiga frågor som rör det svenska samhällets grundläggande struktur och värderingar. Vidare torde faran för påtryckningar i spänt läge vara något mindre för den som har varit svensk medborgare en längre tid innan han eller hon utses till statsråd.

Kravet på svenskt medborgarskap för *anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd* (f.n. statssekreterarna och kabinettssekreteraren) och *anställning som svenskt sändebud* är som regel sakligt motiverat med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater. Ett absolut medborgarskapskrav för nämnda anställningar bör dock inte ställas. Vi utesluter nämligen inte att det kan finnas skäl att göra undantag från kravet på svenskt medborgarskap för statssekreterare som ansvarar för någon speciell fråga. När det gäller anställning som svenskt sändebud kan vi förutse situationer, bl.a. inom ramen för det löpande europeiska samarbetet, där det av praktiska eller andra skäl torde kunna uppkomma behov av att låta utlänningar företräda Sverige och representera svenska intressen. Även oklarheterna beträffande föreskrifternas närmare innebörd och omfattning talar för att de bör tas bort. Vi föreslår att föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om krav på svenskt medborgarskap för tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd och tjänst som svenskt

sändebud tas bort. Det ankommer då i stället på regeringen att med stöd av 6 § första stycket LOA reglera frågan om medborgarskapskrav för nämnda anställningar.

Bestämningen *ämbete som lyder omedelbart under regeringen* torde i dag endast avse JK och RÅ. Med beaktande av att omfattningen och den närmare innebörden av föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av ämbete som lyder omedelbart under regeringen är oklar och då JK och RÅ omfattas och även framdeles bör omfattas av samma reglering i fråga om krav på svenskt medborgarskap som övriga myndighetschefer, föreslår vi att nämnda föreskrift tas bort.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast svenska medborgare *inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse*. Vår kartläggning visar att ett mycket stort antal myndigheter inom vitt skilda verksamhetsområden omfattas av regleringen i RF. De tillämpningssvårigheter och den allmänna ovisshet som råder beträffande föreskriftens räckvidd talar i sig för att den bör utgå eller ändras.

Intresset av att få så kvalificerade innehavare som möjligt till offentliga anställningar och uppdrag gäller i hög grad myndighetschefer samt ledamöter av sådana myndigheter och dess styrelser. Även det allmänna önskemålet att den kulturella mångfalden i samhället bör återspeglas inom statsorganisationen på alla nivåer bör beaktas. En ökad etnisk och kulturell mångfald inom myndigheternas ledning bör dessutom betraktas som en kvalitets- och kompetenshöjning i sig.

Hänsynen till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater motiverar emellertid att kravet på svenskt medborgarskap behålls för ledningen inom ett antal myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Ett annat motiv till att medborgarskapskravet bör behållas kan vara att myndigheten bedriver verksamhet som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. När det gäller ett betydande antal andra myndigheter som lyder omedelbart under regeringen synes kravet på svensk medborgarskap för myndighetens ledning knappast motiveras av ovan nämnda hänsyn. Enligt vår uppfattning saknas i stor utsträckning godtagbara sakliga skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap för ledningen i myndigheter med i huvudsak kulturell verksamhet samt för ledningen vid universitet, högskolor och andra inrättningar som i huvudsak bedriver undervisning eller forskning. Som regel är det inte heller sakligt motiverat att ställa krav på svenskt medborgarskap för ledamöter i statliga kommittéer och för särskilda utredare.

Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för vårt arbete närmare precisera vilka myndigheter för vars ledning kravet på svenskt medborgarskap bör finnas kvar. Det är inte heller lämpligt att föra in mer precisa föreskrifter i RF. En ordning där det ankommer på regeringen att aktivt ta ställning till i vilka fall svenskt medborgarskap bör uppställas som behörighetsvillkor är enligt vår uppfattning den lämpligaste lösningen. Regleringen blir då tydligare och antalet befattningar där svenskt medborgarskap krävs kan minimeras i förhållande till vad som i dag följer av RF:s generella föreskrifter.

Vi föreslår därför att föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om medborgarskapskrav för chefer m.fl. i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen tas bort. Det bör enligt vår uppfattning överlåts på regeringen att med stöd av 6 § första stycket LOA föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, liksom för övriga anställningar och uppdrag hos regeringens myndigheter.

Anställningar och uppdrag vid domstolarna och domstolsliknande nämnder m.m.

Domstolarnas självständighet under lagarna utgör en av hörnstenarna i det svenska statsskicket. Domstolarna utför traditionellt uppgifter som är av stor betydelse för invånarna. I centrum för verksamheten står invånarnas rättssäkerhet och rättstrygghet. Syftet med kraven på domstolarnas sammansättning och ordinarie domares oavsättlighet i 11 kap. RF är att slå vakt om självständigheten i dömandet. Ytterst är det de enskilda domarna som självständigt utövar den dömande makten. De har således en central roll i det svenska samhället och kan i hög grad sägas vara bärare av det svenska samhällets offentliga makt.

Vi gör i detta betänkande bedömningen att som huvudregel bör gälla att domare skall vara svenska medborgare. Detta motiveras med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater samt då verksamheten innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Vi utesluter emellertid inte att utlänningar i viss utsträckning ges behörighet att utöva dömande verksamhet, om vägande skäl talar för en sådan lösning.

Enligt vår uppfattning bör ordinarie domare, icke ordinarie domare (dvs. assessorer och fiskaler) samt särskilda ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol fortfarande vara svenska medborgare. Även medborgarskapskravet för ledamöterna i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten bör behållas.

Nämndemän och jurymän är domare när de utövar sina förtroendeuppdrag. De deltar i rätten i egenskap av representanter för allmänheten, dvs. alla invånare i landet. Deras medverkan bidrar till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls. Bland annat mot bakgrund härav anser vi att även utlänningar som är folkbokförda bör vara valbara som nämndemän och jurymän. Kravet på svenskt medborgarskap för dessa bör därför tas bort.

Tingsnotarier och länsrättsnotarier fungerar som icke ordinarie domare vid tingsrätt respektive länsrätt när de efter förordnande utövar viss dömande verksamhet. Med hänsyn bl.a. till att notarie-tjänstgöringen har ett stort utbildningsvärde för alla jurister, bör det inte längre krävas svenskt medborgarskap för sådan tjänstgöring.

Med hänsyn till domstolarnas konstitutionella betydelse och då bestämmelser om ordinarie domares ställning finns i grundlag, anser vi att medborgarskapskravet för dessa fortfarande bör föreskrivas i grundlag. I övrigt är det tillräckligt att medborgarskapskrav för den som utövar dömande verksamhet regleras i lag.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om innehav eller utövande av domartjänst ersätts med en föreskrift om att ordinarie domare skall vara svensk medborgare. Vidare föreslår vi att det införs en ny föreskrift i 5 § LOA om krav på svenskt medborgarskap för den som har eller utövar anställning eller uppdrag som domare. Vad som sägs om domare i sistnämnda bestämmelse skall dock inte gälla nämndemän, jurymän och notarier. I syfte att undvika dubbelreglering föreslår vi också att föreskrifter om svenskt medborgarskap för domare i andra lagar och förordningar tas bort.

Vid domstolarna finns ett antal *anställningar där befattningshavarna inte har några dömande uppgifter*. Vi anser att kravet på svenskt medborgarskap för hovrättsfiskalsaspiranter och kammarrättsfiskalsaspiranter bör behållas, eftersom samma behörighetsvillkor bör gälla för samtliga led i domarutbildningen. Beträffande övriga befattningar - särskild föredragande i allmän förvaltningsdomstol och Patentbesvärsrätten, revisionssekreterare, regeringsrättssekreterare, chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt kanslichef i Högsta domstolen och Regeringsrätten - föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap tas bort.

Krav på svenskt medborgarskap uppställs också för vissa anställningar eller uppdrag vid domstolsliknande nämnder och andra organ med anknytning till rättsväsendet, nämligen

- ledamöter i hyres- och arrendenämnder,
- ledamöter i Statens va-nämnd,

- dispaschör enligt sjölagen (1994:1009),
- ledamöter i Rättshjälpsnämnden,
- gode män vid fastighetsbildningsförrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) och
- synemän vid arrendesyn enligt 9 kap. jordabalken.

Vi anser att medborgarskapskravet för *ledamöterna i hyres- och arrendenämnderna, Statens va-nämnd och dispaschören* bör behållas. Nämnda befattningshavare har uppgifter som i viss utsträckning kan jämföras med dömande verksamhet vid domstol. Samma behörighetsvillkor bör därför gälla för dessa som för de domare som enligt vårt förslag omfattas av den nya föreskriften i 5 § LOA.

De frågor som *ledamöterna i Rättshjälpsnämnden* har att ta ställning till är däremot inte jämförbara med dömande verksamhet. Vi föreslår att medborgarskapskravet för ledamöterna tas bort.

Vi anser inte heller att det är sakligt motiverat att ställa krav på svenskt medborgarskap för *gode män vid fastighetsbildningsförrättning* eller *synemän vid arrendesyn*.

Slutligen vill vi framhålla att det i lagstiftningssammanhang bör uppmärksammas att krav på domarkompetens som behörighetsvillkor för offentliga anställningar och uppdrag indirekt innebär att befattningshavaren skall vara svensk medborgare. Behörighetskrav bör om möjligt utformas så att även utlänningar kan komma ifråga för offentliga anställningar och uppdrag.

Övriga kategorier av anställningar och uppdrag

När det gäller flertalet *anställningar vid kronofogdemyndigheterna* och *överinspektörer vid Elsäkerhetsverket* har vi utifrån de övergripande principer som redovisas ovan i fråga om 11 kap. 9 § RF och LOA, gjort bedömningen att det inte är sakligt motiverat att behålla medborgarskapskravet.

Kravet på svenskt medborgarskap för anställning som *åklagare* är enligt vår bedömning sakligt motiverat, eftersom de uppgifter åklagare fullgör är viktiga för den svenska rättsstaten och innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden.

Även kravet på svenskt medborgarskap för anställning som *polis* är enligt vår bedömning sakligt motiverat bl.a. eftersom verksamheten utgör myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Av samma skäl anser vi att kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som ledamot eller suppleant i polisstyrelse eller polisenämnd bör behållas.

I betänkandet görs även bedömningen att beträffande *ledamöter i Riksvärderingsnämnden* och *de lokala värderingsnämnderna* enligt förfogandelagen (1978:262) och *ledamöter i Oljekrisnämnden* är medborgarskapskravet sakligt motiverat.

Följande kategorier av anställningar och uppdrag har vi bedömt ligga utanför vårt uppdrag eftersom de har anknytning till lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, vilken ligger utanför vårt uppdrag:

- ledamöter i inskrivningsnämnderna vid Totalförsvarets pliktverk,
- militär grundutbildning för kvinnor,
- frivilligt försvarsverksamma och
- tjänstgöring i hemvärnet.

För valbarhet till vissa förtroendeuppdrag krävs rösträtt vid kommunala val. Ett sådant krav innebär att utlänningar som inte är medborgare i ett land inom EU, Norge eller Island skall ha varit folkbokförda i Sverige minst tre år i följd för att vara valbara till förtroendeuppdraget. Vårt förslag om att treårsregeln tas bort leder automatiskt till att den särbehandling av utlänningar som föreligger beträffande följande kategorier försvinner:

- ledamöter i övervakningsnämnderna,
- ledamöter i skattenämnderna samt
- Överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd samt
- ledamöter i styrelsen för allmän försäkringskassa och i socialförsäkringsnämnd.

I linje med förslaget beträffande treårsregeln, tas även det särskilda kravet i lagen (1981:324) om medborgarvittnen på att utlänningar skall ha varit folkbokförda i Sverige i tre år för att vara valbara till uppdrag som medborgarvittne bort.

Säkerhetsklassade anställningar

Med säkerhetsskydd avses olika åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Rikets säkerhet kan sägas avse såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket. De grundläggande bestämmelserna om säkerhetsskyddet finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Av dess 29 § följer att *en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting* får innehåsa endast av den som är svensk medborgare. Regeringen får i enskilda fall medge undantag från kravet. Det finns tre

olika säkerhetsklasser (1-3). Klass 1 - den högsta klassen - avser verksamhet där den deltagande i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsklass 2 avser tillgång till sådana uppgifter i en omfattning som inte är obetydlig. Säkerhetsklass 3 avser verksamhet där den deltagande i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

Att anställningar vid staten eller i kommun eller landsting i säkerhetsklasserna 1 och 2 även i fortsättningen skall vara förbehållna svenska medborgare ser vi som motiverat utifrån tillgången till information som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. När det gäller säkerhetsklass 3 har vi gjort följande överväganden. Vi vet lite om hur dagens säkerhetsskyddslagstiftning tillämpas eller vilken verksamhet som säkerhetsklassats i respektive klass. De drygt tio år gamla siffror som finns tillgängliga gällde tillämpningen av äldre lagstiftning och är med stor sannolikhet föråldrade. Det förhållandet att man i detalj inte vet vilken verksamhet som är säkerhetsklassad och vilka verksamheter som hör till respektive säkerhetsklass, är enligt vår bedömning otillfredsställande och gör att det inte är möjligt att bedöma vilka effekter en eventuell justering beträffande säkerhetsklass 3 kan få. Vi föreslår därför dels att regeringen ger Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten i uppdrag att undersöka hur säkerhetsskyddslagen tillämpas, dels att regeringen med utgångspunkt i resultatet av undersökningen ser över eller låter se över kravet på svenskt medborgarskap i 29 § säkerhetsskyddslagen. Regeringen bör med ledning av resultatet av undersökningen överväga en öppning av 29 § såvitt gäller säkerhetsklass 3, mot bakgrund av att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer samt att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter skall gälla för alla i landet oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen

I betänkandet gör vi bedömningen att följande övriga medborgarskapskrav inte är sakligt motiverade och därför bör tas bort:

- krav på svenskt medborgarskap eller medborgarskap inom EU/EES för antagning till ledamot i Sveriges advokatsamfund,
- medborgarskapskrav beträffande nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall,

- vid borgen för vissa delgivningskostnader i utlandet vid biträde av Justitiedepartementet,
- för ledamöter i allmäningsstyrelser m.m. och
- för ledamöter i flottningsstyrelser.

Vi gör beträffande följande övriga medborgarskapskrav bedömningen att de är sakligt motiverade och bör finnas kvar:

- för befälhavare på handelsfartyg m.m.,
- för fastställande av könstillhörighet,
- för tillämpning av reglerna om automatiska namnförvärv i namnlagen,
- för tillstånd enligt lagen om krigsmateriel (1992:1300),
- för tillstånd till luftfart m.m.,
- för tillstånd till marinvetenskaplig forskning,
- för tillträde till militärt skyddsområde och
- vid utlämning för brott.

När det gäller kravet på antingen visst medborgarskap eller två års hemvist för en av parterna såvitt gäller registrering av partnerskap, gör vi bedömningen att kravet är sakligt motiverat och bör finnas kvar. Vi anser att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att pröva de medborgarskapskrav som finns beträffande deltagande i adelsmöte och ledamotskap i Carnegiestiftelsens styrelse. När det gäller bistånd vid vistelse utomlands har vi mot bakgrund av att regeringen nyligen tillsatt en särskild parlamentarisk sammansatt kommitté att se över hela regelverket om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m., valt att inte överväga de bestämmelser i ifrågavarande reglering som ligger inom ramen för vårt uppdrag.

Konsekvenser av våra förslag

Ekonomiska konsekvenser

Vårt förslag att rösträtten för utlänningar vid kommunala val utvidgas genom att den s.k. treårsregeln tas bort kommer att medföra att ett större antal utlänningar än tidigare får rösträtt vid de kommunala valen. Genomförandet av förslaget får ekonomiska effekter genom en smärre ökning av de administrativa kostnaderna i samband med val, t.ex. beträffande röstkort, valsedlar etc. Dessa ökade kostnader torde dock vara försumbara och falla inom ramen för normal variation av antalet nytillkomna röstberättigade, t.ex. hur stor kullen av tonåringar är som

under ett valår hamnar på rätt sida om 18-årsregeln (senast på valdagen fyller 18 år). I betänkandet lämnas även en rad förslag som kommer att medföra att ett stort antal anställningar och uppdrag på det offentliga området öppnas upp och blir tillgängliga även för utlänningar. Genomförandet av dessa förslag leder enligt vår bedömning inte till ökade offentliga utgifter. Uppdraget som vi föreslår att regeringen ger åt Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen när det gäller säkerhetskyddslagstiftningen, bör kunna utföras inom ramen för respektive myndighets ordinarie anslag. I övrigt har vi gjort bedömningen att våra förslag inte medför ökade offentliga utgifter.

Integrationspolitiska konsekvenser

Det är vår uppfattning att man genom att utvidga rösträtten ökar utlänningarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Ett slopande av treårsregeln innebär att utlänningar utanför den nuvarande kretsen av medborgare i nordiska länder och i länder inom EU, får samma rättigheter som utlänningar i denna krets. Härigenom värnas grundläggande demokratiska värden. Ett ökat inflytande är även ägnat att stimulera det lokala och regionala samhällets ansträngningar att motverka utlänningarnas svårigheter på olika områden samt att stärka utlänningarnas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. Genom att öppna upp ett stort antal offentliga anställningar och uppdrag för utlänningar samt att ta bort otidsenliga krav relaterade till svenskt medborgarskap, gynnas samhällets etniska och kulturella mångfald. För att öka mångfalden i samhället behövs attitydförändringar. Statliga myndigheter har i detta sammanhang ett stort ansvar som normgivare och bör genom tydliga signaler och budskap motverka stereotypa uppfattningar och generaliseringar om olika grupper i samhället. Ett konkret sätt att visa detta bör vara att statsförvaltningen i ökad utsträckning strävar efter att avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning. Våra förslag främjar en sådan utveckling.

Förhållandet till EG-rätten.

Det vår bedömning att de krav på svenskt medborgarskap som vi ansett sakligt motiverade och därför bör finnas kvar, är förenliga med EG-rätten. Rådets direktiv 94/80/EG ställer inte några hinder mot vårt förslag om slopande av den s.k. treårsregeln.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 12 § och 11 kap. 9 § regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

12 §

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. *Ledamöterna i direktionen skall vara svenska medborgare.*

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen skall beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från hans anställning endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag.

¹ Lagen omtryckt 1998:1437.

11 kap.

9 §

Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillsättningen av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes 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 angives i lag.

Ordinarie domare och den som utses genom val av riksdagen skall vara svensk medborgare. 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 angives i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

2 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

5 §

Till jurymän *skola* utses *svenska medborgare*, som *äro* bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara juryman.

Till jurymän *skall* utses *personer* som *är* bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädda. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara juryman.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Lagen omtryckt 1998:1438.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §¹

Styrelsen väljes å flottningsstämma. Av 40 och 40 a §§ följer dock att styrelseledamot kan utses på annat sätt.

Till styrelseledamot må utses annan person än flottande.

Ledamot av styrelsen skall vara här i riket bosatt *svensk medborgare*, där ej för särskilt fall regeringen medgiver undantag.

Ledamot av styrelsen skall vara här i riket bosatt *person*, där ej för särskilt fall regeringen medgiver undantag.

Styrelseledamot må ändå att den tid, för vilken ha blivit utsedd, ej gått till ända, skiljas från uppdraget genom beslut av den, som utsett honom.

Avgår av föreningen vald styrelseledamot, innan den tid, för vilken ha blivit vald, gått till ända, och finnes ej ersättare, åligger det övriga styrelseledamöter, såframt styrelsen ej är beslutför med kvarstående ledamöter eller enligt reglementet fulltalig styrelse alltid skall förefinnas, att ofördröjligen föranstalta om val av ny ledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1977:1093.

4 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1, 6 och 10 a §§ samt 8 kap. 2 och 7 §§ rättegångsbalken skall följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §¹

Lagfaren domare skall *vara svensk medborgare och hava avlagt* för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov.

Lagfaren domare skall *ha* avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov.

Ej må den utöva domarämbete, som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete förordnar regeringen.

6 §²

Valbar till nämndeman är *varje svensk medborgare*, som är folkbokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten, och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som är lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

Valbar till nämndeman är *den* som är folkbokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten, och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som är lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

¹ Senaste lydelse 1988:1260.

² Senaste lydelse 1994:1620.

Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt.

Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Rätten prövas självmant den valdes behörighet.

10 a §³

Regeringen förordnar för tre år i sänder dem som skall tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a §. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet skall upphöra att gälla, skall förordnandet oberoende därav anses ha fortsatt giltighet såvitt avser det pågående målet.

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert *skall vara svensk medborgare* och får ej vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert får ej vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

8 kap.

2 §⁴

Till ledamot av advokatsamfundet får endast antas den som

1. är svensk medborgare eller medborgare i en annan stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

2. har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

3. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete,

4. har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk

Till ledamot av advokatsamfundet får endast antas den som

1. har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

2. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete,

3. har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk

³ Senaste lydelse 1988:1260.

⁴ Senaste lydelse 2000:172.

och teoretisk utbildning,

5. har gjort sig känd för redbarhet, och

6. även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet.

Advokatsamfundets styrelse får i enskilda fall medge undantag från antagningskraven såvitt gäller första stycket 1 och 2. Detsamma gäller antagningskraven enligt första stycket 3 och 4 beträffande den som är auktoriserad som advokat i en annan stat i enlighet med där gällande bestämmelser.

Den som har genomgått utbildning som krävs för att bli advokat i en stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som i Sverige genomgått ett prov som visar att han har tillräckliga kunskaper om den svenska rättsordningen, skall anses uppfylla kraven enligt första stycket 3 och 4. Detsamma gäller den som registrerats enligt 2 a § och som därefter under minst tre år bedrivit faktisk och regelbunden advokatverksamhet i Sverige, under förutsättning antingen att verksamheten huvudsakligen omfattat svensk rätt eller att, om verksamheten inte huvudsakligen omfattat svensk rätt, den registrerade på annat sätt har förvärvat tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att antas till ledamot i samfundet.

Den som har blivit auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge i en-

och teoretisk utbildning,

4. har gjort sig känd för redbarhet, och

5. även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet.

Advokatsamfundets styrelse får i enskilda fall medge undantag från antagningskraven såvitt gäller första stycket 1. Detsamma gäller antagningskraven enligt första stycket 2 och 3 beträffande den som är auktoriserad som advokat i en annan stat i enlighet med där gällande bestämmelser.

Den som har genomgått utbildning som krävs för att bli advokat i en stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som i Sverige genomgått ett prov som visar att han har tillräckliga kunskaper om den svenska rättsordningen, skall anses uppfylla kraven enligt första stycket 2 och 3. Detsamma gäller den som registrerats enligt 2 a § och som därefter under minst tre år bedrivit faktisk och regelbunden advokatverksamhet i Sverige, under förutsättning antingen att verksamheten huvudsakligen omfattat svensk rätt eller att, om verksamheten inte huvudsakligen omfattat svensk rätt, den registrerade på annat sätt har förvärvat tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att antas till ledamot i samfundet.

Den som har blivit auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge i en-

lighet med där gällande bestämmelser och som därefter under minst tre år på ett tillfredsställande sätt har tjänstgjort som biträdande jurist på advokatbyrå i Sverige skall anses uppfylla kraven enligt första stycket 3-6.

Den som är försatt i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte antas till ledamot. Inte heller får den antas till ledamot som enligt 3 § lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. är förbjuden att utöva rådgivningsverksamhet.

Lagfaren domare i eller befattningshavare vid domstol eller allmän åklagare eller kronofogde får inte antas till ledamot; inte heller den som annars är anställd i en stats eller kommuns tjänst eller hos någon annan enskild än advokat, om inte advokatsamfundets styrelse medger undantag.

7 §⁵

En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, skall uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § skall registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får i stället varning tilldelas honom.

Åsidosätter en advokat annars sina plikter som advokat, får varning eller erinran meddelas honom. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får han uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en sådan advokat som avses i 2 a §, hans registrering upphävas.

Tilldelas en advokat en varning, får han, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor.

Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig.

Inträder beträffande en advokat sådan omständighet att han enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, är han skyldig att genast träda ur samfundet. Om han inte gör det, skall styrelsen förordna om hans uteslutning.

Inträder beträffande en advokat sådan omständighet att han enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, är han skyldig att genast träda ur samfundet. Om han inte gör det, skall styrelsen förordna om hans uteslutning.

⁵ Senaste lydelse 2000:172.

Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller *medborgarskapskravet enligt 2 § första stycket 1 eller* hemvistkravet enligt 2 § första stycket 2 och styrelsen inte medger att han får stå kvar som ledamot av samfundet.

Om en sådan advokat som avses i 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han är auktoriserad, skall styrelsen upphäva hans registrering.

I beslut varigenom någon uteslutits ur samfundet får förordnas att beslutet genast skall verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket andra meningen får inte åtalas av annan än Justitiekanslern. Åtal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han får stå kvar som ledamot av samfundet.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:166) om häradsallmänningar

Härigenom föreskrivs att 23 § lagen (1952:166) om häradsallmänningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ledamöterna i en allmänningstyrelse skall vara här i landet *bosatta svenska medborgare*, om inte länsstyrelsen för ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om en allmänningstämman beslutar det, får en ledamot av en allmänningstyrelse skiljas från sitt uppdrag innan tiden för uppdraget har gått ut.

Om en styrelseledamot avgår innan tiden för uppdraget har gått ut och det inte finns någon suppleant, skall övriga styrelseledamöter genast se till att en ny ledamot väljs för den tid som återstår. Om styrelsen ändå är beslutsför och om det inte strider mot bestämmelserna i reglementet, får valet skjutas upp till nästa ordinarie allmänningstämman.

Föreslagen lydelse

23 §¹

Ledamöterna i en allmänningstyrelse skall vara *bosatta* här i landet, om inte länsstyrelsen för ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1990:90.

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningskogar i Norrland och Dalarna

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (1952:157) om allmänningskogar i Norrland och Dalarna skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ledamöterna i en allmänningssstyrelse eller ekonominämnd skall vara här i landet *bosatta svenska medborgare*, om inte länsstyrelsen för ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om den som utsett en ledamot i en allmänningssstyrelse eller i en ekonominämnd beslutar det, får ledamoten skiljas från sitt uppdrag innan tiden för uppdraget har gått ut.

Om en styrelse- eller nämndledamot som är vald av delägarna avgår innan tiden för uppdraget har gått ut och det inte finns någon suppleant, skall allmänningssstyrelsen genast se till att en ny ledamot väljs för den tid som återstår. Om styrelsen eller nämnden ändå är beslutsför och om det inte strider mot bestämmelserna i reglementet, får valet skjutas upp till nästa ordinarie allmänningssstämma. Om ledamoten har utsetts av länsstyrelsen skall allmänningssstyrelsen i stället genast göra anmälan dit, så att en ny ledamot kan utses.

Föreslagen lydelse

22 §¹

Ledamöterna i en allmänningssstyrelse eller ekonominämnd skall vara *bosatta* här i landet, om inte länsstyrelsen för ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1990:91.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1970:419) om marknadsdomstol m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ledamot och ersättare i marknadsdomstolen *skall vara svensk medborgare och* får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan ledamot eller ersättare börjar tjänstgöra i domstolen, skall han ha avlagt domared.

Föreslagen lydelse

7 §¹

Ledamot och ersättare i marknadsdomstolen får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan ledamot eller ersättare börjar tjänstgöra i domstolen, skall han ha avlagt domared.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1988:1288.

8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 20 och 28 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Valbar till nämndeman i kammar rätt och länsrätt är *svensk medborgare* som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller länsrättens domkrets och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Anställd vid domstol, skattemyndighet, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket får inte vara nämndeman. Detsamma gäller lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta samt ledamot av skattenämnd eller socialförsäkringsnämnd.

Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammar rätt.

Den som har fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Rätten prövar självmant den valdes behörighet.

Föreslagen lydelse

20 §¹

Valbar till nämndeman i kammar rätt och länsrätt är *den* som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammar rättens eller länsrättens domkrets och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

¹ Senaste lydelse 1997:1088.

28 §²

Ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare. Den som är underårig eller i konkurs-tillstånd eller som har förvaltare enligt 1 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot eller föredragande. I fråga om nämndemän i kammarrätterna och länsrätterna gäller 20 och 21 §§.

Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 1 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot eller föredragande *i allmän förvaltningsdomstol*. I fråga om nämndemän i kammarrätterna och länsrätterna gäller 20 och 21 §§.

Ledamöter och fördragande i allmän förvaltningsdomstol skall ha avlagt domared.

De som står i sådant förhållande till varandra som anges i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får inte samtidigt tjänstgöra som ledamöter i allmän förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

² Senaste lydelse 1988:1287.

9 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §²

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjuutton andra ledamöter.

Ledamot *skall vara svensk medborgare och* får ej vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan ledamot tar säte i arbetsdomstolen, skall han ha avlagt domared.

Ledamot får ej vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan ledamot tar säte i arbetsdomstolen, skall han ha avlagt domared.

För annan ledamot än ordförande skall finnas högst tre ersättare. Vad i denna lag sägs om ledamot gäller även ersättare, om ej annat särskilt anges.

Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Lagen omtryckt 1977:530.

² Senaste lydelse 1992:124.

10 Förslag till Lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ledamot i Patentbesvärsrätten skall *vara svensk medborgare och* ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får ej utöva befattning som ledamot.

Första stycket gäller även föredragande hos Patentbesvärsrätten som ej är ledamot.

De som står i sådant förhållande till varandra som sägs i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får ej samtidigt tjänstgöra som ledamöter i Patentbesvärsrätten.

Föreslagen lydelse

7 §¹

Ledamot i Patentbesvärsrätten skall ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får ej utöva befattning som ledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1988:1291.

11 Förslag till Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

9 §¹

Värderingsteknisk ledamot i länsrätt *skall vara svensk medborgare och* får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han skall ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna skall finnas företrädd sådan sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter.

Bestämmelsen i 20 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall också tillämpas beträffande värderingsteknisk ledamot.

Värderingsteknisk ledamot i länsrätt får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han skall ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna skall finnas företrädd sådan sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter.

22 kap.

5 §²

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder för varje kammarrätt minst nio, högst tjugo i praktiska värv förfarna personer med god kännedom om fastighetsförhållanden i allmänhet att efter kallelse inträda såsom ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål om allmän fastighetstaxering. Av dessa personer skall i fråga om varje kammarrätt

¹ Senaste lydelse 1988:1283.

² Senaste lydelse 1990:1382.

minst tre äga kunskap beträffande värdering av skogsmark och växande skog, minst två beträffande värdering av vattenfallsfastighet, minst två beträffande värdering av lantbruksenhet i övrigt och minst två beträffande värdering av annan taxeringsenhet än lantbruksenhet i övrigt. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

Ledamot som här sägs *skall vara svensk medborgare. Han* får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Ledamot som här sägs får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

12 Förslag till Lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1981:324) om medborgarvittnen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Valbar till medborgarvittne är var och som är folkbokförd inom kommunen och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. *Den som inte är svensk medborgare är valbar endast om han sedan tre år är folkbokförd i Sverige.* Den som är anställd inom polisväsendet får inte väljas till medborgarvittne.

Om ett medborgarvittne upphör att vara valbar, förfaller uppdraget genast.

Föreslagen lydelse

3 §¹

Valbar till medborgarvittne är var och som är folkbokförd inom kommunen och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som är anställd inom polisväsendet får inte väljas till medborgarvittne.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1991:527.

13 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 3 § i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Enligt förutsättningar som anges i 6 § *punkterna 2 och 3* lagen (1994:260) om offentlig anställning får Riksbanken i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § *första stycket* lagen (1994:260) om offentlig anställning får Riksbanken i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Lagen omtryckt 1999:19.

14 Förslag till Lag om ändring i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av fil- mer och videogram

Härigenom föreskrivs att 23 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt denna lag. Av dessa personer skall hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

De särskilda ledamöterna får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

15 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år *och*

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen *och* senast på valdagen fyller 18 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

16 Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nämnden består av tre ledamöter.
En av dem är ordförande.

2 §
Nämnden består av tre ledamöter.
En av dem är ordförande. *Ledamö-
terna skall vara svenska medborga-
re.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

17 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 3, 5 och 6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23-29 §§ om arbetskonflikter.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 5 § om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor, 7 § om bisysslor och 23-29 §§ om arbetskonflikter.

5 §

Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha *en* anställning som åklagare *eller* polis *eller ha en militär anställning*.

Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha *eller utöva* anställning *eller uppdrag* som *domare, eller ha anställning som åklagare, polis eller militär*.

Vad som sägs i första stycket

¹ Senaste lydelse 1999:311.

om domare gäller inte nämndemän, jurymän och notarier.

6 §²

Regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha

1. anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,

2. statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,

3. statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha *eller utöva statlig anställning eller uppdrag*

1. som kan medföra kännedom om omständigheter av betydelse för rikets säkerhet,

2. som kan vara förenad med handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer eller

3. som kan vara förenad med myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden.

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket utövas i fråga om arbetstagare och uppdragstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

² Senaste lydelse 1999:311.

18 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

19 Förslag till Lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 10 § och 21 kap. 11 § sjölagen (1994:1009) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

10 §¹

Sjöförklaring inom landet hålls av den tingsrätt som enligt 21 kap. 1 § utsetts att vara sjörättsdomstol. Behörig är den domstol som är närmast den hamn eller ort där sjöförklaringen skall hållas enligt 9 §. Regeringen kan dock för en viss hamn förordna att en annan av sjörättsdomstolarna skall vara behörig, om det är ändamålsenligt med hänsyn till trafikförbindelserna och övriga förhållanden.

Om annat inte följer av denna lag, gäller för sjöförklaring inför domstol lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Vid sammanträde för sjöförklaring skall rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande och två personer med kunskap om och erfarenhet av sjöfart. Åtminstone en av de senare bör ha grundlig erfarenhet från tjänst som fartygs- eller maskinbefäl på handelsfartyg och nyligen ha utövat en sådan tjänst. Rätten utser för varje sjöförklaring de särskilda ledamöterna från en förteckning som Sjöfartsverket årligen upprättar för varje sjöfartsinspektionsdistrikt. Förteck-

Vid sammanträde för sjöförklaring skall rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande och två personer med kunskap om och erfarenhet av sjöfart. Åtminstone en av de senare bör ha grundlig erfarenhet från tjänst som fartygs- eller maskinbefäl på handelsfartyg och nyligen ha utövat en sådan tjänst. Rätten utser för varje sjöförklaring de särskilda ledamöterna från en förteckning som Sjöfartsverket årligen upprättar för varje sjöfartsinspektionsdistrikt. Förteck-

¹ Senaste lydelse 1996:268.

ningen skall uppta minst tjugo personer. Om det är ändamålsenligt i ett visst fall att en person med särskild sakkunskap deltar, får rätten tillkalla en sådan person att inträda som ytterligare ledamot i rätten även om han inte är upptagen i förteckningen. *De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare.* Den som är underårig eller i konkursstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. De särskilda ledamöterna har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

I Danmark, Finland och Norge hålls sjöförklaring för ett svenskt fartyg av den domstol som är behörig enligt det landets lag.

I övrigt hålls sjöförklaring utomlands av svensk utlandsmyndighet som enligt bemyndigande av Utrikesdepartementet har sådan behörighet. Om det lämpligen kan ske skall vid sjöförklaringen delta två av myndigheten tillkallade, i sjöfart kunniga personer, helst svenska, danska, finska eller norska medborgare, mot vilka inte förekommer jäv som gäller mot domare. Är ett deltagande av person med särskild sakkunskap ändamålsenligt i ett visst fall, får myndigheten tillkalla även en sådan person. På en ort där behörig svensk utlandsmyndighet inte finns, hålls sjöförklaringen av behörig dansk, finsk eller norsk utlandsmyndighet.

I fråga om sjöförklaring inför en utlandsmyndighet gäller bestämmelserna om sjöförklaring vid domstol i tillämpliga delar. Utlandsmyndigheten får dock inte ta upp ed eller utfärda vitesföreläggande.

ningen skall uppta minst tjugo personer. Om det är ändamålsenligt i ett visst fall att en person med särskild sakkunskap deltar, får rätten tillkalla en sådan person att inträda som ytterligare ledamot i rätten även om han inte är upptagen i förteckningen. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara *särskild* ledamot. De särskilda ledamöterna har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

21 kap.11 §²

För en domsaga vars tingsrätt får ta upp dispaschmål skall Sjöfartsverket varje år upprätta en förteckning, i vilken tas upp minst tolv personer som är kunniga i handel och sjöfart och som är lämpliga att tjänstgöra som särskilda ledamöter i dispaschmål. Bland dem som tagits upp i förteckningen utser rätten för varje mål tre för tjänstgöring som särskilda ledamöter. Om på grund av förfall eller något annat hinder föreskrivet antal ledamöter inte kan utses från förteckningen, utser rätten någon annan lämplig person att vara särskild ledamot.

En särskild ledamot skall vara svensk medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Den särskilda ledamoten har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara *särskild* ledamot. Den särskilda ledamoten har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

² Senaste lydelse 1996:11.

20 Förslag till Lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

Härigenom föreskrivs att 48 § rättshjälpslagen (1996:1619) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Rättshjälpsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, två ledamöter som skall vara advokater samt två övriga ledamöter. *Alla ledamöter skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

Regeringen förordnar ledamöter och utser ordförande för viss tid. För ordföranden skall finnas en eller flera ersättare. I övrigt får regeringen utse lämpligt antal ersättare. Bestämmelserna om ordförande och ledamöter tillämpas också på ersättare.

Föreslagen lydelse

48 §

Rättshjälpsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, två ledamöter som skall vara advokater samt två övriga ledamöter. *Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

21 Förslag till Lag om ändring i vallagen (1997:157)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § vallagen (1997:157) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Rösträtt vid val till landstingsfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförd inom landstinget. Rösträtt vid val till kommunfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförd i kommunen.

Medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) samt medborgare i Island eller Norge som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförda i landet har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige.

Andra utlänningar som fyller 18 år senast på valdagen har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige om de ha varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen.

Bestämmelser om rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige finns i 4 kap. 2-4 §§ kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

22 Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall

Härigenom föreskrivs att 20 § kungörelsen (1910:37 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall, skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vattenfallsrätt *må icke* utan *Kungl. Maj:ts* tillstånd upplåtas eller *överlåtas* till annan än i Sverige bosatt *svensk medborgare* eller handelsbolag, *vars* samtliga medlemmar är *svenska medborgare*, bosatta här i riket, eller *aktiebolag*, *vars bolagsordning föreskriver, dels att aktie icke må utan Kungl. Maj:ts tillstånd tecknas av eller överlåtas å andra än i Sverige bosatta svenska medborgare, dels att ändring i bolagsordningen i detta hänseende icke är giltig, med mindre Kungl. Maj:t till ändringen lämnat medgivande.*

Föreslagen lydelse

20 §¹

Vattenfallsrätt *får inte* utan *regeringens* tillstånd upplåtas eller *överlåtas* till *någon* annan än i Sverige bosatt *person* eller *till ett handelsbolag, vars* samtliga medlemmar är bosatta här i riket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1911:68.

23 Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1933:618) angående biträde av Jus- titedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet

Häri genom föreskrivs att kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som vill påkalla Justitiedepartementets biträde för handlingar delgivning med någon, som vistas utom riket, skall till departementet ingi-
va eller insända skriftlig framställning därom med uppgift om adressen
å den, med vilken delgivning skall ske, och, såvitt möjligt, om hans
medborgarskap samt, i förekommande fall, huruvida delgivning önskas
verkställd endast under förutsättning att det kan ske före viss tid. Vid
framställningen skola fogas två exemplar, i huvudskrift eller besannad
avskrift, av den handling som skall delgivas.

Enskild sökande skall dess-
utom förbinda sig att svara för
delgivningskostnaden. Där det
särskilt äskas av Justitiedepar-
tementet, vare han ock pliktig
antingen att nedsätta det belopp,
vartill nämnda kostnad skäligen
kan beräknas, eller att avlämna
löftesskrift av två vederhäftiga
inom riket bosatta *svenska med-
borgare*, vilka en för båda och

Föreslagen lydelse

Enskild sökande skall dess-
utom förbinda sig att svara för
delgivningskostnaden. Där det
särskilt äskas av Justitiedepar-
tementet, vare han ock pliktig
antingen att nedsätta det belopp,
vartill nämnda kostnad skäligen
kan beräknas, eller att avlämna
löftesskrift av två vederhäftiga
inom riket bosatta *personer*, vil-
ka en för båda och båda för en

¹ Senaste lydelse 2000:707.

båda för en borga för kostnaden
såsom för egen skuld.

borga för kostnaden såsom för
egen skuld.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

24 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1971:714) om synemän enligt 9 kap. jordabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Syneman skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han skall vara förtrogen med arrende- och jordbruksförhållandena i länet.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Syneman får inte vara underårig och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han skall vara förtrogen med arrende- och jordbruksförhållandena i länet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

¹ Senaste lydelse 1991:672.

25 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 20 §¹ förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet skall upphöra att gälla vid utgången av år 2002.

¹ Senaste lydelse 1996:1449.

26 Förslag till Förordning om ändring i förord- ningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren

Härigenom föreskrivs att 14 §¹ förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren skall upphöra att gälla vid utgången av år 2002.

¹ Senaste lydelse 1999:771.

27 Förslag till Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

Härigenom föreskrivs att 24 § åklagarförordningen (1996:205) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som efter juris kandidatexamen eller juristexamen har förvärvat notariemeritering får antas till åklagaraspirant.

Med svensk juris kandidatexamen och juristexamen jämställs juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning är mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, skall sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov.

Föreslagen lydelse

24 §

Den som efter juris kandidatexamen eller juristexamen har förvärvat notariemeritering *och som är svensk medborgare* får antas till åklagaraspirant.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

28 Förslag till Förordning om ändring i förord- ningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

Härigenom föreskrivs att 27 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställning som kanslichef eller revisionssekreterare.

Revisionssekreterarna skall vara lagfarna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

29 Förslag till Förordning om ändring i förord- ningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten

Härigenom föreskrivs att 26 § förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställning som kanslichef eller regeringsrättssekreterare.

Regeringsrättssekreterarna skall vara lagfarna. Om kunskaper om ett särskilt rättsområde behövs får även den som inte är lagfaren anställas som regeringsrättssekreterare.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

30 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 38 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Andra anställningar beslutas av hovrätten.

Endast den som är svensk medborgare får *inneha eller utöva anställningar som chef för den administrativa enheten, som hovrättsfiskal eller som hovrättsfiskalsaspirant.*

Endast den som är svensk medborgare får *antas till hovrättsfiskalsaspirant.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

31 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammar-rättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 38 § förordningen (1996:380) med kammar-rättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Andra anställningar beslutas av kammarrätten.

Endast den som är svensk medborgare får *inneha eller utöva anställningar som chef för den administrativa enheten, som kammarrättsfiskal eller som kammarrättsfiskalsaspirant.*

Endast den som är svensk medborgare får *antas till kam-marrättsfiskalsaspirant.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

32 Förslag till Förordning om ändring i förord- ningen (1996:381) med tings- rättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 44 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 §

Tingsnotarier anställs genom beslut av Domstolsverket enligt föreskrifter i notarieförordningen (1990:469).

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som tingsnotarie.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

33 Förslag till Förordning om ändring i förord- ningen (1996:382) med länsrättsin- struktion

Härigenom föreskrivs att 39 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §

Länsrättsnotarier anställs genom beslut av Domstolsverket enligt föreskrifter i notarieförordningen (1990:469).

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som länsrättsnotarie.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003

34 Förslag till
Förordning om ändring i förord-
ningen (1997:898) med instruktion
för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten skall upphöra att gälla vid utgången av år 2002.

Del I

Bakgrund

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslöt den 28 januari 1999 att tillkalla en särskild utredare, vilken utsågs den 16 mars samma år, för att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. Av direktiven (dir. 1999:4) framgår att den ledande principen för arbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Enligt regeringen skall det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap. Sådana skäl kan enligt regeringen t.ex. vara hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Uppdraget har en generell inriktning. Vissa frågor eller särskild lagstiftning har dock uttryckligen undantagits från utredarens uppdrag, nämligen:

- skyddet mot landsförvisning,
- frågor om medborgarskap knutna till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
- lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap,
- utlänningslagen (1989:529),
- rösträtt och valbarhet till riksdagen,
- rösträtt vid val till EU-parlamentet och
- frågor som har tagits upp i betänkandet En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72).

I direktiven anges följande riktlinjer för utredningsarbetet. Utredaren skall

- kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap,

- analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär, såväl för den enskilde som inte är svensk medborgare som för samhället i stort,
- pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar eller andra åtgärder samt
- särskilt analysera skälen för och emot att i lagar och andra författningar i olika avseenden göra skillnad mellan å ena sidan medborgare i andra medlemsstater i EU, å andra sidan utlänningar i övrigt.

Utredaren åläggs att i relevanta delar samråda med Demokratiutredningen (SB 1997:01) samt ta del av resultaten av arbetet inom 1997 års medborgarskapskommitté.

I direktiven anges slutligen att om översynen kan tänkas resultera i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige skall detta redovisas till regeringen, eftersom regeringen då bedömer att parlamentarisk medverkan kan komma att behövas.

Utredaren redovisade i skrivelse till regeringen den 30 november 1999 sin preliminära inställning i frågan om vilka reformbehov som förelåg samt anförde att det fortsatta utredningsarbetet borde utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté, bilaga 2.

Regeringen beslutade den 27 januari 2000 att Utredningen om medborgarskapskrav från och med den 1 februari samma år skulle utföra sitt arbete som en parlamentarisk kommitté. Av tilläggsdirektiven (dir. 2000:3), bilaga 3, framgår att de förutsättningar som angavs i de ursprungliga direktiven även gäller för kommitténs arbete. Dagen för slutredovisning av uppdraget ändrades dock till den 1 december 2000.

1.2 Genomförandet

Utredningen påbörjade sitt arbete i maj 1999 då sekretariatet tillsattes. Utredningen hade fem expertsammanträden. Efter övergången till en parlamentarisk kommitté har kommittén fortsatt arbetet med utgångspunkt från utredningens kartläggning. Vi har hållit åtta sammanträden. Därutöver har ytterligare två expertsammanträden hållits.

Ett första led i utredningsarbetet har varit att kartlägga vilka krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap som finns i dagens lagstiftning. Kartläggningen omfattar ett mycket stort antal lagar och andra författningar. Arbetet med att finna motiven till medborgarskapskraven har krävt omfattande studier av förarbetena

till lagstiftningen. Utgångspunkter och avgränsningar för kartläggningsarbetet redovisas i kapitel 3.

För att vidga kunskaperna inom olika rättsområden och utröna effekterna av medborgarskapskraven har vi inhämtat synpunkter från myndigheter, organisationer m.fl. som berörs av kraven. Sammanträffande har ägt rum med Integrationsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen (SÄPO), Försvarsmakten, Utvecklingsrådet för den statliga sektorn, Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration, vissa organisationer som har ledamöter i rådet samt Samarbetsorganet för invandrare (SIOS). Vi har även varit i kontakt med Sveriges advokatsamfund, Riksskatteverket, Riksåklagaren, Sametinget samt den särskilde utredaren i Demokratiutredningen m.fl. Avdelningsdirektören Raouf Ressaissi, Integrationsverket och generaldirektören Björn Körlof, Styrelsen för psykologiskt försvar har hållit föredrag inför kommittén.

2 Grundläggande frågor med anknytning till medborgarskap

2.1 Inledning

Med begreppet medborgarskap avses i rättslig mening det formella förhållandet mellan en individ och en stat i fråga om rättigheter och skyldigheter. Medborgarskapet kan sägas vara en rättslig kvalitet, till vilken lagstiftningen knyter vissa rättsverkningar. Medborgarskapet har både en formell och en materiell sida.

Den *formella sidan* berör frågan om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en person skall anses vara medborgare i en stat. Enligt folkrätten bestämmer varje stat själv genom sin lagstiftning vilka personer som skall räknas som dess medborgare. Någon form av naturlig samhörighet mellan individen och staten, t.ex. att personen är född där eller har föräldrar som är medborgare i den staten, måste dock föreligga. Ett förvärv av medborgarskap utan någon anknytning till landet är inte folkrättsligt tillåtet. Reglerna om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (MedbL), som trädde i kraft den 1 januari 1951 (se avsnitt 2.2.2).

Den formella medborgarskapslagstiftningen har varit föremål för en genomgripande översyn. 1997 års medborgarskapskommitté har bl.a. haft i uppdrag att se över MedbL samt utreda vissa frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. Kommittén redovisade i mars månad 1999 sitt uppdrag i slutbetänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34). Under försommaren år 2000 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till en ny lag om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147). Förslaget presenteras i avsnitt 2.2.3. Riksdagen kommer att ta ställning till propositionen i början av år 2001.

Den *materiella sidan* handlar om medborgarskapets innebörd och rättsliga betydelse. Detta framgår normalt inte av medborgarskapslagstiftningen utan får sökas bl.a. i enskilda lagar, t.ex. regeringsformens bestämmelse att den som innehar eller utövar domartjänst skall vara svensk medborgare (11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen).

Vårt uppdrag omfattar endast den materiella lagstiftningen (se avsnitt 2.3). MedbL är såsom tidigare redovisats uttryckligen undantagen från uppdraget. Medborgarskapslagstiftningen och förändringar av denna kan dock vara av intresse för vår bedömning om de medborgarskapskrav som uppställs i den materiella lagstiftningen skall finnas kvar eller tas bort. Det bör vidare framhållas att medborgarskapskrav som uppställs i olika sammanhang utan stöd i lag eller annan författning faller utanför vårt uppdrag. Det förekommer t.ex. att arbetsgivare kräver svenskt medborgarskap för andra anställningar och uppdrag än sådana där medborgarskapskravet föreskrivs i författning. Regleringen i lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet syftar bl.a. till att motverka förekomsten av sådana krav.

Medborgarskapet har förutom en rättslig betydelse också en informell betydelse. Kunskaperna om vad medborgarskapet faktiskt betyder för människor är emellertid mycket begränsade.¹

2.2 Den formella medborgarskapsrätten

2.2.1 Grundläggande principer

MedbL bygger på härstamningsprincipen, som innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för vilket medborgarskap ett barn skall få vid födelsen. Denna princip tillämpas även av våra nordiska grannländer samt av de flesta staterna i Europa i övrigt. Andra länder – t.ex. USA och flertalet av de sydamerikanska – har i stället territorialprincipen som huvudregel, vilket innebär att medborgarskap i första hand förvärfvas på grund av födelse inom statens territorium.

Beträffande tillämpningen av härstamnings- respektive territorialprincipen kan sägas att de i vissa fall kombineras med varandra på sådant sätt att ett lands lagstiftning visserligen i huvudsak bygger på den ena principen, men att det också finns inslag av bestämmelser som är hänförliga till den motsatta principen.

Ytterligare viktiga grundläggande principer som präglar den nuvarande MedbL är en strävan att undvika dubbelt medborgarskap och statslöshet.

¹ Medborgarskapets informella betydelse har belysts av 1997 års medborgarskapskommitté, se SOU 1999:34 s. 130 ff.

2.2.2 Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap

I det följande redovisas endast huvudprinciperna för förvärv och förlust av svenskt medborgarskap. En utförlig genomgång av bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap finns bl.a. i betänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 40 ff).

Enligt lagen om svenskt medborgarskap (MedbL) kan svenskt medborgarskap förvärvas på tre olika sätt, dels automatiskt när ett visst faktum inträffar (ett barns födelse eller äktenskap mellan dess föräldrar), dels efter anmälan och kontroll om vissa formalia är uppfyllda, dels efter ansökan som underkastas en fri prövning.

Enligt 1 § MedbL förvärvar barn svenskt medborgarskap vid födelsen om modern är svensk medborgare eller 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. Hittebarn som anträffas här i riket anses såsom svensk medborgare intill dess annat utröns. Ett barn som inte fyllt tolv år och som adopteras av svensk medborgare blir vid adoptionen som regel automatiskt svensk medborgare (1 a §).²

Ingår svensk man äktenskap med utländsk kvinna, blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare, om det är ogift och inte har fyllt arton år (2 §). Barn som inte förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 2 § MedbL kan under vissa särskilt angivna förutsättningar förvärva medborgarskap efter anmälan av vårdnadshavare (2 a §).

Bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap genom långvarig hemvist i Sverige finns i 3 § MedbL. Bland annat föreskrivs att utlänning, som oavbrutet haft sitt hemvist i riket från det hon eller han fyllt sexton år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år, förvärvar svenskt medborgarskap genom att, efter det hon eller han fyllt tjugooett år men inte tjugotre år, hos Migrationsverket³ skriftligen anmäler sin önskan att bli svensk medborgare. För sökande som saknar medborgarskap eller som förlorar det utländska medborgarskapet vid förvärv av svenskt medborgarskap finns

² Detta gäller dock inte i de fall då ett utländskt adoptionsbeslut har automatisk giltighet i Sverige till följd av en bestämmelse i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. I sådant fall krävs att barnet ansöker om naturalisation enligt 6 § MedbL.

³ Statens invandrarverk har bytt namn till Migrationsverket. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2000 (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159).

särskilda föreskrifter i samma lagrum. Till grund för bestämmelsen ligger uppfattningen att en person som har vuxit upp och fått sin utbildning här, rimligen skall ha rätt att bli svensk medborgare om hon eller han själv önskar det.

I 4 § MedbL ges möjlighet för en person, som förlorat sitt svenska medborgarskap, att under vissa förutsättningar återfå svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. För att återfå svenskt medborgarskap krävs att sökanden blivit svensk medborgare vid födelsen, oavbrutet haft sitt hemvist i Sverige intill arton års ålder, samt dessutom har hemvist här sedan två år.

I 5 § regleras bl.a. under vilka förutsättningar ett ogift barn får svenskt medborgarskap genom att barnets far och/eller mor förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan enligt 3 § eller 4 § samma lag.

De centrala bestämmelserna beträffande förvärv av svenskt medborgarskap finns i 6 § första - tredje stycket MedbL. Paragrafen reglerar villkoren för erhållande av svenskt medborgarskap genom naturalisation⁴ och första - tredje stycket har följande lydelse.

Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt 18 år,
3. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i landet, samt
4. fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.

Även om villkoren enligt första stycket 2-4 inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,

1. om det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare,
2. om sökanden tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller
3. om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap.

Även om kravet på styrkt identitet enligt första stycket 1 inte kan uppfyllas får naturalisation beviljas, om sökanden sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den identitet han uppger är riktig.

Huvudregeln vid förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan är att sökanden inte tillåts ha kvar sitt utländska medborgarskap. Om det utländska medborgarskapet inte förloras automatiskt vid förvärv av det svenska, kan det som villkor för svenskt medborgarskap föreskrivas att

⁴ Med naturalisation avses att en utlänning genom särskilt beslut upptas till en stats medborgare.

sökanden inom viss tid visar att han eller hon erhållit medgivande till befrielse från det utländska medborgarskapet. I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas om naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under arton år (6 § femte - sjätte stycket).

I 7 § MedbL regleras vad som gäller i fråga om automatisk förlust av svenskt medborgarskap genom förvärv av utländskt medborgarskap. Syftet med bestämmelsen är att undvika dubbelt medborgarskap. Svenskt medborgarskap förloras bl.a. av den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig har haft hemvist och inte heller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige förlorar under vissa förutsättningar sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugotvå år (8 §).

Migrationsverket⁵ får enligt 9 § MedbL på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans eller hennes svenska medborgarskap.

2.2.3 Förslag till ny lag om svenskt medborgarskap

Genom beslut av regeringen tillsattes 1997 års medborgarskapskommitté med uppdrag att se över MedbL samt att utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen (dir. 1997:5). I uppdraget ingick att kommittén skulle överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status. Kommittén fick senare genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:50) i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap. I kommitténs direktiv angav regeringen bl.a. att den svenska medborgarskapslagstiftningen även fortsättningsvis borde bygga på härstamningsprincipen. Regeringen framhöll vidare att undvikande av statslöshet var en viktig utgångspunkt och att kommittén borde överväga om ytterligare åtgärder kunde vidtas för att underlätta för statslösa personer att bli svenska medborgare. Kommittén redovisade huvuddelen av sitt uppdrag i slutbetänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34).⁶ Efter remissbehandling och yttrande från Lagrådet överlämnade regeringen den 8 juni 2000 propositionen Lag om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147) till riksdagen. Regeringen föreslår att den nya

⁵ Tidigare Statens invandrarverk.

⁶ I delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162) behandlade kommittén frågeställningar som hänger samman med kravet på styrkt identitet vid ansökan av svenskt medborgarskap. Delbetänkandet ledde till en ändring i 6 § MedbL (prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3, rskr. 1998/99:27, SFS 1998:1453).

medborgarskapslagen skall träda i kraft den 1 juli 2001. Riksdagen kommer att ta ställning till propositionen i början av år 2001.

I det följande lämnas en kort redogörelse för regeringens överväganden och förslag som i huvudsak bygger på 1997 års medborgarskapskommittés slutbetänkande. I sammanhanget bör noteras att en person som har dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap, varav ett är svenskt, betraktas som svensk medborgare i den svenska rättsordningen. Medborgarskapskrav i lagstiftningen utgör därför som regel inte något hinder för en sådan person.

Huvudpunkterna i regeringens förslag (prop. 1999/2000:147)

Dubbelt medborgarskap⁷

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan gammalt på att dubbelt medborgarskap i princip bör undvikas. Samhällsutvecklingen har emellertid medfört att människor i allt högre utsträckning känner verklig och djup anknytning till mer än ett land. I takt därmed har önskemålen om att få vara medborgare i mer än ett land blivit allt fler. I propositionen framhåller regeringen följande fördelar av ett dubbelt medborgarskap.

Bland de praktiska fördelar för enskilda som följer av dubbelt medborgarskap märks en möjlighet att utan särskilt tillstånd kunna bosätta sig och arbeta i vart och ett av medborgarskapsländerna. Ytterligare en fördel är att det enkelt, utan hänsyn till eventuella visumregler, går att besöka ursprungslandet. Det är självfallet även så att möjligheten att behålla det gamla medborgarskapet i olika avseenden underlättar för de människor som har tankar på att förr eller senare återvända till sitt ursprungsland. Sett från den enskildes synpunkt medför dubbelt medborgarskap vidare som regel en möjlighet att delta i parlamentsvalet i de länder där han eller hon är medborgare. En person som har mer än ett medborgarskap har därmed möjlighet att påverka den demokratiska utvecklingen i flera länder.

För den enskilde kan det vara svårt att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap med allt vad det bär med sig i form av identitet, traditioner och kulturarv. Att det för dessa människor upplevs som angeläget att ha dubbelt medborgarskap är lätt att förstå, i synnerhet om de har planer på att i ett senare skede återvända till ursprungslandet. I förlängningen kan även den trygghet som det innebär att ha det gamla medborgarskapet kvar bidra till ökad trivsel och en snabbare integrering i det nya samhället. Att få svenskt

⁷ Med begreppet dubbelt medborgarskap avses att en person har fler än ett medborgarskap (a.a. s. 17).

medborgarskap kan också i sig ses som ett viktigt led i integrationsprocessen. Detta talar för en mer öppen attityd till dubbelt medborgarskap, men också för att underlätta för barn och ungdomar att förvärva svenskt medborgarskap. Att som i dag kräva att sökanden skall avsäga sig det gamla medborgarskapet vid en ansökan om svenskt medborgarskap kan avhålla många från att söka medborgarskap. Detta kan i sin tur motverka integrationen i det svenska samhället.

Regeringen konstaterar att önskemålen från enskilda att få ha dubbelt medborgarskap dock måste ställas mot de skäl mot dubbelt medborgarskap som är grunden för den nuvarande principen. Enligt regeringen är det därför nödvändigt att göra en samlad bedömning av för - respektive nackdelar med dubbelt medborgarskap, varvid den nuvarande ordningen bör bestå endast om betydande nackdelar kan påvisas med en ordning som i större utsträckning än i dag tillåter dubbla medborgarskap. Regeringen framhåller att vid denna bedömning bör även vägas in att det finns ett stort antal personer med dubbelt medborgarskap bosatta i Sverige och att de undantag från huvudregeln som finns innebär att principen om undvikande av dubbelt medborgarskap redan i dag måste betraktas som i betydande grad modifierad.

Regeringen behandlar främst fyra områden där problem kan uppstå till följd av att personer innehar dubbla medborgarskap, nämligen röst-rätten och valbarheten i flera länder, möjligheterna att ge konsulärt bistånd, skyldigheten att fullgöra värnplikt samt säkerhetsaspekter. Enligt regeringen utgör inte något av dessa områden ett hinder mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut. Regeringen redovisar sitt ställningstagande till frågan om dubbelt medborgarskap enligt följande.

Trots att det, som tidigare nämnts, redan i dag finns ett stort antal personer bosatta i Sverige med dubbelt medborgarskap har det inte framkommit några tecken på att detta skulle ha medfört några mer påtagliga problem. Med hänsyn till det höga antalet borde eventuella problem av annan än obetydlig art ha visat sig vid det här laget. Att så inte skett kan tas till intäkt för att problemen är av begränsad omfattning.

De svenska erfarenheterna ligger väl i linje med vad som framkommit i kommitténs internationella undersökning. De länder som tillåter dubbelt medborgarskap har i sina svar till kommittén således inte gett uttryck för att denna hållning i sig skulle ha skapat några problem av betydelse.

Den internationella utvecklingen får för övrigt sägas innebära att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning. Inte något av de länder som ingår i kommitténs undersökning redovisar planer på att minska möjligheterna till dubbelt medborgarskap utan förekommande strömningar rör sig i stället åt andra hållet. Ett annat uttryck för den internationella

utvecklingen är att 1997 års konvention, till skillnad från 1963 års konvention, är neutral i frågan.

Mot denna bakgrund och med beaktande av den genomgång som gjorts framstår nackdelarna som kan följa av dubbelt medborgarskap som relativt begränsade. Därför väger enligt regeringens mening de enskildas intresse av att få inneha dubbelt medborgarskap tyngre än de nackdelar som kan vara förknippade med sådant innehav. Det bör därför bli fullt ut tillåtet att ha dubbelt medborgarskap. Detta innebär att nu gällande bestämmelser i MedbL som tar sikte på att begränsa dubbelt medborgarskap inte bör få någon motsvarighet i den nya lagen.

Medborgarskap efter svensk far

Regeringen föreslår att ett barn med svensk far alltid skall förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föds i Sverige. Detta bör enligt regeringen gälla även om fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare.

I fråga om barn som föds utomlands – och som har svensk far – föreslår regeringen att det införs en möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.

Svenskt medborgarskap genom adoption

Regeringen – som anser att adoptivbarn i fråga om medborgarskap så långt möjligt skall vara likställda med andra barn – föreslår att även ett utomnordiskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige på grund av lag skall medföra automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för adoptivbarnet om någon av personerna som adopterar är svensk medborgare och barnet inte har fyllt tolv år.

Statslösa barn och ungdomar

Ett barn som föds i Sverige förvärvar inte alltid ett medborgarskap vid födelsen. Således blir t.ex. ett barn som föds i Sverige statslöst om båda föräldrarna är statslösa. Detsamma gäller om två föräldrar – som visserligen har medborgarskap men vars länder tillämpar en ordning som innebär att födelse på landets territorium är avgörande för om man skall få det landets medborgarskap – får barn i Sverige. Vidare kan ett barn som föds i Sverige under vissa förutsättningar bli statslöst även om barnet har en svensk far.

Det totala antalet statslösa barn i Sverige, dvs. personer som inte fyllt arton år, uppgick den 31 december 1997 till 4 243. Av dessa barn var 3 883 födda i Sverige.

Regeringen konstaterar i propositionen (s. 35) att undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Den föreslår att ett statslöst barn som föds i Sverige skall kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här. En sådan anmälan skall göras innan barnet fyllt fem år. Ett statslöst barn som kommer till Sverige under sin uppväxt skall kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här sedan minst tre år. Anmälan skall göras innan barnet fyllt arton år. Anmälan kan också göras efter det att en statslös person fyllt arton år men innan denne fyllt tjugo år. Då krävs att denne har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist i landet sedan han eller hon fyllde femton år.

Barn och ungdomar med enbart utländskt medborgarskap

Regeringen föreslår att barn med utländskt medborgarskap skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och dessutom har hemvist här sedan fem år. En sådan anmälan skall göras innan barnet fyllt arton år.

Anmälan kan också göras efter det att en person med utländskt medborgarskap fyllt arton år men innan denne fyllt tjugo år. Då krävs det att personen har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år.

Enligt regeringen är fördelarna med att underlätta för de nu aktuella barnen att få svenskt medborgarskap främst att det kan bidra till integrationen i det svenska samhället. Barn som föds här i landet kommer i många fall också att tillbringa hela sin uppväxt och resten av sitt liv här. Genom att förenkla villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap visar Sverige att barnen är välkomna och att de betraktas som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen.

Återvinning av svenskt medborgarskap

Regeringen föreslår att återvinning av svenskt medborgarskap skall vara möjlig för den som har fyllt arton år och har haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före arton års ålder och som dessutom har hemvist här sedan två år. Som en konsekvens av förslaget i fråga om

dubbelt medborgarskap bör det enligt regeringen inte krävas att sökanden i samband med återvinningen befriar sig från sitt utländska medborgarskap. Möjligheten till återvinning bör stå öppen även för den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap på annat sätt än genom födelsen.

Ytterligare villkor för naturalisation

Regeringen föreslår att utöver nu gällande krav skall som ytterligare villkor för naturalisation föreskrivas att sökanden skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige samt vad gäller den som är statslös eller att bedöma som flykting i enlighet med 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529), att denne skall ha haft hemvist i Sverige sedan fyra år. Förslaget innebär en kodifiering av gällande praxis.

Dispensgrunden "till gagn för landet" i 6 § MedbL

Regeringen föreslår att den särskilda möjligheten att bevilja dispens från något av villkoren för naturalisation om det är till gagn för Sverige att sökanden blir svensk medborgare tas bort. Det skall dock finnas en möjlighet att bevilja dispens om det finns särskilda skäl. Den som är sambo med en svensk medborgare skall jämföras med den som är gift med en svensk medborgare i fråga om möjlighet till dispens. Samma förhållande skall gälla för homosexuella sambor.

Villkorad naturalisation

Regeringen föreslår – som en konsekvens av förslaget om att dubbelt medborgarskap bör tillåtas – att systemet med villkorad naturalisation slopas.

Säkerhetsärenden

Ett av de villkor för förvärv av svenskt medborgarskap som uppställs i 6 § MedbL är att sökanden fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel. Som ett led i prövningen av om detta villkor är uppfyllt begär Migrationsverket i naturalisationsärenden där sökanden fyllt femton år ett s.k. kontrollbesked hos Säkerhetspolisen. Syftet med denna begäran är att utröna om det finns några hinder av säkerhetsmässig karaktär mot att bevilja svenskt medborgarskap.

I de fall då ett medborgarskapsärende visar sig innefatta någon säkerhetsaspekt har Migrationsverket och Utlänningsnämnden getts möjlighet att under vissa förutsättningar överlämna ärendet till regeringen för avgörande. För att ett överlämnande skall få ske på säkerhetsmässiga grunder krävs att ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Då ett överlämnande sker prövar regeringen ärendet som första instans och det finns inte någon möjlighet att överklaga regeringens beslut.

Regeringen föreslår i propositionen att säkerhetsärenden skall avgöras av Migrationsverket som första instans och att verkets beslut i dessa ärenden skall kunna överklagas till regeringen. Såväl den sökande som Rikspolisstyrelsen, om beslutet går parten emot, bör enligt regeringens mening ha rätt att överklaga ett sådant beslut.

Språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället

Regeringen anser att det inte bör ställas krav på språkkunskaper eller kunskaper om det svenska samhället som villkor för att få svenskt medborgarskap.

Information om svenskt medborgarskap

Enligt regeringen bör det vara en uppgift för Integrationsverket att svara för att information om medborgarskapets innebörd utarbetas och att den sprids på lämpligt sätt såväl bland svenska som utländska medborgare och statslösa. Att informera om förutsättningarna för att erhålla svenskt medborgarskap och om anmälningsprocessen bör dock som hittills ankomma på Migrationsverket.

Särskilda ceremonier för nya svenska medborgare

Regeringen anser att det bör hållas särskilda ceremonier för personer som förvärvar svenskt medborgarskap. Enligt regeringen bör detta dock som hittills vara ett frivilligt åtagande för kommunerna.

Tillträde till 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

Enligt regeringens uppfattning råder det inte någon tvekan om att bestämmelserna i förslaget till ny medborgarskapslag står i överens-

stämmelse med 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner konventionen.

2.3 Den materiella medborgarskapsrätten

2.3.1 Den rättsliga utvecklingen

Skillnaderna mellan svenska medborgares och utlänningars rättsliga ställning har minskat genom åren, bl.a. genom 1976 års rösträttsreform då rösträtten och valbarheten i val till kommun- och landstingsfullmäktige utvidgades till att omfatta även utlänningar. Istället för medborgarskapet har bosättningen fått ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället. Utlänningar som har hemvist i Sverige jämställs numera i stor utsträckning med svenska medborgare. Utvecklingen torde vara den samma internationellt sett, inte minst i övriga länder inom den Europeiska unionen (EU).

I Sverige har krav på svenskt medborgarskap successivt tagits bort från lagstiftningen. En mer omfattande översyn av sådana krav redovisades av Diskrimineringsutredningen år 1984. Även Kommunaldemokratiska kommitténs arbete från år 1983 bör nämnas i detta sammanhang.

2.3.2 Tidigare utredningar

Kommunaldemokratiska kommittén

I vissa statliga myndigheter och organ ingår ledamöter som utses av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Till vissa av dessa förtroendeuppdrag är endast svenska medborgare valbara medan detta inte gäller för andra uppdrag. Kommunaldemokratiska kommittén prövade i delbetänkandet Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag (Ds C 1983:4) bl.a. om kravet på svenskt medborgarskap skulle finnas kvar för uppdrag som nämndeman i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Kommitténs majoritet föreslog att kravet på svenskt medborgarskap i stor utsträckning skulle tas bort. De borgerliga ledamöterna förordade i en gemensam reservation att kravet på svenskt medborgarskap skulle behållas. Kommitténs förslag diskuterades senare av Diskrimineringsutredningen och några av kommitténs förslag behandlades i den efterföljande propositionen (prop. 1985/86:7), se nedan.

Diskrimineringsutredningen

Diskrimineringsutredningen, som tillkallades år 1978, hade i uppdrag att göra en översyn av utlänningars rättsliga ställning i Sverige. Enligt direktiven, som anknöt till 1975 års invandrarpolitiska proposition, skulle utredningen bl.a. fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som innebar en olikartad behandling av utländska och svenska medborgare, utan att det fanns starka skäl för det. Diskrimineringsutredningen lade i maj 1984 fram delbetänkandet Om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984:6).

Utredningen konstaterade att det fanns särbestämmelser på åtskilliga områden men att dessa olikheter ibland berodde på sådana omständigheter att särbehandling måste accepteras. De motiv som över huvud taget kunde anses godtagbara i detta avseende var enligt utredningen att det rörde rikets självständighet och oberoende, att det var av betydelse för rikets säkerhet, att det avsåg förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation samt att det rörde betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse. Skillnader kunde även accepteras beträffande anställningar där innehavaren måste fatta beslut rörande enskildas rättsliga ställning eller som innebar myndighetsutövning. Om ett eller flera motiv förelåg, fick tyngden av dem i det speciella fallet avgöra om särbehandling verkligen var nödvändig.

Regeringen anslöt sig i huvudsak till utredningens bedömning. Föredragande statsrådet anförde i propositionen över förslaget (prop. 1985/86:7) att utlänningar med klar anknytning till Sverige skulle beträffande möjligheten att inneha vissa befattningar m.m. inte behandlas annorlunda än svenska medborgare annat än när och i den mån detta var nödvändigt av hänsyn till väsentliga svenska intressen. Hon föreslog därför att kravet på svenskt medborgarskap skulle avskaffas på flera områden, där kravet på anknytning till Sverige kunde tillgodoses på annat sätt. De föreslagna lagändringarna innebar att kravet på svenskt medborgarskap skulle tas bort för ett antal olika anställningar och uppdrag, bl.a. för revisorer i vissa juridiska personer, mäklare, överförmyndare samt ledamöter i överförmyndarnämnd och övervakningsnämnd. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag våren 1986 (bet. LU1985/86:7, rskr. 1985/86:33).

Diskrimineringsutredningen tog inte ställning till medborgarskapets närmare innebörd och flera rättsområden var undantagna från utredningens uppdrag. Utredningen konstaterade att intressekonflikten mellan, å ena sidan, en fortsatt strävan mot jämlikhetsmålet och, å andra sidan, ett bevarande av det svenska medborgarskapets värde och övriga synpunkter som ligger bakom krav på svenskt medborgarskap för åtnjutande av vissa rättigheter var högst påtaglig. Den grundläggande

utgångspunkten som utredningen tillämpade vid sin genomgång av ett stort antal bestämmelser var att ”söka rätta ut gränslinjen mellan det tillåtna och det otillåtna, snarare än att föreslå någon omfattande förskjutning av den”.⁸

2.4 Ett förändrat samhälle

På några decennier har Sverige genom invandring blivit ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. År 1998 uppgick Sveriges befolkning till drygt 8 850 000 personer. Av dessa var knappt 970 000 födda i utlandet. Antalet utländska medborgare som bodde i Sverige vid samma tidpunkt uppgick till nästan 500 000. Cirka 20 procent av de utländska medborgarna var födda i Sverige. Motsvarande statistiska data tjugo år tidigare framgår av tabell 1. Uppgifterna avser antalet folkbokförda personer per den 31 december.⁹ Enligt 1997 års medborgarskapskommitté finns det omkring 300 000 personer i Sverige som har dubbelt medborgarskap¹⁰. I SCB:s statistik redovisas dessa som svenska medborgare. Statslösa och personer med okänt medborgarskap räknas däremot till kategorin utländska medborgare.

⁸ Ds A 1984:6 s. 127.

⁹ Asylsökande och andra utlänningar i Sverige som av olika skäl inte är folkbokförda omfattas således inte av redovisad statistik.

¹⁰ Kommitténs beräkning av antalet i Sverige boende personer med dubbelt medborgarskap bygger på uppskattningar per den 31 december 1997 (SOU 1999:34 s. 173 f).

Tabell 1**Befolkning, utrikes födda och utländska medborgare år 1978 och 1998**

<i>Sverige</i>	<i>År 1978</i>	<i>År 1998</i>
folkmängd	8 284 437	8 854 322
födda i utlandet	602 892	971 383
utländska medborgare	424 188	499 931

Antalet personer som är födda i utlandet har ökat med cirka 60 procent under de senaste 20 åren. Ökningen av antalet utländska medborgare under samma period har däremot endast varit cirka 18 procent.

Källa: SCB:s befolkningsregister.

I lagstiftningen görs ibland skillnad mellan medborgare från nordiska länder, medborgare från en stat inom EU (unionsmedborgare) och medborgare från andra länder, se t.ex. bestämmelserna om rösträtt och valbarhet vid kommunala val (kapitel 5). En indelning av de utländska medborgarna år 1998 i dessa tre kategorier framgår av tabell 2. Av tabellen framgår även vilka kontinenter den sistnämnda kategori utländska medborgare kom ifrån.

Tabell 2**Nordiska medborgare, unionsmedborgare och övriga utländska medborgare år 1998**

<i>Medborgarskap</i>	<i>Antal</i>
Norden utom Sverige	159 717
EU utom Norden	52 177
Europa utom EU och Norden	114 201
Afrika	27 734
Nordamerika	14 747
Sydamerika	17 932
Asien	100 469
Oceanien	2 112
Sovjetunionen	876
Okänt	4 412
Statslösa	5 554
Summa utländska medborgare	499 931

Knappt 60 procent av de utländska medborgarna i Sverige är medborgare i länder utanför Norden och EU.

Källa: SCB:s befolkningsregister, folkmängd efter medborgarskap 1900-1998.

Av tabell 2 kan utläsas att det i Sverige år 1998 fanns cirka 160 000 medborgare från något av våra nordiska grannländer, cirka 52 000 medborgare från en stat inom EU (exkl. Danmark och Finland)¹¹ och cirka 288 000 medborgare från övriga länder.

Parallellt med en ökande invandring har en internationalisering i vidare mening ägt rum. Det tydligaste utslaget av denna process är det svenska medlemskapet i EU, som bl.a. inneburit att olika rättigheter som tidigare tillkom endast svenska medborgare numera också kommer medborgare i andra medlemsstater i EU till del.

Integrationsprocessen och medborgarskapets betydelse för denna behandlas i avsnitt 2.5. Därefter redovisas den internationella regleringen avseende medborgarskap, avsnitt 2.6.

2.5 Medborgarskap och integration

Integrationspolitiken

I samband med att Sverige för första gången fick en samlad invandringspolitik, lade riksdagen år 1968 fast ett övergripande jämlikhetsmål som innebar en strävan mot att lika rättigheter och skyldigheter skulle gälla för utlänningar och för svenska medborgare (prop. 1968:142).

År 1975 antog riksdagen riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan (prop. 1975:26, bet. 1975:InU6, rskr. 1975:160). Föredragande statsrådet konstaterade att det återstod få skillnader mellan utländska och svenska medborgares rättsliga ställning och framhöll att en strävan också i fortsättningen borde vara att avlägsna återstående skillnader i lagstiftningen. Riksdagens beslut innebar ett klart avståndstagande från en assimilationspolitik. Invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas. Genom att invandrarpolitiken i så stor utsträckning kom att rikta sig till invandrare som grupp och därmed ställde invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum, bidrog den till att invandrarskap förknippades med ”annorlundaskap”. Invandrarpolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, kom på ett olyckligt sätt att förstärka en uppdelning av befolkningen i ett ”vi” och ett ”dom” och medverkade därigenom till

¹¹ Antalet unionsmedborgare inklusive Danmark och Finland uppgick vid samma tidpunkt till cirka 177 000 personer.

uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.¹²

I december 1997 beslutade riksdagen om regeringens integrationspolitiska proposition Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Centrala inslag i den nya integrationspolitiken är att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer samt att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter skall gälla för alla i landet oavsett etnisk och kulturell bakgrund. För att den generella politiken skall präglas av den mångfald som finns i samhället, bör enligt regeringen alla vara med och utforma den och ta ansvar för den. Detta kan ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och de demokratiska beslutsprocesserna. Regeringen konstaterade att särskilda insatser bör vidtas för att stimulera invandrades delaktighet i samhällsutvecklingen.

I direktiven som ligger till grund för vårt uppdrag har regeringen framhållit att det för att den nya politiken skall få ett reellt innehåll krävs förändringar och nytänkande i hela samhället. Olika typer av hinder i samhällslivet för personer med utländsk bakgrund - såväl formella som informella - måste enligt regeringen identifieras och i möjligaste mån undanröjas.

Statliga myndigheter och integration

I den integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16) framhöll regeringen att mångfalden i samhället bör genomsyra arbetslivet och att staten har ett särskilt ansvar som föredöme i detta avseende. Denna fråga uppmärksammades även i den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294), som antogs av riksdagen i juni 1998. Regeringen anförde där att myndigheterna bör beakta den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda samt att det är en viktig demokratifråga att statsförvaltningens personal återspeglar den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning.

Under hösten 1998 och våren 1999 beslutade regeringen, mot bakgrund av inriktningen och målen för integrationspolitiken, om olika åtgärder för att få ett integrationsperspektiv att genomsyra utformningen och genomförandet av den allmänna politiken. Bland annat

¹² Prop. 1997/98:16 s. 17 f.

ändrades verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl. i detta syfte. Ändringarna innebär bl.a. att myndigheter fortlöpande skall beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när verksamheten utformas och när den bedrivs.

Den 19 november 1998 beslutade regeringen att varje myndighet till respektive fackdepartement skulle redovisa dels i vilken omfattning myndigheternas mål för kompetensförsörjningen år 1998 uppnåts, dels vilka mål som gäller för myndigheternas kompetensförsörjning budgetåren 1999-2002. Enligt bilaga till beslutet skulle myndigheterna beakta regeringens uttalanden i den integrationspolitiska propositionen om den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland personalen. Mot bakgrund härav skulle myndigheterna också redovisa i vilken mån de vidtog åtgärder för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland personalen. Redovisning lämnades våren 1999.

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen fick genom regeringens beslut den 16 september 1999¹³ förnyat uppdrag att senast den 1 mars varje år¹⁴ till respektive fackdepartement redovisa dels i vilken omfattning myndighetens mål för kompetensförsörjning avseende föregående budgetår uppnåts, dels vilka mål som gäller för myndighetens kompetensförsörjning under innevarande budgetår och de två därpå följande åren. Enligt bilaga till beslutet skall myndigheterna – med beaktande av regeringens uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen – redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planeras att vidtagas för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland personalen.

Lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet trädde i kraft den 1 maj 1999. Enligt 4 § skall arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen genom beslut den 7 oktober 1999¹⁵ åt samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Handlingsplanen skall även avse myndighetens regionala organisation där sådan finns.

Kulturdepartementet har gjort en sammanställning av myndigheternas redovisning till respektive departement. Enligt uppgift från Kulturdepartementet anmärkte flera myndigheter, främst inom Försvars-

¹³ Ju1999/4086/PP.

¹⁴ Beträffande affärsverken senast den 1 april varje år.

¹⁵ Ku 1999/2927/IM.

makten, att det krävs svenskt medborgarskap för anställning hos dem, men de berörde inte frågan om detta var ett hinder för att öka den etniska mångfalden. Endast en myndighet påtalade att krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar hittills hade utgjort hinder för förändring.

Det svenska medborgarskapets betydelse för integrationsprocessen

I 1997 års medborgarskapskommittés¹⁶ uppdrag ingick att utreda och överväga behovet av åtgärder som kunde vidtas för att stärka medborgarskapets status som ett led i integrationsprocessen. Kommittén konstaterade att den dominerande politiska inriktningen under flera decennier hade varit att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap och att förutsättningarna för en större samhörighet i landet hade ökat härigenom. Möjligheten att bli svensk medborgare var enligt kommitténs uppfattning en mycket viktig del i integrationsprocessen. Kommitténs förslag bedömdes ha positiv betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Kommittén utvecklade sin ståndpunkt enligt följande.

Kommitténs uppfattning är att medborgarskapet utgör ett viktigt led i integrationsprocessen. Genom att i olika avseenden underlätta förvärvet av svenskt medborgarskap utgör kommitténs förslag därför en viktig del i strävandena efter att förverkliga de integrationspolitiska målen. Att förenkla förvärvsvillkoren för t.ex. barn som föds i Sverige eller som kommer hit under sin uppväxt innebär att det svenska samhället visar att vi räknar med att barnen hör hit och att vi betraktar dem som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen. Därmed ökar också förutsättningarna för att barnen under sin uppväxt kommer att uppleva samhörighet med Sverige, något som är av stor betydelse för såväl barnen som det svenska samhället. När barnet nått en bit upp i skolåldern kan det svenska medborgarskapet i många fall vidare bidra till att barnet lättare upplever sig som en i mängden i skolgemenskapen och därmed även trivs bättre. Allt detta skapar goda förutsättningar för integration och minskar samtidigt risken för utanförskap.

En annan mycket viktig del av integrationsprocessen var enligt kommittén att det sprids information om det svenska medborgarskapet och dess betydelse. Slutligen föreslog kommittén att det bör hållas särskilda ceremonier för nya medborgare för att markera medborgarskapsförvärvet. För den enskilde kunde ceremonierna bl.a. bidra till att förstärka

¹⁶ Se avsnitt 2.2.3.

känslan av samhörighet, vilket enligt kommittén utgör ett viktigt steg i den enskildes integration.¹⁷ Regeringens bedömning överensstämmer i huvudsak med kommitténs.¹⁸

2.6 EG-rätt och internationella konventioner

Med det svenska medlemskapet i *EU* kom artikel 12 (tidigare art. 6) i EG-fördraget att gälla. Denna utgår från en likabehandlingsprincip som innebär ett förbud mot varje form av diskriminering, direkt eller indirekt, inom EG-fördragets tillämpningsområde på grund av nationalitet. Detta grundläggande förbud kompletteras av mer precist utformade diskrimineringsförbud på olika områden. Undantag finns emellertid från förbudet, t.ex. i fråga om vissa anställningar i staten och andra offentliga organ¹⁹ samt möjligheterna att bosätta sig i ett annat medlemsland. Syftet med bestämmelsen i artikel 12 är att förhindra att andra medlemsstaters medborgare såväl rättsligt som faktiskt sett utsätts för strängare behandling än den egna statens medborgare. Förbudet träffar såväl behandling i två likartade fall som likabehandling av två skilda fall. Det är inte heller tillåtet att förvandla krav på nationalitet till krav på bosättning eller språkkunskaper, om detta inte på rent objektiva grunder kan försvaras.

I EG-fördraget finns även regler om unionsmedborgarskap. Själva begreppet infördes genom artikel 17 (tidigare art. 8). Artikeln föreskriver att varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. I en förklaring knuten till Unionsfördraget klargörs att det gemenskapsrättsliga begreppet uteslutande definieras genom en hänvisning till medlemsstaternas bestämmelser om medborgarskap. Enskilda rättigheter som är förknippade med unionsmedborgarskapet framgår av artikel 18-21 i EG-fördraget. Bland annat regleras rätten att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, deltagande i kommunala val²⁰ och val till Europaparlamentet samt frågor om diplomatiskt skydd i tredje land. Medlemsländernas förhållningssätt till medborgare i tredje land och vilka rättigheter och skyldigheter som skall gälla för dessa berörs inte i EG-fördraget.

¹⁷ SOU 1999:34 s. 330 ff, 338.

¹⁸ Prop. 1999/2000:147.

¹⁹ Se avsnitt 6.5.

²⁰ Se avsnitt 5.3.5.

Europeiska rådet²¹ höll den 15-16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EU. Vid mötet konstaterades²² bl.a. att ”ett gemensamt förhållningssätt måste även utvecklas för att garantera integreringen i våra samhällen av de medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i unionen”. Bland de politiska riktlinjer och konkreta mål som Europeiska rådet enades om angavs en gemensam asyl- och migrationspolitik för EU. De skilda men närbesläktade frågorna om asyl och migration kräver enligt rådet att det utvecklas en gemensam EU-politik varav en del avser en rättvis behandling av medborgare i tredje land.

På medborgarskapsrättens område finns det två konventioner som tillkommit inom ramen för det arbete som bedrivits av *Europarådet*²³. Den första av dessa är 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap, vilken ratificerades av Sverige år 1968. Konventionen har som huvudsakligt syfte att reducera antalet flerfaldiga medborgarskap.

År 1997 antog Europarådets ministerkommitté en ny konvention om medborgarskap som – till skillnad från 1963 års konvention – är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap. Sverige undertecknade konventionen i november 1997 med förbehåll för ratifikation. 1997 års europeiska konvention om medborgarskap trädde i kraft den 1 mars 2000. Regeringen har föreslagit att riksdagen godkänner att den gamla konventionen sägs upp och ersätts av den nya konventionen.²⁴

1997 års konvention om medborgarskap behandlar samtliga aspekter på medborgarskap. I konventionen finns bl.a. regler om icke-diskriminering. Reglerna innebär t.ex. att en konventionsstats medborgarskapsregler inte får innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst. Vidare skall varje stat vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födseln eller har förvärvat medborgarskapet senare (art. 5). Medborgare i en konventionsstat som även har ett annat medborgarskap skall inom den konventionsstats territorium där de har hemvist ha i princip samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i den konventionsstaten (art. 17).

²¹ Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande.

²² Uppgifterna är hämtade från rådets pressmeddelande ”Europeiska rådet i Tammerfors - ordförandeskapets slutsatser” 16-10-1999, nr 200/99.

²³ Europarådet är en sammanslutning av europeiska stater som bildades år 1949 med syfte bl.a. att värna om de mänskliga rättigheterna.

²⁴ Prop. 1999/2000:147 s. 17 f och 65.

Principer rörande icke-medborgare finns i artikel 20. Bestämmelsen berör endast medborgare i en föregångarstat som är stadigvarande bosatta inom det territorium över vilket suveräniteten överförs till en efterträdarstat och som inte har förvärvat medborgarskap i denna stat.

I sammanhanget bör också nämnas den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen med ändringar och tillägg gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219). Enligt konventionens artikel 14 skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Föreskrifter om medborgarskap finns även i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Sverige har ratificerat konventionen. Enligt artikel 7 punkt 1 i konventionen har varje barn rätt att förvärva ett medborgarskap.

Del II

Kartläggning

3 Vår kartläggning av medborgarskapskrav i lagstiftningen

3.1 Inledning

Med begreppet medborgarskapskrav avses i detta sammanhang såväl krav på svenskt medborgarskap som andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. Kartläggningen omfattar även bestämmelser i lagstiftningen som inte uppställer krav på visst medborgarskap i egentlig bemärkelse, men som likväl innebär en olikartad behandling av grupper av invånare på grund av medborgarskap.

De s.k. medborgarskapskraven kan delas in i fyra huvudgrupper:

- fri- och rättigheter i grundlag (kapitel 4),
- rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m. (kapitel 5),
- offentliga anställningar och uppdrag (kapitel 6) och
- övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen (kapitel 7).

I varje kapitel redovisas vilka medborgarskapskrav som uppställs i lagstiftningen samt bakgrund och motiv till nämnda krav. Även sakupplysningar som inhämtats från myndigheter, organisationer etc. återges i anslutning till redovisningen av ifrågavarande medborgarskapskrav. Inhämtade uppgifter redovisas i viss mån även i samband med våra överväganden.

I början av kapitel 6 finns en schematisk översikt av de medborgarskapskrav som behandlas i kapitlet med hänvisningar till relevanta lagrum samt avsnitt där regleringen berörs närmare. Motsvarande översikt avseende kapitel 7 finns i bilaga 6.

I redovisningen använder vi genomgående begreppet utlänning. Härmed avses varje person som inte är svensk medborgare. Begreppet omfattar således både den som är utländsk medborgare och den som är statslös.

3.2 Allmänna utgångspunkter och avgränsningar

I lagstiftningen finns ett mycket stort antal bestämmelser som på något sätt knyter an till begreppet medborgarskap. Det är inte möjligt eller ens meningsfullt att redovisa alla sådana bestämmelser. I många fall rör det sig om självklara avgränsningar i förhållande till utlänningar som inte har någon anknytning till Sverige.

I direktiven anges att den ledande principen för utredningsarbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Härav får anses framgå att kartläggningen av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen skall avse föreskrifter som innebär att utlänningar eller grupper av utlänningar särbehandlas i förhållande till vad som gäller för svenska medborgare. Skillnader mellan medborgare i andra medlemsstater i EU och utlänningar i övrigt skall uppmärksammas särskilt.

Mot bakgrund av den redovisade huvudprincipen har kartläggningen vidare begränsats till att endast omfatta olikartad behandling av utlänningar som har hemvist¹ i Sverige.

Särregler för utländska företag i förhållande till vad som gäller för svenska medborgare eller svenska företag får anses falla utanför vårt uppdrag. Kartläggningen omfattar följaktligen inte utländska juridiska personers rättigheter och skyldigheter i Sverige.

Utifrån de kriterier som tillämpats vid kartläggningsarbetet faller bl.a. följande föreskrifter utanför kartläggningen.

- Enligt vissa bestämmelser i 2 kap. brottsbalken har medborgarskapet betydelse för tillämpligheten av svensk lag på brott som begåtts utomlands.
- Enligt bestämmelser i räddningstjänstförordningen (1986:1107) har unionsmedborgarskapet i vissa fall betydelse för erhållande av behörighet för befattning inom räddningstjänst m.fl. verksamheter.

¹ Begreppet hemvist definieras i svensk rätt bl.a. i 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Den som är bosatt i viss stat anses enligt den definitionen ha hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande. Denna definition anses vägledande också för tolkningen av andra internationellt privat- och processrättsliga bestämmelser.

- Enligt bestämmelser i förordningen (1963:194) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., har medborgarskapet betydelse för frågan om yttrande skall inhämtas från Migrationsverket.

Vår kartläggning omfattar inte heller de medborgarskapskrav som uppställs inom rättsområden som enligt direktiven uttryckligen har undantagits från utredningsuppdraget. Utanför kartläggningen faller således:

- skyddet mot landsförvisning,
- frågor om medborgarskap knutna till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
- lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap,
- utlänningslagen (1989:529),
- rösträtt och valbarhet till riksdagen,
- rösträtt vid val till EU-parlamentet och
- frågor som har tagits upp i betänkandet En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72).

Det finns cirka 370 gällande författningar vari begreppet medborgare eller medborgarskap ingår i författningstexten.² Vi har gått igenom dessa författningar och även på annat sätt strävat efter att fånga upp flertalet medborgarskapskrav i lagstiftningen. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan förekomma ytterligare sådana krav i lagar och andra författningar. Under arbetets gång har det nämligen framkommit att medborgarskapskravet i flera fall endast framgår indirekt, t.ex. genom hänvisning till annat lagrum eller genom föreskrift att den enskilde skall ha erfarenhet som domare, vilket i sin tur förutsätter att denne är svensk medborgare.

I några fall, bl.a. avseende anställningar och uppdrag med anknytning till Försvarsmakten (avsnitt 6.13), är det oklart om medborgarskapskravet omfattas av vårt uppdrag. Sådana gränsdragningsfall redovisas i vår kartläggning och behandlas i övervägandedelen.

² Sökning har gjorts i riksdagens publika databaser, Rixlex, under år 1999.

4 Fri- och rättigheter i grundlag

4.1 Inledning

Till medborgarskapet har historiskt knutits vissa grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. tryck- och yttrandefrihet samt skydd mot frihetsberövande. Fri- och rättigheterna är av sådan vikt att de reglerats i den främsta av alla författningar, nämligen i grundlag. Med grundlag avses de lagar som tillsammans bildar den svenska konstitutionen eller statsförfattningen, nämligen regeringsformen (RF), successionsordningen (SO), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Grundlagens särskilda dignitet markeras genom att stiftande, upphävande eller ändring av bestämmelse i grundlag bl.a. måste ske genom två separata riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval.¹ Vanlig lag antas efter ett riksdagsbeslut.² Begreppet förordning används som beteckning på författningar som beslutas av regeringen. Före den 1 januari 1975, då den nuvarande RF trädde i kraft, användes beteckningarna på annat sätt. Förordning var beteckningen på vissa föreskrifter beslutade av riksdagen ensam (eller i ännu äldre tider av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt) och lag stod för föreskrifter beslutade av riksdagen och Kungl. Maj:t tillsammans. För föreskrifter beslutade av Kungl. Maj:t ensam användes ofta beteckningen kungörelse. Också andra beteckningar förekom, t.ex. brev, instruktion, stadga och reglemente. Dessa beteckningar med sin gamla betydelse är ännu inte helt utmönstrade ur regelbeståndet.³ På nivån under riksdagen och regeringen - myndighetsföreskrifter - förekommer olika beteckningar som riktlinjer, kungörelser, föreskrifter etc.

I detta kapitel redovisas de grundläggande fri- och rättigheterna i RF, TF och YGL samt analyseras i vilken mån utlänningar särbehandlas. Framställningen är av en nödvändighet komplicerad, framförallt såvitt gäller regeringsformens bestämmelser. Den

¹ 8 kap. 15 § RF.

² 8 kap. 17 § RF. Den nuvarande riksdagsordningen (RO) intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. För stiftande, upphävande eller ändring av dess huvudbestämmelser gäller särskilda procedurregler, se 8 kap. 16 RF.

³ Ds 1998:66 Riktlinjer för författningsskrivning.

särbehandling som föreligger på detta område mellan svenska medborgare och utlänningar har flera dimensioner. I vissa fall särbehandlas utlänningar direkt i grundlag. I andra fall är utlänningar jämställda enligt grundlag medan det i vissa av dessa situationer finns en ventil som möjliggör särbehandling i föreskrift av lägre rang. En ytterligare dimension är att det föreligger skillnader i vilka regler som skall iakttas vid inskränkningar av svenska medborgares respektive utlänningars fri- och rättigheterna.

I avsnitt 4.2 ges en allmän beskrivning av de grundläggande fri- och rättigheterna i RF och lämnas en kort redovisning av samtliga fri- och rättigheter i RF, den s.k. fri- och rättighetskatalogen. I avsnittet lämnas även en kort beskrivning av vissa regler som måste iakttas vid inskränkning av dessa, de s.k. materiella skyddsreglerna. I avsnitt 4.3 ges en allmän beskrivning av skyddet för utlänningars fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Regleringen i detta kapitel i RF och motiven till särbehandlingen av utlänningar redovisas utförligt i avsnitt 4.4-4.5.

Utöver föreskrifterna om grundläggande fri- och rättigheter finns det ytterligare ett antal föreskrifter i RF enligt vilka det uppställs krav på svenskt medborgarskap. Av 3 kap. 2 och 10 §§ RF framgår att endast svenska medborgare har rösträtt och är valbara vid val till riksdagen. Bestämmelserna faller dock utanför vårt uppdrag (se avsnitt 3.2). I kapitel 6 redovisas medborgarskapskrav för offentliga anställningar och uppdrag som har stöd i bl.a. en bestämmelse i RF - 11 kap. 9 § tredje stycket.

I avsnitt 4.6-4.7 redovisas skillnader mellan svenska medborgare och utlänningar såvitt gäller tryckfrihet enligt TF och motsvarande frihet att yttra sig i radio m.m. enligt YGL samt andra fri- och rättigheter relaterade till medborgarskap som uppställs i dessa grundlagar. Kravet på svenskt medborgarskap för jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål behandlas i samband med offentliga anställningar och uppdrag (se avsnitt 6.7.4).

4.2 Grundläggande fri- och rättigheter i RF

4.2.1 Allmänt

Enligt regeringsformens (RF) inledande kapitel utgår all offentlig makt i Sverige från folket (1 kap. 1 § först stycket). Detta begrepp tog ursprungligen sikte på enbart svenska medborgare.⁴ Numera torde begreppet avse även utlänningar som har rösträtt vid val till kommun

⁴ Petrén/Ragnemalm s. 17 och 40 ff.

och landsting, eftersom det ytterst är genom rösträtten som folkstyret utövas. Enligt RF:s inledande kapitel skall vidare den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket). Denna föreskrift kan sägas utgöra grunden för det svenska rättssamhället och utgångspunkten för den detaljerade regleringen om grundläggande fri- och rättigheter som följer i 2 kap. RF. Ett led i den offentliga makten är rättskipningen och domstolarna. Domstolar, liksom förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §).

Rättighetsreglerna i 2 kap. RF har utformats mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden på området; i första hand Europakonventionen.⁵ Rättighetskapitlet i 2 kap. RF i nu föreliggande skick är dock främst uttryck för svenska erfarenheter och värderingar.⁶ Regelverket i kapitlet är komplicerat och svåröverskådligt. Kapitlet innehöll när det trädde i kraft den 1 januari 1975 fem paragrafer. Idag är kapitlet med sina 23 bestämmelser ett lapptäcke med hänvisningar mellan olika bestämmelser.

Som följer av redovisningen nedan (avsnitt 4.3) brukar de grundläggande fri- och rättigheterna delas in i tre kategorier, nämligen fri- och rättigheter (i) som enligt RF är garanterade endast svenska medborgare, (ii) där svenska medborgare och utlänningar är likställda enligt RF och (iii) där svenska medborgare och utlänningar här i riket är likställda enligt RF, men där det i lag är möjligt att meddela andra

⁵ Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen ratificerades av Sverige redan år 1952 men den inkorporerades i svensk lagstiftning först den 1 januari 1995 genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Bestämmelsen innebär en markering av att Europakonventionen skall ha en särskild betydelse utan att konventionen för den skull har status som grundlag. Orsaken till att konventionen inkorporerats genom vanlig lag och inte grundlag är enligt regeringen (prop. 1993/94:117 s. 36) att det i Sverige redan finns en omfattande reglering av fri- och rättigheter, inspirerad av Europakonventionen, i 2 kap. RF och att det bör undvikas att en inkorporering på grundlagsnivå medför en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och hur dessa får inskränkas.

⁶ Inom EU har under senare tid pågått arbete med en EU-stadga om mänskliga rättigheter - en särskild rättighetskatalog. Vid toppmötet i Biarritz den 13-14 oktober 2000 presenterades ett förslag till stadga.

bestämmelser för utlänningar. Av kategorierna är i detta sammanhang primärt endast (i) och (iii) av intresse.

År 1976 förstärktes grundlagskyddet vad gäller fri- och rättigheter genom dels en komplettering och precisering av rättighetskatalogen, dels införandet av 2 kap. 20 § (nuvarande 2 kap. 22 §) vilken reglerar rättighetsskyddet för utlänningar här i riket. Motiven till denna bestämmelse framgår främst av 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75). Regeringen följde i princip utredningsförslaget beträffande utlänningars rättighetsskydd (prop. 1975/76:209) och propositionen antogs av riksdagen (KU 1975/76:56) utan några ändringar vad gällde utlänningars fri- och rättigheter.

Slutligen skall kort endast nämnas bestämmelsen i 13 kap. 10 § andra stycket RF som avser den situationen att Sverige helt eller delvis är ockuperat av främmande makt. I en sådan situation får ett offentligt organ inte i strid med folkrättens regler ålägga svensk medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd. Vi har inte sett anledning att överväga den särbehandling som regeln innebär.

4.2.2 Fri- och rättighetskatalogen

Reglerna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är rättsligt bindande och skall ge de enskilda ett visst skydd gentemot det allmänna. Med det allmänna avses i första hand de organ som handhar rättskipning och förvaltning. Bestämmelserna om de s.k. fackliga friheterna samt skyddet för äganderätten respektive upphovsrätten (17–19 §§), gäller dock även i förhållandet mellan enskilda. Reglerna i 2 kap. riktar sig också till de normgivande organen, men i princip endast inom det offentlighetsrättsliga området. De avser inte att binda riksdagen som lagstiftare inom privaträtten område, med undantag för diskrimineringsförbuden (15 och 16 §§), vilka gäller för all normgivning.

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas utan grundlagsändring medan andra kan begränsas genom lag eller, i vissa undantagsfall, genom annan författning efter bemyndigande i lag, s.k. relativa rättigheter. För att begränsning skall få ske måste vissa materiella krav vara uppfyllda (se avsnitt 4.2.3). Beslut om begränsningar är också underkastade vissa förfaranderegler (12 § tredje stycket) genom ett skyddssystem som träder i funktion på yrkande av minst tio riksdagsledamöter. Dessa

förfaranderegler gäller i princip även vid begränsningar av utlänningars fri- och rättigheter.⁷

I det följande redovisas samtliga fri- och rättigheter som grundlagsfästs i 2 kap. RF, den s.k. fri- och rättighetskatalogen. Dessa tillkommer i första hand svenska medborgare.

De positiva opinionsfriheterna

De positiva opinionsfriheterna framgår av 1 §. Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Av dessa fri- och rättigheter är religionsfriheten absolut medan de övriga är begränsningsbara.

⁷ Möjligheterna att påkalla vilandeförklaring av ett förslag till lag om inskränkning gäller beträffande svenska medborgare bl.a. inte vid förslag till lag som enbart angår viss tystnadsplikt, husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för viss gärning. Motsvarande undantag från skyddssystemet gäller inte vid inskränkning av utlänningars fri- och rättigheter (jfr 22 § tredje stycket). Detta innebär exempelvis att skyddssystemet kan tillämpas på förslag till lag som öppnar möjlighet till husrannsakan gentemot enbart utlänningar, se bl.a. Holmberg/Stjernquist, s. 118 och 141 och debatten om det s.k. bihangsproblemet.

De negativa opinionsfriheterna

I 2 och 3 §§ ges ett skydd för de s.k. negativa opinionsfriheterna. Skyddet är absolut.

Enligt 2 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han eller hon är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.

I 3 § föreskrivs särskilt att anteckning om medborgare i allmänt register inte får utan hans samtycke grundas enbart på hans eller hennes politiska åskådning. Genom ordet "enbart" markeras, att förbudet inte avser att hindra att en persons politiska åskådning antecknas i samband med andra omständigheter, t.ex. begångna brott, som gör att personen i fråga beaktas som en säkerhetsrisk. Förbuden är däremot registrering av politiska åsikter, som sker antingen helt fristående eller tillsammans med uppgifter som saknar varje samband med den politiska åskådningen; även i sistnämnda fall måste nämligen anteckningen anses grundad enbart på den politiska åskådningen. Förbudet bortfaller vid samtycke t.ex. vid registrering av kandidatur i samband med riksdagsval.

Vidare skall enligt andra stycket samma lagrum varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen skiljer sig från flertalet andra fri- och rättigheter genom att den inte innebär att det allmänna måste avstå från att lagstifta på ett visst sätt utan tvärt om ålägger lagstiftaren att stifta och vidmakthålla en viss lagstiftning. Grundlagsbestämmelsen kan aldrig tillämpas direkt av myndigheterna.

De kroppsliga fri- och rättigheterna

Skyddet för den enskildes frihet och säkerhet till person, de kroppsliga fri- och rättigheterna behandlas i 4 – 8 §§.

Enligt 4 § får inte dödsstraff förekomma. Förbudet är absolut och gäller även i krigstid. Varje medborgare är enligt 5 § skyddad mot kroppsstraff, mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. Skyddet är absolut.

I 6 § föreskrivs att varje medborgare även i annat fall är skyddad gentemot det allmänna mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Han eller hon är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet är begränsningsbart.

Enligt 7 § får ingen medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Vidare får ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han eller hon samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid arton års ålder eller senare. Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för de begränsningar som grundlagsregeln själv innehåller. Bestämmelser om förlust av medborgarskap finns i 7-9 §§ lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.⁸

Enligt 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han eller hon är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Skyddet för rörelsefriheten är begränsningsbart. Som exempel på i lag medgivna frihetsberövanden kan i första hand nämnas reglerna om fängelsestraff men också häktning och andra former av tvångsomhändertaganden t.ex. inom sjukvården. Som begränsningar av rörelsefriheten kan nämnas reglerna om reseförbud, värnplikt och skolplikt.

Särskilda rättssäkerhetsgarantier

I 9 – 11 §§ behandlas vissa särskilda rättssäkerhetsgarantier.

Rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden framgår av 9 §. Har annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, skall denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Rätten är absolut. Om verkställigheten av ett av en utländsk domstol ådömt fängelsestraff överflyttas till Sverige, finns dock ingen rätt att få saken domstolsprövad också i Sverige. Detsamma skall i princip gälla vid frihets-

⁸ Genom den nya lagen om medborgarskap som är tänkt att träda i kraft den 1 juli 2001 införs delvis nya bestämmelser, se framställningen i avsnitt 2.2.3.

berövanden av annan anledning än brott eller misstanke om brott. Med prövning av domstol likställs i sådant fall prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Har prövning som nu sagts inte uppdragits åt myndighet som är behörig enligt föreskrifterna där, skall den ankomma på allmän domstol.

I 10 § första stycket förbjuds retroaktiv straffrättskipning. Straff eller annan brottspåföljd får inte åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Med brottspåföljd jämställs förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Vidare föreskrivs ett förbud mot uttagande av retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 § andra stycket). Som huvudregel gäller, att skatt eller statlig avgift inte får uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Om riksdagen finner särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Riksdagen får föreskriva undantag från huvudregeln, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris. Förbuden är absoluta.

Enligt 11 § får domstol inte inrättas för redan begången gärning och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Vidare föreskrivs att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Förbudet mot tillfälliga domstolar är absolut medan domstolsoffentlighet kan begränsas i lag.

Allmänna diskrimineringsförbud

I 15–16 §§ fastslås vissa allmänna diskrimineringsförbud; förbud mot minoritetsdiskriminering och könsdiskriminering. Förbuden är, såsom tidigare påpekats, bindande vid normgivning av alla slag. Enligt 15 § får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att hon eller han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. I 16 § föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Rättigheter med svagt grundlagsskydd

I 17-21 §§ behandlas vissa rättigheter med vad som brukar benämnas svagt grundlagsskydd. De i 12 § fastslagna principerna för rättighetsbegränsningar gäller inte för dessa rättigheter, dvs. rättigheterna i 17-21 §§ kan inskränkas utan att reglerna i 12 § behöver iakttas.

Enligt 17 § har förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal; de s.k. *fackliga friheterna*.

Äganderätten åtnjuter ett visst skydd enligt 18 §. I första stycket föreskrivs att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Andra stycket innehåller vissa föreskrifter om ersättning för förlust m.m.⁹ Oberoende av äganderättsskyddet skall alla enligt sista stycket ha tillgång till naturen enligt allemansrätten.

I 19 § föreskrivs ett skydd för *upphovsrätten*. Författare, konstnärer och fotografer har rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Närings- och yrkesfriheten regleras i 20 §. Utgångspunkt för regleringen är en ekonomisk likhetsprincip. Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. I samma bestämmelse ges en grundlagsförankring av samernas rätt att bedriva renskötsel som den reglerats i lag.

Rätten till grundläggande utbildning slås fast i 21 §. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna skall svara också för att högre utbildning finns.

⁹ Bestämmelsen om äganderättsskyddet som tillkom genom en ändring i RF år 1994 är mycket omdebatterad, se bl.a. Algotsson s. 125 ff. Kommittén om vissa frågor som rör regeringsformen (Ju 1999:13) har bl.a. i uppdrag att göra en översyn av bestämmelsen (dir. 1999:7). Kommitténs arbete i denna del skall vara avslutat senast den 31 december 2000.

Undantag från RF:s tillämpningsområde

Tryckfriheten och motsvarande *frihet att yttra sig i radio m.m.* är undantagna från RF:s tillämpningsområde, eftersom dessa exklusivt regleras i TF och YGL, se avsnitt 4.6-4.7.

4.2.3 De materiella skyddsreglerna

I 2 kap. RF anges uttryckligen vilka fri- och rättigheter som tillkommer svenska medborgare. Vissa av dessa rättigheter kan begränsas för svenska medborgare genom lag eller, i några få fall, genom annan författning (12 § första stycket). För begränsning ställs dock upp vissa generella krav genom *de materiella skyddsreglerna* i 12 § andra stycket samt 13 och 14 §§.

Enligt 12 § andra stycket gäller följande.

- Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (första meningen).
- Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (andra meningen).
- Begränsning får ej heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (tredje meningen).

Vissa ytterligare begränsningar gäller enligt 13 och 14 §§ beträffande yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet och föreningsfrihet.

Omfattningen av skyddet för utlänningars fri- och rättigheter följer dels direkt av 22 §, dels av bestämmelsen motsatsvis (*e contrario*). Enligt 22 § första stycket är utlänningar på vissa områden helt likställda med svenska medborgare. Enligt bestämmelsens andra stycke är utlänningar likställda med svenska medborgare även inom vissa andra områden men skyddet kan på dessa områden begränsas i lag. En närmare beskrivning av regleringen ges i avsnitt 4.5. Flera av dessa fri- och rättigheter kan inskränkas även för svenska medborgare (se mer om detta sist i avsnitt 4.3).

Att särskilt notera är att de materiella skyddsregler som måste iaktas vid inskränkning av svenska medborgares fri- och rättigheter - med undantag för skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen) - inte behöver iaktas vid särslagstiftning i fråga om utlänningar (22 § tredje stycket *e contrario*). Detta medför att för de fall fri- och rättighet begränsats genom lag både för svenska medborgare och utlänningar, kvarstår särbehandling såtillvida att de

materiella skyddsreglerna inte behövt iakttas fullt ut beträffande utlänningar. De fri- och rättigheter där sådan särbehandling är möjlig är:

- De positiva opinionsfriheterna exkl. religionsfriheten (1 § 1-5 jämförd med 22 § andra stycket 1),
- skyddet för integriteten i vissa fall (6 § jämförd med 22 § andra stycket 3),
- skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen jämförd med 22 § andra stycket 4) och
- rätten till offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket jämförd med 22 § andra stycket 6).

Skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen) betraktas som en separat fri- och rättighet och behandlas i avsnitt 4.5.7.

4.2.4 Närmare om fördelningen av normgivningsmakten

Grundlagsreglerna om normgivningsmakten har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen. I andra hand avser de att reglera möjligheterna att anförtro normgivningskompetens åt förvaltningsmyndigheter och kommuner. Grundlagen gör en förstahandsfördelning av normgivningsmakten och möjliggör samtidigt i viss utsträckning avvikelser från denna fördelning. Förstahandsfördelningen innebär en gruppering av ämnena för normgivning inom två områden; riksdagens primärområde (ofta benämnt det primära lagområdet) och regeringens primärområde. Riksdagens primärområde består av dels det obligatoriska lagområdet, inom vilket föreskrifter kan meddelas endast i lag, dels det fakultativa lagområdet, inom vilket delegation till regeringen eller andra offentliga organ är tillåten. Riksdagens primärområde anges i 8 kap. 2-5 §§ och i ett antal mer eller mindre speciella stadganden i olika kapitel av RF samt i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).¹⁰ Exempel på sådana stadganden är normgivningsreglerna i 2 kap. RF. Vissa av normgivningsreglerna i 2 kap., t.ex. den i 22 § andra stycket, faller inom det obligatoriska lagområdet, medan andra, som exempelvis de som räknas upp i 12 § första stycket första meningen, hör till det fakultativa lagområdet.

Vi har ställt oss frågan om riksdagen i något fall kan delegera rätten att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna till regeringen och

¹⁰ Se bl.a. Strömberg s. 48 f.

om detta i så fall i någon situation innebär särbehandling av utlänningar. Av 12 § första stycket andra och tredje meningarna följer att riksdagen - beträffande svenska medborgare - har vissa möjligheter till delegation. Efter bemyndigande i lag får enligt en uttrycklig regel i 12 § första stycket andra meningen de rättigheter som räknas upp i 12 § första stycket första meningen, begränsas genom annan författning om det gäller förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt (8 kap. 3 § och 7 § första stycket 7). Regeringen kan efter bemyndigande i lag även bestämma att föreskrift i lagen skall börja eller upphöra att tillämpas (8 kap. 10 §). Den senare regeln tar sikte på de s.k. fullmakts- eller beredskapslagarna. Enligt en regel i 12 § första stycket tredje meningen kan delegation ske även i fråga om begränsning av mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot vilket förefaller naturligt eftersom dylika beslut kan behöva fattas med kort varsel. Det framstår som märkligt att motsvarande delegationsmöjlighet inte finns beträffande utlänningar.

Innebörden av stadgandet i 12 § första stycket är att lagformen - förutom i uttryckligen angivna fall - är nödvändig även om föreskriften gäller ett ämne som i och för sig skulle kunna bli föremål för delegation enligt det åttonde kapitlet (särskilt 7 §). 12 § lägger alltså hinder i vägen för en annars möjlig delegation av normgivningsmakten.¹¹ När det gäller utlänningar är kravet på lagform enligt 22 § andra stycket - i motsats till enligt 12 § - inte försett med undantag.¹² Svaret på frågan - om riksdagen i något fall beträffande utlänningar kan delegera rätten att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna till regeringen - är således nej.

Det sagda har givetvis bäring endast på de rättigheter som följer av 22 §. På de områden där utlänningar inte har något grundlagsskydd (22 § e contrario, se avsnitt 4.4) gäller bestämmelserna om normgivning i 8 kap. Riksdagen kan alltså enligt dessa i vissa fall, t.ex. beträffande utlännings vistelse i riket, delegera sin normgivningsmakt till regeringen (8 kap. 3 § och 7 § första stycket 2). Riksdagen kan även medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 11 §).

¹¹ A.a., se även Holmberg/Stjernquist s. 254 samt prop. 1975/76:209 s. 152 och 159.

¹² 13 kap. 6 § möjliggör dock rättighetsbegränsningar genom förordning med stöd av bemyndigande i lag vid krig, krigsfara och vissa andra extraordinära förhållanden, se Strömberg s. 82.

4.3 Allmänt om skyddet för utlänningars fri- och rättigheter i RF

Det skydd för fri- och rättigheter som ges i 2 kap. 1–21 §§ RF, tillkommer såsom tidigare nämnts i första hand svenska medborgare. Utlänningar som befinner sig här i riket är emellertid i stor utsträckning likställda med svenska medborgare. Med utlänning avses i RF såväl utländsk medborgare som den som är statslös.

I 2 kap. 22 § första stycket RF anges beträffande vilka fri- och rättigheter utlänning här i riket är helt likställd med svensk medborgare. Av andra stycket framgår att utlänning här i riket likställs med svensk medborgare i fråga om ytterligare ett antal fri- och rättigheter, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

I bestämmelsen används uttrycket ”utlänning här i riket”. Detta begrepp är vidare än den kategori vi enligt våra direktiv har att överväga, nämligen utlänningar med hemvist i Sverige. Normalt utgår regeln från att utlänningen finns i Sverige, men vissa rättigheter kan åtnjutas även av den som inte vistas här. Exempelvis kan en utlänning åtnjuta åsiktsfrihet genom att framföra en teaterpjäs eller ett musikstycke i Sverige, utan att han eller hon själv uppehåller sig i landet.¹³ Med utlänning avses i RF i tillämpliga fall även utländsk juridisk person.¹⁴

Med utgångspunkt från föreskrifterna i 2 kap. 22 § RF brukar fri- och rättighetsreglerna delas in i tre kategorier; (i) de som endast gäller svenska medborgare, (ii) de som gäller både svenska medborgare och utlänningar och (iii) sådana där utlänningar och svenska medborgare i och för sig är likställda, men där rättighetsskyddet kan inskränkas för utlänningar.¹⁵

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

1. Förbud mot åsiktsregistrering (3 § första stycket),
2. förbud mot landsförvisning och hinder att resa in i riket (7 § första stycket),
3. skydd mot förlust av medborgarskapet (7 § andra stycket) och
4. friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8§ andra meningen).

¹³ Petré/Ragnemalm s. 89.

¹⁴ SOU 1975:75 s. 208.

¹⁵ Se t.ex. SOU 1999:34 s. 111 ff.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda

1. Skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),
2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),
3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),
4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),
5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),
6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),
7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),
8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),
9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §) och
10. rätt till utbildning (21 §).

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar

1. Yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),
2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),
3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än vad gäller skyddet mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr samt mot medicinskt ingripande som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),
4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),
5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),
7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §) och
9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

Uppställningen i den tredje kategorin är något missvisande eftersom en jämförelse med 2 kap. 12 § första stycket måste göras för att man skall få en fullständig bild av den särbehandling som föreligger mellan svenska medborgare och utlänningar här i riket. I 12 § första stycket regleras vilka fri- och rättigheter som kan inskränkas för svenska medborgare. Religionsfriheten (del av punkt 1) jämte punkterna 2, 5 och 7 ovan är sådana fri- och rättigheter som är absoluta för svenska medborgare men relativa för utlänningar. Beträffande övriga fri- och rättigheter i den tredje kategorin - punkterna 1 (exkl. religionsfriheten), 3, 4, 6, 8 och 9 - gäller att dessa kan begränsas även för svenska medborgare.

Den särbehandling som beträffande dessa fri- och rättigheter rent faktiskt förekommer (här bortses tillfälligt från de materiella skyddsreglerna, se avsnitt 4.2.3) hänför sig inte till regleringen i RF utan till den lagstiftning som har sitt stöd i 22 § andra stycket. En del av de inskränkningar som gjorts exempelvis i skyddet för de positiva opinionsfriheterna (punkt 1 exklusive religionsfriheten) - bl.a. föreskrifter om tystnadsplikt - och i skyddet mot frihetsberövande - bl.a. föreskrifter om fängelsestraff - gäller generellt och särbehandlar inte utlänningar. Som framgår nedan av genomgången i avsnitt 4.4-4.5 är det primärt utlänningslagstiftningen som innebär inskränkning i skyddet av utlänningars fri- och rättigheter. Uppställningen i kategori 3 är därför fortfarande i viss mån relevant. Utlänningslagstiftningen ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Vi återkommer till denna fråga i övervägandeavsnittet.

När det gäller rättigheterna i punkterna 8 och 9, dvs. skyddet för upphovsrätten (19 §) samt närings- och yrkesfriheten (20 §), föreligger i praktiken ingen särbehandling.

Enligt 19 § har författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Det grundlagsskydd som ges är således begränsat till att föreskriva lagform för det skydd upphovsrätten skall omgärdas av. Denna regel gäller för såväl svenska medborgare som utlänningar här i riket. För svenska medborgare följer detta direkt av 19 § medan det för utlänningar följer av 22 § andra stycket 8. Här bosatta utlänningar är likställda med svenska medborgare enligt den nuvarande upphovsrättsliga lagstiftningen (se i första hand 60 § lagen [1960:729] om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

Enligt 20 § första stycket får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Bestämmelsen anger ramen för inskränkningar av närings- och yrkesfriheten men föreskriver inte att inskränkning måste ske

genom författning av viss dignitet. Inskränkningar av närings- och yrkesfriheten faller inom det offentlighetsrättsliga området (8 kap. 3 § RF). Riksdagen har på detta område, i enlighet med 8 kap. 7 § RF, förhållandevis vida möjligheter att delegera normgivningsmakten och även att - enligt 8 kap. 11 § RF - medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser, s.k. subdelegation. Näringsverksamhet omnämns särskilt i 8 kap. 7 § punkt 3 som ett område där riksdagen kan delegera normgivningsmakten till regeringen. Det sagda gäller för inskränkningar av skyddet för svenska medborgare. När det gäller utlänningar föreskrivs i 2 kap. 22 § andra stycket lagform för inskränkningar.

Enligt 20 § andra stycket skall samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag. På samma sätt som när det gäller skyddet för upphovsrätten (i 19 §) är grundlagsskyddet begränsat till att föreskriva lagform för det skydd den aktuella fri- och rättigheten skall omgärdas av. Denna regel gäller för såväl svenska medborgare som utlänningar här i riket. För svenska medborgare följer detta direkt av 20 § andra stycket medan det för utlänningar följer av 22 § andra stycket 9.

Sammanfattningsvis föreligger beträffande regleringen av närings- och yrkesfriheten i 2 kap. RF ingen särbehandling i den mening som avses i våra direktiv. Det finns emellertid exempel på särbehandling i lagstiftning som har sitt stöd i 22 § andra stycket, t.ex. reglerna om antagning till Sveriges advokatsamfund. Särbehandling när det gäller krav på svenskt medborgarskap för att få utöva vissa näringar eller yrken behandlas i kapitel 6 och 7.

I avsnitt 4.2.3 redovisas den särbehandling som har samband med de materiella skyddsreglerna. När det gäller inskränkningar av närings- och yrkesfriheten och av skyddet för upphovsrätten är dessa skyddsregler inte tillämpliga överhuvudtaget, dvs. inte heller beträffande svenska medborgare. Regleringen av närings- och yrkesfriheten och av skyddet för upphovsrätten utelämnas därför från den fortsatta framställningen.

En mer korrekt beskrivning av regleringen i 2 kap. RF såvitt gäller den tredje kategorin skulle således se ut som följer.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar

1. religionsfrihet (1 § 6),
2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),
4. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen)

Eftersom det med stöd av regleringen i RF meddelats lagstiftning, i första hand utlänningslagstiftningen, som i olika avseenden särbehandlar utlänningar, och eftersom utlänningslagstiftningen ligger utanför vårt uppdrag, har vi i vårt arbete inledningsvis utgått från den första uppräkningslistan, dvs. den uppräkningslista som görs i 22 § andra stycket (utom såvitt gäller skyddet för upphovsrätten och skyddet för närings- och yrkesfriheten) för att kunna exkludera de fri- och rättigheter som har samband med och inskränks genom utlänningslagstiftningen.

4.4 Fri- och rättigheter som inte tillkommer utlänningar enligt RF

4.4.1 Förbudet mot åsiktsregistrering (3 § första stycket)

Förbudet mot åsiktsregistrering avser registrering i allmänt register som sker utan samtycke och enbart på grund av politisk åskådning. Registrering av medborgare som t.ex. kandiderar vid val till riksdagen, faller utanför regleringen eftersom registrering sker med den registrerades samtycke. Tonvikt skall läggas på ordet enbart. Förbudet avser dessutom endast allmänna register, dvs. sådana som upprättas och förs av myndigheter.¹⁶

Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) kunde utlänningar inte likställas med svenska medborgare i fråga om skydd mot åsiktsregistrering, eftersom ”utlänningar enligt gällande bestämmelser får registreras enbart på grund av att de tillhör eller sympatiserar med organisation eller grupp som kan befaras här i landet eller i andra stater bedriva eller ha bedrivit politisk omstörtningensverksamhet vari ingår utnyttjande av våld, hot eller tvång som medel” (s. 174 f) vad utredningen kallade terroristorganisation (s. 135). Med gällande bestämmelser avsåg utredningen bl.a. personalkontrollkungörelsen (1969:466). Den relevanta frågan när det gäller möjligheten att inskränka utlänningars skydd på området var således enligt fri- och rättighetsutredningen om åsiktsregistrering av utlänningar

¹⁶ Petré/Ragnemalm s. 51.

skall få ske enbart på den grund att de tillhör eller sympatiserar med en s.k. terroristorganisation. Utredningen besvarade frågan jakande (s. 135).

Personalkontrollkungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1969 och innehöll bestämmelser om det s.k. SÄPO-registret, dvs. det polisregister som fördes vid säkerhetsavdelningen inom Rikspolisstyrelsen beträffande den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m.m. (2 § första stycket). Genom kungörelsen förbjöds åsiktsregistrering (2 § andra stycket) såväl beträffande svenska medborgare som utlänningar. För tillämpningen av bestämmelserna om SÄPO-registret har flera gånger meddelats hemliga föreskrifter.¹⁷

Bestämmelser om SÄPO-registret återfanns sedan personalkontrollkungörelsen upphävts i 5 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Sedan den 24 oktober 1998 återfinns bestämmelser om SÄPO-registret i polisdatalagen (1998:622). Enligt 5 § denna lag får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om bl.a. personens politiska åsikter. I lagen görs ingen skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar.

Polisdatalagens bestämmelser utgör ett komplement och en precisering av de allmänna regler om behandling av personuppgifter som finns i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen innehåller bestämmelser om s.k. känsliga personuppgifter enligt vilka det som regel är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar bl.a. politiska åsikter (13 §). Lagen gör ingen skillnad mellan uppgifter om svenska medborgare och om utlänningar.

Både svenska medborgare och utlänningar är således skyddade mot åsiktsregistrering. Skillnaden är att skyddet såvitt gäller svenska medborgare följer av grundlag, medan skyddet för utlänningar följer av vanlig lag.

4.4.2 Friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 § andra meningen)

Den andra fri- och rättigheten som är garanterad endast svenska medborgare, är rätten att (i) förflytta sig inom riket och att (ii) lämna detta. Även svenska medborgare kan dock enligt 12 § - under i paragrafen angivna förutsättningar - få sina fri- och rättigheter begränsade

¹⁷ Se Registernämndens rapport till regeringen den 16 december 1998; Personalkontroll den 1 oktober 1969 - den 30 juni 1996, se även prop. 1997/98:97 s. 150 f.

genom lag. Det finns ett stort antal föreskrifter om inskränkningar i form av frihetsberövande, t.ex. som en följd av brottslighet.

Att skyddet för rätten att förflytta sig inom riket och att lämna detta skiljer sig för utlänningar från det för svenska medborgare - vilket följer av 22 § e contrario - hänger i stora drag samman med den särskilda utlänningslagstiftningen. Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75 s. 172 f) måste den ”utgå från att möjlighet till vissa inskränkningar kommer att behövas även framdeles”. Då gällande utlänningslagstiftning tillät inskränkningar meddelade av regeringen, dvs. i förordningsform. Enligt utredningen var någon ändring på denna punkt inte möjlig (s. 173). Härmed avsåg utredningen att regeringen enligt 14 § i utlänningslagen (1954:193)¹⁸ fick inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område om detta var påkallat av hänsyn till rikets säkerhet. Bemyndigandet hade utnyttjats i kungörelsen (1967:10) om skyddsområden. Förbud att lämna riket får vanligen den formen att myndigheterna vägrar att utfärda pass för viss person.¹⁹

Skyddet såvitt gäller rätten att lämna riket hör således primärt ihop med utlänningslagstiftningen (se t.ex. 5 kap. 1 § utlänningslagen enligt vilken utlänning som regel skall visa upp pass, se även 5 kap. 1 § utlänningsförordningen [1989:6547]).

Skyddet beträffande rätten att fritt röra sig inom riket följer närmast av hänsyn till rikets säkerhet och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (den s.k. skyddslagen). Även när det gäller rätten att förflytta sig inom riket finns dock begränsningar i utlänningslagstiftningen. Exempelvis måste enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen en utlänning som vistas här i riket på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Denna bestämmelse begränsar i viss mån utlänningens möjlighet att förflytta sig fritt.

¹⁸ Upphävd genom utlänningslagen (1980:376), vilken i sin tur upphävts av den nu gällande utlänningslagen (1989:529).

¹⁹ Petré/Ragnemalm s. 59.

4.5 Föreskrifterna i 2 kap. 22 § andra stycket 1-7 RF

4.5.1 De positiva opinionsfriheterna (1 §)

Yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet brukar ibland gemensamt benämnas de positiva opinionsfriheterna. Även benämningen ”andliga” fri- och rättigheterna i ”positiv” bemärkelse förekommer. 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) konstaterade att det om det inte vore för det följande skulle finnas goda möjligheter att likställa utlänning med svensk medborgare i fråga om de ”andliga” fri- och rättigheterna i ”positiv” bemärkelse (s. 174).

Regeringen får med stöd av 34 § utlänningslagen besluta om s.k. politisk utvisning av utlänning. Sådan utvisning kan - åtminstone teoretiskt (utvisningsmöjligheten har inte tillämpats utan har väsentligen ”beredskapskaraktär”) - komma i fråga därför att utlänning utövat t.ex. sin yttrandefrihet på ett sådant sätt att paragrafen blir tillämplig utan att det är fråga om ett yttrande för vilket en svensk medborgare skulle kunna bli föremål för ett ingripande. Och även om regeringen i ett sådant fall inte beslutar utvisning utan endast föreskriver villkor för utlänningens vistelse här i landet, vilka inskränker på hans rörelsefrihet, får ett dylikt ingrepp i hans personliga förhållanden anses innebära en begränsning av hans yttrandefrihet. Det kan därför på goda grunder hävdas att reglerna om politisk utvisning - även om de som föreslagits får ett mera begränsat tillämpningsområde - utgör undantag från huvudregeln att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om de ”andliga” fri- och rättigheterna.

Utredningen anser därför att RF måste tillåta att det för utlänning i lag, men *endast i lag, särskilt får föreskrivas inskränkningar* i de ”andliga” fri- och rättigheterna i ”positiv” bemärkelse.

Bestämmelser om politisk utvisning utvecklades tidigt i praxis och lagreglerades första gången genom 1914 års utlänningslag.

Nu gällande bestämmelser om politisk utvisning framgår i materiellt hänseende av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Eftersom utlänningslagen (1989:529) anger under vilka förutsättningar utlänning kan utvisas ur riket, finns i 4 kap. 11 § utlänningslagen en hänvisning till den särskilda lagen. Enligt denna får utlänning utvisas ur landet om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet (1 § första stycket 1).

4.5.2 Skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen)

Enligt rubricerat lagrum är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Denna fri- och rättighet är en av de s.k. negativa opinionsfriheterna. Förevarande fri- och rättighet benämns ibland den negativa yttrandefriheten.

Med uttrycket åskådning avses ett mera sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område.²⁰

1973 års fri- och rättighetsutredning skrev (SOU 1975:75 s. 174):

När det gäller de ”negativa” opinionsfriheterna vållar den ”negativa” yttrandefriheten en särskild svårighet. I ett ärende om politisk asyl måste en utlänning kunna tillfrågas om sin politiska uppfattning. Vägrar han att svara på en sådan fråga riskerar han att han inte blir betraktad som politisk flyktning och måste kanske lämna Sverige. Det kan därför sägas att en utlänning i ett dylikt fall tvingas ge sin politiska åskådning till känna. Denna inskränkning i hans ”negativa” yttrandefrihet måste givetvis bestå - att bestämmelserna om asyl finns är ju i utlänningens eget intresse.

Motivet bakom särbehandlingen av utlänningar i fråga om denna fri- och rättighet hör således samman med utlänningslagstiftningen.

4.5.3 Skyddet för integriteten i vissa fall (6 §)

Det skydd som ges i 6 § får begränsas även för svenska medborgare under de förutsättningar som anges i 12 §. Skyddet för utlänningar kan begränsas enligt 22 § andra stycket.

När det gäller skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp i allmänhet, mot kroppsvisitation och mot husrannsakan och liknande intrång samt rätten till förtrolig kommunikation, skiljer sig detta enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning från det för svenska medborgare. Dåvarande utlänningslagstiftning innehöll nämligen åtskilliga inskränkningar i dessa fri- och rättigheter. Utredningen utgick från att möjlighet till vissa inskränkningar kommer att behövas även framdeles (SOU 1975:75 s. 172 f).

Även denna fri- och rättighet hör samman med regleringen i utlänningslagstiftningen.

²⁰ Petré/Ragnemalm s. 50.

4.5.4 Skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen)

1973 års fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75) berörde inte utlänningars skydd mot frihetsberövande särskilt.

Föredragande departementschefen anförde vid den utvidgning och förstärkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som gjordes med anledning av 1973 års fri- och rättighetsutredning.²¹

Jag delar utredningens uppfattning att det inte är möjligt att gå längre i fråga om förstärkningen av skyddet för de i RF nämnda kroppsliga fri- och rättigheterna än som har gjorts i dess förslag. De problem som möter i detta sammanhang kan belysas genom ett resonemang med utgångspunkt i grundlagsregeln om skydd för rörelsefriheten. Den vanligaste formen av begränsning av denna frihet utgörs av föreskrifter om frihetsstraff på grund av brott. Sådana föreskrifter finns inom de flesta områden för mänsklig aktivitet och tjänar ett stort antal syften. Det är uppenbarligen inte görkligt att i en grundlagsregel med någon grad av konkretion ange alla de ändamål för vilka begränsningar av rörelsefriheten av här avsett slag skall få göras nu och i framtiden. Lämnar man å andra sidan strafflagstiftningen utanför skyddet blir det som utredningen framhåller inte särskilt meningsfullt att låta RF ange vissa tillåtna begränsningsändamål, eftersom omfattningen av det skyddade området med en sådan lösning blir helt beroende av vad som är kriminaliserat. Motsvarande resonemang kan föras i fråga om övriga begränsningsbara kroppsliga fri- och rättigheter.

Det finns ett stort antal föreskrifter - som gäller såväl svenska medborgare som utlänningar - om inskränkningar i form av frihetsberövande, t.ex. som en följd av brottslighet. Någon särbehandling föreligger således inte, varken i grundlag eller i lag meddelad med stöd i RF. Grundlagsregeln har heller inget samband med utlänningslagstiftningen. Möjligheten att inskränka skyddet mot frihetsberövande - både beträffande svenska medborgare och utlänningar - motiveras främst av den straffrättsliga lagstiftningen. Den enda särbehandling som föreligger beträffande skyddet mot frihetsberövande är kopplingen till de materiella skyddsreglerna. Dessa behöver inte iaktas vid inskränkning av enbart utlänningars skydd mot frihetsberövande (se avsnitt 4.2.3).

²¹ Prop. 1975/76:209 s. 120.

4.5.5 Rätten till domstolsprövning av administrativa frihetsberövanden (9 § andra och tredje styckena)

Det andra stycket i 9 § tar sikte på s.k. administrativa frihetsberövanden, dvs. andra frihetsberövanden än sådana som föranleds av brott eller misstanke om brott.

Särbehandlingen av utlänningar i fråga om den särskilda rättssäkerhetsgarantin - i detta fall rätten till domstolsprövning - har sin grund i utlänningslagstiftningen. 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75) uttalade att det då inte fanns förutsättningar för att i RF föra in en generell rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden för utlänningar (s. 173). Bestämmelsen i 9 § tredje stycket ger allmän domstol behörighet att pröva frihetsberövande om inte annan myndighet fått uppdraget.

Enligt nuvarande utlänningslag (1989:529) har utlänning som blivit tagen i förvar rätt att få beslut härom prövat av allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 7 §). Normalt får beslut om förvar överklagas till länsrätt. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut om förvar av det statsråd som har till uppgift att föredra ärendet enligt lagen, får överklagas till Regeringsrätten. Det bör noteras att regeringen inte får besluta om förvar utan endast upphäva sådant beslut (6 kap. 10 § andra stycket). Enligt gällande rätt har således utlänningar rätt till domstolsprövning av frihetsberövande enligt utlänningslagstiftningen.

4.5.6 Rätten till offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket)

Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning fanns i utlänningslagstiftningen exempel på situationer då utlänningar inte var likställda med svenska medborgare när det gäller skydd mot hemliga rättegångar, dvs. principen om domstolsförhandlings offentlighet.

Enligt 6 kap. 14 § andra stycket i nuvarande utlänningslag gäller att rätten utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka hos domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100).

Motivet till särbehandling hör således samman med utlänningslagstiftningen.

4.5.7 Skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen)

Motivet till undantaget från förbudet mot åsiktsdiskriminering var enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning att utlännings politiska åskådning kunde föranleda särbehandling enligt reglerna om politisk utvisning (SOU 1975:75 s. 175).

Frågan om politisk utvisning behandlas i avsnitt 4.5.1. Där konstateras att frågan hör ihop med utlänningslagstiftningen.

4.6 Tryckfrihetsförordningen (TF)

4.6.1 Allmänt om TF

Tryckfriheten är en del av yttrandefriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 RF, se avsnitt 4.2.4) och skyddas sedan länge av en särskild grundlag; tryckfrihetsförordningen (TF). Den första grundlagen som reglerade tryckfriheten antogs år 1766. Den nu gällande är från år 1949. Att tryckfriheten skyddas av en särskild grundlag har en historisk förklaring. Tryckning var den teknik som först öppnade en möjlighet att sprida information till en vid och obestämd krets.²²

4.6.2 Skyddet för tryckfriheten (1 kap. 1 § m.fl.)

Med tryckfrihet förstås varje *svensk medborgares* rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, ge ut skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att inte i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning (1 kap. 1 § första stycket). Skyddet i TF omfattar även rätten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §), rätten att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster (4 kap. 1 §) och rätten att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter (6 kap. 1 §). Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som juryman (12 kap. 5 §) behandlas i avsnitt 6.7.4. Frågan om rätt att vara ägare och utgivare av periodisk skrift (5 kap. 1-2 §§) behandlas i nästa avsnitt.

²² En närmare historisk bakgrund ges i SOU 1947:20, se även bl.a. Petré/Ragnemalm, s. 373 ff och Wennberg/Eliason/Regner s. 11.

Enligt 14 kap. 5 § andra stycket är utlänning, om inte annat följer av TF eller annan lag, likställd med svensk medborgare.

Med uttrycket annan lag avses såväl grundlag som vanlig lag. Numera förekommer reglering i frågan dels i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, dels i 2 kap. 22 § andra stycket RF.

Lagen från år 1991 berörs i nästa avsnitt. Av avsnitt 4.5.1 framgår att frågan om tryckfriheten - som är en del av det vidare begreppet yttrandefrihet - kan begränsas beträffande utlännningar, hör samman med frågan om politisk utvisning.

TF:s tillämplighet på utlännningar reglerades först genom den nya tryckfrihetsförordningen (1949:105). Frågan behandlades i betänkandet Förslag till Tryckfrihetsförordning (SOU 1946:60) och i efterföljande proposition (prop. 1948 nr 230). Departementschefen uttalade att förslaget inte utgjorde något hinder mot att avvikande bestämmelser beträffande utlänning meddelades ”då det funnes vara nödvändigt” (s. 194). Riksdagen antog förslaget efter smärre ändringar år 1948 och 1949. Regleringen trädde i kraft den 1 januari 1950.

Av betänkandet (s. 52 ff) framgår att det var oklart i vad mån tryckfrihetsförordningen skulle tillämpas även avseende utlännningar. Det konstaterades dock att en allmän ståndpunkt var att någon av grundlagen sanktionerad tryckfrihet inte tillkom annan än svensk medborgare, och att ur konstitutionell synpunkt det inte fanns hinder att utom grundlagen meddela bestämmelser om utlännings tryckfrihet och förutsättningarna för dess utövning. I betänkandet påpekades vidare att det fanns bestämmelser i grundlagen som begränsade utlännings befogenheter. Härvid anfördes:

Enligt allmänna grundsatser torde gälla att utlänning här i riket principiellt äger komma i åtnjutande av samma rättsliga garantier såväl i materiellt som processuellt hänseende som svensk medborgare, liksom han är underkastad samma skyldigheter. En konsekvens av denna ståndpunkt är att, i den mån särskilda bestämmelser icke äro meddelade, tryckfrihetsförordningen måste anses reglera även utlännings utövning av tryckfriheten.

4.6.3 Ägare och utgivare av periodisk skrift (5 kap. 1-2 §§)

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person (5 kap. 1 § första meningen). I lag får föreskrivas att även utlänning eller utländsk juridisk person får vara ägare till sådan skrift (5 kap. 1 § andra meningen). För periodisk skrift skall finnas en

utgivare. Denne skall vara svensk medborgare (5 kap. 2 § första stycket och andra stycket första meningen). I lag får föreskrivas att även utlänning får vara utgivare (5 kap. 2 § andra stycket andra meningen).

Nationalitetskravet har ursprungligen ansetts erforderligt för bevarande av den svenska pressens frihet och oberoende.²³ Tidigare fanns krav på att även vissa personer med funktioner i juridiska personer skulle vara svenska medborgare. Dessa krav är numera borttagna. Kvar finns i t.ex. aktiebolagslagen (1975:1385) krav på att verkställande direktör och minst hälften av styrelseledamöterna, skall vara bosatta inom EES, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för ett särskilt fall tillåter annat. Denna aspekt torde ligga utanför vårt uppdrag.

I lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetens och yttrandefrihetens områden likställs - i fråga om ägare av periodiska skrifter som trycks i Sverige - utlänningar som har hemvist i Sverige och utlänningar med medborgarskap i en stat inom EES (2 kap. 1 § första stycket). Utlänningar får på samma villkor som svenska medborgare vara utgivare för periodiska skrifter för vilka utgivningsbevis²⁴ finns eller skall finnas (2 kap. 6 §). Att utlänningar likställs med svenska medborgare har skett främst med tanke på invandrarna i Sverige, som kan anses ha behov av en egen utgivning av tidningar och tidskrifter. Att beakta i detta sammanhang är även föreskrifterna i 1 kap. 2 § RF om främjande av etniska och språkliga minoriteters kultur- och samfundsliv och i 2 kap. 22 § RF om utlänningars likställighet med svensk medborgare i fråga om yttrandefrihet och informationsfrihet.²⁵

Massmedieutredningen uttalade i betänkandet Förslag till lag om tillämpning av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (Ds Ju 1976:18), att det i orostider, särskilt under krig, kan finnas anledning att i något avseende begränsa de nu behandlade rättigheterna för utlänningar. Detta kan då enligt utredningen ske genom vanlig lagändring, och det omständliga förfarandet vid grundlagsändring behöver alltså inte iaktas (s. 29).

Den särbehandling av utlänningar med hemvist i Sverige som förekommer när det gäller rätten att vara ägare eller utgivare av periodisk tidskrift är således att rätten beträffande svenska medborgare

²³ Se SOU 1947:20 s. 233 och även s. 103 där 1944 års tryckfrihetssakkunniga motiverar medborgarskapskravet med ”utgivaransvarets grundläggande betydelse”.

²⁴ Enligt 5 kap. 5 § TF får periodisk skrift inte ges innan det har utfärdats ett bevis om att det inte finns något hinder mot utgivning enligt TF, s.k. *utgivningsbevis*.

²⁵ Prop. 1977/78:62 s. 22 och Petrén/Ragnemalm, s. 420.

följer av TF medan den för utlänningar med hemvist i Sverige följer av vanlig lag.

4.7 Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

4.7.1 Allmänt om YGL

Som sades i avsnitt 4.6.1 är tryckfriheten en del av yttrandefriheten och skyddas sedan länge av en särskild grundlag; TF. Det uppfattades länge som en brist i vår konstitutionella ordning att friheten att yttra sig i andra medier än tryckta skrifter inte hade ett rättsligt skydd av samma styrka som det som det tryckta ordet hade. Efter ett långvarigt förberedelsearbete fylldes denna lucka i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna ut genom tillkomsten av YGL som började att gälla den 1 januari 1992.²⁶

4.7.2 Skyddet för yttrandefriheten (1 kap. 1 § m.fl.)

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt YGL att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst (1 kap. 1 §). Skyddet i YGL omfattar även rätten att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och sådana upptagningar, m.m. (1 kap. 2 §), rätten att sända radioprogram genom tråd (3 kap. 1 §) och rätten att framställa och sprida tekniska upptagningar (3 kap. 8 §). Utgivare av radioprogram m.m. behandlas i avsnitt 4.7.3. När det gäller rättegången i yttrandefrihetsmål hänvisar YGL till reglerna i TF om tryckfrihetsmål, bl.a. när det gäller kravet på att endast svensk medborgare får vara juryman. De som utsetts till jurymän för tryckfrihetsmål skall också vara jurymän i yttrandefrihetsmål (9 kap. 1 §). Denna fråga behandlas i avsnitt 6.7.4.

Om inte något annat följer av YGL eller annan lag är utlänningar i fråga om yttrandefrihet enligt YGL likställda med svenska medborgare (11 kap. 1 § tredje stycket).

²⁶ Wennberg/Eliason/Regner s. 11 f.

Som framgår av avsnitt 4.6.2 förekommer numera reglering i frågan dels i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, dels i 2 kap. 22 § andra stycket RF.

Lagen från år 1991 berörs i nästa avsnitt. Som konstaterades i avsnitt 4.6.2 torde frågan om utlänningars likställdhet i fråga om de positiva opinionsfriheterna - dvs. bl.a. yttrandefriheten - höra samman med regleringen i utlänningslagstiftningen.

4.7.3 Utgivare av radioprogram m.m. (4 kap. 2 §)

Radioprogram och tekniska upptagningar skall ha en utgivare (4 kap. 1 § första stycket). Utgivare skall vara svensk medborgare. I lag får föreskrivas att även utlänningar får vara utgivare (4 kap. 2 § första stycket). Den som är utgivare skall även ha hemvist här i riket (4 kap. 2 § andra stycket första meningen).

Enligt lagen (1991:1559) om föreskrifter på tryckfrihetens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, får utlänningar på samma villkor som svenska medborgare vara utgivare av radioprogram (3 kap. 19 §) och tekniska upptagningar (4 kap. 3 §). Angående skälen härtill se avsnitt 4.6.3.

Den särbehandling som förekommer när det gäller rätten att vara utgivare av radioprogram eller teknisk upptagning är således endast att rätten beträffande svenska medborgare följer av YGL medan den för utlänningar med hemvist i Sverige följer av vanlig lag.

5 Rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas i vilka avseenden det i lagar och andra författningar görs skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar alternativt vissa grupper av utlänningar vad gäller rösträtt och valbarhet till kommunala val, dvs. val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Även regleringen om rösträtt och valbarhet till Sametinget behandlas i detta sammanhang, trots att Sametinget inte är ett organ för självstyrelse utan en statlig myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Slutligen berörs frågan om rösträtt vid folkomröstning.

Frågor avseende kravet på svenskt medborgarskap för rätten att rösta och vara valbar vid val till riksdagen¹ är undantagna från vårt uppdrag. Vidare faller frågan om rösträtt vid val till Europaparlamentet utanför uppdraget. Därmed får även regleringen avseende valbarhet till parlamentet anses vara undantagen från uppdraget. Rösträtt vid val till Europaparlamentet har medborgare i länder som ingår i EU under förutsättning att de fyllt 18 år senast på valdagen och är folkbokförda här samt att de inte har röstat i någon annan medlemsstat i EU (1 kap. 4 § vallagen [1997:157]). Valbar till Europaparlamentet är var och en som har rösträtt. Unionsmedborgare är dock valbara under den ytterligare förutsättningen att de visar att de i sitt hemland inte förlorat sin valbarhet vid val till Europaparlamentet. Undantag görs vidare för bl.a. ledamot av regeringen i en medlemsstat (1 kap 8 § vallagen).

I bilaga 5 till detta betänkande finns en kort redovisning av kommunsystemen i de icke nordiska EU-länderna.

¹ Rösträtt vid val till riksdagen har svenska medborgare som uppnått 18 års ålder på valdagen och som är eller någon gång har varit bosatta i landet (3 kap. 2 § regeringsformen, RF). Den som har rösträtt i val till riksdagen är också valbar till riksdagen (3 kap. 10 § RF).

5.2 Kommuner och landsting

5.2.1 Kommunal verksamhet

I Sverige har vi tre demokratiskt valda nivåer: Riksdagen på nationell nivå, landstinget på regional nivå och kommunen på lokal nivå - alla med olika ansvarsområden och uppgifter. Mer än två tredjedelar av den offentliga verksamheten bedrivs i kommuner och landsting.

Det finns 289 kommuner i landet. De har stor självbestämmanderätt; den kommunala självstyrelsen är en av grundpelarna i den svenska folkstyrelsen (se 1 kap. 1 § andra stycket RF). Kommunerna kan vara organiserade på olika sätt. Vissa verksamhetsområden är kommunerna ansvariga för enligt lag, dvs. obligatorisk verksamhet, medan annan verksamhet är frivillig. Kommunerna har enligt särskilda föreskrifter i speciallagstiftning ansvar för socialtjänsten (bl.a. barnomsorg, äldreomsorg och sociala biståndsfrågor), det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, plan- och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp samt ordning och säkerhet. En del obligatorisk verksamhet är att anse som myndighetsutövning mot enskild, t.ex. ärenden om rätt till bistånd eller byggnadslov. Exempel på verksamhet som sker på frivillig grund är fritids- och kulturverksamhet (bortsett från biblioteken).

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län. I samtliga län finns en länsstyrelse. Länsstyrelserna - inte att förväxla med landstingen - är myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. De sköter statliga uppgifter i länen, t.ex. polis- och körkortsregister. I arton av länen finns det landsting och i två av dem regioner. Ett län saknar landsting eller region, nämligen Gotlands län. Gotlands kommun ansvarar för all kommunal verksamhet inom länet.

Landstingen har till uppgift att sköta regionens gemensamma uppgifter som är allt för kostsamma för en ensam kommun att ta hand om. Deras huvuduppgift är att ansvara för all hälso- och sjukvård i landet. Landstingen är också ansvariga för planeringen av den svenska tandvården, såväl den privata som den offentliga. Den offentliga tandvården, folktandvården, drivs i landstingens regi. Förutom dessa uppgifter svarar landstingen tillsammans med kommunerna för länens kollektivtrafik. Landstingen driver också utbildning vid vårdhögskolor, gymnasieskolor och folkhögskolor och är ansvariga för gymnasieskolans omvårdnads- och naturbruksprogram. De arbetar även med regional tillväxt och utveckling och ger bl.a. stöd till näringslivet via ALMI Företagspartner (f.d. Utvecklingsfonderna) och till turist- och kulturlivet i regionen.

I december 1996 fattade riksdagen beslut om regional försöksverksamhet, som ska pågå till och med år 2002. Beslutet innebar att Skåne, Kalmar och Gotlands län fick olika former av regionala självstyrelseorgan. I juli 1997 beslutade riksdagen att även Västra Götalands län skulle få ett regionalt självstyrelseorgan. I Skåne bildades ett regionförbund som den 1 januari 1999 avlöstes av ett direktvalt regionfullmäktige.² Även i Västra Götaland inrättades ett direktvalt regionfullmäktige med start den 1 januari 1999.³ I Kalmar län bildades den 1 juli 1997 ett indirekt valt regionförbund (se avsnitt 5.3.3). Samtidigt fördes det regionala utvecklingsansvaret på Gotland över till kommunen (se lagen [1996:1414] om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning). Syftet med försöksverksamheten är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. De statliga uppgifter som det här är fråga om är beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel, upprättande och fastställande av länstrafikplaner och fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (prop. 1996/97:36 s. 1). Ökat regionalt självstyre i försökslänen innebär framför allt att ansvaret för den regionala utvecklingen, dvs. åtgärder som främjar en långsiktig utveckling av hela regionen, flyttas över från länsstyrelsen till direkt eller indirekt valda regionala självstyrelseorgan. Detta innebär i sin tur att regionens egna politiker får ett större ansvar för och inflytande över regionens framtid.

5.2.2 Kommunala organ

Kommuner och landsting har egen beskattningsrätt och egen beslutanderätt. I 1 kap. 7 § RF föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Vilka dessa församlingar är framgår av 3 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) - KomL - som föreskriver att det i varje kommun och i varje landsting skall finnas en beslutande församling - kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen. I kommunerna och landstingen finns även ett antal politiskt tillsatta organ, vilka handhar kommunens eller landstingets förvaltnings- och verkställighetsbestyr. Dessa organ – styrelsen och övriga nämnder – bereder ärenden som skall avgöras av

² Kommunallagens bestämmelser om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller även för regionfullmäktige och regionstyrelsen.

³ Region Skåne bildades genom en sammanslagning av Landstinget i Kristianstads län, Malmöhus läns landsting och sjukvården i Malmö stad. Västra Götalandsregionen bildades genom att Bohuslandstinget, Landstinget i Älvsborg och Landstinget Skaraborg, samt sjukvården i Göteborgs stad gick samman.

fullmäktige, men de har också till uppgift att verkställa fullmäktiges beslut. Härutöver har nämnderna egen beslutanderätt i sådana frågor som rör förvaltningen eller som de enligt lag eller annan författning skall handha. Den beslutanderätt som nämnderna utövar med stöd av föreskrifter i specialförfattningar, t.ex. socialtjänstlagen (1980:620) eller plan- och bygglagen (1987:10), innefattar i flera fall myndighetsutövning. Nämnderna åtnjuter i sådana fall en grundlagsfäst rätt till självständighet gentemot fullmäktige (jfr 11 kap. 7 § RF). Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige delegerat till dem. Kommunerna har utifrån lokala behov och förutsättningar en betydande frihet att bestämma hur nämndverksamheten skall organiseras. I varje kommun skall det dock finnas en styrelse, en valnämnd och - såvida inte överförmyndare har utsetts - en överförmyndarnämnd.

I en kommun eller ett landsting finns även vissa andra organ, bl.a. revisorer, beredningar, utskott och kommunalförbund.

5.2.3 Förtroendevalda

I 4 kap. KomL finns ett antal bestämmelser om de förtroendevalda inom kommuner och landsting. Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Vidare avses ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund (4 kap. 1 § KomL). Statliga förtroendeuppdrag som t.ex. nämndeman vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol faller utanför kommunallagens regler om förtroendevalda. Kommunens roll är här begränsad till att enbart fungera som valkorporation. Som förtroendevalda betraktas inte heller personer som innehar uppdrag i eller som ingår i styrelsen för särskilda juridiska personer, t.ex. kommunala företag. De förtroendevalda har det yttersta ansvaret för hela den kommunala förvaltningen, dvs. för alla led från beslutsfattande till genomförande.

Förtroendevalda som ägnar hela eller större delen av sin arbetstid åt sitt uppdrag, ofta ordföranden i kommunstyrelsen och olika nämnder, brukar benämnas kommunalråd och landstingsråd. Företrädare för den politiska oppositionen i kommunen som har hel- eller deltidsuppdrag brukar kallas oppositionsråd. Den 25 november 1999 lämnade regeringen direktiv till en parlamentarisk kommitté att göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i KomL som reglerar de förtroendevaldas villkor (dir. 1999:98). Kommittén

skall bl.a. lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten för dessa åtgärder skall vara att representativiteten bland de förtroendevalda skall förbättras i förhållande till samhällets etniska och kulturella mångfald. Kommittén skall redovisa sina resultat till regeringen senast den 1 februari 2001. Kommittén får lämna delbetänkanden.

5.3 Rösträtt och valbarhet vid kommunala val

5.3.1 Val till kommun- och landstingsfullmäktige

Val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige samt till riksdagen sker ordinärt vid ett gemensamt valtillfälle vart fjärde år. Valdag är tredje söndagen i september (3 kap. 3 § RF, 5 kap. 5 § KomL och 1 kap. 10 § vallagen).⁴

Bestämmelser om rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige finns i KomL och vallagen. Följande bestämmelser är av särskilt intresse.

4 kap. 2 § KomL

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),
2. är medborgare i Island eller Norge, eller
3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

⁴ I mars 2000 gav regeringen Författningsutredningen (Ju 1999:13) genom tilläggsdirektiv (dir. 2000:21) i uppdrag bl.a. att utreda frågan om skilda valdagar och vårval. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag i denna del senast den 30 april 2002.

4 kap. 3 § KomL

Röst rätt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

1 kap. 3 § vallagen

Röst rätt vid val till landstingsfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförd inom landstinget. Röst rätt vid val till kommunfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförd i kommunen.

Medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) samt medborgare i Island eller Norge som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförda i landet har röst rätt vid val till landstings- och kommunfullmäktige.

Andra utlänningar som fyller 18 år senast på valdagen har röst rätt vid val till landstings- och kommunfullmäktige om de har varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen.

Bestämmelser om röst rätt vid val till landstings- och kommunfullmäktige finns i 4 kap. 2-4 §§ kommunallagen (1991:900).

Vad som anges om röst rätt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige i vallagen innebär en erinran om vad som gäller enligt KomL. Vallagen innehåller även närmare föreskrifter om förfarandet vid val av kommun- och landstingsfullmäktige, vilka också gäller val av ledamöter till riksdagen och Europaparlamentet.

Röst rätt vid val av ledamöter och ersättare till kommunfullmäktige tillkommer sålunda den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller någon annan av EU:s medlemsstater, är medborgare i Island eller Norge, eller för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen. Röst rätt vid val av ledamöter och ersättare till landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

Frågan om röst rätt föreligger skall avgöras på grundval av en före valet upprättad röstlängd (4 kap. 4 § KomL). Att varje röstberättigad person kan avge endast en röst följer av 1 kap. 1 § andra stycket RF som föreskriver att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika röst rätt.

Valbarhetsreglerna sammanfaller med reglerna för rösträtt. Bestämmelserna om valbarhet i KomL och vallagen har följande lydelse.

4 kap. 5 § KomL

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§.

4 kap. 6 § KomL

Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

1 kap. 7 § vallagen

Den som på valdagen har rösträtt vid val till landstings- eller kommunfullmäktige är valbar i ett sådant val. Detta regleras i 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900).

Ledamöter och ersättare i fullmäktige skall väljas bland dem som har rösträtt i kommun- och landstingsvalet. Personer som står under godmanskap eller förvaltarskap enligt 11 kap. 4 § respektive 7 § föräldrabalken har rösträtt och är valbara. Detta torde även gälla en unionsmedborgare som är omyndigförklarad enligt hemlandets rätt. För att markera vikten av objektivitet i den kommunala förvaltningen har ett valbarhetshinder uppställts för den som anställts hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen, t.ex. en kommundirektör eller landstingsdirektör.

Mandattiden är fyra år. Den börjar löpa den 1 november under valåret; i Stockholms kommun dock redan den 15 oktober valåret (5 kap. 5 § KomL).

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande samt bestämmer tiden för uppdraget (5 kap. 6 § KomL).

5.3.2 Val till styrelse och annan nämnd i kommun och landsting

Fullmäktige utser ledamöter och ersättare i styrelsen och övriga nämnder. För valbarhet till styrelse eller nämnd uppställs samma krav som för valbarhet till kommun- och landstingsfullmäktige (4 kap. 5 § KomL).⁵ Särskilda krav på svenskt medborgarskap uppställs inte längre. Ett sådant krav fanns tidigare beträffande bl.a. överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd.

Som huvudregel gäller att ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet (6 kap. 12 § första stycket KomL). För övriga nämnder finns inga tvingande regler om mandattider, utan dessa bestäms fritt av fullmäktige (6 kap. 13 § KomL).

5.3.3 Val till förbundsfullmäktige samt förbundsstyrelse och annan nämnd i regionförbund

Regionförbund i Kalmar län

Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning genomförs för närvarande i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län (se avsnitt 5.2.1). För att genomföra försöksverksamheten har bl.a. kommuner och landsting i Kalmar län bildat regionförbund för samverkan inom länet enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.⁶ Detta organ är dock inte någon ny typ av direktvalt kommunalt organ utan är i stället närmast jämförbart med ett kommunalförbund, där beslutanderätten utövas av indirekt valda fullmäktige (bet. 1996/97:KU4). Samtliga kommuner och landsting i länet är medlemmar i regionförbundet.

I regionförbundet finns som beslutande församling förbundsfullmäktige. Denna tillsätter en förbundsstyrelse för beredning och verkställighet. Förbundsfullmäktige får också tillsätta de nämnder och

⁵ Den 1 maj 2000 ändrades regeln så att, vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare, valbar är - oberoende av vad som framgår av röstlängden - den som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de allmänna villkoren för rösträtt i 4 kap. 2 och 3 §§, se bet. 1999/2000:KU13.

⁶ I Skåne län fanns ett regionförbund till utgången av år 1998.

andra organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra regionförbundets uppgifter.

Föreskrifter om rösträtt och valbarhet

Föreskrifter om rösträtt och valbarhet till regionförbundets organ finns i lagen om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. Ledamöter i *förbundsfullmäktige* och ersättare för dessa väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige (12 §). Det föreligger således ingen allmän rösträtt så som är fallet vid ordinarie kommunala val. Valbar till ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige är den som är ledamot eller ersättare i kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige i en kommun eller ett landsting inom länet (17 §). Ledamöter och ersättare i *förbundsstyrelsen* och i annan nämnd väljs av förbundsfullmäktige (22 §). Inte heller här föreligger någon allmän rösträtt. Av 24 § följer att valbarheten, till skillnad från vad som gäller för ledamöterna och ersättarna i förbundsfullmäktige, inte är begränsad till ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige inom respektive län. Valbar är i stället var och en som uppfyller de allmänna valbarhetsvillkoren. Valbar till ledamot och ersättare i förbundsstyrelsen eller annan nämnd är således den som fyller 18 år senast på dagen för valet och som är folkbokförd i en kommun inom länet. Den som inte är svensk medborgare är valbar bara om han eller hon har varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

5.3.4 Förtroendeuppdragets upphörande

Villkoren för valbarhet utgör villkor även för rätten att inneha uppdraget under mandatperioden. Enligt 4 kap. 8 § KomL upphör ett uppdrag genast om en förtroendevald upphör att vara valbar. Det har sedan länge ansetts vara en medborgerlig plikt att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag och att också inneha detsamma under mandatperioden. Fullmäktige skall dock befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det (4 kap. 9 § KomL). Det torde mera sällan inträffa, att fullmäktige kan anföra skäl av sådan tyngd, att den förtroendevalde kan tvingas kvarstå mot sin vilja. För förtroendevalda som valts av fullmäktige finns ytterligare bestämmelser om uppdragets upphörande i 4 kap. 7 § och 10-10 a §§ KomL.

Kommunallagens bestämmelser om uppdragets upphörande tillämpas även på förtroendevalda i ett regionförbund (19 och 25 §§ lagen om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län).

5.3.5 Bakgrund och motiv till särregleringen

Röst rätt och valbarhet vid kommunala val

Den olikartade behandlingen av å ena sidan svenska medborgare, övriga EU-medborgare, medborgare i Island eller Norge och å andra sidan övriga utlänningar, består i att det för personer i den sistnämnda gruppen uppställs krav på att de skall ha varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen för att de skall ha rätt att rösta och vara valbara vid val till i första hand kommun- och landstingsfullmäktige; den s.k. treårsregeln.

I det följande redovisas de argument och överväganden som ligger till grund för de nuvarande bestämmelserna om röst rätt och valbarhet vid kommunala val.

Före år 1976 hade endast svenska medborgare rätt att rösta och vara valbara vid kommunala val. Genom 1976 års röst rättsreform (prop. 1975/76:23, bet. 1975/76:KU25, rskr. 1975/76:78) utvidgades röst rätten och valbarheten i val till kommun-, landstings- och kyrkofullmäktige till att omfatta även utlänningar som varit folkbokförda i en kommun den 1 november de tre åren närmast före valåret. De nya reglerna tillämpades första gången vid 1976 års val.⁷

Syftet bakom reformen var enligt förarbetena bl.a. att öka utlänningars direkta politiska inflytande på det kommunala området. Ett sådant inflytande för utlänningar skulle vara ägnat att stimulera det lokala samhällets ansträngningar att motverka utlänningars svårigheter på olika områden. Det skulle också svara väl mot att en betydande del av deras ekonomiska prestationer till det allmänna gick till kommunerna i form av skatt och kommunala avgifter. Ett sådant inflytande skulle vidare vara ägnat att stärka utlänningarnas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. Det framhölls också att ett direkt kommunalpolitiskt inflytande i form av röst rätt för de utlänningar som var varaktigt bosatta i landet skulle ligga väl i linje med övrig reglering av förhållandet mellan kommunerna och dess invånare. Det ansågs inte att några särskilda åtgärder borde vidtas för att förhindra s.k. dubbel kommunal röst rätt (prop. 1975/76:23 s. 89 ff).

⁷ Lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval m.m. upphörde att gälla den 1 januari 2000, se SFS 1998:1591.

Av propositionen (s. 93 f) framgår vidare att det med treårsregeln skulle skapas rimliga garantier för att den utländska väljaren hade vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, kände till och hade förståelse för svenska förhållanden och hade ett naturligt personligt intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna. Med en treårig kvalifikationstid avsågs en i princip oavbruten treårig bosättning under tiden närmast före valet. Något krav på viss tids vistelse i kommunen ansågs däremot inte böra uppställas.

Vad gällde frågan om valbarhet anfördes bl.a. att några särskilda begränsningar inte borde gälla för utlänningars valbarhet till de beslutande församlingarna och nämnderna eller till kommunala förtröendeuppdrag i övrigt. Rösträtten som uteslutande valbarhetsvillkor skulle gälla även för utlänningar.

Rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare

Genom Unionsfördraget (Maastrichtfördraget) infördes i Romfördraget bestämmelser om ett unionsmedborgarskap för medlemsstaternas medborgare. Unionsmedborgarskapet har till syfte att underlätta unionsmedborgares integration i värdlandet. Genom Amsterdamfördraget har förtydligats att grunden för unionsmedborgarskapet är det nationella medborgarskapet.

I nuvarande artikel 19.1 i Romfördraget infördes en bestämmelse om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i ett land inom Europeiska unionen där de inte är medborgare. Närmare bestämmelser i frågan finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994. Syftet med artikel 19.1 är, enligt direktivets ingress, att säkerställa att alla unionsmedborgare, oavsett om de är medborgare i det medlemsland de är bosatta i, kan utöva sin rösträtt och vara valbara vid kommunala val i den staten på lika villkor. Regeln är ett exempel på tillämpningen av principen om jämlikhet mellan och lika behandling av en medlemsstats medborgare och medborgare i andra medlemsstater och en naturlig följd av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig som föreskrivits i artikel 18 i fördraget.

Direktivet 94/80/EG omfattar allmänna och direkta val till kommunfullmäktige (art. 2 punkt 1.b) och riktar sig till medlemsstaterna (art. 16). Den som är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 andra stycket EG och inte är medborgare i bosättningsstaten, men som på referensdagen ändå uppfyller de villkor för rösträtt och valbarhet som enligt den statens lagstiftning gäller för de egna medborgarna, skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i bosättningsstaten i

enlighet med direktivet (art. 3). Med referensdag menas den eller de dagar då unionsmedborgare enligt bosättningsstatens lagstiftning skall uppfylla villkoren för rösträtt och valbarhet i den staten (art. 2 punkt 1 f).

I en bilaga till direktivet bestäms närmare vilka de grundläggande lokala förvaltningsenheterna är i varje medlemsstat. För Sveriges del omfattas kommuner och landsting.⁸

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom en ändring i KomL och bestämmelser i ny vallag, som trädde i kraft den 1 juni 1997.⁹ Treårsregeln modifierades så att unionsmedborgare fick samma rätt som svenska medborgare att rösta och vara valbara i svenska kommunala val.

Rösträtt och valbarhet för medborgare i Island och Norge

I propositionen Ny vallag (prop. 1996/97:70 s. 157 f) konstaterades att ett genomförande av direktivet i svensk rätt inte ändrade bestämmelserna om rösträtt och valbarhet för de medborgare i Island och Norge som var bosatta i Sverige. Regeringen ansåg, mot bakgrund av att Danmark och Finland hade gett nordiska medborgare rätt att rösta och vara valbara i kommunala val på samma villkor som de egna medborgarna och att Norge då hade för avsikt att införa sådana regler samt att det inom Norden fanns en gemensam bas vad gäller språk och samhällsstruktur, att det var rimligt att även Sverige införde en motsvarande rätt. Samma regler som för unionsmedborgare infördes därför även för medborgare i Island och Norge.

Övriga i Sverige bosatta personer

När det gällde övriga i Sverige bosatta personer gjorde regeringen, med riksdagens instämmande, den bedömningen att treårsregeln skulle ligga fast; fristen skulle dock i stället räknas från valdagen och inte den 1 november året före valet. Skälet för ändringen av kvalifikationsdag var att ett nytt system för mantalsskrivning hade gjort det tekniskt möjligt att använda valdagen istället för den 1 november som utgångspunkt för beräkningen.

⁸ Se direktiv 96/30/EG av den 13 maj 1996 om ändring i direktivet 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare.

⁹ Prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177.

Försökslagstiftningen om regionförbund

De motiv som redovisats i anslutning till 1976 års rösträttsreform torde vara vägledande även för treårsregeln i 24 § lagen om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. Särskild motivering saknas i förarbetena till försökslagstiftningen.¹⁰

5.3.6 Några statistiska uppgifter

Utländska medborgares rösträtt vid kommunala val

Den 31 december 1998 fanns det 499 931 utländska medborgare som var folkbokförda i landet.¹¹ Av de utländska medborgarna var 385 354 18 år eller äldre. Fördelningen av dessa efter medborgarskap i nordiska länder, länder inom EU (utom Norden) och övriga länder framgår av tabell 3.

Tabell 3

Utländska medborgare folkbokförda per den 31 december 1998

<i>Medborgarskapsland</i>	<i>Samtliga personer 18 år eller äldre</i>
Norden	130 114
EU utom Norden	46 709
Övriga länder	208 531
Totalt	385 354

Källa: SCB RTB98 Tabell 1 Eget medborgarskap efter invandringsår för 18 år och äldre.

I enlighet med vad som tidigare redovisats i detta kapitel har medborgare i Sverige eller någon annan av EU:s medlemsstater samt medborgare i Island eller Norge rösträtt vid kommunala val om de är folkbokförda i kommunen och senast på valdagen fyller 18 år. Andra utlänningar skall ha varit folkbokförda tre år i följd före valdagen för att ha kommunal rösträtt. Av tabell 3 kan således utläsas att cirka 130 000 medborgare från våra nordiska grannländer och cirka 47 000 medborgare från övriga medlemsstater inom EU i princip hade kommunal rösträtt per den 31 december 1998. Uppgiften om antalet

¹⁰ Se prop. 1996/97:36 och bet. 1996/97:KU4.

¹¹ Statistiska uppgifter avseende medborgarskap m.m. redovisas i avsnitt 2.4.

medborgare från andra länder måste däremot justeras med hänsyn till treårsregeln för att spegla den kommunala rösträtten.

Antalet utländska medborgare (utom Norden och EU) - 18 år eller äldre - som folkbokfördes under perioden 1996-1998 och som alltså var folkbokförda per den 31 december 1998 uppgick till 48 721 personer. Detta antal ger en ungefärlig bild av hur många utländska medborgare som skulle ha fått rösträtt om treårsregeln togs bort och val hölls år 1999. Den närmare fördelningen efter medborgarskapsland redovisas i tabell 4. Länder från vilka mer än 1 000 medborgare folkbokförts i Sverige under perioden anges separat.

Tabell 4

Utländska medborgare utom Norden och EU som invandrat till Sverige år 1996-1998 och som var folkbokförda per den 31 december 1998

<i>Invandringsår</i>	<i>Medborgarskapsland</i>	<i>Personer 18 år eller äldre</i>
1996-1998	Irak	7 797
	Jugoslavien	4 432
	Bosnien-Hercegovina	3 220
	Iran	2 714
	USA	1 970
	Turkiet	1 963
	Somalia	1 627
	Ryssland	1 496
	Polen	1 419
	Kina	1 368
	Övriga länder (utom Norden och EU)	20 063
	statslös	437
	okänt	215
Totalt		48 721

Källa: SCB RTB98 Tabell 1 Eget medborgarskap efter invandringsår för 18 år och äldre.

Valdeltagandet bland utländska medborgare med kommunal rösträtt

I 1976 års kommunalval där utländska medborgare för första gången fick rösta och kandidera för kommunala förtroendeuppdrag, stannade deras valdeltagande vid 60 procent. Detta resultat var avsevärt mycket lägre än den inhemska väljarkårens som var 90 procent.

I 1994 års val deltog endast 40 procent av de utländska röstberättigade medborgarna.¹²

Totalt fanns inför valet 1998 drygt 342 000 utländska medborgare med kommunal rösträtt. De utgjorde fem procent av samtliga personer med kommunal rösträtt.

Av de utländska medborgare som hade kommunal rösträtt röstade endast cirka 35 procent av de drygt 342 000 röstberättigade.

Medborgare från Tyskland och Chile hade det högsta valdeltagandet, nästan varannan röstberättigad person i dessa grupper deltog i valet. Lägst var valdeltagandet för medborgare från Irak och f.d. Jugoslavien.

Tabell 5 utvisar valdeltagandet i procent bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-1998.

¹² Bäck, Henry, *Invandrarna, demokratin och samhället*, 2 tr. 1998, s. 45.

Tabell 5

<i>Medborgarskaps-land</i>	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998
Bosnien-Herzegovina	-	-	-	-	-	-	-	31
Chile	-	-	-	77	70	65	59	47
Danmark	57	46	49	46	41	42	45	38
Finland	56	51	49	45	39	35	40	35
Irak	-	-	-	-	-	-	42	26
Iran	-	-	-	38	39	41	41	30
F. d Jugoslavien	66	56	52	45	38	35	27	19
Norge	59	54	52	49	45	46	42	39
Polen	64	59	54	47	40	36	32	27
Storbritannien	71	57	55	54	50	48	48	39
Turkiet	63	62	61	54	54	51	47	39
Tyskland	67	64	61	59	52	51	51	49
USA	45	45	47	45	44	43	40	38
<i>Samtliga</i>	<i>60</i>	<i>53</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>43</i>	<i>41</i>	<i>40</i>	<i>35</i>

Källa: Statistiskt meddelande Me 14 M 9901, Statistiska centralbyrån, juni 1999.

5.3.7 Rösträtt vid kommunala val i övriga nordiska länder, m.m.

Danmark

Enligt 1 § lov nr. 140 af 8. marts om kommunale valg gäller följande beträffande rösträtt i kommunala val i Danmark. Rösträtt till *kommunalbestyrelsen*, som inkluderar *Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune*, samt *amtsrådet* har var och en som på valdagen har fyllt 18 år, är fast bosatt i kommunen respektive amtskommunen och som härutöver antingen

- 1) är dansk medborgare,
- 2) är medborgare i en av de övriga medlemsstaterna i den europeiska unionen,

- 3) är medborgare i Island eller Norge eller
- 4) utan avbrott har varit fast bosatt i landet under de tre senaste åren före valdagen.

Norge

Enligt 50 § Grunnloven har norska medborgare, som har fyllt 18 år, rösträtt vid val till *Stortinget*, *fylkestingsvalget* och *kommunestyrevalget*. Personer som inte är norska medborgare har rösträtt vid fylkestingsvalg och kommunestyrevalg om de har varit införda i norskt folkregister som bosatta i riket de tre senaste åren före valdagen. Personer som är medborgare i annat nordiskt land har rösträtt vid fylkestingsvalg och kommunestyrevalg om de den 31 mars valåret finns införda i norskt folkregister som bosatta i riket (3 § första stycket Valgloven).

Finland

Enligt 4 kap. 26 § den finska kommunallagen har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år rösträtt i *kommunala val* som förrättas i kommunen, om de är bosatta i Finland. Andra utlänningar, som inte är EU-medborgare, har rösträtt om de varit bosatta i Finland i två år.

Island

Enligt lagen om kommunalval nummer 5/1998 har isländska medborgare som är bosatta i ifrågavarande kommun samt har fyllt 18 år rösträtt i det *kommunala valet* i Island. Svenska, danska, finska och norska medborgare har rösträtt i kommunalvalet i Island om de varit bosatta i Island i tre år innan valet äger rum. Andra utlänningar har inte rösträtt i det kommunala valet i Island.

Nästa kommunalval i Island äger rum år 2002. Socialdepartementet i Island har upplyst att reglerna - såvitt gäller kravet på tre års bosättning - för nordiska medborgare troligtvis kommer att tas bort till dess.

Allmänt om rösträtt i staterna inom Europarådet/EU¹³

I samtliga Europarådets medlemsstater - med undantag för vissa tyska Länder - erhåller man rösträtt vid 18 års ålder. I vissa österrikiska Länder måste man vara 19 eller 20 år för att få rösta. I vissa av medlemsländerna pågår för närvarande en diskussion om att sänka rösträttsåldern från 18 till 16 år.

I de flesta av Europarådets medlemsländer är rätten att rösta förbehållen endast de egna medborgarna. I de länder som är medlemmar i EU gäller att varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat i vilken han eller hon inte är medborgare skall ha rätt att delta i kommunala val i denna stat på samma villkor som landets egna medborgare.¹⁴ För övrigt gäller att endast ett fåtal av Europarådets medlemsländer tillåter utländska medborgare att delta i kommunala val.

I *Irland* har varje person som varit bosatt i landet femton arbetsdagar före ”polling day” rätt att rösta i det kommunala valet. I *Nederländerna* har varje utlänning som har varit bosatt i landet under de senaste fem åren rösträtt. I *Spanien* har norska medborgare som är bosatta i landet rösträtt. I *Storbritannien* har medborgare i Commonwealth och British Dependent Territories som är bosatta i landet rösträtt i det kommunala valet.

Vi konstaterar att den kommunala kompetensen i Sverige är större än i många andra länder inom Europarådet och EU. Det bör ankomma på regeringen att bevaka och verka för att svenska medborgare som är folkbokförda i andra länder får rättigheter och möjligheter motsvarande de vilka svenska medborgare som är folkbokförda i Sverige har.

5.3.8 Tidpunkt när kommunal rösträtt kan utövas för första gången

Föreskrifter om folkbokföring

Folkbokföringslagen (1991:481) innehåller huvudsakligen bestämmelser om när en person skall anses som bosatt i Sverige och var i Sverige personen skall anses bosatt. I lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1991, ersattes begreppen kyrkobokföring och mantalsskrivning av ett enhetligt begrepp, folkbokföring, som omfattar den löpande registreringen av befolkningens identitets-, bosättnings- och familjeförhållan-

¹³ Uppgifterna har hämtats från Europarådets skrift Electoral systems and voting procedures at local level, Local and regional authorities in Europe, No. 68 1998.

¹⁴ Enligt Europarådets rapport (se föregående fotnot) hade dock Belgien ännu inte infört rösträtt för unionsmedborgare i kommunalt val år 1998.

den i den utsträckning som föreskrivs i lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister.

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister får förekomma i sådant (1 § folkbokföringslagen).

Ett barn som föds levande här i landet skall folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd skall folkbokföras (2 § folkbokföringslagen). Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokförd skall folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som framgår av det följande.

Förutsättningarna för upptagande i folkbokföringen vid inflyttning i landet regleras i 3 § folkbokföringslagen. Den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år skall folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om hon eller han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Beslutet om att folkbokföra en inflyttad person fattas av skattemyndigheten och ingår i beslutet om folkbokföring i en viss församling och på en viss fastighet.

Det grundläggande momentet för bedömningen är att nattvilan eller dygnsvilan regelmässigt tillbringas i landet under den för den inflyttandes förhållanden normala livsföringen. Till vistelser som inte bör anses ingå i normal livsföring hör i första hand sådana vistelser som föranleds eller förlängs av akut sjukdom eller frihetsberövande. När vistelsen i landet är avsedd att vara tidsbegränsad skall folkbokföring ske när vistelsen är avsedd att uppgå till minst ett år. När en vistelse, som från början varit avsedd att vara kortare tid, förlängs bör folkbokföring ske så snart den inflyttades avsikt att vistas här minst ett år står klar eller senast när vistelsen varat i ett år (prop. 1990/91:153 s. 133 f).

Vid bedömningen av om den som har sin regelmässiga dygnsvila både utom och inom landet skall folkbokföras bör familjeförhållandena normalt tillmätas störst vikt. Den som vid vistelsen i Sverige bor hos sin familj bör således normalt anses ha sitt egentliga hemvist här. Med familj avses här normalt makar, registrerade partner och sambor enligt dels lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem, dels lagen

(1987:813) om homosexuella sambor¹⁵ samt hemmavarande barn. För den som saknar familj bör i första hand anknytning på grund av arbetsförhållandena få väga tyngst. När det gäller personer som inte har anställning eller familj eller då familjen gemensamt har en dubbel bosättning, t.ex. pensionärer som sommartid bor i Sverige och vintertid vistas i ett annat land, får det egentliga hemvistet bestämmas bl.a. med ledning av vistelsens omfattning och bostädernas art. Genom att samtliga omständigheter skall beaktas vid bedömningen av det egentliga hemvistet finns möjlighet att ta hänsyn till de speciella omständigheter som i det enskilda fallet bör få väga tyngst (a.a. s. 134).

En person torde anses regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet om hon eller han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i motsvarande omfattning men med en annan förläggning i tiden.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs (4 § folkbokföringslagen). (De flesta sociala rättigheter är kopplade till det bosättningskrav som tillämpas enligt folkbokföringen.) Motsatsvis av bestämmelsen i 4 § följer att beträffande utlänningar som inte behöver ha uppehållstillstånd, gäller huvudregeln i 3 § (se avsnittet nedan angående föreskrifter om uppehållstillstånd).

Synnerliga skäl enligt 4 § folkbokföringslagen anses föreligga om uppehållstillståndsprövningen endast är av formell natur, t.ex. för inflyttande utländskt adoptivbarn till här bosatta personer eller minderåriga barn som återförenas med här bosatta föräldrar som har uppehållstillstånd. Enligt en nyligen (augusti 2000) antagen rekommendation från Riksskatteverket - RSV - (central förvaltningsmyndighet för folkbokföring) föreligger synnerliga skäl om unionsmedborgare har ansökt om uppehållstillstånd.¹⁶ Synnerliga skäl anses även föreligga om personen utvisats men vistelsen i landet kan förutses vara under längre tid på grund av att någon verkställighet inte skall ske (a.a. s. 134¹⁷).

Föreskrifter om uppehållstillstånd m.m.

Krav på uppehållstillstånd regleras primärt i 1 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529). Enligt denna bestämmelse skall en utlänning som vistas i

¹⁵ Samboendekommittén föreslog i september 1999 i betänkandet Nya samboregler (SOU 1999:104) att de båda lagarnas regler samordnas i en lag.

¹⁶ RSV:s Handbok i Folkbokföring avsnitt 18.3.

¹⁷ Se även SOU 1990:50 s. 113.

Sverige i mer än tre månader ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge (första stycket). Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd. Regeringen får också föreskriva krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader (andra stycket). En utlänning som är medborgare i en stat som ingår i EES har rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning här men är bosatt inom en annan stat som omfattas av EES-avtalet, dit utlänningen vanligtvis återvänder minst en gång i veckan (3 kap. 2 a § utlänningsförordningen).¹⁸

Den största andelen av de som flyttar till Sverige erhåller permanent uppehållstillstånd och skall därmed folkbokföras. Är uppehållstillståndet tidsbegränsat till ett år eller mer sker också regelmässigt folkbokföring.

Enligt en överenskommelse mellan RSV och Migrationsverket skall Migrationsverket i samband med beslut om uppehållstillstånd för kortare tid än ett år, meddela om detta kan förväntas ligga till grund för folkbokföring, dvs. om vistelsen kan antas uppgå till minst ett år. I situationer då vistelsetiden kan antas uppgå till minst ett år skall således folkbokföring ske. I praktiken innebär huvudregeln om folkbokföring (3 §) att - oavsett vilka uppehållstillstånd som meddelats (förutsatt att sådant meddelats) - folkbokföring skall ske senast när den faktiska vistelsen uppgått till ett år. Det krävs således inte att bosättningen är avsedd att vara av mer permanent natur.¹⁹

Hos skattemyndigheten sker folkbokföring normalt någon vecka efter det att uppehållstillstånd meddelats.

¹⁸ Enligt 1 kap. 5 § utlänningslagen skall en utlänning som regel ha arbetstillstånd, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Enligt 4 kap. 1 § första stycket utlänningsförordningen är en utlänning från ett EES-land undantagen från kravet på arbetstillstånd.

¹⁹ Handläggningstiderna hos Migrationsverket har varierat över åren vilket beror bl.a. på vilket land den sökande kommer ifrån och grunden för ansökan; asyl, anknytning till en person i landet m.m. De genomsnittliga handläggningstiderna vid Migrationsverket år 1999 var 226 dagar i asylärenden och om beslutet överklagades till Utlänningsnämnden ytterligare 343 dagar. (År 1998 var motsvarande siffror 221 respektive 252 dagar). För sökanden från vissa länder kan frågan om uppehållstillstånd ta flera år att utreda. Inom besöks- och bosättningsprocessen uppgår den genomsnittliga handläggningstiden till 67 dagar. Unionsmedborgares uppehållstillstånd tar i genomsnitt 56 dagar. Dessa uppgifter har lämnats av Migrationsverket och grundar sig på en genomsnittsberäkning för hela år 1999.

Föreskrifter om röstlängd

När det skall hållas kommunala val skall skattemyndigheten upprätta en röstlängd för varje valdistrikt. En röstlängd grundar sig på uppgifterna i aviseringsregistret, enligt lagen (1995:743) om aviseringsregister, 30 dagar före valdagen (7 kap. 4 § vallagen [1997:157]).²⁰ Rättelse av felaktiga uppgifter i röstlängden kan ske om skriftlig begäran härom lämnats till skattemyndigheten senast måndagen före valet. Även de som anser sig vara felaktigt utslutna ur röstlängden kan begära rättelse. Det som har hänt senare än 30 dagar före valdagen får dock inte ligga till grund för sådan rättelse (7 kap. 11 § vallagen).

Tidpunkt när rösträtt vid kommunala val kan utövas för första gången

Medborgare i länder inom Norden eller EU har rösträtt under samma förutsättningar som svenska medborgare. För medborgare från andra länder gäller den tidigare redovisade treårsregeln. Föreskrifter om folkbokföring och uppehållstillstånd m.m. medför emellertid att den faktiska tidpunkten när utlänningar som kommer till Sverige kan rösta för första gången varierar.

Medborgare från länder inom Norden

En medborgare i Danmark, Finland, Norge eller Island har rösträtt vid kommunala val om hon eller han är folkbokförd i kommunen. Kan det antas att hon eller han kommer att tillbringa dygnsvilan i Sverige (i princip bo i Sverige) under minst ett år skall folkbokföring ske. Medborgare i våra nordiska grannländer är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Vidare bör beaktas att skattemyndighetens beslut om folkbokföring kan dröja någon vecka efter ansökan och att uppgifterna i röstlängden grundar sig på uppgifterna i aviseringsregistret 30 dagar före valdagen. Nordiska medborgare kan således rösta i kommunala val för första gången efter cirka två månaders vistelse i landet.

²⁰ Uppgifter som har registrerats i ett lokalt folkbokföringsregister eller i det centrala referensregistret och som får förekomma i aviseringsregistret enligt lagen om aviseringsregister skall snarast överföras till registret med hjälp av automatisk databehandling (5 § förordningen [1991:750] om folkbokföringsregister m.m.)

Medborgare från länder inom EU (utom Danmark och Finland)

En unionsmedborgare har rösträtt vid kommunala val om hon eller han är folkbokförd i kommunen. För folkbokföring krävs att det kan antas att dygnsvilan kommer att tillbringas i Sverige under minst ett år. Enligt folkbokföringslagen krävs för unionsmedborgare som inte är medborgare i Danmark eller Finland - om inte synnerliga skäl föreligger - att hon eller han har beviljats uppehållstillstånd i Sverige (EES-medborgare har under vissa förutsättningar rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd, se ovan). Som nyss sades antog RSV nyligen en rekommendation enligt vilken synnerliga skäl föreligger om unionsmedborgaren har ansökt om uppehållstillstånd. Detta innebär med beaktande av att skattemyndighetens beslut om folkbokföring kan dröja någon vecka efter ansökan och att uppgifterna i röstlängden grundar sig på uppgifterna i aviseringsregistret 30 dagar före valdagen, att även unionsmedborgare kan rösta i kommunala val för första gången efter cirka två månaders vistelse i landet.

Övriga utlänningar

Annan utlänning än unionsmedborgare och medborgare i Norge eller Island har rösträtt vid kommunala val om hon eller han har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen. För folkbokföring krävs som regel uppehållstillstånd. Som framgår av redovisningen ovan är förutsättningen för folkbokföring att vistelsen kan antas uppgå till minst ett år. I praktiken innebär huvudregeln om folkbokföring att sådan skall ske senast när den faktiska vistelsen uppgått till ett år (förutsatt att utlänningen erhållit beslut om uppehållstillstånd), vilket i sin tur innebär att rösträtt erhålls efter, maximalt, cirka fyra års vistelse i Sverige.

5.4 Val till Sametinget

Inledningsvis bör framhållas att Sametinget inte är något organ för självstyrelse, som skall verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ. Sametinget är en statlig myndighet omedelbart under regeringen som har i uppgift att verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Sametingets verksamhet regleras i huvudsak i sametingslagen (1992:1433).

Till Sametingets uppgifter hör bl.a. att besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande. Sametinget skall även utse styrelse för sameskolan, leda det samiska språkarbetet, medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten samt informera om samiska förhållanden (2 kap. 1 §).

Sametinget består av 31 ledamöter. De utses genom val bland den samiska befolkningen. I 1 kap. 2 § sametingslagen ges en definition av vem som är same enligt lagens mening. Enligt lagen skall ledamot vara svensk medborgare (2 kap. 2 § första stycket). Efter förslag av Sametinget förordnar regeringen ordförande i Sametinget. Ordföranden skall utses bland tingets ledamöter (2 kap. 2 § andra stycket).

Sametinget skall tillsätta en valnämnd som skall svara för valet till Sametinget. För valet utgör landet en valkrets. Följande bestämmelse gäller för röst rätt till Sametinget.

3 kap. 3 § sametingslagen

Röst rätt till Sametinget har den som är upptagen i sameröstlängd.

I sameröstlängd tas den same upp som anmäler sig till valnämnden och som är svensk medborgare och på den samiska valdagen fyllt eller fyller 18 år.

Under de förutsättningar som i andra stycket anges för svenska medborgare skall i röstlängden tas upp även de utlänningar som enligt aviseringsregistret enligt lagen (1995:743) om aviseringsregister har varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen och som anmäler sig till valnämnden.

Särbehandlingen av utländska samer i förhållande till samer som är svenska medborgare består dels av att utlänningar inte är valbara till Sametinget, dels av att det uppställs en treårsregel för röst rätt.

Beträffande kravet på svenskt medborgarskap för valbarhet som ledamot i Sametinget anges följande i specialmotiveringen till sametingslagen (prop. 1992/93:32 s. 62).

Sametinget blir som statlig förvaltningsmyndighet en unik företeelse, främst därigenom att myndighetens beslutande organ, själva tinget, i sin helhet utses av enskilda och inte av regeringen. Valet av ledamöter blir en myndighetsutövning genom enskilda. Med hänsyn till att sametinget blir en statlig myndighet som lyder omedelbart under regeringen måste ett krav på att ledamöterna är svenska medborgare finnas.

Vid utformningen av bestämmelsen som föreskriver att samer som är utländska medborgare har rösträtt till Sametinget först efter tre års folkbokföring, har jämförelse gjorts med vad som vid den tidpunkten gällde för utlänningars rösträtt vid kommunala val (prop. 1992/93:32 s. 66).

5.5 Folkomröstningar

5.5.1 Folkomröstning i hela riket

Genom en grundlagsändring år 1922 infördes möjlighet till rådgivande folkomröstning i vårt land. Efter rådgivande folkomröstning fattar riksdagen sitt beslut i frågan obunden av omröstningsresultatet.

Möjlighet till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor infördes år 1979. En sådan fråga kan gälla vilande grundlagsförslag (8 kap. 15 § RF), godkännande av internationell överenskommelse (10 kap. 2 § RF) eller överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation (10 kap. 5 § RF).

Enligt 8 kap. 4 § första stycket RF skall föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag. Gemensamma föreskrifter om förfarandet vid båda slagen av folkomröstning har meddelats genom folkomröstningslagen (1979:369). Dessa föreskrifter hänvisar i stor utsträckning till vallagens föreskrifter om förfarandet vid riksdagsval. I 5 § folkomröstningslagen föreskrivs att rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen.

Utöver folkomröstningslagen krävs för varje rådgivande folkomröstning en särskild lag, som föreskriver att folkomröstning skall anordnas samt anger den fråga som skall ställas till folket vid tidpunkten för folkomröstningen. Någon sådan särskild lag behövs däremot inte vid folkomröstning i en grundlagsfråga.

Folkomröstningslagen har tillämpats vid två folkomröstningar; beträffade kärnkraftsfrågan år 1980 och frågan om svenskt medlemskap i EU år 1994. Det finns inget konstitutionellt eller formellt hinder mot att riksdagen utsträcker rösträtten vid en viss rådgivande folkomröstning till den som inte är svensk medborgare men som har rösträtt i kommunala val. Så skedde i 3 § lagen (1980:7) om folkomröstning i kärnkraftsfrågan (KU 1979/80:1y). Utländska medborgare som varit folkbokförda i Sverige den 1 november 1976, 1977 och 1978 var berättigade att delta i valet.

5.5.2 Kommunal folkomröstning

Fullmäktige får som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Kommunalförbund får dock inte anordna folkomröstning (5 kap. 34 § KomL). I 5 kap. 23 § KomL ges möjlighet för allmänheten att direkt i fullmäktige väcka ärende om att hålla folkomröstning, s.k. folkinitiativ. En förutsättning är att minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enar sig om en sådan ansökan. En folkomröstning kan ske i hela eller i en del av en kommun eller av ett landsting. Den kan också omfatta enbart ett urval av medlemmarna (prop. 1993/94:188 s. 53). Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. För rösträtt vid folkomröstning gäller följande bestämmelse.

5 § lagen om kommunala folkomröstningar

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Särbehandlingen såvitt gäller rätten att delta vid kommunala folkomröstningar består i att det för utlänningars rösträtt uppställs ett krav på tre års folkbokföring.

Villkoren för rösträtt överensstämmer med vad som gällde för rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige efter 1976 års rösträttsreform. Frågan om utlänningars rösträtt har inte närmare berörts i förarbetena till lagen om kommunala folkomröstningar.²¹ Någon ändring av lagen synes inte heller ha övervägts när reglerna i KomL ändrades till följd av det EG-direktiv som föreskriver rätt för unionsmedborgare bosatta i en annan medlemsstat att där rösta i kommunala val.

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i

²¹ Jfr prop. 1993/94:188, bet. 1993/94:KU40, rskr. 1993/94:379.

den kommunala demokratin, dels stärka den kommunalrepresentativa demokratin funktionssätt och former (dir. 1999:98). Enligt direktiven skall kommittén bl.a. utvärdera erfarenheterna av s.k. folkinitiativ till kommunala folkomröstningar enligt KomL. Kommittén skall också se över rösträttsbestämmelsen i 5 § lagen om kommunala folkomröstningar. Detta i syfte att anpassa den till vad som gäller enligt 4 kap. 2 och 3 §§ KomL. Regeringen anför i direktiven att bestämmelserna skiljer sig åt genom att EU-medborgare har rätt att rösta i kommunala val på samma villkor som svenska medborgare men inte att delta i kommunala folkomröstningar. Kommittén, som får lämna delbetänkanden, skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 februari 2001.

6 Offentliga anställningar och uppdrag

6.1 Vår kartläggning

6.1.1 Inledning

Vår kartläggning omfattar i första hand offentliga anställningar och uppdrag för vilka det i lagar och andra författningar uppställs krav på svenskt medborgarskap. Enligt våra direktiv skall emellertid kartläggningen omfatta såväl krav på svenskt medborgarskap som andra krav relaterade till medborgarskap. Detta innebär att även offentliga anställningar och uppdrag för vilka det uppställs andra särskilda behörighetskrav för utlänningar eller vissa grupper av utlänningar i förhållande till vad som gäller för svenska medborgare bör ingå i kartläggningen.

Med offentliga anställningar och uppdrag avses såväl anställningar och uppdrag inom staten som inom kommuner och landsting. Såvitt framkommit förekommer krav på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor i lagar och andra författningar - med undantag för säkerhetsklassade anställningar i kommuner och landsting - endast beträffande statliga anställningar och uppdrag.

I en del statliga myndigheter och organ ingår ledamöter som utses av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Till vissa av dessa förtroendeuppdrag är endast svenska medborgare valbara. Detta gäller bl.a. förtroendeuppdrag som nämndeman vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. För andra sådana förtroendeuppdrag uppställs krav på rösträtt vid kommunala val (se kapitel 5). Krav på rösträtt vid val av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige för visst förtroendeuppdrag innebär att utlänningar som inte är medborgare i ett land inom EU, Norge eller Island skall ha varit folkbokförda i Sverige minst tre år i följd för att vara valbara¹ till förtroendeuppdraget. Rösträtt vid kommunala val är också en förutsättning för att utlänningar skall vara valbara till förtroendeuppdrag inom kommuner och landsting. I lagstiftningen finns sådana krav bl.a. beträffande

¹ Jfr avsnitt 5.3.1 om val till kommun- och landstingsfullmäktige.

överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd. I något fall uppställs som behörighetsvillkor krav på att utlänningar skall ha varit folkbokförda under viss tid.

Vår ambition har varit att göra en så fullständig kartläggning som möjligt. Det kan emellertid inte uteslutas att det finns ytterligare medborgarskapskrav i lagstiftningen som berör offentliga anställningar eller uppdrag. För vissa anställningar och uppdrag framgår kravet på svenskt medborgarskap enbart av regeringsformens (RF) allmänt utformade föreskrifter. Vidare förekommer det att krav på svenskt medborgarskap eller annat krav relaterat till medborgarskap för anställningar och uppdrag endast framgår indirekt genom t.ex. krav på att en befattningshavare skall vara eller ha varit ordinarie domare eller krav på kommunal rösträtt. Medborgarskapskrav i författningar som enligt våra direktiv ligger utanför uppdraget² har som regel inte redovisats i kartläggningen.

I detta kapitel redovisas ett antal anställningar och uppdrag som är förbehållna svenska medborgare eller beträffande vilka det föreskrivs andra särskilda behörighetsvillkor för dem som inte är svenska medborgare.

Anställningar och uppdrag för vilka det krävs svenskt medborgarskap eller uppställs annat krav relaterat till medborgarskap redovisas översiktligt i avsnitt 6.1.2. Därefter redovisas grundläggande bestämmelser i RF och lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) samt bakgrund och motiv till medborgarskapskravet i nämnda författningar (avsnitt 6.2 - 6.4).³ Den svenska regleringens överensstämmelse med EG-rätten behandlas i avsnitt 6.5. I avsnitt 6.6 och följande avsnitt lämnas en utförlig redogörelse för berörda anställningar och uppdrag inom olika verksamhetsområden. Kapitlet avslutas med en redovisning av medborgarskapskrav för s.k. säkerhetsklassade offentliga anställningar (avsnitt 6.16).

6.1.2 Schematisk översikt

I det följande redovisas översiktligt anställningar och uppdrag för vilka det krävs svenskt medborgarskap eller ställs annat krav relaterat till medborgarskap. Översikten är inte heltäckande. I en del fall är det nämligen oklart vilka anställningar och uppdrag som omfattas av en

² Se avsnitt 3.2.

³ Ordet "tjänst" i RF motsvaras som regel av "anställning" i LOA. På sikt kommer ord som tjänst och tjänsteman att utmönstras ur lagstiftningen till följd av att tjänstemannainstitutet slopades genom införandet av nya LOA (SFS 1994:260).

viss föreskrift, exempelvis 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Krav på svenskt medborgarskap som endast följer av reglerna om säkerhetsklassade offentliga anställningar (avsnitt 6.16) framgår inte heller av översikten. I den mån det uppställs annat behörighetsvillkor än krav på svenskt medborgarskap har detta anmärkts särskilt. Medborgarskapskrav för ersättare till ledamöter m.fl. har endast i några fall redovisats i översikten.

Grundläggande bestämmelser

Krav på svenskt medborgarskap i regeringsformen (RF) (avsnitt 6.2) och i riksdagsordningen (RO)

anställning eller uppdrag		lagrum
Sveriges statschef		5 kap. 2 § 1 st RF
Ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot		3 kap. 10 § RF jfr 3 kap. 2 § 1 st RF
Statsråd (krav på svenskt medborgarskap sedan minst tio år)		6 kap. 9 § 1 st RF
Domartjänst	(se avsnitt 6.7, 6.8 och 6.10)	11 kap. 9 § 3 st RF
	Riksdagen (avsnitt 6.6.1)	
Tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse samt tjänst eller uppdrag som i annat fall tillsätts genom val av riksdagen	<ul style="list-style-type: none"> • ledamöter i riksbanksfullmäktige och Riksbankens direktion • riksdagens revisorer • riksdagens ombudsmän (JO) • ledamöter i Riksdagens valprövningsnämnd • ledamöter i Riksdagens besvärsnämnd • ledamöter i Riksdagens arvodesnämnd • ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden • riksdagens talman och vice talmän • kammarsekreterare (riksdagsdirektör) • ledamöter i övriga av riksdagen valda organ (riksdagsutskotten, valberedningen, utrikesnämnden, 	11 kap. 9 § 3 st RF

	EU-nämnden, riksdagsstyrelsen, krigsdelegationen, styrelsen för riksdagens interparlamentariska grupp, Europarådets svenska delegation, Nordiska rådets svenska delegation och OSSE-delegationen).	
Chef för kansli som biträder riksdagsutskotten och EU-nämnden		9 kap. 2 § RO
	Regeringen (avsnitt 6.6.2)	
Ämbete som lyder omedelbart under regeringen	<ul style="list-style-type: none"> • justitiekanslern (JK) • riksåklagaren (RÅ) 	11 kap. 9 § 3 st RF
Tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse	<p>Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen (inkl. JK och RÅ), se bilaga 4.</p> <p>Vissa myndigheter har även berörts i samband med redovisningen av medborgarskapskrav inom olika verksamhetsområden.</p>	som ovan
Tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd	statssekreterare/kabinettsekreterare	som ovan
Tjänst såsom svenskt sändebud	<ul style="list-style-type: none"> • Sveriges ambassadörer • Sveriges representanter i mellanfolkliga organ 	som ovan

I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva anställning (tjänst) eller uppdrag hos staten, kommun eller landsting uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Krav på svenskt medborgarskap i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) (avsnitt 6.3)

anställning eller uppdrag	lagrum
<ul style="list-style-type: none"> • åklagare (avsnitt 6.11) • polis (avsnitt 6.12) • militär anställning (jfr avsnitt 6.13) 	5 § LOA

Beträffande regeringens och riksdagens befogenhet i fråga om meddelande av föreskrifter och beslut i särskilda fall om krav på svenskt medborgarskap, se 6 § LOA.⁴

Medborgarskapskrav för anställning och uppdrag inom vissa offentliga verksamhetsområden

Allmän domstol (avsnitt 6.7)

anställning eller uppdrag		lagrum
Lagfarna domare	<ul style="list-style-type: none"> • ordinarie domare vid tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen (rådman, chefsrådman, lagman, hovrättsråd, hovrättslagman, hovrättspresident och justitieråd) • icke ordinarie domare (beredningsjurist eller tingsnotarie när han eller hon utövar dömande verksamhet, fiskal i tingsrätt, adjungerad ledamot och hovrättsassessor) 	4 kap. 1 § 1 st RB
Nämndemän vid tingsrätt (inkl. fastighetsdomstol) och hovrätt	förtroendeuppdrag som nämndeman	4 kap. 6 § 1 st RB och 7 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål
Jurymän i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål	förtroendeuppdrag som juryman	12 kap. 5 § TF och 9 kap. 1 § 2 st YGL

⁴ Riksbankens befogenhet att uppställa krav på svenskt medborgarskap för anställda inom Riksbanken regleras i 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank (se avsnitt 6.3).

Andra domare	ekonomisk expert i vissa brottmål vid tingsrätt och hovrätt	4 kap. 10 a § 2 st RB
	skatterättslig expert i vissa brottmål vid tingsrätt och hovrätt	1 kap. 8 § 1 st 2 p och 2 kap. 4 a § 2 p RB jfr 28 § 1 st lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
	tekniskt sakkunnig ledamot som ingår i tingsrätt och hovrätt vid handläggning av vissa patentmål	68 § patentlagen (1967:837) jfr 11 kap. 9 § 3 st RF
	ekonomisk expert i mål enligt konkurrenslagen vid tingsrätt	64 d § 2 st konkurrenslagen (1993:20)
	särskild ledamot i tingsrätt vid sjöförklaring	18 kap. 10 § 3 st sjölagen (1994:1009)
	särskild ledamot i mål om klander av dispasch vid tingsrätt	21 kap. 11 § 2 st sjölagen
	teknisk ledamot som ingår i fastighetsdomstol och hovrätt vid handläggning av vissa fastighetsmål (fastighetsråd)	3 § och 13 §§ lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål jfr 11 kap. 9 § 3 st RF
	miljöråd i miljödomstol och miljööverdomstol	20 kap. 4 och 11 § miljöbalken jfr 11 kap. 9 § 3 st RF
	sakkunnig ledamot i miljödomstol	20 kap. 4 § miljöbalken jfr 11 kap. 9 § 3 st RF
Andra anställningar	tingsnotarie vid tingsrätt	44 § 2 st förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion
	beredningsjurist vid tingsrätt	3 § 2 st förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna jfr 44 § 2 st förordningen med tingsrättsinstruktion

	Överrättsnotarie ⁵ , hovrättsfiskalsaspirant, hovrättsfiskal och chef för den administrativa enheten i hovrätt	38 § 2 st förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion
	Revisionssekreterare och kanslichef i Högsta domstolen	27 § 1 st förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

Allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 6.8)

anställning eller uppdrag		lagrum
Lagfarna domare	ordinarie domare vid länsrätt, kammarrätt och i Regeringsrätten (rådman, chefsrådman, lagman, kammarrättsråd, kammarrättslagman, kammarrättspresident och regeringsråd)	28 § 1 st lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
	icke ordinarie domare (länsrättsnotarie när han eller hon utövar dömande verksamhet, fiskal i länsrätt, adjungerad ledamot i kammarrätt och kammarrättsassessor)	
Nämndemän vid länsrätt och i kammarrätt	förtroendeuppdrag som nämndeman	20 § 1 st lagen om allmänna förvaltningsdomstolar
Andra domare	särskild värderingsteknisk ledamot vid prövning av vissa fastighetstaxeringsmål i länsrätt och kammarrätt	21 kap. 9 § 1 st och 22 kap. 5 § 2 st fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
	särskild ledamot vid handläggning av mål om granskning och kontroll av filmer och videogram i kammarrätt	23 § 2 st lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram
	särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning i länsrätt och kammarrätt	13 a och 17 a §§ jfr 28 § 1 st lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

⁵ Kravet på svenskt medborgarskap för överrättsnotarier framgår av 2 och 4 §§ förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna, jfr 38 § förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § förordningen med kammarrättsinstruktion.

Andra anställningar	länsrättsnotarie	39 § 2 st förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion
	överbrottsnotarie ⁶ , kammarrättsaspirant, kammarrättsfiskal och chef för administrativ enhet i kammarrätt	38 § 2 st förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion
	särskild föredragande i länsrätt och kammarrätt	28 § 1 st lagen om allmänna förvaltningsdomstolar
	regeringsrättssekreterare och kanslichef i Regeringsrätten	26 § 1 st förordningen (1996:378) med instr. för Regeringsrätten

Särskilda domstolar samt vissa nämnder m.m. med anknytning till rättsväsendet (avsnitt 6.10)

anställning eller uppdrag		lagrum
Ledamöter i Marknadsdomstolen	ordföranden, en vice ordförande och en särskild ledamot som är lagfarna och har erfarenhet som domare samt två ledamöter som är ekonomiska experter	7 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.
Ledamöter i Arbetsdomstolen	ordförande och vice ordförande som är lagfarna och har erfarenhet som domare samt andra ledamöter	3 kap. 1 § 2 st lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
Ledamöter och föredragande i Patentbesvärsträtten	patentrådet som är tekniskt kunniga eller lagfarna och föredragande	7 § lagen (1977:729) om Patentbesvärsträtten
Ledamöter i hyres- och arrendenämnder	en lagfaren ledamot och två andra ledamöter	2 § 3 st och 5 § 3 st lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder
Ledamöter i Rätts-hjälpsnämnden	en ordförande som är eller har varit ordinarie domare, två ledamöter som är advokater samt två andra ledamöter	48 § 1 st rättshjälpslagen (1996:1619)
Ledamöter i Statens va-nämnd	ordförande som är lagfaren och har erfarenhet som domare och fem andra ledamöter.	4 § lagen (1976:839) om Statens va-nämnd

⁶ Se föregående fotnot.

Dispaschör och biträdande dispaschör		15 § förordningen (1975:932) om dispaschörsinstruktion
God man vid fastighetsbildningsförrättning hos lantmäterimyndighet		4 kap. 2 § 2 st fastighetsbildningslagen (1970:988) jfr 4 kap. 6 § 1 st RB
Syneman vid arrendesyn enligt jordabalken		2 § förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken
Ledamöter i övervakningsnämnder	ordförande, vice ordförande och tillfällig ersättare för dessa som är lagfarna och har erfarenhet som domare	37 kap. 2 § BrB jfr 11 kap. 9 § 3 st RF
	övriga ledamöter skall ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige	37 kap. 3 § BrB
Ledamöter i Kriminalvårdsnämnden	ordförande som är eller har varit ordinarie domare (Det uppställs inte något medborgarskapskrav för övriga ledamöter.)	37 kap. 4 § BrB jfr 11 kap. 9 § 3 st RF

Åklagarväsendet (6.11)

anställning eller uppdrag		lagrum
Åklagarmyndigheter	åklagare	5 § LOA
	åklagaraspirant	24 § åklagarförordningen (1996:205) ⁷
Ekobrottsmyndigheten	generaldirektör och avdelningschef vid Ekobrottsmyndigheten	13 § förordningen (1997:898) med instr. för Ekobrottsmyndigheten
Riksåklagaren	riksåklagaren och biträdande riksåklagaren	11 kap. 9 § 3 st RF
	biträdande åklagare hos riksåklagaren	14 § förordningen (1989:847) med instr. för Riksåklagaren

⁷ Jfr notarieförordningen (1990:469) och medborgarskapskrav för notarier.

Polisväsendet (6.12)

anställning eller uppdrag		lagrum
Polismyndigheterna i länen	länspolismästare, bitr. länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, polischefsaspirant, kommissarie, inspektör, polisassistent och polisaspirant	5 § LOA jfr 1 kap. 4 § polisförordningen (1998:1558)
Ledamöter i polisstyrelser	polischef (länspolismästare)	se ovan
	andra ledamöter (De skall dessutom ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige.)	5 § 3 st polislagen (1984:387)
Ledamöter i polisenämnder	polischef eller ställföreträdande polischef (länspolismästare eller bitr. länspolismästare)	se ovan
	andra ledamöter	5 a § 3 st polislagen
Polishögskolan	rektor	5 § LOA jfr 1 kap. 4 § polisförordningen
Rikspolisstyrelsen	överdirektör, avdelningschef och byråchef	som ovan
	rikspolischefen och ledamöterna i Rikspolisstyrelsens styrelse	11 kap. 9 § 3 st RF

Försvarsmakten (6.13)⁸

anställning eller uppdrag		lagrum
Riksvärderingsnämnden	ordförande och en ledamot som är eller har varit ordinarie domare samt tre andra ledamöter	20 § 2 st förfogandelagen (1978:262)
Lokala värderingsnämnder	ordförande och två andra ledamöter	26 § 3 st förfogandelagen
Inskrivningsnämnd vid Totalförsvarets pliktverk	ordförande som är militär	5 § LOA

⁸ Se även 5 § LOA om krav på svenskt medborgarskap för militär anställning.

	andra ledamöter (De väljs av landstingsfullmäktige. Förutom Medborgarskapskravet skall de ha rösträtt vid de kommunala valen.)	13 § förordningen (1995:648) om instr. för Totalförsvarets pliktverk
Övrigt	kvinnor som genomgår militär grundutbildning	4 § förordningen (1995:240) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning
	frivilligt försvarsverksamma inom totalförsvaret	4 § 1 st förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet
	krigsfrivilliga i Försvarsmaktens krigsorganisation	2 § förordningen (FFS 1987:12) om krigsfrivilliga vid Försvarsmakten
	tjänstgöring i hemvärnet	5 § 2 st hemvärnsförordningen (1997:146)

Medborgarskapskrav för annan militär personal än deltagare inom frivillig verksamhet, bl.a. krav på svenskt medborgarskap för värnpliktiga, finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Lagstiftningen i denna del faller - i enlighet med direktiven för utredningen - utanför kartläggningen.

Kronofogdemyndigheterna (6.14)

anställning eller uppdrag	lagrum
regionkronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, biträdande kronofogde, kronofogdeaspirant, kronokommissarie, kronoinspektör och kronofogdeassistent	3 kap. 20 § förordningen (1988:784) med instr. för exekutionsväsendet

Övrigt (avsnitt 6.15)

anställning eller uppdrag		lagrum
Elsäkerhetsverket	distriktschefer	12 § förordningen (1992:1139) med instr. för Elsäkerhetsverket
	generaldirektören	11 kap. 9 § 3 st RF
Oljekrisnämnden	ordförande och en ledamot som är eller har varit ordinarie domare samt tre andra ledamöter	10 § 1 st oljekrislagen (1975:197)
Statliga kommittéer	ordförande och övriga ledamöter i en kommitté	11 kap. 9 § 3 st RF
	särskild utredare	
	Andra krav relaterade till medborgarskap⁹	
Skattenämnderna	andra ledamöter än ordförande och vice ordförande skall ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige (ordförande och vice ordförande skall vara tjänstemän vid skattemyndigheten)	7 kap. 6 § 1 st taxeringslagen (1990:324)
Överförmyndare och överförmyndarnämnder	överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd skall ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige	19 kap 8 § 1 st föräldrabalken
Medborgarvittnen	medborgarvittnen som inte är svenska medborgare skall ha varit folkbokförda i Sverige sedan tre år	3 § lagen (1981:324) om medborgarvittnen
Allmänna försäkringskassor och socialförsäkringsnämnder	ledamöter i allmän försäkringskassas styrelse och i socialförsäkringsnämnd skall ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige	18 kap. 32 § 1 st och 33 § 4 st lagen (1962:381) om allmän försäkring

⁹ Till denna kategori hör också vissa ledamöter i övervakningsnämnderna. För ledamöter i polisstyrelser krävs såväl svenskt medborgarskap som rösträtt till kommunfullmäktige (se redovisningen under respektive verksamhetsområde).

6.2 Krav på svenskt medborgarskap i RF

Enligt 1974 års regeringsform är en utlänning i princip likställd med svenska medborgare i fråga om innehav och utövande av tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun¹⁰. Det finns emellertid ett stort antal undantag från huvudregeln.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva

- domartjänst,
- ämbete som lyder omedelbart under regeringen,
- tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse,
- tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd eller
- tjänst såsom svenskt sändebud.

Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. 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.

Sådana bestämmelser om statliga tjänster och uppdrag finns i 5 och 6 §§ LOA samt i olika författningar som utfärdats med stöd av de nämnda reglerna i RF och LOA. Föreskrifter som uppställer krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av vissa tjänster och uppdrag återfinns också i vissa specialbestämmelser i RF.

Av 3 kap. 10 § RF (jfr 3 kap. 2 § första stycket RF) framgår att endast svenska medborgare kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.¹¹

Kungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef (1 kap. 5 § första stycket RF).¹² För tjänstgöring som statschef krävs bl.a. att denne är svensk medborgare och har fyllt 18 år (5 kap. 2 § första stycket RF). Det saknar betydelse om medborgarskapet förvärvats vid födseln eller genom naturalisation.

¹⁰ Med ”kommun” i RF avses primärkommun och landstingskommun. I kommunallagen (1991:900) används istället termerna kommuner och landsting.

¹¹ Kravet på svenskt medborgarskap för rätt att rösta och vara valbar vid val till riksdagen skall inte utredas inom ramen för förevarande uppdrag.

¹² Om konungen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter eller inte har uppnått behörig ålder (18 år), eller om det inte finns någon konung, skall statschefsämbetet utövas av en riksföreståndare. Denne kan antingen vara tillfällig eller vald av riksdagen för en längre tid (se 5 kap. 3-6 §§ RF).

Statsråd får enligt 6 kap. 9 § första stycket RF endast den vara som varit svensk medborgare sedan minst tio år.

6.3 Krav på svenskt medborgarskap i LOA

I LOA finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, myndigheterna under regeringen och de allmänna försäkringskassorna. Med arbetstagare hos riksdagen avses i LOA arbetstagare inom utskottsorganisationen och inom andra hos riksdagen förekommande beredningsorgan som inte är egna myndigheter. LOA är tillämplig även på fullmaktsanställda, bl.a. ordinarie domare. Särskilda föreskrifter för dem finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (1 § LOA). Vissa föreskrifter i LOA gäller även arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund (se 2 § LOA).

Enligt 3 § LOA gäller lagen inte statsråden, riksdagens ombudsmän, arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare, och inte heller arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete. För Justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller vissa särskilt angivna bestämmelser i LOA; dock inte 5 och 6 §§ som behandlas i det följande.

Föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för statlig anställning finns i 5 och 6 §§ LOA. I 5 § föreskrivs att utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av RF eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha en anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning. I 6 § första stycket ges regeringen befogenhet att föreskriva eller för särskilda fall besluta att vissa kategorier av anställningar skall förbehållas svenska medborgare, nämligen:

- anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt andra och tredje punkterna ovan utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndighe-

ter av riksdagen¹³ eller den myndighet som riksdagen bestämmer (6 § andra stycket LOA).

Enligt 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank får Riksbanken i särskilda fall och under de förutsättningar som uppställs enligt de två sist nämnda punkterna i 6 § första stycket LOA besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken.

Ett behörighetskrav som anges i författning är bindande, om inte något annat har angivits. Regeringen får emellertid enligt 11 kap. 12 § RF ge dispens från behörighetsvillkor som den själv bestämt i förordning eller genom särskilt beslut, om inte något annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag. Riksdagen kan också i lag bemyndiga regeringen att medge dispens från ett uppställt behörighetsvillkor.¹⁴

Som framgått ovan gäller LOA för arbetstagare men inte för uppdragstagare. Hur gränsen skall dras mellan anställning och uppdrag framgår inte av LOA. Gränsdragningen få göras genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall.

Den offentligrättsliga regleringen av kravet på svenskt medborgarskap är avsedd att vara exklusiv. En avtalsreglering i frågan har alltså inte ansetts godtagbar.

6.4 Bakgrund och motiv till föreskrifterna om svenskt medborgarskap i RF och LOA

6.4.1 1809 års RF

Enligt 1809 års regeringsform krävdes som huvudregel svenskt medborgarskap för behörighet till statlig tjänst (28 § första stycket).

Bestämmelsen hade efter en grundlagsändring år 1961¹⁵ följande lydelse:

¹³ Enligt 4 § lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen får riksdagsförvaltningen, utom såvitt avser Riksbanken, föreskriva eller för särskilt fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter.

¹⁴ Föreligger krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden på grund av krig eller krigsfara, får regeringen, med stöd av 12 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) meddela särskilda föreskrifter beträffande utlänningars rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag i landet. En sådan bestämmelse måste dock, för att inte upphöra att gälla, underställas riksdagen inom viss tid och godkännas.

¹⁵ Grundlagsändringen (SFS 1961 nr 18 och 464) innebar huvudsakligen att vissa grupper av tjänster, nämligen de som krävde naturvetenskaplig, medicinsk eller

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

Enligt ordalydelsen avsåg bestämmelsen bara statliga tjänster som tillsatts av regeringen genom fullmakt. I praxis ansågs den dock omfatta samtliga av regeringen tillsatta ordinarie och extra ordinarie tjänster oavsett anställningsformen. Bestämmelsen utgjorde inte hinder mot att förordna utlänning att på kortare tid som vikarie uppehålla viss tjänst, även om han eller hon inte kunde komma ifråga som ordinarie innehavare av tjänsten. I praxis uppfattades regeln såsom bindande också för av underordnade statliga myndigheter tillsatta tjänster samt i viss mån för kommunala tjänster.

I 4 § föreskrevs att statsrådets ledamöter skulle vara infödda svenska medborgare. Vidare uppställde andra författningar krav på svenskt medborgarskap för särskilda tjänster och befattningar. Exempelvis skulle lagfaren domare vara svensk medborgare enligt 4 kap. 1 § RB.

6.4.2 Utredningen om översyn av bestämmelserna i 28 § RF om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst

Till grund för grundlagsändringen år 1961 låg ett delbetänkande som en särskild utredningsman lämnat i januari 1960.¹⁶ I delbetänkandet föreslog utredningen att lagstiftningen i princip inte borde uppställa några hinder för utlänning att erhålla svensk statstjänst. Undantag från

teknisk utbildning, i större utsträckning än tidigare skulle vara öppna även för utlänningar.

¹⁶ Svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst, betänkande avgivet av utredningsmännen för översyn av bestämmelserna i 28 § regeringsformen om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst (stencil).

principen borde komma till uttryck genom att det i lag angavs de fall, då viss eller vissa tjänster borde förbehållas de egna medborgarna. Utredningen ansåg att de högre eller i övrigt mera betydelsefulla befattningar som var av mera central betydelse för statslivet och beträffande vilka bestämda föreskrifter kunde lämnas borde anges i grundlag. Gränsdragningen mellan övriga statliga tjänster, som borde kunna besättas endast med svenska medborgare och andra statliga tjänster, skulle enligt utredningen bestämmas i en särskild lag. Utredningen föreslog vidare att lagen skulle innehålla vissa allmänna principer som regeringen skulle tillämpa.

I den efterföljande propositionen (prop. 1960 nr. 143) ansåg departementschefen att det var vanskligt att ta definitiv ställning till reformförslaget utan att närmare utredning verkställts beträffande utformningen av den särskilda lag, som skulle komplettera grundlagens bestämmelser. Departementschefen uttalade att han ansåg att det var nödvändigt att erhålla en överblick över hela fältet av de problem, som på förevarande område gjorde sig gällande, innan man vidtog mera genomgripande ändringar i grundlagens då gällande bestämmelser. Denna överblick ansåg han kunna vinnas endast om grundlagsbestämmelserna och den särskilda lagen övervägdes i ett sammanhang. Vidare skulle samråd äga rum med Författningsutredningen.¹⁷ Enligt departementschefens mening borde - såsom utredningsmannen hade tänkt sig - i grundlagen anges de högre eller i övrigt mera betydelsefulla befattningarna som borde vara förbehållna svenska medborgare. Han ansåg emellertid att även de allmänna grunder som skulle iakttas vid stiftandet av den särskilda lagen i ämnet, skulle anges i grundlagen.¹⁸

Som motiv till en ändrad grundprincip anförde departementschefen bl.a. att statsnyttans krav i vidaste bemärkelse bör vara vägledande vid rekryteringen till de statliga befattningarna. Att vid varje tillfälle kunna förvärva den för tjänsten bäst lämpade var ett allmänt samhällsintresse. Av betydelse var vidare önskemålet om intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet, inte minst inom Norden, med därav följande ökad rörlighet på den internationella arbetsmarknaden.¹⁹

Den särskilde utredningsmannen fortsatte sitt arbete efter delvis nya riktlinjer. I slutbetänkandet Utlännings tillträde till offentlig tjänst (SOU 1963:7) lämnade han bl.a. ett justerat förslag till nya grundlagsföreskrifter samt förslag till en ny lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig anställning.

¹⁷ Se avsnitt 6.4.3.

¹⁸ A.a. s. 17.

¹⁹ A.a. s. 21 f.

Utredningen föreslog - i enlighet med Författningsutredningens blivande förslag till ny RF - att bestämmelserna rörande svenskt medborgarskap som villkor för innehav och utövande av offentlig befattning skulle delas upp på olika grundlagsparagrafer, avsedda att ingå i fyra olika kapitel i RF, nämligen:

1. Ej må till statsråd utses annan än den som genom födelsen blivit svensk medborgare.
2. Endast den som är svensk medborgare må innehava eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. För innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattar myndighetsutövning, må såsom villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap; härom stadgas i lag.
3. Endast svensk medborgare må innehava eller utöva domartjänst.
4. Till riksdagsledamot eller ersättare må väljas endast den som är svensk medborgare och har fyllt tjugotre år samt ej är omyndig.

Istället för att i grundlagsbestämmelsen (punkten 2 ovan) räkna upp de tjänster som skulle vara förbehållna svenska medborgare, föreslog utredningen således att det i grundlagen avgavs de allmänna grunderna för den särskilda lagen. Medborgarskapskrav skulle inte kunna uppställas på annan grund än som nämnts i grundlagsstadgandet. Bestämmelsen skulle innefatta såväl innehav som utövande av tjänst. Den skulle därigenom omfatta tillfälliga förordnanden. Vidare föreslog utredningen att grundlagsbestämmelsen skulle gälla även kommunala tjänster, eftersom det saknades anledning att i ifrågavarande hänseende göra skillnad mellan statliga och kommunala tjänster. Utredningen tillade att det i många fall för övrigt torde vara svårt att dra en gräns mellan de båda lagen av befattningar, i synnerhet som uppdelningen av funktioner mellan stat och kommun inte sällan var föremål för förändringar.²⁰ Med uttrycket myndighetsutövning torde enligt utredningen förstås "en förvaltningshandling, som antingen är rättsskapande - i den meningen att den med bindande verkan fastslår vad som är eller skall vara rätt - eller ock innebär meddelande av rättsligt reglerad förpliktelse för enskild".²¹

²⁰ A.a. s. 24 f.

²¹ A.a. s. 28 f (Här redovisas även vad som avsågs med "myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet").

Utredningen ansåg att den särskilda lagen skulle vara av exklusiv karaktär.²² I lagförslaget uppställdes krav på svenskt medborgarskap för bl.a. Justitiekanslern, Riksåklagaren, chef för statligt verk, landshövding, befattningshavare i departement eller regeringskansli, andra åklagare än Riksåklagaren, befattningshavare inom gren i rikets totalförsvaret och polisman.

Kravet på svenskt medborgarskap för innehav och utövande av *domartjänst* (punkten 3 ovan) skulle enligt förslaget ingå i ett kapitel i RF om domstolar och rättskipning. Utredningen ansåg att frågan borde vara reglerad i grundlag av hänsyn till domarmaktens betydelse i statslivet.²³

6.4.3 Författningsutredningen

Grundlagsfrågorna prövades därefter av Författningsutredningen i betänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:16 del 1 och SOU 1963:17 del 2). Vid utformningen av förslaget hade Författningsutredningen samrått med den i föregående avsnitt omtalade särskilde utredningsmannen.

Författningsutredningen föreslog i betänkandet²⁴ som huvudprincip att utlänning skulle vara oförhindrad att erhålla statstjänst här i landet. Detta borde gälla oavsett om tjänsten var ordinarie eller inte och utan hänsyn till om befattningen tillsattes av regeringen eller av underordnad myndighet. Det låg emellertid i sakens natur, framhöll utredningen, att den angivna principen inte kunde upprätthållas utan betydelsefulla inskränkningar. Ett inte obetydligt antal statstjänster var nämligen uppenbarligen av sådan beskaffenhet att svenskt medborgarskap måste vara ett ovillkorligt kompetenskrav. Författningsutredningen föreslog att i RF skulle anges vissa särskilda kategorier av tjänster, vilka grundlagsenligt skulle förbehållas svenska medborgare. Detta skulle gälla tjänster med vilka var förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Den närmare preciseringen av vilka tjänster de olika kategorierna omfattade skulle i första hand ske genom särskild lag. Enligt utredningens förslag skulle i RF vidare anges att för innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattade myndighetsutövning, fick som villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap. Föreskrifter härom skulle meddelas i form av lag. Beträffande de

²² A.a. s. 25 och 30 ff.

²³ Se även a.a. s. 29 f där bestämmelsens närmare innebörd utvecklas.

²⁴ SOU 1963:17 s. 267.

närmare motiven för ifrågavarande grundlagsbestämmelser hänvisade Författningsutredningen till vad som den särskilt tillkallade utredningsmannen anförde i betänkandet SOU 1963:7.

Vid sidan av den allmänna grundlagsbestämmelsen i ämnet föreslog Författningsutredningen några specialbestämmelser som innefattade krav på svenskt medborgarskap. Bland annat föreslog utredningen att endast den som är svensk medborgare skulle få inneha eller utöva *domartjänst*. Den anförde bl.a. följande.²⁵

Att svenskt medborgarskap måste vara ett oeftergivligt krav i fråga om domartjänster framstår som självklart. Med hänsyn till domarmaktens konstitutionella betydelse bör medborgarskapskravet beträffande dessa tjänster fastslås i regeringsformen. Med domartjänst förstås befattning som lagfaren eller icke lagfaren ledamot av allmän och särskild domstol samt förvaltningsdomstol. Såsom tidigare angivits kan jurymän och nämndemän, trots att de är domare, icke betraktas som innehavare av *domartjänst*. Att emellertid till nämnda uppdrag endast svenska medborgare kan utses har berörts ovan.²⁶

Kravet på svenskt medborgarskap bör avse samtliga domartjänster, oavsett huruvida tjänsten i fråga är ordinarie eller icke. Det bör vidare gälla icke endast den som stadigvarande innehar domartjänst utan även den som i egenskap av exempelvis vikarie tillfälligt utövar domartjänst.

När det gällde krav på svenskt medborgarskap för *statsråd* hänvisade Författningsutredningen till behandlingen av den allmänna grundlagsbestämmelsen och tillade:²⁷

Att statsrådstjänst tillhör den kategori tjänster, av vilkas innehavare svenskt medborgarskap skall krävas, torde vara självfallet. För närvarande gäller att statsråd skall vara »infödd» svensk medborgare, dvs. att medborgarskapet skall ha förvärvats genom födseln. Ehuru det knappast finns anledning att tillmäta denna särskilda bestämmelse – uppfattad som en ytterligare garanti för förståelse för och lojalitet mot rikets intressen – någon mera väsentlig betydelse, synes den dock böra bibehållas.

²⁵ SOU 1963:17 s. 288.

²⁶ Kravet på svenskt medborgarskap fanns i 12 kap. 5 § TF för jurymän och i 4 kap. 6 § RB för nämndemän.

²⁷ SOU 1963:17 s. 212 f.

6.4.4 Grundlagberedningen

Författningsutredningens arbete - bl.a. såvitt avsåg frågan om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga anställningar och uppdrag - fullföljdes av en ny parlamentarisk utredning, Grundlagberedningen (GLB). Dess slutbetänkande, Ny regeringsform - Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) avlämnades i mars 1972. GLB föreslog att den nya RF skulle ge uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Beredningen ansåg dock att det var nödvändigt att göra ett stort antal undantag från grundsatsen. Dessa motiverades enligt beredningen bl.a. av hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skulle fattas av svenska medborgare. De viktigaste av de tjänster och uppdrag som skulle vara förbehållna svenska medborgare borde enligt beredningen anges direkt i RF. Denna borde vidare göra det möjligt för riksdagen att genom lag antingen direkt utestänga utlänningar från andra tjänster och uppdrag eller bemyndiga exempelvis regeringen att göra detta efter av riksdagen fastställda riktlinjer.²⁸

GLB:s förslag till lagtext²⁹ hade i allt väsentligt samma lydelse som nuvarande bestämmelse i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Beträffande innebörden av bestämmelserna *ämbete som lyder omedelbart under regeringen och myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen* anförde GLB:³⁰

Det torde i flertalet fall stå klart huruvida ett organ tillhör dessa kategorier eller ej. Det kan emellertid förekomma att det i instruktionen för en förvaltningsmyndighet anges t.ex. att denna normalt skall följa direktiv utfärdade av en annan förvaltningsmyndighet men att den i vissa fall har att vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller att rapportera om sin verksamhet. Även myndigheter, som intar en sådan ställning och som alltså endast i någon enstaka hänseende kan sägas lyda direkt under regeringen, omfattas av den nu diskuterade bestämmelsen. Bestämmelsen omfattar givetvis också ett sådant under riksdagen lydande organ som fullmäktige i riksbanken, ehuru en av dess ledamöter, ordföranden, utses av regeringen. Beredningen vill i detta sammanhang vidare påpeka att med uttrycket *ämbete som lyder omedelbart under regeringen* åsyftas sådana

²⁸ A. a. s. 203.

²⁹ 10 kap. 14 § tredje stycket i GLB:s förslag.

³⁰ Se näst föregående not.

"enmansmyndigheter" som justitiekanslern och riksåklagaren. Överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna faller också under denna bestämning.

Slutligen anmärkte GLB att vissa principiellt viktiga *tjänster och uppdrag tillsattes genom val av riksdagen*, utan att det kunde sägas att de löd under riksdagen. GLB angav därvid Riksdagens ombudsmän, ledamöterna av Valprövningsnämnden, ledamöterna av Besvärnämnden, lekmannaledamöterna av riksätten och tjänsten som kammarsekreterare. För nämnda tjänster och uppdrag ansåg GLB att grundlagen borde kräva svenskt medborgarskap.³¹

Föreskrifter med krav på svenskt medborgarskap för innehav av vissa tjänster och uppdrag fanns även på annat håll i GLB:s förslag till RF. I en sådan bestämmelse föreskrevs att som *statschef* får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt tjugofem år.³² Enligt GLB borde svenskt medborgarskap självfallet krävas av den som skulle tjänstgöra som statschef.³³

I en annan specialbestämmelse föreskrevs att endast den får vara *minister* som är svensk medborgare sedan minst tio år.³⁴ GLB ansåg, främst med tanke på faran för påtryckningar i ett spänt läge, att det var betydelsefullt att grundlagen ställde upp krav på att den som skall vara minister skulle ha varit svensk medborgare under avsevärd tid dessförinnan. Å andra sidan syntes det, enligt GLB, knappast nödvändigt att hålla fast vid dåvarande regel om svenskt medborgarskap alltsedan födseln. GLB förklarade att tio år syntes vara en rimlig tid.³⁵

GLB:s förslag till riksdagsordning innehöll en bestämmelse om att *huvudsekreterare i utskott* skall vara svensk medborgare.³⁶ I 30 § i den före år 1971 gällande riksdagsstadgan fanns vissa bestämmelser om tjänstemän hos kammare och utskott. Vid övergången till enkammarriksdag utfärdades inte några nya personalbestämmelser i författningsform, vilka motsvarade dem i den äldre riksdagsstadgan. GLB föreslog mot bakgrund härav att det i 9 kap. RO skulle införas regler om biträde från tjänstemän i det egentliga riksdagsarbetet; enligt 1 § av en *kammarsekreterare* i kammrararbetet och i fråga om riksdagens arbetsplanering och enligt 2 § av särskilda sekreterare i utskottsarbetet. GLB konstaterade att huvudsekreterare i utskott skulle vara svensk medborgare enligt 9 kap. 2 § i föreslaget till RO, men

³¹ A.a. s. 203.

³² 4 kap. 2 § i GLB:s förslag.

³³ A.a. s. 141.

³⁴ 5 kap. 11 § i GLB:s förslag.

³⁵ A.a. s. 147.

³⁶ Numera chefer för kanslier som biträder utskotten och EU-nämnden.

utvecklade inte motiven till medborgarskapskravet ytterligare. Att kammarsekreteraren skulle vara svensk medborgare framgick enligt GLB redan av den grundläggande bestämmelsen om medborgarskapskrav för innehav och utövande av offentlig tjänst i förslaget till ny RF.

GLB lämnade i sitt betänkande (SOU 1972:16) med förslag till följd författningar till författningsreformen bl.a. förslag till nya regler i stats- och kommunaltjänstemannalagarna såvitt avsåg utlännings tillträde till statliga och kommunala tjänster. Enligt GLB borde lagreglering som gällde frågan om inskränkningar i möjligheterna för utlännings att vinna tillträde till statlig eller kommunal tjänst i största möjliga utsträckning samlas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna.

Beredningen föreslog först och främst att det i statstjänstemannalagen skulle ställas krav på svenskt medborgarskap för tillträde till militära och civilmilitära tjänster. Den konstaterade vidare att det endast i begränsad utsträckning var lämpligt att på detta sätt direkt i lag ange vilka tjänster som borde vara förbehållna svenska medborgare. Enligt beredningens uppfattning uppnådde man de bästa möjligheterna till en lämplig avvägning mellan, å ena sidan, önskemålet att effektivt kunna använda utlännings i svensk offentlig tjänst och, å den andra, behovet av att reservera vissa uppgifter för svenska medborgare, om regeringen i lag bemyndigades att uppställa krav på svenskt medborgarskap för tillträde till offentlig tjänst. En sådan lösning gjorde det vidare möjligt att på ett smidigt sätt anpassa regelsystemet efter ändrade förhållanden. Bemyndigandet borde enligt GLB utformas så att det gav regeringen möjlighet att dels utfärda generella föreskrifter om begränsningar i rätten att inneha eller utöva offentlig tjänst, dels avgöra frågor om anställande av utlännings från fall till fall. GLB framhöll att bemyndigandet borde begränsas på så sätt att det endast avsåg de fall där behovet av att utestänga utlännings var särskilt uttalat. Enligt beredningens uppfattning var detta fallet om tjänsten var förenad med myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Motsvarande befogenhet kunde i fråga om riksdagen och dess verk tilläggas organ som riksdagen bestämde.

6.4.5 1973 års proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Under hösten 1972 och våren 1973 utarbetades på grundval av GLB:s förslag till ny RF och ny RO³⁷ propositionen med förslag till ny RF och ny RO (prop. 1973:90).

Departementschefen godtog GLB:s förslag att utlänningar i allmänhet skulle vara likställda med svenska medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun samt att endast de viktigaste av de tjänster och uppdrag som måste förbehållas svenska medborgare skulle anges i RF och att i övrigt krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha och utöva uppdrag hos staten eller kommun skulle uppställas i lag eller enligt förutsättningar som angavs i lag. Han föreslog en bestämmelse som i sak överensstämde med GLB:s ifrågavarande förslag. Härigenom tillgodosågs, enligt departementschefen, såväl intresset att erhålla så kvalificerade innehavare som möjligt av allmänna tjänster som önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet.³⁸

Departementschefen hade inte heller någon avvikande mening vad avsåg GLB:s förslag om krav på svenskt medborgarskap för den som tjänstgör som statschef.³⁹

Vidare konstaterade departementschefen att den av GLB föreslagna bestämmelsen om att statsråd skulle ha varit svenska medborgare sedan minst tio år inte hade mött någon kritik under remissbehandlingen. Av skäl som beredningen hade angett ansåg han att den som endast under mera begränsad tid hade varit svensk medborgare inte borde få tillhöra regeringen samt anslöt sig till vad beredningen hade föreslagit i frågan.⁴⁰

Departementschefen erinrade om att en motsvarande specialbestämmelse beträffande huvudsekreterare hos riksdagsutskott hade tagits upp i förslaget till RO. Han anförde slutligen att i övrigt torde frågan om komplettering av den allmänna grundlagsbestämmelsen med bestämmelser i andra lagar få anmälas i ett senare sammanhang.⁴¹

³⁷ SOU 1972:15.

³⁸ A.a. s. 405 f.

³⁹ A.a. s. 271 f.

⁴⁰ A.a. s. 283.

⁴¹ A.a. s. 407.

I juni 1973 antog riksdagen ett vilande förslag till ny RF och ny RO. Ett andra beslut fattades sedan år 1974, och författningarna trädde i allt väsentligt i tillämpning den 1 januari 1975.⁴²

6.4.6 1974 års proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m.

Den aviserade kompletteringen av de allmänna grundlagsbestämmelserna – med GLB:s betänkande SOU 1972:16 som grund – behandlades i propositionen med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen, m.m. (prop. 1974:174, Anställningsskydd i statlig tjänst, m.m.).

Föredraganden – som i allt väsentligt anslöt sig till den lösning som hade förordats av GLB – anförde bl.a. följande:⁴³

Den nya RF kräver att förutsättningarna för att uppställa krav på svenskt medborgarskap för tillträde till bl.a. statliga tjänster anges i lag. Riksdagens inflytande över hithörande frågor, bör som grundlagberedningen (GLB) har föreslagit, säkras genom lagregler som innebär att regeringens kompetens att förbehålla tjänster åt svenska medborgare begränsas till att avse endast tjänstekategorier i fråga om vilka det föreligger ett särskilt behov av sådan kompetens.....

GLB har föreslagit att det direkt i StjL⁴⁴ uppställs krav på svenskt medborgarskap endast för tillträde till ett par kategorier tjänster, nämligen militära och civilmilitära sådana. Den föreslagna lagtexten öppnar å andra sidan inte någon dispensmöjlighet i fråga om dessa tjänster. Jag anser att man, i syfte att göra regleringen så klar och lättillämpad som möjligt, bör ansluta sig till de principer som kommer till uttryck i den föreslagna bestämmelsen. Detta innebär att endast sådana tjänstekategorier, som dels är särskilt betydelsefulla från de här aktuella synpunkterna, dels lätt avgränsbara, dels utan undantag skall förbehållas svenska medborgare, anges direkt i StjL. Man bör t.ex. inte låta det lagfästa kravet på svenskt medborgarskap omfatta samtliga tjänster inom det militära försvaret eftersom det, såvitt gäller civila tjänster vid försvarsmakten, kan bli aktuellt med individuella undantag från ett sådant krav. Jag föreslår därför att man godtar den av GLB föreslagna regeln om militära och civilmilitära tjänster.

⁴² KU 1973:26, rskr 1973:265, KU 1974:8, rskr 1974:19 samt SFS 1974:152 och 1974:153.

⁴³ A.a. s. 74 ff.

⁴⁴ Statstjänstemannalagen.

Enligt min uppfattning finns det ytterligare ett par kategorier av tjänster som, i likhet med de militära och civilmilitära tjänsterna, med fördel kan förbehållas svenska medborgare genom bestämmelser direkt i StjL. RÅ har i sitt remissyttrande över GLB:s förslag uttalat att åklagares eller polisens befogenhet över huvud taget inte borde utövas av annan än svensk medborgare. Bestämmelser av denna innebörd borde enligt RÅ tas in i lagtexten. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Begreppen åklagare och polisman är båda klara till sin innebörd och båda dessa tjänstekategorier är av den karaktären att de inte i något fall bör stå öppna för andra än svenska medborgare. Jag kan i sammanhanget erinra om att krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst finns intaget redan i grundlagstexten. Jag föreslår således att bestämmelsen i StjL skall innehålla en föreskrift att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman.

GLB:s förslag innebär i övrigt att regeringens kompetens att stänga tjänster för utlänningar begränsas till att avse tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Förslaget har i denna del inte föranlett någon erinran under remissbehandlingen, och det torde i stort sett träffa de kategorier i fråga om vilka det är särskilt betydelsefullt att regeringen får besluta. Vissa smärre modifieringar är dock nödvändiga.

Det område som enligt GLB:s förslag överlämnas till regeringen torde i några hänseenden vara för snävt tilltaget. Enligt min uppfattning är den verksamhet som bedrivs inom regeringskansliet och i utrikesförvaltningen av den beskaffenhet att det stora flertalet tjänster där bör vara förbehållna svenska medborgare. De kriterier för att utestänga andra än svenska medborgare som uppställs i beredningens förslag täcker emellertid endast en del av behovet inom de nu nämnda verksamhetsområdena. Även tjänster som inte är förenade med myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet bör på dessa områden kunna förbehållas svenska medborgare. Jag föreslår därför att regeringen i StjL ges en generell behörighet att förbehålla svenska medborgare tjänster i regeringskansliet och utrikesförvaltningen.

Vad beträffar innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisar GLB till uttalanden i ämbetsansvarskommitténs betänkande (SOU 1972:1) Ämbetsansvaret II s. 129 f. Jag kan också nämna att justitieministern har utförligt diskuterat begreppet i prop. 1971: 30 med förslag till förvaltningsrättsreform, del 2, s. 334, och i prop. 1972: 5 med förslag till skadeståndslag, s. 498 ff. Begreppet myndighetsutövning förekommer vidare bl.a. i 11 kap. 6 § nya RF. Sammanfattningsvis kan sägas att med myndighetsutövning förstås utövning av befogenhet att bestämma om

förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (jfr 3 § första stycket förvaltningslagen).

Det torde förhålla sig så att ett mycket stort antal statliga tjänster på olika nivåer kan vara förenade med myndighetsutövning i någon form. Det torde inte vara nödvändigt att kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till alla sådana tjänster. Att i lagtexten skilja ut de typer av myndighetsutövning som skall kunna förbehållas svenska medborgare i motsats till övriga former av sådan verksamhet torde emellertid inte vara möjligt. Jag föreslår därför att GLB:s förslag i denna del godtas. Självfallet är emellertid att regeringen måste utnyttja ett bemyndigande av nu diskuterat slag på sådant sätt att de syften som ligger bakom den nya grundlagsregleringen inte äventyras.

Vad gäller innebörden av det i GLB:s förslag uppställda kriteriet "uppgift att företräda riket" hänvisar beredningen till vissa uttalanden i betänkandet (SOU 1963: 7) Utlännings tillträde till offentlig tjänst, s. 29. Enligt dessa uttalanden åsyftas med ifrågavarande bestämmning tjänsterna i den diplomatiska och konsulära karriären samt de tjänster som innehas av personer, som utan att tillhöra denna karriär har knutits till utrikesrepresentationen för vissa bestämda uppgifter, t.ex. press-, handels-, lantbruks- och andra specialattachéer, samt vissa kategorier administrativa befattningshavare.

Det är tydligt att de nu nämnda kategorierna av tjänster samtliga omfattats av det av mig föreslagna kriteriet "tjänst i utrikesförvaltningen". Något behov av att behålla bestämmningen "uppgift att företräda riket" föreligger därför inte. Däremot bör man vid utformningen av bestämmelserna i StjL beakta att ärenden som kräver internationella kontakter eller i övrigt har internationella aspekter under senare decennier har blivit allt vanligare hos statliga organ utanför utrikesförvaltningen. Som exempel på detta kan nämnas SIDA, kommerskollegium, exportkreditnämnden och de svenska biståndskontoren i utlandet. Enligt min mening bör regeringen ges behörighet att också i fråga om myndigheter och andra organ utanför den egentliga utrikesförvaltningen reservera tjänster, vilkas innehavare sysslar med internationella frågor, för svenska medborgare. Jag föreslår därför att det i StjL som en grund för att utesluta utlänningar från tjänst anges att med tjänsten kan vara förenad handläggning av frågor som rör förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation. Att denna bestämmning och, kriteriet "tjänst i utrikesförvaltningen" i ganska stor utsträckning täcker samma område torde inte ge upphov till några komplikationer.

Också i fråga om bestämmningen "åliggande av betydelse för rikets säkerhet" hänvisar GLB till SOU 1963: 7, s. 29. Enligt de uttalanden som görs där avses med detta uttryck i första hand befattningar inom totalförsvarets olika grenar. Därjämte avses tjänster inom polis- och

åklagarväsendet samt inom kommunikationsverken, i den mån befattningshavaren har med hänsyn till rikets säkerhet betydelsefull arbetsuppgift. Också befattningarna i statsdepartementen sägs i stor omfattning få föras hit. Det sägs vidare att arbetsuppgifter av angiven art undantagsvis kan förekomma även inom andra myndigheter.

Den av GLB använda bestämningen torde i huvudsak täcka behovet att reservera tjänster för svenska medborgare på de områden som är viktiga från försvarssynpunkt. Den kan emellertid i ett hänseende ge upphov till tvekan. Man kan nämligen tänka sig tjänster som visserligen innefattar åligganden som knappast kan sägas i och för sig vara av betydelse för rikets säkerhet - maskinskrivning, stencildragning etc - som ändå kan medföra kännedom om förhållanden som är av stor betydelse från säkerhetssynpunkt. Lagtexten bör utformas så att det klart framgår att det ingår i regeringens kompetens att reservera också tjänster av senast nämnt slag för svenska medborgare. Jag föreslår där att bestämmelsen i StjL i denna del utformas så att den kommer att avse tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet.

De nu diskuterade bestämmelserna torde i allt väsentligt täcka behov av att kunna reservera statliga tjänster för svenska medborgare. Man kan emellertid inte utesluta att det undantagsvis finns behov av att i andra fall kunna utestänga utlänningar. Jag syftar på tjänster, som inte är hänförliga till någon av de hittills nämnda kategorierna men som kan medföra mera betydande insyn i det svenska kreditväsendet och i det svenska näringslivet i övrigt. Tjänster av detta slag kan finnas vid sådana myndigheter som bankinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket. Jag kan i sammanhanget nämna att riksbanksfullmäktige nyligen under återopande av sådana synpunkter uttalat sig för att i princip samtliga tjänster vid riksbanken bör vara förbehållna svenska medborgare. Mot bakgrund av det anförda förordar jag en bestämmelse som innebär att också tjänst som medför kännedom om förhållande, som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse kan förbehållas svensk medborgare.

Förslaget i propositionen 1974:174 omfattade således de bestämmelser som erfordrades utöver grundlagsregleringen för att man efter den 1 januari 1975 skulle kunna förbehålla statliga anställningar för svenska medborgare "i behövlig omfattning". Riksdagen godtog regeringens förslag⁴⁵ och de nya reglerna, som infördes genom ändring av statstjänstemannalagen, trädde i kraft ovan nämnda dag.⁴⁶

Lagen (1976:600) om offentlig anställning, gamla LOA, tillkom som ett resultat av 1976 års arbetsrättsreform. Lagen ersatte stats- och

⁴⁵ InU 33, rskr 401.

⁴⁶ SFS 1974:1009 (4 § andra stycket statstjänstemannalagen).

kommunaltjänstemannalagarna. Bestämmelserna i statstjänstemannalagen om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för statstjänst fördes i stort sett oförändrade över till 4 kap. 2 § gamla LOA.⁴⁷ Till skillnad från statstjänstemannalagen omfattade LOA förutom tjänstemän också arbetstagare hos staten. Betydelsen av detta var inte särskilt stor, eftersom arbetstagarna på statens område med några få undantag skulle anställas som tjänstemän.⁴⁸ Ordet "civilmilitär" i 4 kap. 2 § gamla LOA utgick år 1983 (SFS 1983:340). Lagändringen var en konsekvens av en ändrad indelning av Försvarmaktens personal, där begreppet civilmilitär inte skulle finnas kvar. All personal som ingick i den militära krigsorganisationen skulle benämnas militär personal.⁴⁹

Gamla LOA ersattes av lagen (1994:260) om offentlig anställning år 1994.⁵⁰ Bestämmelser om svenskt medborgarskap som behörighetskrav för statlig anställning infördes i lagens 5 och 6 §§. Föredragande statsrådet anförde i propositionen till den nya lagen att han inte ansåg att det fanns någon anledning att i sak ändra dåvarande reglering av de grundläggande behörighetsvillkoren och befodringsgrunderna för statliga anställningar.⁵¹

6.5 EG-rätten och kravet på svenskt medborgarskap

Enligt artikel 39.1 i EG-fördraget skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen (principen om arbetskraftens fria rörlighet). Den fria rörligheten innebär att "all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor" (art. 39.2 EG). Rätten till fri rörlighet - med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa - innefattar enligt artikel 39.3 i EG-fördraget rätt att

⁴⁷ Prop. 1975/76:105 (bil 2), InU 1975/76:45, rskr 1975/76:404.

⁴⁸ Prop. 1993/94:65 s. 34.

⁴⁹ Prop. 1982/83:143, FöU 1982/83:13, rskr 1982/83:299.

⁵⁰ Prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr 1993/94:257.

⁵¹ Prop. 1993/94:65 s. 44.

- anta faktiska erbjudanden om anställning,
- förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,
- uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten och
- stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter.

Den fria rörligheten innebär således att en arbetstagare från ett EU-land kan söka utannonserade arbete i varje annat EU-land och att arbetstagaren därvid har rätt att resa in samt vistas i landet. Förbudet mot diskriminering gäller också sociala och skattemässiga förmåner, rätten att delta i omskolnings- och utbildningsprogram, fackligt medlemskap m.m. Särregler i nationell lagstiftning om krav på visst medborgarskap för anställning är därmed som huvudregel inte tillåtna.

Enligt artikel 39.4 i EG-fördraget skall bestämmelserna i artikel 39 1-3 inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst. Undantaget gäller endast själva anställningen. När en person väl är anställd gäller inte undantaget och diskriminering får inte ske på grund av den anställdes medborgarskap i annat land.

Bestämmelserna i artikel 39 i EG-fördraget äger direkt effekt och ger alltså enskilda personer rättigheter som kan direkt tillämpas av nationella domstolar.

EG-domstolen har i ett antal avgöranden behandlat innebörden av undantaget för offentlig anställning i artikel 39.4 och därvid konstaterat att, även om medlemsstaterna har ett berättigat intresse av att förbehålla vissa anställningar inom den offentliga sektorn för sina egna medborgare, är denna rätt inte absolut. Eftersom det är en inskränkning i den fria rörligheten ges den en snäv tolkning. Undantaget omfattar endast anställningar inom den offentliga förvaltningen som är förbundna med myndighetsutövning eller tillvaratagande av statens allmänna intressen. Undantaget avser både statliga och kommunala anställningar, såväl arbetstagare som tjänstemän och både privaträttsliga och offentligrättsliga anställningsförhållanden.

I målet 149/79 Kommissionen mot Belgien (1980) E.C.R. 3881 uttalade domstolen att undantaget från principen om arbetskraftens fria rörlighet endast gäller anställningar som står i direkt förbindelse med den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet, nämligen den del av verksamheten som avser utövande av offentlig myndighet eller ett ansvar för att värna om statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen. Sådana

anställningar förutsätter nämligen, enligt domstolen, att arbetstagaren känner en särskild solidaritet med staten. Däremot omfattar undantaget inte anställningar som, oavsett att de finns inom den offentliga sektorn, inte innebär ett deltagande i uppgifter som hör till det egentliga myndighetsutövningsområdet (den egentliga administrationen). Det räcker inte att tjänsten innefattar myndighetsutövning. Myndighetsutövningen skall dessutom vara av sådan natur att den handlar om skyddet av statens allmänna intressen. Mot denna bakgrund konstaterade domstolen att Belgien inte kunde ställa upp krav på belgiskt medborgarskap för tjänster som bl.a. järnvägsstationsarbetare, konduktör, banarbetare, renhållningsarbetare vid järnvägen eller snickare och elektriker vid kommunala institutioner. Däremot godtogs ett krav på belgiskt medborgarskap för att få arbeta som kommunal nattvakt.

I mål 307/84 Kommissionen mot Frankrike (1986) E.C.R. 1725 fann domstolen att Frankrike gjort sig skyldigt till fördragsbrott genom att ställa upp ett krav på franskt medborgarskap för anställning som sjuksköterska vid ett allmänt sjukhus.

Medlemsstaterna har inte kunnat enas om något direktiv som ytterligare preciserar undantaget i artikel 39.4 i EG-fördraget. I stället har kommissionen utfärdat ett meddelande i vilket inställningen till undantaget preciserats.

Enligt kommissionens meddelande (EGT C 72 den 18 mars 1988) gäller undantaget endast speciella anställningar hos staten och andra offentliga organ, t.ex. inom Försvarsmakten, polisen, rättsväsendet, skatteväsendet och den diplomatiska kåren. Undantaget skall även gälla anställningar i regeringskansli, länsstyrelse, lokal myndighet, riksbank och andra offentliga organ, där arbetsuppgifterna innefattar utövning av offentlig myndighet, som beredning och verkställighet av rättsliga handlingar. Av meddelandet framgår vidare att kommissionen anser att medlemsländerna bör öppna även den offentliga sektorn för medborgare i andra medlemsländer inom följande sektorer;

- offentliga organ som ansvarar för administrationen av kommersiell samhällsservice (t.ex. post, tele, transport),
- offentlig hälso- och sjukvård,
- det allmänna undervisnings- och skolväsendet och
- offentlig icke militär forskning.

Vid tillkomsten av LOA – vilken redovisats i föregående avsnitt – var frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar föremål för överväganden, även mot bakgrund av icke-diskrimineringsförbudet i artikel 39 i Romfördraget. LOA-utredningen gjorde den

bedömningen att de svenska bestämmelserna om krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar låg väl inom ramen för de verksamhetsområden på vilka undantaget i artikel 39 ansetts tillämplig (SOU 1992:60 s. 109). Regeringen delade utredningens uppfattning och konstaterade, med riksdagens godkännande, att det saknades anledning att ändra regleringen av de grundläggande behörighetsvillkoren för offentlig tjänst (prop. 1993/94:65).

6.6 Anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen och regeringen

6.6.1 Riksdagen

Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen och ledamöter av sådana myndigheter eller dess styrelser samt tjänst eller uppdrag som i annat fall tillsätts genom val av riksdagen

Riksbanken, Riksdagens revisorer, Riksdagens ombudsmän, Riksdagens valprovsnämnd, Riksdagens besvärnämnd, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden är myndigheter under riksdagen. Riksdagens ombudsmän, ledamöterna av Riksdagens valprovsnämnd och ledamöterna av Riksdagens besvärnämnd kan emellertid inte sägas lyda under riksdagen i den mening som avses i RF.⁵² Det är vidare tveksamt om ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden kan anses lyda under riksdagen. Någon rapporteringsskyldighet finns inte.

Ledamöter i riksbanksfullmäktige och Riksbankens direktion

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbankens uppgift som centralbank är att förse landet med betalningsmedel, förvalta guld- och valutareserven och ansvara för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik. Riksbanken fungerar också som bankernas bank. Riksbankens ställning, organisation och verksamhet förändrades i grunden fr.o.m. år 1999. Bland annat överfördes ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor till regeringen (9 kap. 11 § RF).

⁵² SOU 1972:15 s. 203. Jfr dock Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna s. 388.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige (9 kap. 12 § RF). Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt skall vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt skall vara vice riksbankschef (1 kap. 4 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank). Ledamöterna i riksbanksfullmäktige skall vara svenska medborgare, eftersom de utses genom val av riksdagen.⁵³ Riksbankens direktion, som tillämpar kollektiv beslutanderätt och svarar för själva ledningen av banken, torde kunna jämföras med en styrelse. Även ledamöterna i direktionen omfattas därför sannolikt av medborgarskapskravet i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer är en fristående myndighet under riksdagen som granskar statlig verksamhet vad gäller måluppfyllelse och effekter. Revisorererna väljs av riksdagen (12 kap. 7 § RF).

I lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer föreskrivs bl.a. att Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktieföretag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Har statsmedel tagits emot som bistånd till en viss verksamhet får revisorererna granska hur dessa medel används, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Revisorererna skall också utföra årlig revision av riksdagens förvaltning, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.⁵⁴

Riksdagens revisorer skall vara tolv. De väljs för riksdagens valperiod (8 kap. 11 § RO). Suppleanter väljs enligt 7 kap. 8 § RO till samma antal som de ordinarie ledamöterna. Revisorererna och suppleanterna skall vara svenska medborgare (11 kap. 9 § tredje stycket RF).

⁵³ Däremot torde riksbanksfullmäktige inte kunna jämföras med en styrelse.

⁵⁴ Jfr lagen (1988:46) om riksdagens förvaltning och riksdagens myndigheter m.m. och lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet.

Riksdagens ombudsmän (JO)

JO utövar enligt RF en del av riksdagens kontrollmakt. I 12 kap. 6 § RF föreskrivs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpligheten i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Enligt 8 kap. 10 § RO är riksdagens ombudsmän fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan det finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ombudsmännen väljs av riksdagen efter förslag av konstitutionsutskottet. De skall vara svenska medborgare (11 kap. 9 § tredje stycket RF).

Ombudsmännens verksamhet regleras i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Ombudsmännen har till uppgift att kontrollera att de organ och personer som står under deras tillsyn efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 §). Omfattningen av tillsynen preciseras i instruktionens 2 §. Exempelvis står statliga och kommunala myndigheter (inklusive domstolar) och deras befattningshavare under ombudsmännens tillsyn.

Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsmännen beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (3 §). De skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps (4 §). Ombudsmännen kan göra kritiska uttalanden (icke bindande) och föreslå förbättringar av handlägningsrutiner. Vidare får ombudsmännen som särskilda åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott.⁵⁵ Ombudsmännen har också möjlighet att göra anmälan om disciplinåtgärd. Däremot kan ombudsmännen inte ändra domar eller beslut.

För att ombudsmännen skall kunna fullgöra sina uppgifter, tillförsäkras de i 12 kap. 6 § RF full insyn i den offentliga verksamheten.

⁵⁵ Beträffande ombudsmännens funktion som åklagare mot statsråd, regeringsråd och befattningshavare hos riksdagen och dess organ, se 12 kap. 3 och 8 §§ RF, 19 kap. 8 § RO samt 9 och 10 §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Ledamöter i Riksdagens valprövningsnämnd

Valprövningsnämnden har till huvuduppgift att pröva överklagande av val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet (3 kap. 11 § RF och 19 kap. vallagen [1997:157], ValL). Såvitt gäller riksdagen har nämnden att granska bevis om val av ledamöter och ersättare (19 kap. 22 § ValL), att pröva ledamöters och ersättares behörighet (4 kap. 7 § RF) samt pröva överklagande av val inom riksdagen (7 kap. 5 § RO). Enligt ValL har nämnden vidare att pröva bl.a. överklagande av beslut som rör valkretsindelningen vid landstings- och kommunalval (2 kap. 12 §), antalet valkretsmandat (3 kap. 12 §) och indelning i valdistrikt (4 kap. 8 §). Slutligen har valprövningsnämnden att pröva talan mot beslut, varigenom centrala valmyndigheten fastställt utgången av folkomröstning (16 § folkomröstningslagen [1979:369]).

Valprövningsnämnden utses av riksdagen. Nämnden består av ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare och som inte får tillhöra riksdagen, och sex andra ledamöter. Ledamöterna väljs efter varje ordinarie val, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljs särskilt. Nämndens beslut får inte överklagas (3 kap. 11 § RF). Riksdagen utser genom särskilt val ersättare för ordföranden i nämnden. Vad som föreskrivs om ordföranden gäller även för ersättaren (8 kap. 2 § RO).

Andra ledamöter än ordföranden (och ersättare för denne) får således vara riksdagsledamöter, men det är inget krav. I praktiken är det dock i huvudsak riksdagsledamöter som väljs som ledamöter i valprövningsnämnden. Av 11 kap. 9 § tredje stycket RF följer att ledamöterna skall vara svenska medborgare.

Ledamöter i Riksdagens besvärsnämnd

Överklagande av beslut av riksdagens organ i förvaltningsärende mot vilken talan får föras enligt vad som är föreskrivet därom, prövas av Regeringsrätten i de fall som riksdagen särskilt bestämmer och i övriga fall av Riksdagens besvärsnämnd. Besvärsnämnden består av ordförande, som skall inneha eller innehaft domarämbete och inte vara ledamot av riksdagen, och fyra andra ledamöter, valda inom riksdagen (9 kap. 5 § RO). Ordföranden väljs särskilt. För ordföranden skall finnas ersättare. Ledamöterna och ersättare för ordföranden skall vara svenska medborgare (11 kap. 9 § tredje stycket RF).

Närmare föreskrifter om överklagande finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och

riksdagens myndigheter. Lagen gäller överklagande av beslut av riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer (1 §). Vissa beslut i personalärenden, ärenden om utlämnande av en handling eller en uppgift samt ärenden om ekonomiska förmåner åt ledamöter av riksdagen eller av ett riksdagsorgan är överklagbara enligt lagen. Beslut om överlämnande av allmän handling överklagas hos Regeringsrätten och övriga beslut överklagas hos Riksdagens besvärdsnämnd.

Ledamöter i Riksdagens arvodesnämnd

Riksdagens arvodesnämnd är en myndighet under riksdagen. Nämnden skall i enlighet med 3 kap. 1 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter fastställa det belopp för månad som ledamots arvode skall betalas med. Nämnden består av tre ledamöter. En av dem är ordförande (1 och 2 §§ lagen [1993:1426] med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd). Ordförande och övriga ledamöter utses av riksdagsstyrelsen för bestämd tid (7 § samma lag).

Av 11 kap. 9 § tredje stycket RF torde följa att ledamöterna i nämnden skall vara svenska medborgare.

Ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden

Statsrådsarvodesnämnden är en myndighet under riksdagen. Nämnden skall enligt 1 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. fastställa det belopp som månadsvis skall betalas i arvode till statsråden och besluta om avgångsersättning till statsråd. Enligt 8 kap. 4 § första stycket RO består nämnden av ordförande och två andra ledamöter. De väljs var för sig av riksdagen efter varje ordinarie val till riksdagen intill dess nytt val till nämnden har ägt rum.⁵⁶ Ledamöterna skall vara svenska medborgare (11 kap. 9 § tredje stycket RF).

Riksdagens talman och vice talmän

Riksdagen utser inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman (4 kap. 2 § RF).⁵⁷ De skall vara svenska medborgare enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Krav på

⁵⁶ Jfr 1 och 2 §§ lagen (1993:1427) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden.

⁵⁷ Se även 1 kap. 5 § och 8 kap. 1 § RO.

svenskt medborgarskap följer också av att endast riksdagsledamöter är valbara.

Kammarsekreterare (riksdagsdirektör)

Riksdagsförvaltningen består av kammarkansliet, utskottens och EU-nämndens kanslier samt administrativa kontoret. Vidare finns en informationsenhet och ett internationellt kansli.

När riksdagens ledamöter sammanträder utgör de tillsammans "kammaren". Kammaren utser en kammarsekreterare genom val. Kammarsekreteraren låter föra protokollet vid sammanträde med kammaren. Han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Kammarsekreteraren, med tjänstebestämmelsen riksdagsdirektör, är chef för riksdagsförvaltningen och sekreterare i krigsdelegationen (9 kap. 1 § RO).

Endast den som är svensk medborgare kan bli vald till kammarsekreterare. Detta följer av bestämmelsen i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Däremot krävs inte att biträdande kammarsekreterare skall vara svenska medborgare. De tillsätts genom vanlig tjänsteutnämning och inte genom val.

Övriga av riksdagen valda organ

Riksdagen utser ledamöter till ytterligare ett antal organ, nämligen utskotten, valberedningen, utrikesnämnden, EU-nämnden, riksdagsstyrelsen, krigsdelegationen, styrelsen för riksdagens interparlamentariska grupp, Europarådets svenska delegation, Nordiska rådets svenska delegation och OSSE-delegationen. Val skall förrättas inom riksdagen, vilket medför att endast riksdagsledamöter är valbara. Ledamöterna skall vara svenska medborgare enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Övriga medborgarskapskrav

Chefer för kanslier som biträder utskotten och EU-nämnden

Av 9 kap. 2 § RO framgår att riksdagsutskotten och EU-nämnden biträds av kanslier som ingår i riksdagsförvaltningen. Chefen för ett sådant kansli skall vara svensk medborgare.

Nuvarande lydelse infördes år 1998 (SFS 1998:731) och var föranledd av organisationsförändringar inom riksdagsförvaltningen (se

Förs. 1997/98:RFK4). Kravet på svenskt medborgarskap berördes inte särskilt.

Enligt den tidigare lydelsen skulle huvudsekreterare hos riksdagsutskott vara svensk medborgare. Någon motivering till kravet på svenskt medborgarskap gavs inte heller i propositionen (1973:90) med förslag till ny riksdagsordning. I Grundlagberedningens betänkande (SOU 1972:15) hänvisas till föreskrifterna i 11 kap. 9 § RF.

6.6.2 Regeringen

Ämbete som lyder omedelbart under regeringen

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva ämbete som lyder omedelbart under regeringen.

Av förarbetena till RF⁵⁸ framgår att bestämmingen ämbete som lyder omedelbart under regeringen syftade på sådana enmansmyndigheter som Justitiekanslern (JK) och Riksåklagaren (RÅ). Den ansågs vidare syfta på överbefälhavaren (ÖB) och försvarsgrenscheferna.

ÖB var en myndighet t.o.m. den 1 juli 1994. Numera är ÖB chef för Försvarsmakten, som i sin tur är en myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Försvarsgrenscheferna har ersatts med generalinspektörer, vilka lyder under ÖB. I dag torde endast JK och RÅ omfattas av nämnda föreskrift i RF. Det bör dock framhållas att det är oklart vilka närmare kriterier som skall vara uppfyllda för att en anställning skall betraktas som ett ämbete som lyder omedelbart under regeringen.

Eftersom JK och RÅ även utgör myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, följer kravet på svenskt medborgarskap också av föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om att chef för sådan myndighet skall vara svensk medborgare.

Beträffande JK:s och RÅ:s verksamhet bör följande noteras.

Justitiekanslern (JK)

JK lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Han är dess högste ombudsman. JK anställs med fullmakt genom beslut av regeringen.

Det åligger JK att under regeringen bevaka statens rätt (2 § förordningen [1975:1345] med instruktion för justitiekanslern). Uppgiften att bevaka statens rätt innebär att JK, om det inte ankommer

⁵⁸ SOU 1972:15 s. 203.

på annan myndighet, företräder staten i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. JK har också en generell rätt att från en myndighet överta uppgiften att bevaka statens rätt. JK skall vidare tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

Även andra författningar ger JK olika åligganden. I lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn finns bestämmelser om JK:s tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Inom ramen för vad som föreskrivs i den lagen omfattar JK:s tillsyn statliga myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter samt andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna deras verksamhet. Tillsynen omfattar inte riksdagens anställda och uppdragstagare eller riksdagens myndigheter. JK har befogenheter att väcka åtal, göra disciplinmälan och föra talan vid domstol om ändring av myndighets beslut.

Vidare åligger det JK att bl.a. vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i TF och YGL. Endast JK äger väcka allmänt åtal i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål.

Riksåklagaren (RÅ)

RÅ är under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket (7 kap. 2 § första stycket RB). Enligt 1 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren för RÅ talan i mål om brott som hör under allmänt åtal, dock inte i mål om brott som i tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, JK eller den som utövar RÅ:s tjänst. RÅ har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Biträdande riksåklagaren är RÅ:s ställföreträdare och får i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som RÅ får utföra (4 §). RÅ och biträdande riksåklagaren anställs av regeringen med fullmakt (13 §). Av ovannämnda föreskrift i 11 kap. 9 § tredje stycket RF torde följa att även biträdande riksåklagaren skall vara svensk medborgare.

RÅ är också en central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Myndigheten skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt. Den får meddela föreskrifter och allmänna råd för

verksamheten och lämnar även i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet (2 § nämnda förordning).⁵⁹

Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och ledamöter av sådana myndigheter eller dess styrelser

I Sverige finns det ett stort antal myndigheter som lyder under regeringen. Myndigheterna är sorterade under olika departementen. Alla myndigheterna lyder dock inte *omedelbart under* regeringen i den mening som avses i RF.

Av 11 kap. 6 § respektive 9 § RF får det anses framgå att de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är JK, RÅ, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. I förarbetena till RF⁶⁰ har det sagts att omedelbart under regeringen lyder också de myndigheter som i vissa fall skall vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller lämna rapporter om sin verksamhet.

De statliga kommittéerna tillkallas och får sina direktiv av regeringen, jfr 1 § kommittéförordningen (1998:1474). De lyder alltså omedelbart under regeringen. Fastställande av vilka av regeringens övriga myndigheter som inhämtar direktiv eller rapporterar direkt till regeringen förutsätter närmare undersökning av bl.a. myndigheternas instruktioner.

Verksförordningen (1995:1322) tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i annan förordning. Myndighetens chef skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen på verksamheten (9 §). Om Riksrevisionsverkets revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, skall myndigheten till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits med anledning av invändningen (15 §). De myndigheter som enligt sin instruktion eller annan förordning skall tillämpa 9 § eller 15 § verksförordningen torde alltså lyda omedelbart under regeringen.

Det kan emellertid inte uteslutas att det finns ytterligare ett antal myndigheter som på annan grund än genom hänvisning till verksförordningens bestämmelser har att vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller lämna rapporter om sin verksamhet. Exempelvis kan ett regeringsbeslut innehålla direktiv till

⁵⁹ Se även avsnitt 6.11 om anställningar inom åklagarväsendet.

⁶⁰ SOU 1972:15 s. 203 och prop. 1973:90 s. 404 f.

en myndighet. Även en sådan myndighet torde lyda omedelbart under regeringen.

För anställning såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen, bl.a. anställning som verkschef eller landshövding, krävs svenskt medborgarskap. Även ledamöter av myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och dess styrelser skall vara svenska medborgare, t.ex. ledamöterna i styrelserna för de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna.

Kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefer och ledamöter av sådana myndigheter och dess styrelser framgår i något fall av myndighetsinstruktionerna eller annan författning. I övrigt följer medborgarskapskravet endast av föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

När Moderna museet skulle skiljas från Statens konstmuseer och bli en egen myndighet, kunde museichefen, som är utländsk medborgare, inte vara chef för den nya myndigheten. I avsnitt 6.6.3 presenteras den lösning som valdes för Moderna museets ledning.

I därefter följande avsnitt redovisas medborgarskapskrav inom ett antal verksamhetsområden. I den mån verksamheten vid en viss myndighet berörts har kravet på svenskt medborgarskap för myndighetens ledning enligt RF också redovisats. Vidare har några av regeringens myndigheter berörts särskilt under rubriken Övriga anställningar och uppdrag, avsnitt 6.15. I övrigt hänvisas till en förteckning över flertalet av de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, bilaga 4.⁶¹ (Statliga kommittéer och utredningar samt andra tillfälliga myndigheter framgår inte av bilagan.)

Tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd

Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av *statssekreteraren*. I Utrikesdepartementet har *kabinettssekreteraren* denna uppgift. Statssekreterarna och kabinettssekreteraren skall främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen (23 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). De är politiskt rekryterade och lämnar sina poster vid ett regeringsskifte. Till kategorin chefstjänstemän inom Regeringskansliet räknas även expeditionschefer, rättschefer, förvaltningschefen i Statsrådsberedningen, utrikesråden i Utrikes-

⁶¹ Förteckningen har upprättats efter förfrågan hos respektive departement.

departementet, budgetchefen och finansråden i Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet (9 § nämnda förordning).

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd. Med utgångspunkt från dagens organisation omfattar föreskriften endast statssekreterarna och kabinettssekreteraren. Tidigare hade även rättschefer och expeditonschefer sådana funktioner att de jämte statssekreterarna/kabinettssekreteraren ansågs inneha tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd.⁶²

Tjänst såsom svenskt sändebud

I förarbetena till RF finns inte någon närmare definition av vad som avses med svenskt sändebud. I första hand torde begreppet omfatta Sveriges ambassadörer i andra länder. Sannolikt får även representanter från Sverige i mellanfolkliga organ anses vara svenska sändebud, t.ex. Sveriges representanter i EU och FN. Det är oklart i vad mån ytterligare befattningar omfattas av begreppet.

Utrikesdepartementet har upplyst att bestämmelsen i RF om att svenska sändebud skall vara svenska medborgare inte har vållat några problem i praktiken. I princip alla som befinner sig i den s.k. diplomatkarriären är svenska medborgare. Redan för den första anställningen hos Utrikesdepartementet krävs i de flesta fall svenskt medborgarskap, eftersom nästan alla anställningarna är säkerhetsklassade enligt säkerhetsskyddslagen.

6.6.3 Moderna museet och kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefen – ett praktikfall

Bakgrund

Moderna museet var tidigare en särskild enhet inom myndigheten Statens konstmuseer. Enligt 7 § förordningen (1988:677) med instruktion för Statens konstmuseer i dess lydelse före den 1 juli 1999 stod Moderna museet under ledning av en museichef. Museichefen var brittisk medborgare.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1 utg. omr. 17 s. 112 - 113) föreslog regeringen att Moderna museet skulle skiljas från

⁶² Jfr Petrén/Ragnemalm s. 289.

Statens konstmuseer och bli en egen myndighet. Till grund för regeringens ställningstagande låg en promemoria från en särskild utredare som hade remissbehandlats, "Moderna museet – en egen myndighet. Ett nytt forum för modern form (Ku98/962/Ka)".

I avvaktan på riksdagens beslut utsåg regeringen en annan särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra skiljandet av Moderna museet från Statens konstmuseer (Utredningen för skiljande av Moderna museet från statens konstmuseer, Ku 1999:03). Den särskilde utredaren redovisade den 17 maj 1999 ett förslag till instruktion för Moderna museet samt förslag till följdändringar i förordningen med instruktion för statens konstmuseer (dnr 7/99).

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1998/99:KrU, rskr. 1998/99:55) och förordningen (1999:563) med instruktion för Moderna museet trädde i kraft den 1 juli 1999.

Av 11 kap. 9 § tredje stycket RF framgår bl.a. att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse.

Eftersom museichefen var brittisk medborgare kunde han på grund av bestämmelsen i RF inte vara chef för den nya myndigheten Moderna museet.

Verksförordningen (1995:1322) är tillämplig på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. Förordningen utgår från att varje myndighet leds av en chef och att det skall finnas en styrelse vid myndigheten (3-4 §§). Myndighetschefens ansvar och uppgifter anges i 6-10 §§ verksförordningen och styrelsens ansvar och uppgifter anges i 11-14 §§.

Enligt förordningen ansvarar myndighetschefen för myndighetens verksamhet. Chefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Han skall vidare bl.a. hushålla väl med statens medel, verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet, fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs.

Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Den skall biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Vidare skall styrelsen bl.a. besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag.

Utredningen för skiljande av Moderna museet från Statens konstmuseer

Beträffande Moderna museets ledning, styrelse och chef anförde Utredningen för skiljande av Moderna museet från Statens konstmuseer följande.

Ledningen av myndigheten Moderna museet bör organiseras så att museichefen kan leda verksamheten vid museet, även om han är utländsk medborgare. Utredningen anser att utgångspunkten därvid bör vara den lösning av frågan som rekommenderades av den särskilda utredaren i promemorian Moderna Museet – en egen myndighet (Ku98/962/Ka)⁶³.

Utredningen föreslår, i korthet, att ordföranden i museets styrelse görs till chef för myndigheten Moderna museet medan museichefen svarar för ledningen av museets löpande verksamhet. En bestämmelse om detta finns i 9 § i den föreslagna instruktionen.

Styrelsens ordförande har som myndighetschef formellt det ansvar och de uppgifter som anges i 6 – 10 §§ verksförordningen. Dessa uppgifter och beslutsbefogenheterna bör i stor utsträckning kunna delegeras till museichefen. En sådan delegation av ärenden bör mot bakgrund av grundlagsbestämmelsen inte omfatta frågor som rör rikets säkerhet eller myndighetsutövning mot enskild. Sådana frågor är – bortsett från interna personalärenden – mycket ovanliga i museet.

Utredningens förslag till uppgiftsfördelning mellan styrelsens ordförande som myndighetschef och museichefen innebär att det blir den

⁶³ Ett sätt att lösa problematiken kring chefsfrågan, var enligt den särskilde utredaren (Ku 98/962/Ka), att formellt göra styrelseordföranden till myndighetschef. Hon anförde vidare: "En sådan ordning tillämpas redan i dag - dock av andra skäl - vid Statens musiksamlingar. Styrelsen bör - med en sådan lösning - ges rätt att delegera beslutsfattande till museichefen. Eftersom Moderna museet i mycket begränsad utsträckning kommer att ägna sig åt myndighetsutövning kan vi inte se att detta skall kunna väcka några principiella betänkligheter. Den enda myndighetsutövning ett museum ägnar sig åt utöver personalärenden torde vara tillstånd till utförelse av kulturföremål enligt kulturminneslagen (1988:950). Vi kan inte se att det finns någon anledning att lägga sådana ärenden på Moderna museet. Att den interna administrationen leds av en utländsk medborgare - dessutom en EU-medborgare - kan inte resa några invändningar. Vi föreslår därför att styrelsens ordförande skall vara myndighetens chef men att ärenden inte delegeras till myndighetschefen utan till museichefen. Det bör också vara ett krav att museichefen alltid skall närvara vid styrelsens sammanträden."

senare som spelar huvudrollen för att förverkliga de uppgifter som museet har enligt 1-5 §§ i den föreslagna förordningen.⁶⁴

Hur uppgifter och befogenheter skall fördelas mellan styrelsens ordförande och museichefen bör anges tydligt i museets arbetsordning (15 §). Denna fastställs av ordföranden i egenskap av myndighetschef. Utredningen har inte ansett det nödvändigt att lägga denna uppgift på styrelsen.

Utredningen har i övrigt i några avseenden velat markera museichefens ställning. Han får rätt att inrätta rådgivande och samordnande organ vid museet (11 §) och att hänskjuta ärenden av principiellt intresse till styrelsen (14 §) samt rätt och skyldighet att närvara vid styrelsens sammanträden (10 §).

Moderna museet föreslås få en styrelse av gängse typ med ansvar och uppgifter enligt 11-14 §§ verksförordningen. Styrelsen skall också besluta i sådana personalfrågor som avses i 19 § andra stycket verksförordningen (disciplinansvar m.m.). Utredningen har således ansett att det inte behövs en särskild personalansvarsnämnd vid museet.

Den ovan nämnda bestämmelsen i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen innebär att utländska medborgare inte heller får vara ledamot av en myndighets styrelse. Den nuvarande museichefen kan alltså inte vara ledamot av Moderna museets styrelse. Det är dock angeläget att han med sin ställning i ledningen för museets verksamhet alltid är närvarande vid styrelsens sammanträden. Utredningen har därför som framgått föreskrivit en skyldighet för honom att närvara vid sammanträdena.

Utredningen anser att den ovan redovisade lösningen på ledningsfrågan är godtagbar med de förutsättningar som nu gäller. Men den är inte idealisk för det slag av verksamhet som det här är fråga om. Enligt utredningens mening bör det övervägas att ändra 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen så att det blir möjligt för regeringen att utse utländska medborgare till chefer för myndigheter av Moderna museets typ. Detsamma bör gälla ifråga om möjlighet för utländsk medborgare att bli ledamot i sådana myndigheters styrelser. I dessa fall gör sig de hänsyn till rikets säkerhet och myndighetsutövning som motiverade regeln knappast starkt gällande. Internationalisering och det svenska EU-medlemskapet bidrar också till att en ändring kan vara befogad.

⁶⁴ Moderna museets huvuduppgift är att visa, spegla, samla och bevara modern och nutida konst i alla dess former (1 § förordningen med instruktion för Moderna museet).

6.7 Anställningar och uppdrag vid allmän domstol

6.7.1 Inledning

Allmän domstol är Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. För prövning av vissa måltyper finns det särskilda domstolar som är knutna till det allmänna domstolsväsendet, nämligen fastighetsdomstol, miljödomstol och Miljööverdomstolen. De utgörs av allmän domstol i särskild sammansättning. Regeringen bestämmer vilka tingsrätter som skall vara fastighetsdomstol och vilka som skall vara regional miljödomstol. Miljööverdomstol är Svea hovrätt. Miljööverdomstolen är slutinstans i mål som i första instans har avgjorts av en kommun eller en förvaltningsmyndighet. Högsta domstolen är slutinstans för mål som i första instans prövas i regional miljödomstol.

I några fall har strävan efter specialisering medfört att mål av en viss typ endast handläggs vid vissa tingsrätter. Sjörättsmål handläggs sålunda enligt 21 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) och förordningen (1975:931) om sjörättsdomstolar endast vid sju särskilt utsedda tingsrätter (sjörättsdomstolar).⁶⁵ Patentmål handläggs enligt 65 § patentlagen (1967:837) vid Stockholms tingsrätt. Också flera andra måltyper, bl.a. rörande upphovsrätt, skall tas upp av Stockholms tingsrätt som första instans. Tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål skall enligt 12 kap. 1 § TF och 9 kap. 1 § YGL handläggas vid de tingsrätter inom vilkas domkretsar länsstyrelser har sitt säte samt – enligt förordningen (1991:1712) om behörighet för vissa tingsrätter att ta upp tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål – vid tre andra tingsrätter.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst (se avsnitt 6.2). Bakgrund och motiv till medborgarskapskravet redovisas i avsnitt 6.4.

Diskrimineringsutredningen framhöll i sitt betänkande⁶⁶ att önskemålet om att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare alltjämt var relevant och hade stor tyngd i vart fall när det gällde så centrala tjänster inom rättsväsendet som domartjänster. Enligt utredningen var det av stor principiell betydelse att domstolarnas självständighet under lagarna sedan lång tid tillbaka utgjorde en av hörnstenarna i det svenska statsskicket. Utredningen tillade:

⁶⁵ Talan mot dispasch förs enligt 21 kap. 9 § sjölagen genom klander hos tingsrätten för den ort där dispaschen är utgiven (Göteborgs tingsrätt).

⁶⁶ Ds A 1984:6 s. 138 ff.

I RF kommer detta förhållande till uttryck i 11 kap. 2 § enligt vilken ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Eftersom varje domare dömer självständigt har varje enskild domare en mycket viktig och central roll i det svenska samhället och kan i hög grad sägas vara bärare av det svenska samhällets offentliga makt.

Att de mer centrala ämbetena och tjänsterna i den svenska statsapparaten förbehålls landets egna medborgare har i sista hand sin grund i önskemålet att bevara landets oberoende och identitet som självständig stat.

Mot bakgrund av det anförda ansåg Diskrimineringsutredningen att kravet på svenskt medborgarskap för bl.a. lagfarna domare i allmänna domstolar skulle finnas kvar.⁶⁷

6.7.2 Lagfarna domare

Krav på svenskt medborgarskap för lagfaren domare vid allmän domstol följer av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Medborgarskapskravet regleras även i RB.

I 4 kap. 1 § RB föreskrivs att lagfaren domare skall vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. Den som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva domarämbete. Om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete förordnar regeringen.

Såsom kunskapsprov för behörighet att utöva domartjänst gäller juris kandidatexamen eller juristexamen. Vad i lag eller författning sägs om lagfaren eller lagkunnig avser den som har avlagt sådan examen. Med svensk juris kandidatexamen och juristexamen jämställs fullbordad juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning skulle vara mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, skall sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov (kungörelsen [1964:29] angående kunskapsprov för behörighet av domare, m.m.).

Kravet på svenskt medborgarskap gäller såväl ordinarie domare (justitieråd, hovrättspresident, hovrättslagman, hovrättsråd, lagman, chefsrådman och rådman) som icke ordinarie domare (hovrättsassessor, adjungerad ledamot, fiskal samt beredningsjurist eller tingsnotarie när

⁶⁷ Enligt utredningen skulle medborgarskapskravet också finnas kvar för en rad andra befattningar inom rättsväsendet, se Ds A 1984:6 s. 139.

han eller hon utövar dömande verksamhet). Till ordinarie domare räknas också lagfarna ledamöter i fastighetsdomstol, miljödomstol och Miljööverdomstol. Dessa är nämligen lagfarna domare vid tingsrätt eller hovrätt. Ordinarie domare utnämns av regeringen (4 kap. 2 § RB).

6.7.3 Nämndemän vid tingsrätt (inklusive fastighetsdomstol) och hovrätt

Nämndemännens ställning i domstolarna

Vid handläggning av ett mål består tingsrätten normalt av en lagfaren domare (1 kap. 1 § RB). Vid huvudförhandling i tvistemål består dock tingsrätten i vissa fall av tre sådana domare och i brottmål av en sådan domare samt tre nämndemän. I vissa fall skall antalet nämndemän vara fyra i stället för tre. Närmare föreskrifter om tingsrättens sammansättning i brottmål finns i 1 kap. 3 b § RB.

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt skall dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. I brottmål gäller som huvudregel istället att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän (2 kap. 4 § RB).

Särbestämmelser om tingsrättens och hovrättens sammansättning vid prövning av speciella mål förekommer i andra författningar. I vissa fall krävs medverkan av nämndemän. Exempelvis består fastighetsdomstol som regel av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän. Beträffande handläggning av familjemål, se 14 kap. 17 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken.

Lekmannamedverkan har ansetts vara av värde från flera synpunkter. Den har ansetts ägnad att bidra till allmänhetens förtroende för rättsskipningen och då främst i sådana fall där ett allmänt intresse står mot ett enskilt. Vidare har lekmanasdommet regelmässigt ansetts ha ett värde när det gäller bevisprövningen beträffande sådana frågeställningar som är vanliga i brottmålsrättsskipningen. Dessutom har det ansetts värdefullt att lekmannasynpunkter kommer till uttryck i de delar där straffrättsskipningen ger domstolarna vida ramar att döma efter skönsmässiga värderingar, t.ex. när det gäller påföljdsval.

I anledning av ett förslag om att antalet nämndemän skulle minskas från tre till två (prop. 1996/97:133) framhöll riksdagens justitieutskott (bet. 1996/97:JuU 17) bl.a. följande.

För det första tillgodoser lekmannamedverkan i domstolarna enligt utskottet allmänhetens insyn i domstolarnas verksamhet. För det andra utgör

lekmännen enligt utskottet en garanti för att allmänna värderingar blir beaktade i den rättskipande verksamheten. En medverkan av lekmän i domstolarna är också ägnad att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet. Möjligheten för nämndemännen att fylla den funktion de bör ha skulle enligt utskottet utarmas, om de endast var två. Den insyn som de två nämndemännen kunde förmedla skulle bli så liten att den inte var acceptabel. Fler nämndemän borgar enligt utskottet också för att fler synpunkter kommer fram och kan bli bedömda.

Utskottet avstyrkte bifall till förslaget och riksdagen godtog utskottets uppfattning.

Nämndemännen är liksom den lagfarne ledamoten domare. De har individuell rösträtt. Vid omröstning i brottmål vid tingsrätt skall den mening gälla som omfattas av mer än hälften av ledamöterna. Om någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för den tilltalade, skall den meningen gälla. Kan ingen mening anses som lindrigare eller mindre ingripande, gäller den mening som fått hälften av rösterna bland dem ordförandens (29 kap. 3 § RB). I tvistemål gäller som allmän regel att ordförandens mening vinner om resultatet av omröstningen blir lika (16 kap. 3 § RB).

Det finns inga bestämmelser för allmän domstol om att nämndemännen skall ha specialkunskaper. Enligt 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall dock, om det inte möter hinder, sådana nämndemän som anlitas för tjänstgöring i mål mot någon som inte har fyllt 21 år vara särskilt lämpade för uppgiften när det gäller intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare. I mål som rör brott på vilket det endast kan följa böter får dock andra anlitas.

Val av nämndemän till tingsrätt och hovrätt

Nämndemän utses genom val. Nämndemansvalen äger rum på hösten de år allmänt val hålls. Som regel förrättar kommunfullmäktige val av nämndeman vid tingsrätt och landstingsfullmäktige val av nämndeman i hovrätt. Valet skall under vissa förutsättningar vara proportionellt (4 kap. 7 § RB). En nämndeman väljs för fyra år.

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare, som är folkbokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten, och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som är lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför

rätta får inte vara nämndeman. Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt (4 kap. 6 § första och andra stycket RB).

Som allmän princip gäller att var och en som är valbar till nämndeman är skyldig att åta sig ett sådant uppdrag. Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är dock inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte heller skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år (4 kap. 6 § tredje stycket RB). Det torde emellertid i praktiken aldrig förekomma att någon utses till nämndeman mot sin vilja.⁶⁸

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke. Regeln innebär en skyldighet för de väljande och de nominerande organen att sträva efter representativitet, men lokala förhållanden inom valkretsen kan ibland göra det svårt att också uppnå en fullgod sådan. Bestämmelsen har s.k. målsättningskaraktär. Att representativiteten skall avse ålder, kön och yrke innebär inte att strukturen hos den vuxna befolkningen i sådana hänseenden exakt bör avspeglas i nämndemannakåren, inte heller har någon viss grupp i samhället en ovillkorlig rätt att bli företrädad bland nämndemännen. I kravet på allsidig sammansättning i fråga om yrke ligger att även sådana grupper som inte är direkt yrkesverksamma, t.ex. hemarbetande och studerande, skall vara representerade.

I den nya rättegångsbalken (4 kap. 6 §) föreskrevs vid ikraftträdandet år 1948 bl.a. följande. ”Valbar till nämndeman är man eller kvinna, som inom valkretsen äger rösträtt å kommunalstämma eller vid val av statsfullmäktige och där har sitt hemvist samt fyllt tjugofem år”. Vid den tidpunkten krävdes svenskt medborgarskap för kommunal rösträtt. Av förarbetena till nya rättegångsbalken framgår att man utgått från att nämndemän skulle vara svenska medborgare, men någon närmare diskussion rörande kravet synes inte ha förts (SOU 1938:44). Lydelsen ändrades genom SFS 1969:244 på så sätt att myndig svensk medborgare var valbar under vissa förutsättningar. Skälet till ändringen var att reglerna om valbarhet till riksdagsmannauppdrag och kommunala uppdrag hade ändrats. Departementschefen anförde att det enligt hans mening saknades skäl att ha andra valbarhetsvillkor för nämndemän än för riksdagsmän och kommunala förtroendemän (prop. 1969:44 s. 378). Kravet på svenskt medborgarskap för kommunala förtroendemän togs bort genom 1976 års rösträttsreform (se avsnitt 5.3.5).

⁶⁸ Fitger, P., Rättegångsbalken I, s. 4:12.

Kommunaldemokratiska kommittén⁶⁹ föreslog att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän skulle avskaffas. Den föreslog vidare att det skulle föreskrivas att endast svenska medborgare fick delta i handläggningen av vissa typer av mål, i första hand sådana som rörde rikets säkerhet eller utgjorde militära mål.

Diskrimineringsutredningen⁷⁰ ansåg däremot att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän borde finnas kvar. Utredningen anförde bl.a. att nämndemännens likställdhet med yrkesdomarna när det gällde den dömande verksamheten hade accentuerats genom borttagandet av kravet på kvalificerad majoritet bland nämndemännen för att ordföranden skulle bli överröstad. Vidare hade utredningen invändningar mot att, på det sätt Kommunaldemokratiska kommittén föreslagit, skapa två kategorier nämndemän, en med svenskt medborgarskap och behörighet att döma i alla sorters mål och en utan svenskt medborgarskap och med begränsad behörighet. Föredragande statsrådet delade Diskrimineringsutredningens uppfattning och föreslog således inte någon ändring avseende medborgarskapskravet för nämndemän.⁷¹

Val av nämndemän till fastighetsdomstol

För nämndemän i fastighetsdomstol finns regler i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål. Nämndemännen bör vara allmänt betrodda och väl förtrogna med sin ords förhållanden (3 § tredje stycket).

Nämndeman i fastighetsdomstol utses genom val. Valet förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas dock valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Valet skall under vissa förutsättningar vara proportionellt. Vid val skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (6 §).

Nämndeman i fastighetsdomstol skall vara folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till fastighetsdomstolen. I övrigt har bestämmelserna i 4 kap. 6 och 8 §§ RB motsvarande tillämpning på nämndeman i fastighetsdomstol (7 §). För valbarhet till nämndeman i fastighetsdomstol krävs således svenskt medborgarskap.

⁶⁹ Ds C 1983:4 s. 153 ff.

⁷⁰ Ds A 1984:6 s. 137 f.

⁷¹ Prop. 1985/86:7 s. 17 f.

6.7.4 Jurymän i vissa tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål

Regler om rättegången i tryckfrihetsmål respektive yttrandefrihetsmål ges dels i 12 kap. TF och 9 kap. 1 § YGL, dels i 7-11 kap. lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Bestämmelsen i 9 kap. 1 § YGL hänvisar till vad som sägs i 12 kap. TF.

Vid handläggning av tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål består rätten normalt av tre lagfarna domare. En jury bestående av lekmän skall delta i vissa mål.

Som regel är det tre huvudfrågor som skall avgöras; vilken person som skall anses som ansvarig för det påstådda brottet, om brott föreligger samt vilken påföljd som skall bestämmas om brott föreligger.

Den första frågan prövas av rätten ensam före huvudförhandlingen och således utan juryns medverkan.

Frågan om brott föreligger skall prövas av jury bestående av nio medlemmar, om inte båda parterna avstår härifrån och överlämnar målet direkt till rättens prövning. För fällande jurybeslut krävs två tredjedels majoritet; brott skall anses föreligga endast om minst sex jurymän är ense därom. Juryns utlåtande blir avgörande för målets utgång, om det innebär att brott inte föreligger. Det kan varken ändras eller överklagas. Är utlåtandet fällande är det däremot inte bindande för rätten, utan även denna skall då pröva om brott föreligger. Rätten kan i så fall frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse än den juryn tillämpat.

Om såväl juryn som rätten finner, att brott föreligger, återstår det att bestämma påföljden. Denna uppgift ankommer på rätten ensam utan någon medverkan av juryn (12 kap. 2 § TF).

För varje län utses 24 jurymän⁷² fördelade i två grupper med sexton jurymän i den första gruppen och åtta jurymän i den andra gruppen. Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 § TF). De utses för en tid av fyra kalenderår och väljs av landstinget i länet samt kommunfullmäktige i kommun som inte tillhör landsting, i Gotlands län förrättas dock valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valbara till jurymän är myndiga svenska medborgare som är bosatta inom länet. De bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädade. Den som

⁷² För Stockholms län utses dock 36 jurymän.

är underårig eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara juryman (12 kap. 5 § TF).

Jurysystemet i tryckfrihetsmål infördes i vårt land år 1815. Kravet på svenskt medborgarskap för juryman har gällt allt sedan införandet. Reglerna för rättegången i tryckfrihetsmål och frågor med anknytning till behörighetskraven för jurymän har ändrats vid flera tillfällen genom åren. Såvitt kan utläsas av förarbetena till bestämmelsen har kravet på svenskt medborgarskap för jurymän inte varit föremål för någon ingående analys.

Av 9 kap. 1§ YGL framgår att bestämmelserna om rättegången i tryckfrihetsmål även gäller rättegången i yttrandefrihetsmål. I andra stycket föreskrivs att den som utsetts till juryman för tryckfrihetsmål också skall vara juryman i yttrandefrihetsmål. Medborgarskapskravet för jurymän i yttrandefrihetsmål har inte belysts närmare i förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64).

Kommunaldemokratiska kommittén och Diskrimineringsutredningen behandlade frågan om medborgarskapskravet för jurymän skulle finnas kvar. De hade samma inställning till kravet på svenskt medborgarskap för jurymän som de hade redovisat beträffande nämndemän (se avsnitt 6.7.3).

6.7.5 Övriga domare

I vissa mål dömer de allmänna domstolarna i särskild sammansättning. Då kan där ingå domare som i regel inte är lagfarna, s.k. särskilda ledamöter. Krav på svenskt medborgarskap för nämnda ledamöter får anses följa av föreskriften om domartjänst i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. För vissa ledamöter uppställs medborgarskapskrav även i särskild lag. I det följande redovisas vilka domare som tillhör denna kategori.

Ekonomisk expert och skatterättslig expert i vissa brottmål vid tingsrätt och i hovrätt

1 kap. 8 § RB innehåller föreskrift om medverkan av ekonomisk och skatterättslig expertis vid handläggningen av brottmål vid tingsrätt. För att expertis skall få anlitas skall det röra sig om ett vidlyftigt eller annars särskilt krävande brottmål i vilket bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse. Expertmedverkan torde ha avsetts främst för mål om gäldenärsbrott, skattebrott och valutabrott.

Regeringen förordnar ekonomiska experter för tre år i sänder. Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (4 kap. 10 a § RB).

För uppdrag som skatterättslig expert krävs att experten är eller har varit lagfaren domare i allmän förvaltningsdomstol (1 kap. 8 § RB). Den skatterättsliga experten måste därmed också vara svensk medborgare.⁷³

Även hovrätterna kan anlita ekonomisk och skatterättslig expertis i brottmål (2 kap. 4 a § RB). För expertmedverkan i hovrätt gäller i huvudsak motsvarande förutsättningar som vid tingsrätt.

Tekniskt sakkunnig ledamot i patentmål

I 66 - 68 § patentlagen (1967:837) föreskrivs att tekniskt sakkunnig ledamot skall ingå vid handläggning av vissa patentmål vid tingsrätt (Stockholms tingsrätt) och hovrätt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar för tre år i sänder minst 25 personer att tjänstgöra som tekniskt sakkunniga ledamöter i tingsrätten och hovrätten (68 § första stycket samma lag). Det föreskrivs inga särskilda kvalifikationskrav för ledamöterna utöver kravet på svenskt medborgarskap, vilket endast följer av RF.

Ekonomisk expert i mål enligt konkurrenslagen (1993:20)

Vid huvudförhandling i mål avseende bl.a. konkurrensskadeavgift, kvarstad för att säkerställa ett anspråk på sådan avgift och förbud mot företagsförvärv skall tingsrätten (Stockholms tingsrätt) som huvudregel bestå av fyra ledamöter, av vilka två skall vara lagfarna domare och två ekonomiska experter (64 a § - 64 c § konkurrenslagen).

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han eller hon förordnas av regeringen för viss tid (64 d § konkurrenslagen).

⁷³ Jfr 28 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna domstolar.

Särskild ledamot i tingsrätt vid sjöförklaring

Enligt sjölagen (1994:1009) skall sjöförklaring äga rum för svenskt handelsfartyg eller fiskefartyg när någon olycka har skett på eller med fartyg.⁷⁴

Genom sjöförklaring skall händelsen och dess orsaker om möjligt klarläggas. Alla förhållanden som kan antas ha medverkat till händelsen eller vara av betydelse från sjöfartssäkerhetens synpunkt skall utredas. Om det inte finns något hinder skall sjöförklaringen hållas i den hamn där händelsen inträffat eller, om händelsen inträffat till sjöss, i den första hamn till vilken fartyget eller befälhavaren därefter anländer. Sjöförklaring hålls inom riket av den tingsrätt som utsetts att vara sjörättsdomstol. Behörig är den domstol som är närmast den hamn eller den ort där sjöförklaring skall hållas.

Vid sammanträde för sjöförklaring skall rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande och två personer med kunskap om och erfarenhet av sjöfart. Åtminstone en av de senare bör ha grundlig erfarenhet från tjänst som fartygs- eller maskinbefäl på handelsfartyg och nyligen ha utövat en sådan tjänst. Rätten utser för varje sjöförklaring de särskilda ledamöterna från en förteckning som Sjöfartsverket årligen upprättar för varje sjöfartsinspektionsdistrikt. De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot (18 kap. 10 § tredje stycket sjölagen).

Särskild ledamot i mål om klander av dispasch vid tingsrätt

Dispasch är en utredning om haveri till sjöss, skada eller kostnader förknippade därmed eller tvist om försäkringsgivares eventuella ersättningskyldighet. Inom fyra veckor kan dispaschen klandras hos tingsrätt.⁷⁵

Tingsrätt är i dispaschmål i allmänhet domför med tre eller högst fyra lagfarna domare tillsammans med tre särskilda ledamöter (21 kap. 10 § sjölagen). Dessa utses från en förteckning som sjöfartsverket upprättat. De skall vara kunniga i handel och sjöfart och lämpliga att tjänstgöra som särskilda ledamöter i dispaschmål.

En särskild ledamot skall vara svensk medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap.

⁷⁴ Se bl.a. 18 kap. 6 och 7 §§ sjölagen.

⁷⁵ Jfr avsnitt 6.10.7 om dispaschör enligt sjölagen.

7 § föräldrabalken får inte vara ledamot (21 kap. 11 § andra stycket sjölagen).

Teknisk ledamot i fastighetsdomstol och hovrätt vid handläggning av vissa fastighetsmål

Fastighetsdomstolarna handlägger vissa mål med fastighetsrättslig anknytning enligt vad som föreskrivs i lagar och andra författningar. Domstolen består av två lagfarna ledamöter, en eller två tekniska ledamöter och två nämndemän. I vissa mål är sammansättningen två lagfarna ledamöter och tre nämndemän. I dessa mål får en teknisk ledamot ingå istället för en nämndeman. En eller två tekniska ledamöter deltar som regel även vid handläggning av fastighetsmål i hovrätt. Teknisk ledamot i fastighetsdomstol och hovrätt (fastighetsråd) skall ha teknisk utbildning och erfarenhet av fastighetsbildning eller fastighetsvärdering (3 och 13 - 14 §§ lagen [1969:246] om domstolar i fastighetsmål). Fastighetsråd anställs med fullmakt genom beslut av regeringen efter förslag av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.⁷⁶

Kravet på svenskt medborgarskap följer endast av föreskriften om domartjänst i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Miljöråd och sakkunnig ledamot i miljödomstol samt miljöråd i Miljööverdomstolen

Miljödomstolen består som regel av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätt, ett miljöråd och två sakkunniga ledamöter. Miljöråd skall ha teknisk utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga ledamöterna i miljödomstol skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet (20 kap. 4 § miljöbalken).

För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som miljööverdomstol skall det, förutom lagfarna domare, finnas miljöråd. Samma kompetenskrav gäller för dessa som för miljöråd vid miljödomstolarna (20 kap. 11 § miljöbalken).

⁷⁶ 39 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 37 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Miljöråd anställs med fullmakt genom beslut av regeringen efter förslag av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.⁷⁷ Att miljöråd och sakkunniga ledamöter skall vara svenska medborgare följer endast av föreskriften om domartjänst i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

6.7.6 Andra anställningar

Tingsnotarier anställs genom beslut av Domstolsverket enligt föreskrifter i notarietjänstförordningen (1990:469). Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som tingsnotarie (44 § andra stycket förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Vid två tingsrätter och två länsrätter bedrivs försöksverksamhet för att pröva möjligheten att kombinera notarietjänstgöring vid tingsrätt och länsrätt. Kravet på svenskt medborgarskap gäller även för sådan anställning.⁷⁸ Enligt 3 § förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna får dessa anställa jurister för beredningsändamål (beredningsjurister). Anställning får avse en sammanlagd tid av högst ett år. Ett anställningskrav är att beredningsjuristen har fullgjort notariemeritering. Härav följer att han eller hon måste vara svensk medborgare. Försöksverksamheten pågår t.o.m. den 31 december 2001.

Vidare får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva anställningar som chef för den administrativa enheten vid hovrätt, som hovrättsfiskal eller som hovrättsfiskalsaspirant (38 § andra stycket förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion).

Vid hovrätterna (och kammarrätterna) bedrivs försöksverksamhet för att pröva en ny beredningsorganisation. Försöksverksamheten innebär att aspiranttjänstgöringen ersätts med en ettårig tidsbegränsad anställning som överrättsnotarie (1 § förordningen [1998:1238] om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna). För anställning som överrättsnotarie krävs att denne har förvärvat notariemeritering och är svensk medborgare (2 och 4 §§ nämnda förordning jfr 38 § förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § förordningen med kammarrättsinstruktion). Under försöksverksamheten, som pågår t.o.m. den 31 december 2000, får endast den som har tjänstgjort som

⁷⁷ Se föregående not.

⁷⁸ Se förordningen (1998:1375) om försöksverksamhet med notarietjänstgöring vid tingsrätt och länsrätt.

överrättsnotarie under ett år anställas som hovrätts- eller kammarrättsfiskal.

Krav på svenskt medborgarskap gäller också för kanslichef och revisionssekreterare vid Högsta domstolen. Revisionssekreterarna skall vara lagfarna. (27 § första stycket förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen).

6.8 Anställningar och uppdrag vid allmän förvaltningsdomstol

Anställda vid förvaltningsdomstolarna

Allmänna förvaltningsdomstolar är Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna. Ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare (28 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

I förarbetena till lagrummet (prop. 1971:30 s. 110) hänvisas till behörighetskraven för domare i allmän domstol.

I Regeringsrätten finns, förutom ledamöterna som kallas regeringsråd, regeringsrättssekreterare och andra anställda i enlighet med vad som har beslutats av regeringen eller Domstolsverket. Vid Regeringsrätten finns även ett kansli som förestås av en kanslichef. Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställning som kanslichef eller regeringsrättssekreterare. Regeringsrättssekreterarna skall vara lagfarna. Om kunskaper inom ett särskilt rättsområde behövs får även den som inte är lagfaren anställas som regeringsrättssekreterare (26 § förordningen [1996:378] med instruktion för Regeringsrätten).

I kammarrätterna finns, förutom ledamöterna - som är kammarrättspresidenten, kammarrättslagman, kammarrättsråd, kammarrättsassessorer och särskilda ledamöter i vissa mål - kammarrättsfiskaler, kammarrättsfiskalsaspiranter, överrättsnotarier och andra anställda i enlighet med vad som har beslutats av regeringen eller Domstolsverket. Vid var och en av kammarrätterna finns en administrativ enhet som förestås av en chef. Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställningar som chef för den administrativa enheten, som kammarrättsfiskal eller som kammarrättsfiskalsaspirant (38 § andra stycket förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). Även överrättsnotarie skall vara svensk medborgare (se avsnitt 6.7.6).

I länsrätt finns lagman och som regel en eller flera rådmän. I de länsrätter som regeringen bestämmer finns också en eller flera chefsrådmän. Lagman, chefsrådman och rådman skall vara lagfarna. De

utnämns av regeringen (15 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Övriga ledamöter utgörs av länsrättsfiskaler och särskilda ledamöter i vissa mål. Förutom ledamöterna finns länsrättsnotarier och andra anställda. Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som länsrättsnotarie (39 § andra stycket förordningen [1996:382] med länsrättsinstruktion). Länsrättsnotarier anställs genom beslut av Domstolsverket enligt föreskrifter i notarieförordningen (1990:469).

I länsrätternas organisation ingår normalt fast anställda föredraganden. Det krävs inte att de skall vara lagfarna, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen (eller motsvarande examen i annat nordiskt land). Även för kammarrätterna finns möjligheten att anställa föredragande, som inte är notarie, aspirant eller fiskal i kammarrätt. En sådan föredragande skall dock vara lagfaren (19 § förordningen med kammarrättsinstruktion). Det förekommer att regeringen meddelar dispens från nämnda krav. Särskilda föredraganden i länsrätt och kammarrätt har inga dömande uppgifter. Föreskriften om svenskt medborgarskap i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som redovisats i början av avsnittet, omfattar båda kategorierna av föredragande.

Nämndemän vid länsrätt och kammarrätt

Nämndemän skall delta vid handläggningen av vissa mål vid länsrätt och kammarrätt. De utses genom val som i regel förrättas av landstingsfullmäktige. Valet skall under vissa förutsättningar vara proportionellt. Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke.

Valbar till nämndeman i kammarrätt eller länsrätt är svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller länsrättens domkrets och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Anställd vid domstol, skattemyndighet, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket får inte vara nämndeman. Detsamma gäller lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta samt ledamot av skattenämnd eller socialförsäkringsnämnd. Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt (19 – 20 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Särskilda ledamöter i vissa mål

Vid prövning av mål om fastighetstaxering består länsrätt som regel av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare antingen en värderingsteknisk ledamot eller en nämndeman ingå i rätten. Vid prövning av mål om allmän fastighetstaxering i kammarrätt ingår tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter.

Värderingsteknisk ledamot i länsrätt skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han eller hon skall ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna skall finnas företrädd sådan sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter (21 kap. 9 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152]). Värderingsteknisk ledamot i länsrätt förordnas av regeringen för viss tid i enlighet med vad som anges i 21 kap. 10 § fastighetstaxeringslagen.

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder för varje kammarrätt minst nio, högst tjugo i praktiska värv förfarna personer med god kännedom om fastighetsförhållanden i allmänhet att efter kallelse inträda såsom ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål om allmän fastighetstaxering. Av dessa personer skall i fråga om varje kammarrätt minst tre äga kunskap beträffande värdering av skogsmark och växande skog, minst två beträffande värdering av vattenfallsfastighet, minst två beträffande värdering av lantbruksenhet i övrigt och minst två beträffande värdering av annan taxeringsenhet än lantbruksenhet i övrigt. Särskild ledamot i kammarrätt skall vara svensk medborgare. Han får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen).

Bestämmelserna i 22 kap. fastighetstaxeringslagen, bl.a. kravet på svenskt medborgarskap för särskild ledamot, gäller även i fråga om särskild fastighetstaxering (30 kap. 1 § nämnda lag).

Framställningen av en film eller ett videogram skall som huvudregel vara granskad och godkänd av Statens biografbyrå, innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning (1 § lagen [1990:886] om granskning och kontroll av filmer och videogram). Av 21 § samma lag framgår att biografbyråns beslut enligt nämnda lag i frågor om granskning av film och videogram får överklagas hos kammarrätten. Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt lagen. Av dessa

personer skall hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare (23 § samma lag).

Vid laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) i länsrätt och kammarrätt deltar normalt två särskilda ledamöter (13 a och 17 a §§ lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). De särskilda ledamöterna skall ha god kännedom om kommunal verksamhet. De förordnas av regeringen för tre år (13 b och 17 b §§ samma lag). I 28 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivs att ledamöter i allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare. Medborgarskapskravet omfattar de särskilda ledamöterna.

6.9 Särskilt om notariemeritering

Såsom tidigare redovisats får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva en anställning som tingsnotarie eller länsrättsnotarie.

Det förekommer dock att regeringen med stöd av 11 kap. 12 § RF i enskilda fall meddelar dispens från kravet på svenskt medborgarskap för notarietjänstgöring. En förutsättning härför är att sökanden har ansökt om svenskt medborgarskap och det kan förväntas att ansökan kommer att beviljas inom en inte alltför avlägsen tid, i princip sex månader. Om dispens meddelats och personen antas för notarietjänstgöring, beslutar notarienämnden hos Domstolsverket om ett tidsbegränsat förordnande på sex månader. Notarien får inte utföra några dömande uppgifter under denna tid. Enligt uppgift från notarienämnden anställs högst ett par personer med dispens om året. Endast i ett fall har en notarie avbrutit sin tjänstgöring på grund av att denne inte uppfyllt kravet på svenskt medborgarskap. Vederbörande återkom efter några år som svensk medborgare och slutförde sin notarietjänstgöring.

Notarietjänstgöring fullgörs efter juris kandidatexamen eller juristexamen under en tid av två år. Med svensk juris kandidatexamen och juristexamen jämföras fullbordad juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning skulle vara mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, skall sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov (1 § notarietjänstförordningen [1990:469]).

Notarietjänstgöringen fullgörs vid tingsrätt eller länsrätt eller båda slagen av domstolar. Efter särskild prövning får högst sex månaders tjänstgöring hos en annan arbetsgivare tillgodoräknas som notarie-

tjänstgöring. Sådan tjänstgöring skall i tiden ligga före domstols-tjänstgöringen. Vid prövning enligt första stycket skall särskilt beaktas tjänstgöringens allmänna juridiska värde men även dess värde för fortsatt arbete vid tingsrätt eller länsrätt (2 och 3 §§ notarie-förordningen).

Notariemeritering har förvärvats av den som på ett tillfredsställande sätt har fullgjort notarietjänstgöring. Notarien skall därvid ha utfört domaruppgifter som avses i 18 och 19 §§ förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion eller 20 och 21 §§ förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion. Lagmannen får bl.a. förordna en tingsnotarie som har tjänstgjort minst ett år samt bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att på eget ansvar handlägga mål som endast rör brott för vilka det inte är föreskrivet svårare straff än böter, dock inte mål om andra i brottsbalken upptagna brott än förargelseväckande beteende och inte heller vårdslöshet i trafik och mål om förvandling av böter.

Bevis om notariemeritering utfärdas av den domstol där tjänstgöringen avslutas. Ett sådant bevis skall innehålla uppgift om de arbetsgivare hos vilka tjänstgöringen har fullgjorts och om den tid tjänstgöringen pågått hos varje arbetsgivare (5 och 6 §§ notarieförordningen).

Krav på notariemeritering ingår bland de behörighetsvillkor som uppställs för att en person skall kunna bli t.ex. beredningsjurist (3 § andra stycket förordningen [1997:139] om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna), överrättsnotarie (2 och 4 §§ förordningen om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna), hovrättsfiskal (41 § förordningen med hovrättsinstruktion), kammarrättsfiskal (41 § förordningen med kammarrättsinstruktion), åklagaraspirant (24 § åklagarförordningen [1996:205]) eller kronofogdeaspirant (3 kap. 21 § förordningen [1988:784] med instruktion för exekutionsväsendet). Riksskatteverket har dock möjlighet att meddela undantag från kravet på notariemeritering för kronofogdeaspiranter (se avsnitt 6.14).

6.10 Anställningar och uppdrag vid särskilda domstolar samt i vissa nämnder m.m. med anknytning till rättsväsendet

6.10.1 Ledamöter i Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare, produktsäkerhetslagen (1988:1604) och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1 § lagen [1970:417] om marknadsdomstol m.m.). Marknadsdomstolens dom eller beslut i mål och ärenden samt övriga beslut enligt lagen om marknadsdomstol m.m. får inte överklagas (2 §).

Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. För vice ordföranden samt var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare. Regeringen utser ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare i Marknadsdomstolen. Ledamot och ersättare utses för viss tid (3, 4 och 6 §§).

Som särskilt behörighetsvillkor föreskrivs i 7 § nämnda lag att ledamot och ersättare i Marknadsdomstolen skall vara svensk medborgare och inte får vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

I förarbetena till lagen (prop. 1970:57 s. 152 och 173 samt PM Ju 1969:27 med förslag till lag om marknadsråd) hänvisas beträffande kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna till motsvarande regel för domare i allmän domstol.

Vid Marknadsdomstolen finns sekreterare som biträder med beredningen av ärenden enligt vad domstolen närmare bestämmer (3 § förordningen [1988:1564] med instruktion för Marknadsdomstolen). Det finns inget krav på att sekreterarna skall vara svenska medborgare.

6.10.2 Ledamöter i Arbetsdomstolen

Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister äger tillämpning på rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, s.k. arbetstvister (1 kap. 1 §). I vissa fall kan annan tvist handläggas gemensamt med arbetstvist. Det finns ett antal undantag från lagens tillämpningsområde (1 kap. 2 §). Arbetsdomstolen prövar arbetstvist antingen som första domstol eller som överrätt vid överklagande i mål som tagits upp av tingsrätt (2 kap. 1-3 §§). Mot Arbetsdomstolens dom eller beslut får talan inte föras (2 kap. 4 §).

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt 17 andra ledamöter. För annan ledamot än ordförande skall finnas högst tre ersättare. Bestämmelserna för ledamot gäller även för ersättare om inte annat särskilt anges. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år (3 kap. 1 §). Som särskilda behörighetsvillkor föreskrivs att ledamot (och ersättare för ledamot) skall vara svensk medborgare och inte får vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (3 kap. 1 § andra stycket).

Ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter utses bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordförande och vice ordförande skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. De tre andra ledamöterna skall ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Av övriga fjorton ledamöter, s.k. intresserepresentanter, utses fyra efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen, en efter förslag av Svenska kommunförbundet, en efter förslag av Landstingsförbundet, en såsom representant för staten som arbetsgivare, fyra efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, två efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Sveriges Akademikers Centralorganisation. Föreskrifterna äger motsvarande tillämpning på utseende av ersättare för sådan ledamot (3 kap. 2 och 3 §§).

I förarbetena till lagen (prop. 1974:77) hänvisas till vad som gäller för domare i allmän domstol beträffande kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Arbetsdomstolen.

I Arbetsdomstolen finns, förutom ledamöter och ersättare för ledamöter, en avdelningsdirektör, sekreterare, notarier och annan personal. Det finns ingen föreskrift om att dessa behöver vara svenska medborgare (jfr 2 § förordningen [1988:1137] med instruktion för Arbetsdomstolen).

6.10.3 Ledamöter och föredragande i Patentbesvärsrätten

Patentbesvärsrätten prövar som förvaltningsdomstol överklagande av beslut av Patent- och registreringsverket enligt vad som föreskrivs i patentlagen (1967:837) eller med stöd därav utfärdade bestämmelser samt i mönsterskyddslagen (1970:485), varumärkeslagen (1960:644), namnlagen (1982:670) och lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Vidare prövar Patentbesvärsrätten överklagande av beslut av Statens växtsortnämnd enligt vad som föreskrivs i växtförädlarrättslagen (1997:306) (1 § lagen [1977:729] om Patentbesvärsrätten).

I Patentbesvärsrätten finns patenträttsråd. De skall vara tekniskt kunniga eller lagfarna. Patenträttsråd utnämns av regeringen (2 §).

Ledamot i Patentbesvärsrätten skall vara svensk medborgare och ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot. Behörighetskraven gäller även föredragande hos Patentbesvärsrätten som inte är ledamot (7 §).

I förarbetena till lagen (prop. 1976/77:96 s. 54) hänvisas beträffande behörighetskraven för ledamöter och föredragande till motsvarande regler för domare i allmän domstol och för ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol.

En särskild utredare har fått i uppdrag att se över ordningen för prövning av mål som handläggs vid Patentbesvärsrätten samt av patentmål vid Stockholms tingsrätt. Utredaren skall enligt kommittédirektiven (dir. 1999:28) bl.a. ta ställning till om Patentbesvärsrättens verksamhet helt eller delvis kan överföras till Stockholms tingsrätt. Utredningsuppdraget skall redovisas senast före utgången av år 2000.

6.10.4 Ledamöter i arrendenämnderna och hyresnämnderna

Arrendenämnderna och hyresnämnderna är förvaltningsmyndigheter. Nämnderna har i viss utsträckning domstolsliknande uppgifter.

Arrendenämnderna har bl.a. till uppgift att medla i arrendetvist, pröva tvist om förlängning av arrendeavtal vid jordbruksarrende, bostadsarrende eller fiskearrende eller av avtal om jakträttsupplåtelse⁷⁹

⁷⁹ Avtal om jakträttsupplåtelse prövas inte av arrendenämnd efter den 31 december 2001, se SFS 2000:594.

eller om villkor för sådan förlängning (se 1 § lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Arrendenämnd består som regel av lagfaren ordförande och två andra ledamöter, s.k. intresserepresentanter. Av de senare ledamöterna skall den ene såsom ägare av jordbruksfastighet eller på liknande sätt ha förvärvat erfarenhet av arrendeförhållanden och den andre vara jordbruksarrendator eller, när ärende rör bostadsarrende, bostadsarrendator. I vissa fall kan arrendenämnd bestå av ordföranden ensam. Ledamot i arrendenämnd skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För ledamot i arrendenämnd skall finnas en eller flera ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare (2 §).

För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller myndighet, som regeringen bestämmer, ordförande och lämpligt antal andra ledamöter. Innan annan ledamot än ordförande förordnas, skall sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om beredas tillfälle att avge förslag (3 §).

Enligt 4 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder har hyresnämnd bl.a. till uppgift att medla i hyres- eller bostadsrättstvist, pröva vissa tvister i anledning av hyresavtal m.m. enligt jordabalken, hyresförhandlingslagen (1978:304) och bostadsrättslagen (1991:614), vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist, pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen och pröva frågor enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792).

Hyresnämnd består som regel av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter. Av de senare ledamöterna skall den ene vara väl förtrogen med förvaltning av hyresfastighet och den andre vara väl förtrogen med bostadshyresgästers förhållanden eller, när ärendet rör annan lägenhet än bostadslägenhet, med näringsidkande hyresgästers förhållanden. I ärenden enligt bostadsrättslagen skall vad som sagts om hyresfastighet och hyresgästers förhållanden i stället avse bostadsrättsfastighet och bostadsrättshavares förhållanden. Hyresnämnd får anlita expert att biträda nämnden, om ärendets beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det. Ledamot i hyresnämnd och ersättare för ledamot skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (5 § jfr med 2 §).

För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller myndighet, som regeringen bestämmer, ordförande och lämpligt antal andra ledamöter. Innan annan ledamot än ordförande förordnas skall sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller närings-

idkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om beredas tillfälle att avge förslag (6 §).

Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i hyres- och arrendenämnderna fanns även i den gamla nämndlagen (2 § lagen [1970:998] om arrendenämnder och hyresnämnder) och i 1968 års lag om hyresnämnder (lagen [1968:349] om hyresnämnder). Kravet motiverades inte särskilt i förarbetena till lagarna.

1997 års hyreslagstiftningsutredning föreslog i sitt delbetänkande Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål (SOU 1999:15) att de flesta ärenden som hyres- och arrendenämnderna handlägger skulle föras över till tingsrätterna respektive fastighetsdomstolarna och att hyres- och arrendenämnderna skulle avskaffas. Utredningen jämförde intresseledamöterna i hyres- och arrendenämnderna med särskilda ledamöter som tjänstgör i olika domstolar. Det konstaterades att behörighetskraven, bl.a. kravet på svenskt medborgarskap borde behållas (s. 183 f). Utredningens förslag kommer emellertid i huvudsak inte att genomföras. Regeringen avser i stället att under år 2001 remittera ett förslag som administrativt knyter hyres- och arrendenämnderna till tingsrätterna vid de tolv orter det för närvarande finns hyres- och arrendenämnder.⁸⁰

6.10.5 Ledamöter i Rättshjälpsnämnden

Rättshjälpslagen (1996:1619) innehåller bestämmelser om rättshjälp och rådgivning. Om ett mål eller ärende rörande en rättslig angelägenhet pågår vid domstol, beslutar domstolen i frågor enligt rättshjälpslagen. I annat fall beslutar Rättshjälpsmyndigheten i frågorna. Rättshjälpsmyndigheten beslutar också i vissa ersättningsfrågor (39 §). De flesta av myndighetens beslut kan överklagas till Rättshjälpsnämnden. Nämndens beslut får inte överklagas (44 §).

Rättshjälpsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, två ledamöter som skall vara advokater samt två övriga ledamöter. Alla ledamöter skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Regeringen förordnar ledamöter och utser ordförande för viss tid. För ordföranden skall finnas en eller flera ersättare. I övrigt får regeringen utse lämpligt antal ersättare. Bestämmelserna om ordförande och ledamöter tillämpas också på ersättare (48 §).

⁸⁰ Se förordning (1975:518) om rikets indelning i verksamhetsområden för hyresnämnd och arrendenämnd och skr. 1999/2000:106 s. 59.

Ledamöterna och ersättarna utses för en tid av högst tre år. De advokater som skall ingå i nämnden utses efter förslag av Sveriges advokatsamfund (3 § förordningen [1990:1049] med instruktion för Rättshjälpsnämnden).

I författningskommentaren till 1996 års rättshjälpslag hänvisas beträffande 48 § – bl.a. kravet på svenskt medborgarskap – till 4 § i 1972 års rättshjälpslag. Medborgarskapskravet har inte berörts närmare i förarbetena till lagarna.⁸¹

6.10.6 Ledamöter i Statens va-nämnd

Statens va-nämnd prövar mål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt mål enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem (1 § lagen [1976:839] om Statens va-nämnd). Nämnden består av ordföranden och fem andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor avseende vatten och avlopp, fjärrvärme eller naturgas. Två ledamöter skall vara väl förtrogna med förvaltning och skötsel av allmän va-anläggning eller med frågor avseende leverans av fjärrvärme eller naturgas. En ledamot skall vara väl förtrogen med bostadsfastigheters va-förhållanden eller värmeförsörjning. En ledamot skall vara väl förtrogen med va-förhållanden eller värmeförsörjning för annan bebyggelse än bostäder. I den utsträckning det behövs skall för ledamot finnas ersättare. Bestämmelserna om ledamot gäller även ersättare (2 §).

Regeringen förordnar ordförande, övriga ledamöter och ersättare i nämnden. Ledamot förordnas för viss tid (3 §). Som behörighetskrav gäller att ledamot i nämnden skall vara svensk medborgare och inte får vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (4 §). Nämndens avgöranden har samma verkan som domstols dom. Dess beslut överklagas hos Svea Hovrätt och målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som miljööverdomstol (20 §).

I förarbetena till lagen om Statens va-nämnd (prop. 1975/76:149 s. 85) hänvisas beträffande kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna till sista punkten i 36 § tredje stycket lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar. I förarbetena till den lagen (prop. 1970:118 s. 159) anförde departementschefen att reglerna i huvudsak hämtats från lagstiftningen om de statliga hyresnämnderna. Han uttalade vidare att detta syntes lämpligt med hänsyn till att va-nämnden skulle komma att få en liknande ställning som dessa.

⁸¹ Prop. 1996/97:9, prop. 1972:4 och Ds Ju 1970:14.

Eftersom Statens va-nämnd är en myndighet som lyder omedelbart under regeringen följer kravet på svenskt medborgarskap för nämndens ledamöter även av 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

6.10.7 Dispaschör enligt sjölagen

Dispasch är, såsom tidigare redovisats, en utredning om haveri till sjöss, skada eller kostnader förknippade därmed eller tvist om försäkringsgivares eventuella ersättningsskyldighet. Bestämmelser om dispasch finns i sjölagen (1994:1009). Dispasch görs här i landet av en dispaschör (en för hela riket placerad i Göteborg). Dispaschören handlägger frågor om s.k. gemensamt haveri och sjöförsäkringstvister som första instans. Överklaganden sker till tingsrätt och målet följer därefter vanlig instansordning. Dispaschören torde vara att betrakta som en annan myndighet än domstol.⁸² Domstolsverket utövar tillsyn över verksamheten.

Dispaschören skall vara lagfaren. Det skall finnas en ersättare för dispaschören; en biträdande dispaschör (1 § förordningen [1975:932] om dispaschörsinstruktion).

Dispaschör och biträdande dispaschör förordnas av regeringen för högst sex år efter förslag av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Dispaschör och biträdande dispaschör skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han eller hon får inte driva sjöfart eller sjöförsäkringsverksamhet och inte heller eljest befatta sig med tjänst, uppdrag eller verksamhet som kan hindra hans eller hennes befattning med dispaschörsgöromålen (14 –15 §§). Förordnande för dispaschör och biträdande dispaschör upphör med utgången av den månad under vilken han eller hon fyller 67 år. Om dispaschören dessförinnan mister sitt svenska medborgarskap, försätts i konkurs eller får förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken upphör dock förordnandet genast (18 §).

6.10.8 Gode män vid fastighetsbildningsförrättning

Fastighetsbildning är en i enlighet med fastighetsbildningslagen (1970:988) företagen åtgärd genom vilken fastighetsindelningen ändras eller servitut bildas, ändras eller upphävs. Frågan om fastighetsbildning prövas vid en förrättning som handläggs av lantmäterimyndighet.

⁸² Jfr Festskrift till Jan Sandström s. 263 ff (Svante O Johansson), 1997.

Vid fastighetsbildningsförrättning består lantmäterimyndigheten av en förrättningslantmätare. Dessutom skall två gode män ingå i myndigheten när förrättningslantmätaren finner att det behövs eller när sakägare begär det och oskäligt dröjsmål inte föränleds därav. I utförandet av tekniska göromål skall gode män aldrig deltaga. Har förrättningen betydande omfattning, får antalet gode män ökas, om det kan påskynda handläggningen. Flera än två gode män får dock inte samtidigt delta i handläggningen av samma fråga (4 kap. 1 §).

Gode män utses genom val av kommunfullmäktige. God man skall inom kommunen vara valbar till nämndeman i tingsrätt. I likhet med vad som gäller för nämndemän måste således god man vara svensk medborgare. Vidare skall god man ha erfarenhet i fråga om tätortsförhållanden eller vara kunnig i jordbruks- eller skogsbruksfrågor. God man utses för fyra år. Upphör god man att vara valbar, är uppdraget förfallet. Rättegångsbalkens bestämmelser om skyldighet att mottaga uppdrag som nämndeman och att kvarstå i uppdraget samt att efter avgång fortfarande tjänstgöra äger motsvarande tillämpning i fråga om god man. Det är länsstyrelsen som bestämmer antalet gode män (4 kap. 2 §).

Förrättningslantmätare anställs av lantmäterimyndigheten. Det uppställs inte något krav på att förrättningslantmätare skall vara svensk medborgare.

Såsom lantmäterimyndighetens beslut gäller, om förrättningsmännen har olika mening, vad två av dem säger. Har varje förrättningsman sin mening, gäller förrättningslantmätarens mening. Ifråga om pengar eller annat som utgör viss mängd skall dock den mening gälla som avser den näst största mängden (4 kap. 17 §).

6.10.9 Synemän vid arrendesyn

Enligt 9 kap. 23 § jordabalken skall avräkning mellan jordägare och arrendator ske när arrendestället avträds. Avräkning skall även ske tidigare om avtal därom träffats. I samband med förlängning av arrendeavtal skall avräkning alltid ske om mer än nio år förflutit från tillträdet eller från närmast föregående avräkning. Om annat inte avtalats skall avräkning grundas på syn vid avräkningsperiodens början och slut. Syn skall förrättas av minst två med ortens jordbruksförhållanden förtrogna synemän, vilka utses bland personer som av länsstyrelse förklarats behöriga att hålla syn (9 kap. 24 § jordabalken). Syneman skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han eller hon

skall vara förtrogen med arrende- och jordbruksförhållandena i länet (2 § förordningen [1971:704] om synemän enligt 9 kap. jordabalken).

Behörighetsförklaring skall avse en tid av tre år men skall återkallas om syneman upphör att vara svensk medborgare, får förvaltare eller bedöms vara olämplig som syneman (4 och 5 §§).

I förarbetena till jordabalken - arrendelagsutredningens betänkande (SOU 1968:57 s. 425) Jordbruksarrende - hänvisades beträffande behörighetsvillkoren för synemän till motsvarande regler för nämndemän i rättegångsbalken. Vid ikraftträdandet av förordningen upptäcktes i 2 § krav på att synemän skulle vara valbara till nämndemän vid tiden för länsstyrelsens förordnande. 2 § fick sin nuvarande lydelse år 1991 (SFS 1991:672). Den ändrade lydelsen infördes i samband med att bestämmelserna om nämndemän, bl.a. mandatperiodens längd, ändrades (prop. 1987/88:138).

6.10.10 Ledamöter i övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden

Övervakningsnämnderna

Övervakningsnämnderna har till uppgift att beträffande från fängelsestraff villkorligt frigivna och till skyddstillsyn dömda, bl.a. meddela särskilda föreskrifter om vad den frigivne respektive skyddstillsynsdömde skall iaktta under prövotiden samt besluta om varning eller förlängning av övervakningen vid misskötsamhet.

En övervakningsnämnd består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter om inte regeringen förordnar att viss nämnd skall ha flera ledamöter (37 kap. 1 §). Ordförande och vice ordförande förordnas av regeringen. Tillfällig ersättare för dessa förordnas av kriminalvårdsstyrelsen. Nämnda befattningshavare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare (37 kap. 2 §). De måste således vara (eller åtminstone ha varit) svenska medborgare. Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare.

Val förrättas av kommunfullmäktige eller landsting eller av flera sådana korporationer gemensamt, allt beroende på om nämndens verksamhetsområde omfattar en eller flera kommuner, kommun som inte ingår i landstingskommun och flera län eller delar av län. Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år (37 kap. 2 §).

Valbar till ledamot eller ersättare i övervakningsnämnd är den som har rösträtt vid val av kommunfullmäktige, som är folkbokförd inom nämndens verksamhetsområde och som inte fyllt eller under mandatperioden fyller sjuttio år. Den som har förvaltare enligt 11 kap.

7 § föräldrabalken får inte väljas till ledamot eller ersättare. Inte heller får lagfaren domare, åklagare, polisman, kriminalvårdstjänsteman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta väljas till ledamot eller ersättare. Övervakningsnämnden prövar självmant den valdes behörighet. Upphör en ledamot att vara valbar, är uppdraget förfallet (37 kap. 3 §).

Kriminalvårdsnämnden

Om den som har dömts till fängelse inte är nöjd med ett beslut av en övervakningsnämnd i fråga om t.ex. särskilt meddelad föreskrift (26 kap. 11, 15, 18, 19 eller 22 § BrB), får han eller hon hos kriminalvårdsnämnden begära prövning av beslutet (37 kap. 7 § andra stycket BrB).

Kriminalvårdsnämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ledamöter och ersättare utses av regeringen för en tid av fem år. Ordföranden skall vara eller ha varit innehavare av domarämbete och måste därför vara (eller åtminstone ha varit) svensk medborgare. För övriga ledamöter finns inget krav på svenskt medborgarskap eller viss tids bosättning i Sverige (37 kap. 4 §). Vid förfall för ordföranden tjänstgör i hans ställe en av regeringen därtill utsedd ledamot eller en ersättare som kunnat förordnas till ordförande. Detta innebär att en ledamot eller ersättare utöver ordföranden måste vara svensk medborgare.

6.11 Anställningar inom åklagarväsendet

Åklagare

Enligt 5 § LOA får endast svensk medborgare ha en anställning som åklagare. Även åklagaraspirant måste vara svensk medborgare. Detta följer indirekt av 24 § åklagarförordningen (1996:205) vari föreskrivs att den som efter juris kandidatexamen eller juristexamen har förvärvat notariemeritering⁸³ får antas som åklagaraspirant.

Beträffande bakgrund och motiv till kravet på svenskt medborgarskap för åklagare, se avsnitt 6.4.6.

Diskrimineringsutredningen ansåg att motiveringen till bestämmelserna i LOA i stort sätt alltjämt var övertygande och föreslog därför

⁸³ Jfr avsnitt 6.9.

ingen ändring av kravet på svenskt medborgarskap för åklagare och poliser.⁸⁴

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Vid myndigheten handläggs bl.a. mål om brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken, mål enligt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser m.m., skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (1975:1385) (1 och 2 §§ förordningen [1997:898] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten).

Chefen för Ekobrottsmyndigheten är generaldirektör och har vid handläggning av åklagarfrågor ställning som överåklagare. Generaldirektören utses av regeringen. Vid Ekobrottsmyndigheten finns fyra avdelningar. Dessa är indelade i åklagarkamrar. Varje avdelning leds av en avdelningschef. Denne har vid handläggning av åklagarfrågor ställning som biträdande överåklagare. Avdelningscheferna vid Ekobrottsmyndigheten anställs genom beslut av regeringen efter anmälan av riksåklagaren och generaldirektören. Endast den som är svensk medborgare får vara generaldirektör eller avdelningschef (13 § samma förordning).

Riksåklagaren (RÅ)

RÅ är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet som lyder under regeringen. För innehav eller utövande av befattningen som RÅ och biträdande riksåklagare krävs svenskt medborgarskap enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 6.6.2).

RÅ, som beslutar om sin organisation, får förordna biträdande åklagare hos sig. Dessa biträdande åklagare får i den omfattning som RÅ bestämmer utföra åklagaruppgifter som RÅ får utföra, med undantag för beslut om att väcka eller fullfölja åtal i Högsta domstolen (10 § förordningen [1989:847] med instruktion för Riksåklagaren). Endast den som är svensk medborgare får vara biträdande åklagare hos RÅ (14 § samma förordning).

⁸⁴ Ds A 1984:6 s. 136 och 142.

6.12 Anställningar och uppdrag inom polisväsendet

Polisman

Att endast svensk medborgare får ha anställning som polisman framgår av 5 § LOA. I 1 kap. 4 § första stycket polisförordningen (1998:1558) anges vilka personalkategorier som är att anse som polismän.

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller annan författning

1. länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,
2. kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet,
3. överdirektören vid Rikspolisstyrelsen,
4. den som i sin anställning vid Rikspolisstyrelsen skall delta i sådan polisverksamhet som leds av Rikspolisstyrelsen och sådan anställd vid Rikspolisstyrelsen som avses i 1 eller 2, och
5. chef för arbetsenhet och avdelningschef vid Rikspolisstyrelsen liksom rektorn vid Polishögskolan, om dessa tidigare haft anställning som avses i 1 eller 2.

Bestämmelserna om polisman tillämpas inte på den som inte uppehåller sin befattning som polisman.

Att vad som föreskrivs om polismän också gäller militärpolismän och beredskapspolismän följer av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen och förordningen (1986:616) om beredskapspolisen.

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Chef för en polismyndighet är en länspolismästare. Såsom framgår ovan är denne polisman och skall således vara svensk medborgare enligt 5 § LOA. Länspolismästare anställs genom beslut av regeringen enligt föreskrifter i 6 kap. 1-3 §§ polisförordningen.

Beträffande bakgrund och motiv till kravet på svenskt medborgarskap för poliser, se avsnitt 6.4.

Ledamöter i polistyreiser och polisnämnder

För ledningen av polismyndigheten finns en polistyreise. Polistyreisen består av polismyndighetens chef (länspolismästaren) och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Sistnämnda ledamö-

ter utses av regeringen. För dessa skall lika många suppleanter utses. De ledamöter och suppleanter som utses skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vidare bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade (5 § polislagen [1984:387]).

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I en polisenämnd skall ingå antingen polischefen eller den ställföreträdande polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för polisområde skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses. I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen gäller som behörighetsvillkor bl.a. att de skall vara svenska medborgare (5 a § polislagen).

Utsedda ledamöter eller suppleanter i polisstyrelser eller i polisenämnder förlorar omedelbart sitt uppdrag, om de inte längre är behöriga därför att de upphör att vara svenska medborgare, att vara bosatta inom polisdistriktet eller att ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige (2 kap. 4 § polisförordningen).

Kommunaldemokratiska kommittén föreslog att kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i polisstyrelse skulle tas bort.⁸⁵ Föredragande statsrådet anförde i propositionen över förslaget⁸⁶ att polisstyrelsen hade getts mycket stora befogenheter att besluta om polisverksamheten. Hon framhöll att det innebar att polisstyrelsen kunde komma att handlägga frågor om försvars- och beredskapsplanläggning, utlänningsärenden och ärenden rörande utlänningskontroll och andra frågor där ett utländskt medborgarskap var svårt att förena med att vara ledamot i polisstyrelsen. Med hänsyn främst till dessa omständigheter ansåg hon inte att kravet på svenskt medborgarskap skulle efterges i fråga om polisstyrelsens ledamöter.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. RPS skall bl.a. verka för

⁸⁵ Ds C 1983:4 s. 163 f.

⁸⁶ Prop. 1985/86:7 s. 28.

planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Rikskriminalpolisen, Polishögskolan och Säkerhetspolisen (SÄPO) ingår i RPS. SÄPO har bl.a. till uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet samt leda polisverksamhet som gäller terroristbekämpning. RPS är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium.

När RPS leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även RPS (7 § polislagen).

Föreskrifter om RPS:s ledning, styrelse och organisation finns i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Kravet på svenskt medborgarskap för anställda vid RPS framgår dock av 4 § polisförordningen (se ovan). Att rikspolischefen och ledamöterna i RPS:s styrelse skall vara svenska medborgare följer av föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

6.13 Anställningar och uppdrag med anknytning till Försvarsmakten

6.13.1 Ledamöter i förfogandelagens värderingsnämnder

Förfogandelagen (1978:262) skall tillämpas i krig och kan efter förordnande av regeringen helt eller delvis tillämpas även vid krigsfara, andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, eller om det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen att inkalla totalförsvarspliktiga till viss tjänstgöring (se 1 och 2 §§). För att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt, får för statens eller annans räkning förfoganden ske enligt förfogandelagen. Förfogande får dock inte riktas mot staten. Genom förfoganden kan t.ex. viss egendom tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt samt anvisningar av olika slag meddelas ägare eller innehavare av egendomen (4-6 §§).

Vid förfogande utgår ersättning (17 §). För handläggning av ersättningsärenden finns en central värderingsnämnd (Riksvärderingsnämnden) och lokala värderingsnämnder (18 § första stycket). För

handläggning av ersättningsärenden rörande visst slag av egendom kan inrättas särskild värderingsnämnd för hela riket. I fråga om sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om Riksvärderingsnämnden (18 § andra stycket).

Riksvärderingsnämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter. För varje ledamot finns en eller flera ersättare. Bland annat bestämmelsen i 20 § gäller även ersättare (19 §). Ledamöterna i Riksvärderingsnämnden utses för viss tid av regeringen. Som behörighetskrav gäller bl.a. att de skall vara svenska medborgare. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara eller ha varit ordinarie domare (20 §).

Lokal värderingsnämnd består av ordförande och två andra ledamöter. För varje ledamot finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna i 26 § om ledamot gäller även ersättare (25 §).

Ledamöterna och ersättare utses av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Uppdrag att vara ledamot får bara den undandra sig som har fyllt sextio år eller har haft sådant uppdrag i tre år eller har förhinder på grund av sin tjänst. Ledamot skall ha allmän erfarenhet i ersättnings- och värderingsfrågor. Ledamot i lokal värderingsnämnd för visst slag av egendom skall ha ingående erfarenhet av värdering av sådan egendom. Ledamot skall vara svensk medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot. Inte heller får någon samtidigt vara ledamot i Riksvärderingsnämnden och lokalvärderingsnämnd (26 §).

Rekvisitions- och förfogandeutredningen anförde i betänkandet Förfogandelagstiftningen (SOU 1975:65 s. 128) att "av 11 kap. 9 § regeringsformen torde följa att ledamot av riksvärderingsnämnden skall vara svensk medborgare". När det gäller ledamot i lokal värderingsnämnd motiverades kravet på svenskt medborgarskap med att det låg i sakens natur att ledamotskap av värderingsnämnd kunde medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet eller om förhållande som var av betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse (s. 130).

6.13.2 Ledamöter i inskrivningsnämnderna vid Totalförsvarets pliktverk

Vid Totalförsvarets pliktverk skall det finnas inskrivningsnämnder till det antal och med de verksamhetsområden som verket bestämmer. Bl.a. omprövar inskrivningsnämnderna vissa beslut av verket. Inskrivningsnämnd består av en ordförande som utses av verket, och valda

ledamöter till det antal som regeringen föreskriver, minst fyra. För varje landsting, eller kommun som inte ingår i ett landsting, inom inskrivningsnämndens verksamhetsområde skall minst en ledamot väljas. De valda ledamöterna utses för fyra år av de landsting och kommuner som skall vara företrädare i nämnden. För ordföranden och de valda ledamöterna skall det finnas ersättare. Dessa utses på samma sätt som de ordinarie ledamöterna. Ledamöterna och ersättarna skall vara svenska medborgare och ha rösträtt vid kommunala val (10-13 §§ förordningen [1995:648] om instruktion för Totalförsvarets pliktverk).

Ordföranden och ersättaren för denne är militärer. Medborgarskapskravet följer beträffande dessa kategorier därför redan av 5 § LOA.

6.13.3 Behörighetskrav för kvinnor som genomgår militär grundutbildning

I lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning föreskrivs att kvinnor som vill få anställning som yrkes- eller reservofficerare skall genomgå grundutbildning hos Försvarsmakten. Även kvinnor som, utan att vilja få anställning som yrkes- eller reservofficerare, under höjd beredskap vill tjänstgöra i sådana befattningar inom totalförsvaret som kräver längre grundutbildning än 60 dagar skall genomgå grundutbildning enligt nämnda lag (1 §). Vidare föreskrivs att antagning till grundutbildning sker efter ansökan och en särskild antagningsprövning, som skall motsvara mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (3 §).

Till grundutbildningen får endast antas kvinnor som är svenska medborgare (4 § förordningen [1995:240] om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning).

6.13.4 Frivilligt försvarsverksamma

En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation (en frivillig) om att denne skall tjänstgöra inom totalförsvaret (2 § förordningen [1994:524] om frivillig försvarsverksamhet). Avtal om tjänstgöring i Försvarsmakten får ingås med den som fyllt 18 år. Den som skall tjänstgöra i Försvarsmakten skall vara svensk medborgare (4 §).

Som krigsfrivilliga i Försvarmaktens krigsorganisation får antas de som inte redan är tjänstgöringsskyldiga vid Försvarmakten (1 § förordningen [FFS 1987:12] om krigsfrivilliga vid Försvarmakten). Den som antas som krigsfrivillig skall vara svensk medborgare, under antagningsåret fylla lägst 19 år och med hänsyn till militär eller civil utbildning eller andra kvalifikationer vara lämplig för tjänstgöring i Försvarmaktens krigsorganisation (2 §).

6.13.5 Tjänstgöring i hemvärdet

Hemvärdet har till uppgift att skydda viktiga totalförsvarsanläggningar i hembygden (allmänt hemvärn) och skydda en myndighets eller ett företags egna anläggningar och verksamhet (driftvärn). Det allmänna hemvärdet får även delta i annan verksamhet där Försvarmakten medverkar. Hemvärdet ingår i Försvarmakten (1 § hemvärnsförordningen [1997:146]).

Försvarmakten får anta personal till hemvärdet genom att ingå avtal med en person om att han eller hon skall tjänstgöra som hemvärnsman. Avtal om sådan tjänstgöring får ingås med den som fyllt 18 år, är svensk medborgare och är lämplig för tjänstgöring i hemvärdet (5 §).

6.14 Anställningar vid kronofogdemyndigheterna

Kronofogdemyndigheten är regional myndighet för frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken (UB) och andra författningar för frågor om indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., om något annat inte följer av särskilda föreskrifter, samt för handläggning av mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och ärenden om frivillig skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (1994:334). Kronofogdemyndigheten är också regional myndighet för frågor om tillsyn i konkurs. Som verkställande myndighet skall kronofogdemyndigheten verka för att betalningsförpliktelser som kan bli föremål för verkställighet fullgörs i rätt tid och ordning.

För den exekutiva verksamheten är landet indelat i tio regioner med en kronofogdemyndighet i varje region. Chef för varje kronofogdemyndighet är en regionkronodirektör. Kronofogdemyndighetens styrelse består av högst tio personer. Regionkronodirektören ingår i styrelsen och är dess ordförande. En av ledamöterna är vice ordförande

(3 kap. 3-5 §§). Riksskatteverket (RSV) är chefsmyndighet inom exekutionsväsendet.

Regionkronodirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid efter anmälan från RSV. Anställning som chef närmast under regionkronodirektören beslutas av RSV efter förslag av kronofogdemyndigheten. RSV får uppdra åt en kronofogdemyndighet att anställa en sådan chef. Andra anställningar beslutas av kronofogdemyndigheten (3 kap. 14 §). Andra styrelseledamöter än regionkronodirektören utses av regeringen för en bestämd tid (3 kap. 15 §).

Enligt 1 kap. 3 § UB handläggs mål om verkställighet (utsökningsmål) av kronofogde eller annan tjänsteman hos kronofogdemyndigheten (förrättningsman). Vilken tjänsteman som får handla på myndighetens vägnar är en intern behörighetsfråga som regleras administrativt. Föreskrifter om vilka exekutiva åtgärder som olika slags tjänstemän har behörighet att vidta finns i myndighetens handläggningsordning.

Endast den som är svensk medborgare får anställas som regionkronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, biträdande kronofogde, kronofogdeaspirant, kronokommissarie, kronoinspektör eller kronoassistent (3 kap. 20 § förordningen [1988:784] med instruktion för exekutionsväsendet).

Krav på svenskt medborgarskap för kronofogdeaspiranter, kronofogdar och chefskronofogdar följer som regel också av att de skall ha fullgjort notarietjänstgöring (se avsnitt 6.9). Av 3 kap. 21 § förordningen med instruktion för exekutionsväsendet framgår att en kronofogdeaspirant skall ha avlagt juris kandidatexamen eller motsvarande examen⁸⁷ och förvärvat notariemeritering enligt notarieförordningen. RSV får i det enskilda fallet medge undantag från kravet på notariemeritering om det finns särskilda skäl.

RSV har upplyst att verket meddelar fyra till fem dispenser per år från kravet på notariemeritering. Verket är restriktiv i sin bedömning av om särskilda skäl skall anses föreligga. För dispens krävs att sökanden har meriter likvärdiga med de som erhålls under tjänstgöring som notarie och sökanden skall genom sina meriter fått övning i en juridisk metod på motsvarande sätt som en notarie.

Chefskronofogde och kronofogde skall uppfylla villkoren för anställning som kronofogdeaspirant och ha genomgått kronofogdeutbildning.

⁸⁷ Med svensk juris kandidatexamen och juristexamen jämförs under vissa förutsättningar fullbordad juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Diskrimineringsutredningen föreslog inte någon ändring beträffande kraven på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av ifrågasvarande anställningar hos kronofogdemyndigheterna. Utredningen framhöll att kronofogdemyndigheterna var exekutiva myndigheter som i hög grad kunde sägas vara bärare av samhällets offentliga makt samt att deras beslut kunde få mycket vittgående konsekvenser för den enskilde. Enligt utredningen hade tjänsterna vid kronofogdemyndigheterna - i likhet med tjänsterna som domare och polisman - en sådan central plats i den svenska statsapparaten att de borde vara förbehållna landets egna medborgare.⁸⁸

6.15 Övriga anställningar och uppdrag

6.15.1 Överinspektör vid Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket är förvaltningsmyndighet för tekniska säkerhetsfrågor på elområdet.

Elsäkerhetsverkets generaldirektör är chef för verket. Hos verket finns en teknisk direktör som är generaldirektörens ställföreträdare (4 § förordningen [1992:1139] med instruktion för Elsäkerhetsverket).

Att generaldirektören, som förordnas av regeringen, skall vara svensk medborgare följer av 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Elsäkerhetsverkets verksamhet är indelad i en central del – med ansvar för föreskrifter, elanläggnings säkerhet och elmaterielsäkerhet – och en distriktsorganisation med ansvar för lokal tillsynsverksamhet. Inom verket finns enheter med de uppgifter som verket särskilt anger. Varje enhet leds av en chef (5 §).

Fyra distriktskontor (Stockholm, Skellefteå, Kristinehamn och Hässleholm) utövar den regionala tillsynen av elanläggningar som exempelvis skolor, industrier och kontor. Av 12 § nämnda förordning framgår att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst som chef för distrikt inom organisationen för lokal tillsynsverksamhet. Tjänsterna tillsätts av Elsäkerhetsverket. Distriktscheferna har titeln överinspektör.

Verksjuristen på Elsäkerhetsverket har upplyst att medborgarskapskravet möjligen kan bero på att överinspektören såsom chef för ett distrikt måste kunna utföra tillsyn av elektriska anläggningar inom Försvarmakten. Hon uteslöt dock inte att kravet på svenskt medborgarskap kunde vara en kvarleva från tiden då Statens Elektriska Kommission fanns.

⁸⁸ Ds A 1984:6 s. 142.

6.15.2 Ledamöter i Oljekrisnämnden

Oljekrislagen (1975:197) tillämpas för att säkerställa fullföljandet av Sveriges åtagande i det avtal om ett internationellt energiprogram (IEP) som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (programmet innebär i stort att Sverige har skyldighet att under vissa omständigheter begränsa sin oljekonsumtion). Enligt lagen kan ägare eller innehavare av råolja eller oljeprodukter under vissa omständigheter bli skyldig att avstå egendomen till staten eller annan eller att underkasta sig förbud eller föreskrifter beträffande dess användning m.m. (3-6 §§).

Frågan om ersättning för egendom som tas i anspråk med stöd av lagen handläggs av Oljekrisnämnden. Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara eller ha varit ordinarie domare. För varje ledamot finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna i övrigt om ledamot gäller även ersättare. Nämndens beslut kan inte överklagas. För varje ledamot skall finnas en eller flera ersättare (8 §). Regeringen utser ledamöterna och ersättare för dem för viss tid (9 §). Ledamöterna skall bl.a. vara svenska medborgare (10 § första stycket). Eftersom Oljekrisnämnden är en myndighet som lyder omedelbart under regeringen följer kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna redan av 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Sekreteraren i Oljekrisnämnden har upplyst att regeringen har utsett ledamöter i Oljekrisnämnden, men att nämnden inte vid något tillfälle har handlagt ärende enligt lagen. Nämnden har inte någon anställd personal eller egen budget.

6.15.3 Ledamöter i en statlig kommitté

En kommitté är en grupp personer som efter regeringens bemyndigande har tillkallats av ett statsråd för att utreda en viss fråga. Den är en tillfällig myndighet som avvecklas när uppdraget är fullgjort. Kommittéerna har till uppgift att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag. Det förekommer också att utredningsuppdrag på motsvarande sätt lämnas till en enda person som arbetar under samma förutsättningar som kommittéerna. En sådan person kallas särskild utredare.

I kommittéförordningen (1998:1474) föreskrivs bl.a. följande. En kommitté består av en ordförande och en eller flera ledamöter. Ordföranden leder kommitténs arbete. Ledamöter får foga reservationer och särskilda yttranden till kommitténs betänkande.

En kommitté kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare. Sakkunniga skall i samma utsträckning som ledamöter få del av de handlingar som är avsedda för kommittén. De har rätt att närvara vid kommitténs sammanträden och att delta i kommitténs överläggningar samt foga särskilda yttranden till kommitténs betänkande. Experter biträder kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer. Om kommittén går med på det, får den som är expert foga ett särskilt yttrande till kommitténs betänkande i frågor som omfattas av expertuppdraget.

Kommittéförordningen utesluter inte att medverkande kan knytas till kommittén även i andra former, t.ex. genom särskilda referensgrupper. Detta framgår vanligtvis av kommittédirektiven. Det är också möjligt att lägga ut olika uppdrag på myndigheter, (konsult-) företag och enskilda (t.ex. forskare).

Eftersom alla myndigheter som har att vända sig till regeringen för att inhämta direktiv eller för att rapportera om sin verksamhet anses lyda direkt under regeringen, kan endast den som är svensk medborgare vara ledamot av en statlig kommitté (11 kap. 9 § tredje stycket RF). Kravet på svenskt medborgarskap torde gälla även särskild utredare.

För övriga medverkande i kommittéer och utredningar uppställs inget uttryckligt krav på svenskt medborgarskap. Emellertid rekryteras i stor utsträckning hovrätts- och kammarrättsassessorer till uppdrag som sekreterare. Även bland experter och sakkunniga är det vanligt att de tjänstgör eller har tjänstgjort som domare. För innehav och utövande av domartjänst krävs, såsom tidigare redovisats, svenskt medborgarskap.

6.15.4 Ledamöter i skattenämnderna

Riksskatteverket leder och ansvarar för taxeringsarbetet i landet. I varje region finns en skattemyndighet som ansvarar för taxeringsarbetet i regionen. Varje skattemyndighet har ett eller flera skattekontor. Vid varje skattekontor finns en skattenämnd (2 kap. 1 § taxeringslagen [1990:324]). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en skattenämnd skall bestå av flera avdelningar. Bestämmelserna om skattenämnd gäller även avdelning.

Taxeringsärendet avgörs i skattenämnd, om ärendet

- avser omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis den skattskyldige åberopar,
- avser en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för den skattskyldige, eller
- av någon annan särskild anledning bör prövas i nämnden.

I skattenämnd finns ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter. Om nämnden består av flera avdelningar, skall det finnas en ordförande för varje avdelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer antalet vice ordförande vid varje skattekontor (2 kap. 5 §). Ordföranden och vice ordföranden i skattenämnden skall vara tjänstemän vid skattemyndighet. De förordnas av Riksskatteverket för högst fyra år i taget (2 kap. 6 § första stycket).

Ordförande och vice ordförande i skattenämnd behöver inte ha rösträtt vid kommunala val (jfr med övriga ledamöter, se nedan).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer det antal övriga ledamöter i skattenämnden som skall finnas vid varje skattekontor. Sådana ledamöter väljs för högst fyra år. För val av dessa ledamöter gäller följande.

Val av annan ledamot än ordförande och vice ordförande i skattenämnd förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Om en skattenämnds verksamhetsområde omfattar flera landsting eller ett landsting jämte Gotlands kommun, skall ledamöter väljas av dessa i proportion till folkmängden i landstinget respektive kommunen. Valet skall under vissa förutsättningar vara proportionellt. Vid val av ledamöter skall eftersträvas att lekmanakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ledamöternas ålder, kön och yrke (7 kap. 5 §).

Valbar till annan ledamot i skattenämnd än ordförande och vice ordförande är den som har rösträtt vid val av kommunfullmäktige och är folkbokförd i en kommun som ingår i skattemyndighetens verksamhetsområde och inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Tjänstemän inom skatteförvaltningen eller vid allmän förvaltningsdomstol eller nämndeman i allmän förvaltningsdomstol får inte väljas till ledamot i skattenämnd (frånsett ordförande och vice ordförande som skall vara tjänstemän vid skattemyndighet, se ovan). Den som har fyllt sextio år eller uppger giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som ledamot (7 kap. 6 §).

Bestämmelser om taxering av fastighet finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Riksskatteverket leder och ansvarar för skatteförvaltningens verksamhet enligt denna lag och skattemyndigheten leder och ansvarar för verksamheten i regionen (17 kap. 1 §). Beslut i taxeringsärenden fattas av skattemyndigheten i den region där fastigheten är belägen. Vissa av taxeringsärendena avgörs i skattenämnd (se 20 kap. 3 §). Skattenämnd enligt taxeringslagen utgör även skattenämnd vid fastighetstaxering (17 kap. 3 §).

Kravet på rösträtt vid val till kommunfullmäktige innebär att utlänning som inte är medborgare i EU, Norge eller Island skall ha varit

folkbokförd i minst tre år i följd för att vara valbar till ledamot i skattenämnd.

6.15.5 Överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd

I varje kommun skall det finnas en överförmyndare, om inte kommunen i stället bestämmer att det skall finnas en överförmyndarnämnd (19 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken). Överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd samt ersättare för dessa väljs av kommunfullmäktige för en period om fyra år (19 kap. 5 och 6 §§).

Överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare skall ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige och vara folkbokförda i kommunen. De får inte vara i konkurs eller ha förvaltare. Lagfaren tjänsteman vid tingsrätt får inte vara överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnd eller ersättare inom domsagan om inte regeringen meddelar särskilt tillstånd (19 kap. 8 §).

Tidigare krav på svenskt medborgarskap togs bort genom en lagändring år 1986. I propositionen 1985/86:7 hänvisades till att utländska medborgare som hade varit bosatta i Sverige i minst tre år alltsedan 1976 års val hade kunnat väljas till ledamot av samtliga kommunala och landstingskommunala nämnder utom överförmyndarnämnd. Föredragande statsrådet ansåg inte att det fanns hållbara skäl för en särregel för överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd. Det fick enligt föredraganden i stället ankomma på dem som utser personer att inneha dessa uppdrag att bevaka att personerna i fråga hade tillräckliga insikter i svensk rätt och svensk förvaltning. Hon tillade att sådana insikter normalt kräver att de som utses till i vart fall överförmyndare sedan lång tid har vistats i Sverige.

År 1997 fick medborgare i EU, Norge och Island samma rätt som svenska medborgare att rösta. För övriga utlänningar erfordras alltjämt tre års folkbokföring i Sverige för valbarhet som överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd.

6.15.6 Medborgarvittnen

För att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten får en kommun utse trovärdiga personer att som medborgarvittnen följa polisens arbete inom det polisdistrikt till vilket kommunen hör (1 § lagen [1981:324] om medborgarvittnen).

Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för

den tid som fullmäktige bestämmer. Valbar till medborgarvittne är var och en som är folkbokförd inom kommunen och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som inte är svensk medborgare är valbar endast om hon eller han sedan tre år är folkbokförd i Sverige. Den som är anställd inom polisväsendet får inte väljas till medborgarvittne. Om ett medborgarvittne upphör att vara valbar, förfaller uppdraget genast (2 och 3 §§). Medborgarvittnen är inte att anse som kommunalt förtroendevalda i kommunallagens mening (jfr 4 kap. 1 § nämnd lag).

Har medborgarvittnen utsetts skall polisen i enlighet med vad kommunen har bestämt bereda dem tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Detta gäller dock inte om av särskilda skäl hinder möter med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, vittnes eller annan enskilds säkerhet till liv eller hälsa eller polisens uppgift att förebygga eller beivra brott. Det gäller inte heller om vittnets närvaro skulle vara oförenlig med en bestämmelse i lag eller annan författning (5 §).

Beträffande utlänningars möjlighet att vara medborgarvittnen uttalade departementschefen (prop. 1980/81:13 s. 137 f) följande.

Bl.a. med hänsyn till att även invandrare berörs av polisverksamheten i dess olika former har jag vidare bedömt det som mindre lämpligt att föreskriva ett förbud mot att utlänning väljs till medborgarvittne. I huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller för valbarhet till kommunfullmäktige och andra kommunala organ har istället föreskrivits att den som inte är svensk medborgare vid valtillfället skall vara kyrkobokförd i riket sedan tre år (jfr 2 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen).

Kravet på tre års folkbokföring innebär att såväl medborgare från länder inom EU, Norge och Island som övriga utlänningar, måste ha varit bosatta i Sverige i minst tre år för att de skall vara valbara som medborgarvittnen.

6.15.7 Ledamöter i styrelsen för allmän försäkringskassa och i socialförsäkringsnämnd

De allmänna försäkringskassorna är självständiga förvaltningsenheter med en egen ekonomi (s.k. fristående offentlighetsliga organ). De är varken statliga eller kommunala organ utan enskilda juridiska personer. I prop. 1996/97:63 beskriver regeringen de allmänna försäkringskassorna som från staten fristående offentlighetsliga organ vilka vid

myndighetsutövning kan betraktas som förvaltningsmyndigheter (s. 88). Verksamheten finansieras med statliga anslag. Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över försäkringskassorna.

Varje försäkringskassa har en styrelse samt ett antal socialförsäkringsnämnder som beslutar om t.ex. förtidspension och arbetsskadeersättning. Antalet nämnder beror på områdets storlek och invånarantal. Det finns i princip en försäkringskassa i varje landsting. Verksamheten styrs från centralkontoret som i allmänhet ligger i länets residensstad. Kontakten med allmänheten sker via lokalkontor som finns i kommunens tätorter.

Den allmänna försäkringskassans styrelseledamöter utses av regeringen, som regel för en period om fyra år. Regeringen utser ordförande och vice ordförande i styrelsen. Ledamöterna utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det eller de landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. Härvid skall eftersträvas att fördelningen av ledamöterna sker proportionellt i förhållande till partiernas representation i landstinget respektive kommunen.

Endast den som har rösträtt vid val till kommunfullmäktige och är folkbokförd inom den allmänna försäkringskassans verksamhetsområde får utses till styrelseledamot. Styrelseledamoten får inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (18 kap. 32 § lagen [1962:381] om allmän försäkring).

Kravet på rösträtt vid val till kommunfullmäktige innebär att utlänning som inte är medborgare i EU, Norge eller Island skall ha varit folkbokförd i tre år i följd för att vara valbar som styrelseledamot.

Enligt 18 kap. 16 § lagen om allmän försäkring skall den allmänna försäkringskassans styrelse inrätta *socialförsäkringsnämnder*. En socialförsäkringsnämnd skall bl.a. avgöra ärenden om rätt till förtidspension, särskild efterlevandepension, handikappersättning och vårdbidrag (18 kap. 17 §). Socialförsäkringsnämnden är en integrerad del av försäkringskassans organisation. Försäkringskassans beslut i försäkringsärenden fattas antingen av en tjänsteman hos kassan eller av en socialförsäkringsnämnd. Ledamöterna i nämnden liksom tjänstemännen fattar beslut i försäkringskassans namn där handläggningen inklusive beslutsfattande i enskilda ärenden utgör myndighetsutövning (se prop. 1997/98:41 s. 80).

Vad som enligt 18 kap. 32 § samma lag (se ovan) gäller för uppdrag som ledamot i styrelse i allmän försäkringskassa gäller även i fråga om uppdrag som ledamot i socialförsäkringsnämnd (18 kap. 33 § fjärde stycket).

6.16 Säkerhetsklassade anställningar

6.16.1 Regleringen i säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskydd

Med säkerhetsskydd avses enligt 6 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) dels skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, dels skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, dels skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Med rikets säkerhet avses såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statskicket.

I säkerhetsskyddslagen och den anknyttande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) anges bl.a. vad som i dessa delar krävs av myndigheter, företag och andra organ samt enskilda som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet. I lagen finns bestämmelser om säkerhetsprövning (vad som tidigare kallades personalkontroll) av personer som genom anställning eller på annat sätt deltar i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller som är viktig för skyddet mot terrorism.

Säkerhetsskyddslagen gäller enligt 1 § vid verksamhet hos

1. staten, kommunerna och landstingen,
2. aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, och
3. enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism.

För riksdagen och dess myndigheter gäller dock endast 11-29 §§, dvs. bestämmelserna om säkerhetsprövning, och t.ex. inte lagens regler om säkerhetsskydd och tillträdesbegränsning.

I verksamhet där lagen gäller skall det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Säkerhetsskyddet skall utformas med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar. Säkerhetsskyddet skall förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning), och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets

säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism (7 §).

Säkerhetsprövning

Säkerhetsprövning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism. Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen (se 6 § ovan) och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövning skall omfatta registerkontroll och särskild personutredning under vissa i lagen angivna förutsättningar.

Föreskrifter om villkoren för och omfattningen av registerkontroll och särskild personutredning finns i 12-16 och 18 §§ säkerhetsskyddslagen. Registerkontrollen knyter i huvudsak an till olika anställningar eller annat deltagande och inte, som i vissa andra länder, till person.

Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass (13 § första stycket). Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare, ombud inför domstol⁸⁹ eller ledamot av riksdagen eller i fullmäktige eller när det gäller liknande uppdrag (13 § andra stycket).

Registerkontroll får göras även i andra fall, om det behövs för skyddet mot terrorism och det finns särskilda skäl samt efter framställan från en annan stat under vissa förutsättningar. Registerkontroll får underlåtas, om det står klart att någon kontroll inte behövs, därför att den som säkerhetsprövningen avser tidigare har kontrollerats på motsvarande sätt.

Den 1 juli 1996 inrättades Registernämnden som bl.a. har till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen pröva frågor om utlämnande av uppgifter från polisregister, uppgifter från andra register som omfattas av polisdatalagen (1988:622) och övriga uppgifter som RPS eller SÄPO behandlar enligt polisdatalagen om de inte ingår i en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet (1 § förordningen [1996:730] med instruktion för Registernämnden). De senaste åren har det samman-

⁸⁹ Jfr 21 kap. 3 § RB, se avsnitt 12.1.

lagda antalet till Registernämnden inkomna ärenden varit 69.303 (1997), 79.733 (1998) respektive 63.485 (1999). Av det totala antalet ärenden för år 1999 var cirka 60 procent hänförliga till försvaret (i detta sammanhang Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och Totalförsvarets pliktverk) och resterande del till andra myndigheter m.m.⁹⁰ Ärendena aktualiseras och föredras av personal från SÄPO. Registernämnden beslutar endast om uppgifterna får lämnas ut. Beslutet får inte överklagas. SÄPO redovisar därefter vad som är känt. Det är den berörda myndigheten som självständigt beslutar om en viss person skall få det sökta arbetet vid myndigheten. Nämnden och SÄPO tar inte ställning i den frågan ens om myndigheten vänder sig till dem med en förfrågan.

Omfattningen av säkerhetsprövningen är beroende av i vilken säkerhetsklass en anställning (eller annat deltagande) placerats. Utlämnande av uppgifter vid registerkontroll får omfatta (i) för säkerhetsklass 1 eller 2; varje uppgift som finns tillgänglig om den kontrollerade och, om det är oundgängligen nödvändigt, om make eller sambo, och (ii) för säkerhetsklass 3; uppgifter om den kontrollerade i belastningsregistret, SÄPO-registret och uppgifter som annars behandlas hos SÄPO (21 §).

Avgörande för om den kontrollerade skall anställas eller skall få delta i det aktuella arbetet skall grundas på en helhetsbedömning med utgångspunkt i bl.a. personlig kännedom om vederbörande, de uppgifter som har kommit fram vid registerkontrollen och vid den särskilda personutredningen.

Enligt SÄPO blir ingen föremål för registerkontroll utan att först ha lämnat sitt godkännande. De uppgifter som framkommer vid registerkontrollen kommuniceras alltid med den kontrollerade (med undantag för vissa hemliga uppgifter). Den kontrollerade har möjlighet att återkalla sin ansökan om viss anställning och därmed förhindra att uppgifterna lämnas ut till berörd myndighet. Registerkontrollen tar i genomsnitt 57 dagar.

Placering i säkerhetsklass

Enligt 17 § säkerhetsskyddslagen skall en anställning eller annat deltagande i verksamhet, under vissa förutsättningar, placeras i säkerhetsklass enligt en tregradig skala (1-3) beroende på dels i vilken omfattning en anställd, eller någon annan som lagen gäller för, får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för

⁹⁰ Registernämndens verksamhetsberättelse för år 1999, m.m., den 16 februari 2000, bilaga 3.

rikets säkerhet, dels vilken betydelse för rikets säkerhet uppgifterna har.

För att en anställning eller annat deltagande i verksamhet skall placeras i säkerhetsklass 1 krävs att deltagandet i stor omfattning medför tillgång till sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Villkoret för placering i säkerhetsklass 2 är att den som deltar i verksamheten i en omfattning som inte är obetydlig får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsklass 3 avser den som i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

Beslut om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll fattas av riksdagen och dess myndigheter såvitt avser riksdagens förvaltningsområde, och i övrigt av regeringen. Regeringen kan delegera beslutsbehörigheten till myndigheter och andra för vilka bestämmelserna om registerkontroll gäller (20 § säkerhetsskyddslagen), vilket har skett i stor omfattning. Delegation får dock ske till aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande eller enskilda som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism, eller enskilda som staten träffat säkerhetsskyddsavtal med, endast om det finns särskilda skäl.

I 18-20 §§ säkerhetsskyddsförordningen och i bilagan till förordningen anges de myndigheter m.fl. som genom regeringens delegering har rätt att besluta om inplacering av olika befattningar i säkerhetsklasser och som också kan besluta om registerkontroll.

Försvarsmakten beslutar om placering i säkerhetsklasser när det gäller anställning eller uppdrag hos en anbudsgivare eller leverantör med vilken en myndighet har ingått säkerhetsskyddsavtal enligt 8 § säkerhetsskyddslagen. När det gäller säkerhetsskyddsavtal som har ingåtts av Regeringskansliet, fattar i stället Regeringskansliet dessa beslut (18 § säkerhetsskyddsförordningen).⁹¹

Kommuner, landsting och de myndigheter som anges i bilagan till förordningen beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt registerkontroll i fråga om den egna verksamheten, registerkontroll när det gäller anställning eller uppdrag hos en anbudsgivare eller leverantör med vilken de har ingått säkerhetsskyddsavtal enligt 8 § säkerhets-

⁹¹ Den särskilda kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (Ju 1999:09) beslutar om placering i säkerhetsklasser och om registerkontroll i fråga om juridiska biträden och andra enskilda som skall delta i kommissionens verksamhet (18 a §).

skyddslagen, och placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt registerkontroll när det gäller bolag, föreningar och stiftelser som de utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över. När en statlig myndighet som inte finns angiven i bilagan utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över ett bolag, en förening eller en stiftelse, beslutar den myndighet som är funktionsansvarig⁹² för verksamheten om placering i säkerhetsklass 2 och 3 och om registerkontroll för bolaget, föreningen eller stiftelsen. Sveriges Radio Aktiebolag, Sveriges Television Aktiebolag och Teracom Aktiebolag beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 och om registerkontroll när det gäller den egna personalen (19 § säkerhetsskyddsförordningen).

När det gäller enskilda som bedriver säkerhetskänslig verksamhet beslutar den myndighet som är funktionsansvarig för den ifrågavarande verksamheten om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt om registerkontroll (20 § säkerhetsskyddsförordningen).

Myndigheter och andra som förordningen gäller för, men som inte med stöd av 18 - 20 §§ får besluta om placering i säkerhetsklasser eller om registerkontroll, skall begära att regeringen fattar sådana beslut (21 § säkerhetsskyddsförordningen).

I praktiken innebär regleringen att regeringen fattar beslut om placering i säkerhetsklass 1 efter förslag från de olika myndigheterna. Ofta är det frågan om befattningar som myndighetschef samt ytterligare någon högre befattning. Myndigheterna fattar själva beslut om placering i säkerhetsklass 2 och 3. SÄPO har enligt egen uppgift inte någon helhetssyn vad gäller omfattningen av den säkerhetsklassning som sker på myndighetsnivå. Inom kommuner och landsting torde endast ett fåtal befattningar vara inplacerade i säkerhetsklass.

Krav på svenskt medborgarskap för vissa säkerhetsklassade anställningar

Av 29 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning vid staten, en kommun eller ett landsting som är säkerhetsklassad får innehas endast av den som är svensk medborgare. Kravet på svenskt medborgarskap gäller inte sådant deltagande i verksamhet som enligt 13 § första stycket vid sidan om anställning skall föranleda registerkontroll. I enskilda fall får regeringen medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Enligt SÄPO har regeringen meddelat dispens endast i

⁹² Med funktionsansvarig avses i säkerhetsskyddsförordningen myndighet som är funktionsansvarig enligt beredskapsförordningen (1993:242), dvs. myndighet som har ansvaret för samordning m.m. för viss verksamhet inom totalförsvaret (14 § beredskapsförordningen).

enstaka fall. Från Försvarmakten har upplysts att dispens såvitt känt inte har meddelats för någon säkerhetsklassad anställning inom Försvarmakten.

Kravet på svenskt medborgarskap gäller bara i fråga om anställningar. Den som inte har svenskt medborgarskap kan alltså i annan form än anställning - efter säkerhetsprövning - delta i verksamhet som är säkerhetsklassad. Vidare bör det noteras att kravet på svenskt medborgarskap endast gäller säkerhetsklassade anställningar inom den offentliga sektorn. Något motsvarande krav ställs alltså inte upp när det gäller andra typer av anställningar i den offentliga verksamheten eller när det gäller anställningar i företag eller andra subjekt som anlitas för säkerhetsskyddade uppdrag.

Tillsyn över säkerhetsskyddet

Försvarmakten kontrollerar säkerhetsskyddet när det gäller myndigheter som hör till Förvarsdepartementet *utom* Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar och civilbefälhavarna. RPS kontrollerar säkerhetsskyddet när det gäller Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, civilbefälhavarna *och övriga myndigheter* utom JK (39 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetsskyddet hos bolag, föreningar och stiftelser som avses i 1 § 2 säkerhetsskyddslagen samt enskilda som anges i 1 § 3 samma lag kontrolleras av den funktionsansvariga myndigheten (40 § samma förordning).

Säkerhetsskyddet hos anbudsgivare och leverantörer som har träffat säkerhetsskyddsavtal (enligt 8 § första stycket samma lag) skall kontrolleras av den avtalslutande myndigheten (41 § samma förordning).

Kontroll av säkerhetsskyddet hos sådana bolag, föreningar och stiftelser som avses i 1 § 2 säkerhetsskyddslagen samt enskilda som avses i 1 § 3 och 8 § säkerhetsskyddslagen kan även utföras av RPS och Försvarmakten (42 § samma förordning).

RPS får meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen i fråga om förfarandet vid registerkontroll. Sådana föreskrifter som avser kontroll av personal vid Försvarmakten skall beslutas efter samråd med Försvarmakten (43 §). RPS och Försvarmakten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen för sina respektive tillsynsområden (44 §). SÄPO utför de uppgifter som ålagts RPS inom säkerhetsskyddet.

16.6.2 Bakgrund och motiv till kravet på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade offentliga anställningar

Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen trädde i kraft den 1 juli 1996 och ersatte personalkontrollkungörelsen (1969:446) och förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster. Enligt den sistnämnda förordningen fick en myndighet inte tillsätta en statlig tjänst som hade hänförts till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen med annan än svensk medborgare. Myndigheten fick inte heller förordna annan än svensk medborgare att utöva tjänsten.

SÄPO-kommittén förordade i sitt slutbetänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51 s. 274 f) att tjänster som då benämndes skyddsklass 2 (säkerhetsklass 3 enligt nuvarande regler) borde vara öppna även för utländska medborgare. Kommittén anförde bl.a. följande.

Det bör vara möjligt att på ett mer nyanserat sätt föreskriva vilka tjänster som bör kräva svenskt medborgarskap än att som nu indirekt låta skyddsklassningen vara helt och hållet avgörande. Det kan inte uteslutas att på det sättet utlänningar i onödan utestängs från möjligheten att inneha vissa befattningar trots att detta inte är motiverat från sakliga utgångspunkter. Med den utvidgning till personalkontroll som kommittén har föreslagit framstår det som än mer angeläget att inte redan den omständigheten att en befattning är hänförd till skyddsklass regelmässigt kan diskvalificera en utlänning från att kunna inneha befattningen. För innehav av befattningar som är särskilt känsliga från säkerhetssynpunkt är det enligt kommitténs mening rimligt att alltjämt bibehålla kravet på svenskt medborgarskap, medan för övriga tjänster i stället – på samma sätt som för svenska medborgare – bör vara tillräckligt att pålitligheten prövas inom ramen för en personalkontroll.

Förslaget innebar att huvuddelen av de över 400 000 tjänster och uppdrag som då var skyddsklassade enligt personalkontrollkungörelsen skulle vara öppna för utländska medborgare.

Säkerhetsskyddsutredningen tog i sitt betänkande Säkerhetsskydd (SOU 1994:149 s. 217 f) avstånd från SÄPO-kommitténs uppfattning. Utredningen ansåg – mot bakgrund av de överväganden i frågan om kommunala befattningar som gjorts i samband med lagstiftningen om civilt försvar (se nedan) – att det då inte fanns anledning att inta en annan ståndpunkt när det gällde den statliga sidan. I anslutning till detta anförde emellertid utredningen att det kunde finnas anledning att

återkomma till frågan om medborgarskapet, eventuellt i samband med en mera genomgripande översyn av utländska medborgares ställning.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) invände i sitt remissyttrande över Säkerhetsskyddsutredningens betänkande att utländska medborgare borde ha samma möjlighet som svenskar att få tillträde till anställningar som har placerats i säkerhetsklass 3. Till stöd för invändningen anförde DO att ett omotiverat krav på svenskt medborgarskap medför dels att det svenska samhället onödigt begränsar sin tillgång till duglig arbetskraft, dels att bilden av utländska medborgare som mindre pålitliga kan komma att förstärkas på bekostnad av de goda relationer mellan olika etniska grupper som också är en viktig del av ett lands säkerhet. DO beaktade i sammanhanget också att registerkontroll enligt Säkerhetsskyddsutredningens förslag skulle kunna ske av utländska medborgare.

I propositionen Lag om civilt försvar (prop. 1994/95:7) behandlade regeringen bl.a. frågor om säkerhetsskyddet i kommuner och landsting. Vidare diskuterades i det sammanhanget kravet på svenskt medborgarskap.

Regeringen konstaterade att inriktningen beträffande utländska medborgares rättsliga ställning i landet hade inneburit en strävan att de i större utsträckning skulle ha möjlighet att aktivt delta i samhällsutvecklingen. I en kris- eller krigssituation kunde det emellertid enligt regeringen hända att en utländsk medborgare många gånger hade sin lojalitet hos det land där han var medborgare. I tider av ökade internationella spänningar kunde utländska medborgare komma att utsättas för olika former av påtryckningar, och risken för lojalitetskonflikter var betydligt större än för den som är svensk medborgare. Regeringen konstaterade vidare att när det gällde svenska medborgare, fanns det också betydligt bättre möjligheter att göra en personbedömning med hjälp av personkontroll än vad som var fallet med en utländsk medborgare, eftersom denne oftast tillbringat en stor del av sitt liv i ett annat land – något som gjorde det svårt för svenska myndigheter att erhålla tillförlitliga uppgifter om hans förflutna (s. 88).

Regeringen framhöll i propositionen (s. 87 f) nödvändigheten av att ställa upp vissa krav för att en tjänsteman eller en uppdragstagare skall anses behörig att hantera sekretessbelagd information av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Med hänsyn till kommunernas och landstingens stora betydelse för beredskapsförberedelserna och det ökade ansvar som skulle åläggas dem genom den nya lagen om civilt försvar talade enligt regeringen goda skäl för att endast den som är svensk medborgare borde få ta del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, medverka i beredskapsplanläggningen eller delta i ledningsövningar. Regeringen

föreslog däremot inte någon begränsning av rätten för förtroendevalda utländska medborgare att delta i handläggningen av ärenden som innehåller sekretessbelagd information.

Den nya lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995. I lagens 9 kap. 2 § föreskrevs att en befattning hos en kommun eller ett landsting vars innehavare i inte obetydlig omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt får innehas endast av den som är svensk medborgare och pålitlig från säkerhetssynpunkt.⁹³

Mot bakgrund av övervägandena i det nyss nämnda lagstiftningsärendet anförde regeringen i propositionen Säkerhetsskydd (prop. 1995/1996:129 s. 67) att det för närvarande saknades anledning att inta en annorlunda ståndpunkt när det gäller den statliga verksamheten. Någon saklig ändring borde därför inte göras av 1975 års förordning om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster. Inte heller den ovannämnda bestämmelsen i lagen om civilt försvar borde enligt regeringen ändras i sak. Bestämmelserna borde enligt regeringen i stället flyttas över till 29 § i säkerhetsskyddslagen. Regeringen underströk i sammanhanget att kravet på svenskt medborgarskap skulle gälla endast för anställningar, inte när någon på ett annat sätt än genom anställning skulle delta i säkerhetskänslig verksamhet.

För att inte i onödan försvåra för utländska medborgare att komma in på den svenska arbetsmarknaden ansåg regeringen att den även enligt den nya regleringen borde ha möjlighet att meddela dispens från kravet på svenskt medborgarskap. Undantagsregeln skulle utvidgas till att också omfatta anställningar inom kommunerna och landstingen.

⁹³ Föreskriften i lagen om civilt försvar togs bort samtidigt som säkerhetsskyddslagen trädde i kraft.

7 Övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen

7.1 Vår kartläggning

I kapitlet redovisas de medborgarskapskrav som inte faller under någon av de tre första huvudkategorierna, dvs. fri- och rättigheter i grundlag, rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m. samt offentliga anställningar och uppdrag. Den yttre ramen för vilka medborgarskapskrav som har tagits med i redovisningen framgår av avsnitt 3.2. I bilaga 6 finns en schematisk översikt över de medborgarskapskrav i lagstiftningen som berörs i detta kapitel.

7.2 Advokatverksamhet

Svensk processrätt förutsätter i motsats till många utländska system att enskilda skall tillåtas att föra sin talan själv inför domstol. Det råder alltså inte något advokattvång i vårt land. Det finns inte heller något advokatmonopol när det gäller en uppgift att vara rättegångsombud eller rättegångsbiträde.¹ I vissa hänseenden är emellertid advokater privilegierade. Exempelvis skall till offentlig försvarare i första hand utses den som är advokat.² Det är även vanligt att främst advokater förordnas till biträden enligt rättshjälpslagen (1996:1619).³

Det svenska advokatväsendet regleras i 8 kap. rättegångsbalken (RB). I 1 § föreskrivs bl.a. att det skall finnas ett allmänt advokatsamfund för riket vars stadgar fastställs av regeringen och att advokat

¹ Rättegångsombud skall ha hemvist i Sverige eller i annan stat inom EES. Även annan får brukas såsom ombud, om rätten med hänsyn till omständigheterna finner det lämpligen kunna ske (se 12 kap. 2 och 22 §§ RB). Någon skillnad mellan utlänningar med hemvist i Sverige och svenska medborgare görs således inte beträffande rättegångsombud. Det samma gäller för rättegångsbiträde.

² 21 kap. 5 § RB.

³ Till rättshjälpsbiträde får enligt 26 § rättshjälpslagen förordnas advokat, biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget.

är den som är ledamot av samfundet. Huvudsyftet med regleringen är att i möjligaste mån säkerställa allmänhetens intresse av att kunna få rättsligt biträde av personer som har de nödvändiga kvalifikationerna.

Advokatsamfundets styrelse beslutar om någon ska beviljas inträde i samfundet. De grundläggande kraven för antagning som advokat framgår av 8 kap. 2 § första stycket RB.

Till ledamot av advokatsamfundet får endast den antas som

1. är svensk medborgare eller medborgare i en annan stat inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),⁴
2. har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EU eller EES,
3. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete,⁵
4. har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk och teoretisk utbildning,⁶
5. har gjort sig känd för redbarhet, och
6. även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet.

Advokatsamfundets styrelse får i enskilda fall medge undantag från antagningskraven såvitt gäller punkterna 1 och 2. Detsamma gäller antagningskraven enligt punkterna 3 och 4 beträffande den som är auktoriserad som advokat i en annan stat i enlighet med där gällande bestämmelser (8 kap. 2 § andra stycket RB).

Den som har genomgått en utbildning som krävs för att bli advokat i en stat inom EU eller EES och som i Sverige genomgått ett prov som visar att han har tillräckliga kunskaper om den svenska rättsordningen, skall anses uppfylla kraven enligt punkterna 3 och 4. I 8 kap. 2 a § RB föreskrivs att den som är auktoriserad som advokat i en annan stat inom EU och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt

⁴ Avtalet om EES trädde i kraft den 1 januari 1994 och omfattar i dag de 15 EU-länderna samt Norge, Island och Liechtenstein.

⁵ De prov som avses är juris kandidatexamen och juristexamen, se kungörelsen (1964:29) angående kunskapsprov för behörighet som domare m.m.

⁶ Enligt 3 § första stycket 4 brevet (1963:580) till Sveriges Advokatsamfund angående fastställelse å stadgar för advokatsamfundet krävs av den som söker inträde i samfundet att han under minst fem år efter avlagt kunskapsprov på ett tillfredsställande sätt utövat praktisk juridisk verksamhet, varav minst tre år som biträdande jurist hos advokat eller för egen räkning, samt att han genomgått av samfundet anordnade kurser i advokatyrets etik och teknik.

hemlands titel, skall vara registrerad hos advokatsamfundet.⁷ Den som registrerats enligt nämnda bestämmelse och som därefter under minst tre år bedrivit faktisk och regelbunden advokatverksamhet i Sverige, under förutsättning antingen att verksamheten huvudsakligen omfattat svensk rätt eller att, om verksamheten inte huvudsakligen omfattat svensk rätt, den registrerade på annat sätt har förvärvat tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att antas till ledamot i samfundet, skall också anses uppfylla kraven på kunskapsprov samt praktisk och teoretisk utbildning enligt punkterna 3 och 4 (8 kap. 2 § tredje stycket RB).

Den som har blivit auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge i enlighet med där gällande bestämmelser och som därefter under minst tre år på ett tillfredsställande sätt har tjänstgjort som biträdande jurist på advokatbyrå i Sverige skall anses uppfylla kraven enligt punkterna 3-6 (8 kap. 2 § fjärde stycket RB).

Om en advokat inte längre uppfyller medborgarskapskravet eller hemvistkravet och styrelsen inte medger att hon eller han får stå kvar som ledamot av samfundet, är hon eller han skyldig att genast träda ur samfundet. Om det inte sker, skall styrelsen förordna om uteslutning (8 kap. 7 § RB).

I 8 kap. 9 § första stycket RB finns bestämmelser om vad som gäller för en advokat från ett EU- eller EES-land när denne är verksam i Sverige. Vad som i RB eller någon annan lag är föreskrivet om advokater skall enligt bestämmelsen gälla i tillämpliga delar för en sådan advokat. Detta innebär t.ex. att vederbörande kan förordnas till offentlig försvarare och att rättegångsbalkens regler om tillsyn och disciplinansvar är tillämpliga, även om uteslutning ur samfundet av naturliga skäl inte kan komma ifråga. Från huvudregeln om likställdhet görs visst undantag (se 8 kap. 9 § andra stycket RB).

Motiv och bakgrund till medborgarskapskravet för advokater

Kravet på att sökanden skall vara medborgare i och ha hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EU eller EES för att antas som ledamot i Svenska advokatsamfundet medför en olikartad behandling av medborgare inom EU/EES (inklusive svenska medborgare) och övriga utlänningar.

⁷ Enligt 8 kap. 11 § RB får regeringen föreskriva att bestämmelserna om registrering av den som är auktoriserad som advokat i en stat inom EU också skall omfatta den som är auktoriserad som advokat i en stat inom EES.

Enligt den ursprungliga lydelsen av 8 kap. 2 § RB fanns det ett absolut krav på svenskt medborgarskap för att bli advokat. För att bli advokat krävdes det vidare att sökanden hade hemvist i Sverige.

I förarbetena till RB hänvisade departementschefen (prop. 1942:5) till processlagberedningens betänkande med förslag till ny rättegångsbalk (SOU 1938:44). I betänkandet (s. 130) anfördes angående 8 kap. 2 §: "Beträffande fordringar, som uppställs i fråga om svenskt medborgarskap.....överensstämmer paragrafen med motsvarande bestämmelse för innehavare av domarämbete". Föreskriften att advokat skulle äga hemvist inom riket motiverades av att advokat borde ha sitt personliga forum här (NJA II 1943 s. 82).

Diskrimineringsutredningen föreslog i sitt betänkande (Ds A 1984:6) att kravet på svenskt medborgarskap för advokater skulle avskaffas för den som vid tiden för ansökningen haft hemvist i Sverige sedan minst tre år (s. 134 f). Förslaget avstyrktes av flera remissinstanser, bl.a. advokatsamfundet. I prop. 1985/86:7 om utlänningars rättsliga ställning anförde departementschefen (s. 25) att behovet att låta utländska medborgare bli advokater i Sverige inte var så starkt att det borde medföra att kravet på svenskt medborgarskap helt avskaffades och att behovet istället kunde tillgodoses genom att en möjlighet till dispens infördes. För att bibehålla medborgarskapskravet som huvudregel talade, enligt departementschefen, bl.a. den centrala roll som advokaterna spelade inom det svenska rättsväsendet.

Dispensfrågan löstes år 1988 då advokatsamfundets styrelse fick rätt att medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Föredragande departementschefen anförde bl.a. (prop. 1987/88:26 s.7) att det blir allt vanligare att svenska advokater som sysslar med internationell affärsjuridik söker sig utanför landets gränser och att det då ibland är ett önskemål för de svenska advokaterna att bli antagna som ledamöter av ett utländskt advokatsamfund, något som i sin tur kan aktualisera frågan om ömsesidighet i regelsystemet. Kravet på svensk juridisk examen utgjorde enligt departementschefen en viss garanti för att sökanden hade anknytning till Sverige. Det borde enligt departementschefen dessutom krävas att sökanden i det enskilda fallet även i övrigt kunde visa sådan anknytning till Sverige att det var sakligt befogat att han blev advokat trots bristen på svenskt medborgarskap och/eller hemvist. Justitieutskottet (JuU 1987/88:18 s. 5) underströk att det var fråga om en undantagsreglering.

Särskilda regler för nordiska advokater infördes år 1991 (SFS 1991:364). I propositionen om en gemensam nordisk arbetsmarknad för personer med högre utbildning konstaterade departementschefen (prop. 1990/91:16 s. 12) att den nordiska överenskommelsen medförde att kravet på svenskt medborgarskap för att bli ledamot av Sveriges

advokatsamfund måste ändras. Hon anförde därvid att med hänsyn till överenskommelsens utformning medborgare i de övriga nordiska länderna inte borde vara hänvisade till dispensmöjligheten utan borde jämföras med svenska medborgare. Hon anmärkte att en sådan förändring, mot bakgrund av reglerna om dispens, inte kunde sägas utgöra någon mera genomgripande principiell förändring.

Den nuvarande bestämmelsen om att advokat skall vara svensk medborgare eller medborgare i annan stat inom EES och ha hemvist inom samma område infördes år 1992 (SFS 1992:1511). Bestämmelsen tillkom som ett led i anpassningen av svensk lagstiftning till det s.k. EES-avtalet, särskilt två EG-direktiv som ingår i avtalet. Direktiven rör dels möjligheterna för advokater från EES-stater att vara verksamma inom EES-området, dels frågor om erkännande av vissa högre examina.

Föredragande departementschefen motiverade förslaget till ändrade medborgarskaps- och hemvistkrav för ledamotskap i Sveriges advokatsamfund (prop. 1992/93:64 s. 39) enligt följande.

Jag anser att det är klart att medborgarskapskravet åtminstone måste ändras så att undantag görs för medborgare från ett EES-land. Frågan är om man skall gå ännu längre. Tänkbara alternativ är att undantaget görs mer omfattande eller att medborgarskapskravet tas bort helt. Med tanke på svårigheterna att finna lämpliga avgränsningskriterier torde dock valet i realiteten stå mellan att avgränsa medborgarskapskravet till EES-staterna eller att helt avskaffa kravet.

Det kan i olika sammanhang vara av intresse för Sverige att kravet på medborgarskap ytterligare inskränks. Ett sådant sammanhang är de pågående GATT-förhandlingarna som omfattar advokatycket. Mot att helt avskaffa medborgarskapskravet talar den centrala roll som advokaterna spelar i det svenska rättsväsendet. Vidare är det ofta en fördel om principen om reciprocitet kan upprätthållas, dvs. medborgarskapskravet bör inte tas bort i Sverige med mindre vi har garantier för att en svensk advokat inte möts av ett medborgarskapskrav i det andra landet. Detta talar enligt min mening mot att nu helt ta bort medborgarskapskravet. I sammanhanget bör beaktas att advokatsamfundets styrelse har möjlighet att lämna dispens från kravet.

När det gällde kravet på hemvist anförde föredraganden bl.a. att möjligheterna att utöva exempelvis tillsyn inte torde försvåras i sådan utsträckning att det motiverade uppställandet av ett hemvistkrav. En fördel med att anpassa hemvistkravet till EES-stater var, enligt föredraganden, också att en svensk advokat som ville etablera sig i ett EES-land inte behövde ansöka om dispens enligt 8 kap. 2 § andra stycket RB (prop. a. s. 40).

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 2000, genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv om regler som syftar till att underlätta för advokater att etablera sig i en annan medlemsstat i EU än den i vilken auktorisation erhöles (prop. 1998/99:108, bet. 1998/99:JuU24, rskr. 1999/2000:4, EGTL77/98 s. 36). Kraven för antagning som advokat i Sveriges advokatsamfund ändrades bl.a. genom att medborgarskapskravet och hemvistkravet i 8 kap. 2 § första stycket punkten 1 och 2 RB justerades till att utöver EES även omfatta EU. Ändringen har ingen saklig betydelse i dag, eftersom hela EU är en del av EES. Den medför emellertid att inga särskilda ändringar behöver göras om EU utvidgas till att omfatta länder som inte tillhör EES.

I övrigt innebar lagändringarna i huvudsak att en advokat som erhållit auktorisation i ett land inom EU numera skall registrera sig hos Sveriges advokatsamfund när han eller hon utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel. En sådan advokat skall vara underkastad samma tillsyn och disciplinansvar som svenska advokater. Efter en treårsperiod av faktisk och regelbunden verksamhet som huvudsakligen innefattar svensk rätt skall advokaten anses uppfylla de krav som ställs upp för medlemskap i Sveriges advokatsamfund i fråga om utbildning och praktisk verksamhet. Möjligheterna för utlänningar som inte är medborgare i EU eller EES att bli advokat i Sveriges advokatsamfund berörs inte av lagändringarna.

7.3 Nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall

I samband med den tidiga vattenkraftsutbyggnaden gjordes år 1903 en utredning om dels vilka strömfall som ansågs värda att i en framtid byggas ut, dels äganderätten till dessa strömfall.

Det ansågs önskvärt att den staten tillhöriga fallhöjden byggdes ut i statens regi. Det konstaterades dock att staten inte skulle ha möjlighet att bygga ut all fallhöjd i önskvärd takt. Regeringen (Kungl. Maj:t) utfärdade därför, med riksdagen, kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall. I kungörelsen bemyndigades Statens vattenfallsstyrelse (numera Vattenfall AB) att på vissa villkor utarrendera staten tillhöriga fallhöjder.

I kungörelsens 20 § föreskrivs att vattenfallsrätt inte får utan regeringens tillstånd upplåtas eller överlåtas till annan än i Sverige bosatt svensk medborgare eller handelsbolag, vars samtliga medlemmar

är svenska medborgare och bosatta här i riket, eller aktiebolag, vars bolagsordning bl.a. föreskriver att aktie inte utan regeringens tillstånd får tecknas av eller överlåtas på annan än i Sverige bosatta svenska medborgare.

20 § har samma lydelse som när kungörelsen infördes år 1910. Kravet på svenskt medborgarskap motiverades inte särskilt.

Från Miljödepartementet har upplysts att frågan om kungörelsens upphävande aktualiserades år 1986/87 i samband med att förordningen (1915:187) angående grunder för upplåtelse av vissa kronan tillhöriga vattenfall och strömfall upphävdes. Vid den tidpunkten rådde det osäkerhet om vad som skulle hända om kungörelsen upphävdes. Man lät den därför vara kvar. Det är möjligt att det fortfarande finns arrenden som grundar sig på kungörelsen. Några nya upplåtelse är enligt departementet däremot inte aktuella.

7.4 Befälhavare på handelsfartyg m.m.

Fartygssäkerhetslagen (1988:49) gäller bl.a. alla fartyg som används till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium samt svenska fartyg som används till sjöfart utanför sjöterritoriet. Enligt 5 kap. 1 § denna lag skall ett fartyg vara bemannat på ett betryggande sätt.

Enligt 5 kap. 1 § fartygssäkerhetsförordningen (1988:594), som innehåller föreskrifter i anslutning till fartygssäkerhetslagen, skall en befälhavare på ett handelsfartyg och på ett fiskefartyg med en bruttodräktighet av minst 20 ton vara svensk medborgare och ha fyllt 20 år, om inte Sjöfartsverket på grund av särskilda skäl medger annat. Kravet på svenskt medborgarskap fanns redan vid tillkomsten av förordningen.

Vi har tillskrivit Sjöfartsverket angående bl.a. motiven bakom kravet på svenskt medborgarskap i förordningen. Sjöfartsverket har inkommit med följande upplysningar. I betänkandet SOU 1987:27 s. 96 (nederst) förs ett folkrättsligt resonemang som går ut på att kravet i artikel 5 i 1958 års Genevekonvention om det fria havet som en verklig föreningslänk mellan fartyget och flaggstaten och på effektiv myndighetsutövning - beträffande fartyg som enbart rör sig i avlägsna utländska farvatten - bl.a. uppfylls genom bestämmelsen om att befälhavaren skall vara svensk medborgare. Ett motsvarande resonemang torde kunna föras mot bakgrund av artikel 94 i FN:s havsrättskonvention som trädde i kraft den 16 november 1994 (prop. 1995/96:140 s. 85). Ett annat tungt vägande motiv för medborgarskapskravet är säkerheten under krigsförhållanden (se SOU 1978:21 s. 157).

Sjöfartsverket ger sällan dispens från nationalitetskravet. Under 1990-talet har det, enligt chefen för fartygsoperativa sektionen på Sjöfartsverket, skett tre gånger. Särskilda skäl har därvid ansetts föreligga när specialistkompetens för befälhavare på vissa fartyg (gastankfartyg) har erfordrats och svenska befälhavare med sådan kompetens inte har funnits att tillgå. Dispens har endast medgivits för befälhavare med nordiskt medborgarskap.

Grunden för Sjöfartsverkets ganska strikta tillämpning av nationalitetskravet har uppgetts vara att befälhavaren på ett svenskt fartyg skall känna till svensk lag; inte minst säkerhetslagstiftningen, och att det är lättare för en svensk myndighet att nå en i Sverige bosatt person vid lagöverträdelser än en utomlands bosatt person. Möjligheterna att utöva effektiv tillsyn över ett fartyg som inte trafikerar Sverige och därtill är bemannat med en helt utländsk besättning är enligt Sjöfartsverket mycket begränsade. Regelmässigt brukar Sjöfartsverket i sitt tillsynsarbete (i fråga om såväl besiktningar som bemanning) hålla kontakt med den svenske fartygsägaren eller dennes representant, och fartygsägaren kan i sin tur agera genom kontakt med den svenske befälhavaren.

7.5 Bistånd vid vistelse utomlands

Ur folkrättslig synvinkel är medborgarskapet av stor betydelse eftersom det är en förutsättning för en stats befogenhet att inom andra staters områden och gentemot andra stater ge personer som är medborgare i staten diplomatisk skydd (jus protectionis) och stöd i andra former. I stort sett alla stater anser sig vara förpliktade att medge främmande makter rätt att ingripa på diplomatisk väg för att tillvarata sina medborgares intressen i vistelsestaten.

En stat tillåts som regel att intervensera endast till förmån för egna medborgare. Ibland innehåller dock främmande länders rätt bestämmelser enligt vilka skydd skall lämnas också andra än medborgare. Sverige har anslutit sig till de två Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser. Enligt dessa ingår det i de diplomatiska beskickningarnas respektive konsulatens uppgifter att tillvarata den sändande statens respektive dess medborgares intressen.

Den rättsliga regleringen av det diplomatiska skyddet finns för Sveriges del bl.a. i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). Enligt 12 § IFUR skall beskickningar och konsulat ta tillvara svenska medborgares rätt och bästa. Detta innebär inte enbart en skyldighet att ingripa efter en ansökan från den

enskilde. Utlandsmyndigheten är även skyldig att ingripa på eget initiativ.

Enligt 1 § första stycket lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. kan svenska medborgare som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet erhålla tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat. Svensk medborgare, som är bosatt i utlandet och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet är ur stånd att försörja sig, kan enligt andra stycket samma lagrum erhålla varaktigt ekonomiskt bistånd.

Vidare är en svensk medborgare, som är bosatt i Sverige och som har anhållits, häktats eller på annat sätt berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myndighet i utlandet, berättigad att av beskickning eller konsulat erhålla ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att hon eller han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Bistånd utgår även till här bosatt svensk medborgare som, utan att vara berövad friheten, i annat land lagföres för brott eller är föremål för förfarande som avser hennes eller hans avlägsnande från den främmande staten, omhändertagande för vård eller annat frihetsberövande, om påföljden eller åtgärden skulle för henne eller honom innebära ett allvarligt ingrepp. När särskilda skäl föreligger kan sådant bistånd lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige (4 §).

Slutligen har en i Sverige bosatt svensk medborgare, som i utlandet blivit utsatt för våldsbrott, rätt att av beskickning eller konsulat få ekonomiskt bistånd i anslutning till brottet om det behövs för att han eller hon skall kunna ta tillvara sin rätt (4 a §).

Bistånd enligt bestämmelserna i lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. kan i den utsträckning som regeringen bestämmer lämnas flykting eller statslös person som är bosatt i Sverige (8 §). Av 13 § IFUR framgår att flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige är likställda med svenska medborgare, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Bistånd kan även undantagsvis ges till utländska medborgare som är bosatta i Sverige, men som inte är flyktingar eller statslösa. Denna möjlighet är inte reglerad i författning. Situationer som främst åsyftas är då det skulle te sig klart oskäligt att inte medge den enskilde personen ekonomiskt stöd. Beträffande medborgare i EU-länder skall dock beskickningar och konsulat bistå medborgare i medlemsländerna enligt vad som närmare har överenskommit mellan länderna. Så är fallet även när det gäller medborgare i Norge och Island. Detta detaljregleras i Utrikesdepartementets föreskrifter om bistånd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (UF 1996:6).

Biståndet till EU-medborgare är begränsat till vissa områden, t.ex. vid dödsfall och allvarliga olyckshändelser.

Vi har inhämtat bl.a. följande uppgifter från Utrikesdepartementet (UD). Utländska medborgare som har permanent uppehållstillstånd samt är bosatta i Sverige likställs med svenska medborgare när det gäller bistånd enligt lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. En förutsättning för att tillfälligt ekonomiskt bistånd skall kunna komma i fråga är att den sökande inte vistas i ett land till vilket hon eller han har nära anknytning. Med detta avses t.ex. att den sökande har anhöriga som är bosatta där eller också är eller har varit medborgare i vistelseslandet. Sådana personer får normalt anses ha möjligheter att på egen hand reda upp sin situation med hjälp av anhöriga eller landets myndigheter. - UD har ingen tillgänglig statistik över hur många medborgare som ansökt och kommit i åtnjutande av sådant bistånd. Dessa uppgifter handhas av respektive ambassad.

Den som erhållit ekonomiskt bistånd är återbetalningsskyldig för detta.

7.6 Deltagande i adelsmöte

I och med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft upphörde kungens rätt att adla. Den siste person som adlades var den kände upptäcktsresanden Sven Hedin år 1902. Adeln bestod år 1998 av 604 levande ätter, varav 45 grevliga, 121 friherrliga och 438 adliga, sammanlagt omkring 26.000 medlemmar boende i Sverige och utomlands.⁸ Beteckningen Riddarhuset avser (förutom själva byggnaden) institutionen med stadgar som grundar sig på 1866 års riddarhusordning. Den svenska adeln saknar efter ständsriksdagens upphävande all politisk betydelse, men har, liksom för övrigt även adeln i Finland, en offentligrättslig ställning. Ändringar i riddarhusordningen måste godkännas av regeringen, och adeln har en egen typ av beskattningsrätt, den s.k. kapitationsavgiften, som varje manlig, myndig medlem av adeln måste erlägga en gång om året. Denna avgift går oavkortat till underhållet av riddarhusbyggnaden.

Vart tredje år samlas representanter för adeln på Riddarhuset till ett adelsmöte med förhandlingar, där Riddarhusets affärer och verksamhet går igenom. Varje ätt har en röst som utövas av dess huvudman. Vid adelsmötet väljs för den kommande treårsperioden en direktion som ansvarar för förvaltningen av Riddarhusets verksamhet.

⁸ <http://www.riddarhuset.se/>

Riddarhusdirektionen har i skrivelse anført: 1866 års riddarhusordning har alltsedan sin tillkomst i samband med ståndsriksdagens avskaffande innehållit krav på svenskt medborgarskap för rätt att delta i adelsmöte (9 § andra stycket riddarhusordningen i dess före år 1977 gällande, och sedan år 1866 oförändrade, lydelse). Vid 1977 års adelsmöte antogs vissa ändringar av riddarhusordningen, vilka fastställdes av regeringen (SFS 1977:1142). I samband med dessa ändringar överfördes kravet på svenskt medborgarskap till 8 § första stycket. Tidigare ovillkorliga krav på hemvist och skattskyldighet i Sverige för rätt att delta i adelsmöte torde bl.a. ha sammanhängt med att kapitationsavgift enligt stadgad betalningsskyldighet måste ha erlagts under de närmaste föregående tre åren. Att för representationsrätt därjämte fordrades svenskt medborgarskap skall ses i historisk belysning och mot bakgrund av att 1966 års riddarhusordning avsåg att reglera verksamhetsformen för adeln som en offentlighetsrättslig, enligt 37 § i 1809 års regeringsform grundlagsfäst, institution. Som framgår av 9 § andra stycket riddarhusordningen i dess lydelse före år 1977, sammankopplades där nu nämnda förutsättningar för representationsrätt vid adelsmöte, dvs. hemvist i Sverige, svenskt medborgarskap och skattskrivning i Sverige under de sista tre åren. Av dessa fortlever idag som undantagslös förutsättning endast kravet på svenskt medborgarskap. I praktiken torde emellertid endast som sällsynt undantagsfall den situationen kunna uppkomma, att en medlem av adeln enbart på grund av avsaknad av svenskt medborgarskap måste avstå från deltagande i adelsmöte.⁹

7.7 Fastställande av könstillhörighet

Fastställande av könstillhörighet får ske i två fall enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

Den som sedan ungdomen upplever att hon eller han tillhör annat kön än det som framgår av folkbokföringen och sedan avsevärd tid uppträder i enlighet härmed samt måste antagas även framdeles leva i sådan könsroll kan efter egen ansökan få fastställt att hon eller han tillhör det andra könet. Fastställelse meddelas endast om sökanden fyllt arton år och undergått sterilisering eller av annan orsak saknar fortplantningsförmåga (1 §).

Föreligger hos någon sådan missbildning av könsorganen som kan ge anledning till tvekan om hennes eller hans kön, kan hon eller han efter ansökan erhålla fastställelse att hon eller han tillhör det andra

⁹ Skrivelse den 30 oktober 2000.

könet, om det är förenligt med utvecklingen av könsrollen samt rättelse av missbildningen kan ske så att organen bättre överensstämmer med önskad könstillhörighet eller, där rättelse ej anses påkallad, sådan könstillhörighet är mest förenlig med sökandens kroppsliga tillstånd (2 §).

Fastställelse att en person tillhör det andra könet, får meddelas endast för ogift svensk medborgare (3 §). Ansökan om fastställelse prövas av Socialstyrelsen.

Avser någon att söka fastställelse får efter särskilt tillstånd ingrepp ske i hennes eller hans könsorgan i syfte att göra dem mer lika det motsatta könets. Sådant tillstånd får endast meddelas om förutsättningar för fastställelse föreligger. Under vissa förutsättningar får könskörtlarna avlägsnas.

Kravet på svenskt medborgarskap motiverades av föredragande statsrådet (prop. 1972:6 s. 52) enligt följande.

I likhet med de sakkunniga anser jag att lagen i princip bör vara tillämplig endast på svenska medborgare. Det måste nämligen anses högst osäkert om ett i Sverige meddelat beslut om fastställelse enligt lagen av könstillhörigheten för en utländsk medborgare skulle accepteras i utlänningens hemland. I och för sig skulle det kunna övervägas att låta statslösa personer och politiska flyktingar få möjlighet till fastställelse enligt lagen, åtminstone efter viss tids bosättning här i landet. Enligt min mening saknas det emellertid anledning att i förevarande hänseende bereda dessa grupper en förmånligare ställning än andra utlänningar. Jag anser därför att det inte bör göras något undantag från kravet på att sökanden skall vara svensk medborgare.

7.8 Kostnadsansvar för delgivning av handlingar i utlandet

En enskild sökande som vill påkalla Justitiedepartementets biträde för handlingars delgivning med någon som vistas utom riket skall förbinda sig att svara för delgivningskostnaden. Där det särskilt begärs av departementet är den sökande skyldig att antingen nedsätta det belopp, som delgivningskostnaden skäligen kan beräknas till eller att avlämna löftesskrift av två vederhäftiga inom riket bosatta svenska medborgare, vilka en för båda och båda för en borga för kostnaden såsom för egen

skuld (se kungörelsen [1933:618] angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet¹⁰).

UD¹¹ har på vår förfrågan anfört följande. Motiven till kravet på att borgensmännen enligt kungörelsen skall vara i riket bosatta svenska medborgare tror man hänger samman med problem med verkställighet och indrivning. Kravet på en löftesskrift av två vederhäftiga inom riket bosatta svenska medborgare tillämpas inte längre av UD. Idag gäller i praktiken att den som ansöker om bistånd av departementet skall erlägga en avgift om 250 kr. Den sökande får vidare i skrift förbinda sig att betala ev. ytterligare kostnader som kan uppkomma i delgivningsärendet. Om den sökande inte betalar föreskriven avgift eller andra i ärendet uppkomna kostnader lämnar UD ärendet till indrivning hos kronofogdemyndigheten.

7.9 Ledamöter i allmäningsstyrelse m.m.

7.9.1 Häradssällmännningar

Med häradssällmännning förstås enligt lagen (1952:166) om häradssällmännningar av ålder bestående häradssällmännning.

Ledamöterna i en allmäningsstyrelse skall enligt 23 § denna lag vara här i landet bosatta svenska medborgare, om inte länsstyrelsen för ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i en allmäningsstyrelse har funnits sedan lagens tillkomst år 1952. Något motiv för detta krav har vi inte kunnat finna (jfr rskr. 1952:87).

7.9.2 Allmäningssskogar i Norrland och Dalarna

Med allmäningssskog förstås enligt lagen (1952:167) om allmäningssskogar i Norrland och Dalarna område som avsatts till besparingssskog vid storskifte i Dalarnas län och Gävleborgs län eller till allmänning vid avvittring i Västerbottens och Norrbottens län.

Ledamöterna i en allmäningsstyrelse eller ekonominämnd skall vara här i landet bosatta svenska medborgare, om inte länsstyrelsen för

¹⁰ Genom en ändring som trädde i kraft den 1 oktober 2000 ändrades ansvarigt departement från Utrikesdepartementet till Justitiedepartementet.

¹¹ Se föregående not.

ett särskilt fall medger något annat. Ledamöterna får inte vara underåriga eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (22 §).

Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i allmänningstyrelse eller ekonominämnd har funnits sedan lagens tillkomst år 1952. Något motiv för detta krav har vi inte kunnat finna (jfr rskr. 1952:87).

7.10 Ledamöter i Carnegie Stiftelsens styrelse

Andrew Carnegie erbjöd för ungefär ett sekel sedan bl.a. den svenska regeringen pengar för att bilda hjältefonder; ”till förmån för personer, som, frivilligt eller eljest utöver vad plikten kan anses ha bjudit, genom fredlig bedrift vågat livet för att inom Sverige eller dess område rädda medmänniskors liv, ävensom hustru och barn eller vissa andra anhöriga till sådana civilisationens hjältar, här nedan benämnda räddare” (2 § stadgar [1911:104] för Carnegie Stiftelsen).

Enligt stadgarna skall stiftelsen företrädas av en styrelse. Denna styrelse skall bestå av åtta svenska medborgare, varjämte här ackrediterade sändebudet för USA äger säte och stämma i styrelsen. Ordförande och vice ordförande i styrelsen utses av Konungen (dvs. regeringen) för en tid av två år i sänder. Övriga svenska ledamöter utses första gången av Konungen, två av dem för tre år, två för två år och två för ett år, men för tiden efter de sålunda bestämda tjänstgöringsåren ävensom vid uppstående ledigheter utser styrelsen genom val ledamöter för de avgående.

Enligt Carnegie Stiftelsen har stadgarna ändrats vid ett flertal tillfällen - bl.a. åren 1924, 1926, 1940, 1944 och 1963 - utan att motsvarande förändring av författningen från år 1911. År 1993 skedde en genomgripande ändring av stadgarna vilken fastställdes av Kammarkollegiet.¹² De nu gällande stadgarna har således en annan lydelse än vad som framgår av stadgar (1911:104) för Carnegie Stiftelsen. Medborgarskapskravet är dock oförändrat både i författningen och i de gällande stadgarna.

7.11 Ledamöter i flottningstyrelse

I lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled föreskrivs att i allmänna flottleder har var och en rätt att flotta. Lagen innehåller bestämmelser om sådan flottning.

¹² Beslut 1993-05-10, dnr. 50-2921-92.

Flottningsföreningar skall ombesörja den allmänna flottningen, handhava och vidmakthålla flottleden jämte dess tillhörigheter samt uppbära och redovisa de för flottleden nyttjande stadgade flottledsavgifter (23 §). För flottningsförening skall finnas en styrelse (flottningsstyrelse). Styrelsen skall förvalta föreningens angelägenheter enligt nämnda lag (38 §). Styrelsen väljs normalt på flottningsstämman. Till styrelseledamot får utses annan person än flottande. Ledamot av styrelsen skall vara här i riket bosatt svensk medborgare, om inte regeringen för särskilt fall medger undantag (39 §).

Kravet på svenskt medborgarskap för ledamot av styrelse för flottningsförening fanns intaget i 39 § när lagen infördes år 1919. Kravet har inte motiverats särskilt.

Från Miljödepartementet har upplysts att lagen aktualiserades i samband med arbetet med Miljöbalken. I lagrådet väcktes frågan om det fanns någon anledning att ha kvar lagen. Det fanns emellertid ingen utredning huruvida lagen var relevant, varför den fick stå kvar. Flottlederna utnyttjades tidigare för vattentransport av timmer. Det kan inte uteslutas att det finns någon lokal flottningsförening kvar i dag.

7.12 Registrerat partnerskap

Partnerskapslagen tar sikte på att ge två personer som lever i ett homosexuellt förhållande en rättslig reglering som i princip motsvarar äktenskapets. Lagen uppställer dock inte något krav på att partnerna skall ha viss sexuell läggning. Istället krävs att det är fråga om två personer av samma kön (1 kap. 1 § lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Registrering av partnerskap kräver viss anknytning till Sverige. Registrering får ske antingen om en av partnerna har hemvist här i landet sedan minst två år, eller om en av partnerna är svensk medborgare med hemvist här i landet. Med svensk medborgare jämställs medborgare i Danmark, Island, Nederländerna och Norge (1 kap. 2 §).

De nuvarande anknytningsvillkoren i partnerskapslagen gäller sedan den 1 juli 2000. I lagstiftningsärendet gjordes följande överväganden (prop. 1999/2000:77 s. 6 ff).

Eftersom ett svenskt partnerskap som regel inte medför några rättsverkningar eller endast begränsade rättsverkningar i stater som saknar partnerskap, bör det [...] krävas en starkare anknytning till Sverige för att registrering skall kunna ske här. Som bl.a. HomO påpekar kan i och för sig haltande rättsförhållanden och rättsosäkerhet uppkomma redan genom de nuvarande reglerna, men risken för detta skulle öka betänkligt om

anknytningskravet helt slopades eller sattes alltför lågt. Vid de nordiska departementsöverläggningarna har det också framhållits att man inte heller bör bortse från att andra stater kan vara tveksamma till att deras medborgare kan registrera partnerskap här trots att de inte har tillräcklig anknytning till landet.

Liksom hittills bör det alltså finnas ett anknytningskrav i partnerskapslagen som skiljer ut dem som typiskt sett inte har sin framtid i Sverige. Kravet bör utformas så att det omfattar de fall där partnerna har tillräcklig anknytning till Sverige för att motivera svensk behörighet och tillämpning av svensk lag. Det nu gällande anknytningskravet är dock så snävt att det onödigt begränsar möjligheten att registrera partnerskap. Det finns en stor grupp människor som lever här men som inte är medborgare i Sverige eller i en stat med motsvarande partnerskapslagstiftning. En del har invandrat hit och bott här under lång tid, andra är födda och har levt hela sitt liv här. Att partner som har en så stark anknytning till Sverige inte skall ha möjlighet att registrera sitt partnerskap framstår inte som skäligt.

Under remissbehandlingen har [...] ifrågasatts om inte kravet att båda partnerna skall ha haft hemvist i Sverige i två år är för strängt och i onödan begränsar möjligheterna att registrera partnerskap här. Regeringen instämmer i den bedömningen. Som Folkhälsoinstitutet föreslår bör det vara tillräckligt med att *en* av partnerna uppfyller detta krav. En sådan utformning av anknytningsvillkoren kan inte anses komma i konflikt med intresset av nordisk rättslikhet. Om en av partnerna har hemvist i Sverige sedan minst två år, bör partnerskapet alltså kunna registreras här.

7.13 Namnlagen¹³

I namnlagen (1982:670) finns alla bestämmelser om personnamn samlade. Lagen innehåller fem huvudavdelningar, den första om efternamn, den andra om mellannamn, den tredje om förnamn, den fjärde om förfarandet i mål och ärenden enligt lagen samt den femte om internationella förhållanden.

Svenska medborgare

Vår internationellrättsliga lagstiftning vilar på nationalitetsprincipens grund men ger också stort utrymme åt domicilprincipen. Natio-

¹³ Uppgifterna i detta avsnitt har hämtats från Höglund, Olle, Namnlagen - en kommentar, 1998 samt prop. 1982/83:38.

nalitetsprincipens upprätthållande medför i fråga om svenska medborgare, att svensk lag tillämpas på dem oavsett var de har sitt hemvist. I namnlagen har inte upptagits någon uttrycklig regel därom.

Såsom framgår av det följande har mellan de nordiska länderna träffats överenskommelse om att domicilprincipen skall tillämpas på namnrättens område de nordiska länderna emellan. Det betyder att svensk lag inte skall tillämpas på svensk medborgare, som har hemvist i något av de övriga nordiska länderna fränsett Island (50 §). På sådana svenska medborgare skall i stället tillämpas hemvistlandets lag. Anmälan eller ansökan i namnfrågor skall också i sådant fall göras hos vederbörande myndighet i hemvistlandet.

Danska, finska och norska medborgare

De nordiska länderna har såsom framgått av det föregående träffat en överenskommelse om att domicilprincipen skall tillämpas på namnrättens område de nordiska länderna emellan.¹⁴ Av 51 § första stycket namnlagen framgår således att lagen tillämpas på danska, finska och norska medborgare som har hemvist i Sverige. Det betyder att domicilprincipen gäller fullt ut för de nordiska länderna emellan med undantag för Island. Det innebär att svensk lag skall tillämpas på danska, finska och norska medborgare som har hemvist i Sverige. Innebörden av bestämmelsen är att lagens samtliga regler, alltså även de om automatiska namnförvärv, är tillämpliga på nordiska medborgare utom de isländska med hemvist i Sverige. För isländska medborgare gäller detsamma som för utomnordiska medborgare, dvs. att de har valrätt mellan sitt hemlands rätt och svensk rätt (se nedan).

Övriga utländska medborgare

Även på andra utländska medborgare än nordiska skall svensk lag kunna tillämpas, om de har hemvist i Sverige (51 § andra stycket). En viss skillnad föreligger dock i förhållande till nordiska medborgare, i det att den svenska lagen inte är tillämplig helt och hållet. De automatiska namnförvärven har lämnats utanför. Enbart namnförvärv genom anmälan eller efter ansökan skall alltså kunna ske enligt svensk lag för andra utländska medborgare än nordiska. En annan skillnad är att utomnordiska medborgare har valrätt i fråga om tillämplig lag, i det att de får välja mellan hemlandets lag och svensk lag.

¹⁴ Någon särskild konventionsreglering ansågs inte behövlig.

Enligt 51 § andra stycket namnlagen får andra utländska medborgare – än danska, finska och norska – som har hemvist i Sverige med tillämpning av lagen förvärva, ändra eller behålla namn genom anmälan till skattemyndigheten eller efter ansökan hos Patent- och registreringsverket. Regeln innebär bl.a. att vid ett barns födelse barnets efternamn inte skall antecknas enligt den svenska namnlagens bestämmelser om automatiskt förvärv av efternamn (enligt 1 § första eller andra styckena eller tredje stycket sista meningen eller fjärde stycket). Det måste i stället undersökas vilket namn barnet förvärvar enligt sitt hemlands lag, såvida inte föräldrarna anmäler efternamn enligt 1 § tredje stycket. De kan också senare anmäla byte enligt 5 § och detta oavsett efter vilket lands lag barnet förvärvat efternamn vid födelsen.

I fråga om dessa andra utländska medborgare gäller emellertid även nationalitetsprincipen sålunda att de får förvärva eller ändra namn enligt hemlandets lag. Om den utländska medborgaren inte vill att svenska namnregler skall tillämpas utan föredrar att rätten att förvärva eller ändra namn prövas enligt reglerna i hemlandet, får han eller hon vända sig till myndigheterna i det landet med sin begäran.

7.14 Tillstånd för bedrivande av militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare, m.m.

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel har avseende på vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

Tillverkning av krigsmateriel samt verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel m.m.

Krigsmateriel får inte tillverkas i landet utan tillstånd (3 §). Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel får inte bedrivas här i landet utan tillstånd (4 §). Tillstånd enligt nu nämnda lagrum meddelas av Inspektionen för strategiska produkter (1 a §). Tidigare meddelades sådant tillstånd av regeringen (enligt den

numera upphävda lagen [1983:1034] om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.)

Tillstånd enligt 3 och 4 §§ lagen om krigsmateriel för ett svenskt aktiebolag får förenas med villkor avseende ägandet. I 13 § föreskrivs sålunda, att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Ett sådant tillstånd får förenas med villkor avseende ägandet även för handelsbolag.

Alltsedan de första bestämmelserna om tillverkningstillstånd infördes år 1935, har det ansetts vara betydelsefullt att utländska intressen inte får ett avgörande inflytande över den svenska krigsmaterieltillverkningen. 1935 års förordning om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m. innehöll därför begränsningar av möjligheterna för företag med ett utländskt inflytande att få tillverkningstillstånd. Motiven bakom bestämmelserna om tillverkningstillstånd är sålunda svenska nationella säkerhetspolitiska intressen (prop. 1991/92:174). I nu nämnda prop. (s. 63) erinrades om att artikel 296 i Romfördraget¹⁵ tillåter att en medlemsstat vidtar åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda egna väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

Enligt övergångsbestämmelse till lagen om krigsmateriel gäller beträffande tillstånd att tillverka krigsmateriel som har meddelats svenskt aktiebolag eller handelsbolag före den 1 januari 1993, att Inspektionen för strategiska produkter får bestämma att tidigare meddelade villkor avseende ägandet ändras. Beträffande tillstånd som har meddelats svenskt aktiebolag före nämnda datum får inspektionen enligt samma övergångsbestämmelse vidare bestämma att tillståndet skall förenas med villkor om att nya styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige.

Militärt inriktad utbildning

Militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare får inte bedrivas här i landet utan tillstånd (10 § första stycket lagen om krigsmateriel).

¹⁵ Tidigare artikel 223.

Tillstånd för militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare meddelas av Inspektionen för strategiska produkter (1 a §). Med militärt inriktad utbildning avses utbildning i handhavande av krigsmateriel som har samband med en möjlig stridsinsats eller som syftar till att möjliggöra utveckling eller tillverkning av krigsmateriel (prop. 1981/82:196 s. 21 samt 1991/92:174 s. 79).

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet yrkesmässigt bedriva sådan utbildning utan tillstånd (10 § andra stycket).

Tillstånd behövs inte för utbildning som anordnas av statliga myndigheter som inte är affärsverk eller som anordnas i samband med försäljning av krigsmateriel eller för de anställda i sådana företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel (10 § tredje stycket).

Vid prövningen av ansökan om tillstånd att bedriva sådan utbildning som det här är fråga om hämtas stöd i de riktlinjer som gäller för export av krigsmateriel. Huvudprincipen är att tillstånd till militärt inriktad undervisning inte bör meddelas om undervisningen riktar sig till medborgare i land med vilket annan utlandssamverkan ej skulle komma i fråga. I de fall undervisningen riktar sig till medborgare i olika länder måste en sammantagen bedömning göras av lämpligheten av att undervisningen tillåts (prop. 1991/92:174 s. 104).

En av de grundläggande principerna bakom regleringen av utlandssamverkan på krigsmaterielområdet är att Sverige skall stå utanför andra länders konflikter (prop. 1991/92:174 s. 79). Detta är skälet till att man i detta sammanhang också reglerat militärt inriktad utbildning som bedrivs yrkesmässigt i utlandet (a.a. s. 79).

7.15 Tillstånd till luftfart m.m.

Registrering av luftfartyg

Enligt 2 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) får luftfartyg registreras i Sverige bara om det ägs av svenska staten, svensk kommun eller landstingskommun, medborgare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller av dödsbo efter en sådan person, eller av bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som har svensk nationalitet eller har sitt säte i ett land som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (första stycket). Luftfartsverket får medge att ett luftfartyg får registreras i Sverige även om nämnda krav inte är uppfyllda. Sådant medgivande får bara lämnas om luftfartyget i regel används med utgångspunkt i Sverige (andra stycket).

Enligt uppgift som inhämtats från Luftfartsverket tillämpas 2 kap. 2 § andra stycket luftfartslagen i praktiken i de fall som ett luftfartyg ägs av utländska investorer som leasar ut det till ett flygbolag med verksamhet i Sverige. Förutsättningen för dispens är att luftfartyget som regel används med utgångspunkt i Sverige.

Av drygt 3 000 registrerade luftfartyg är, enligt uppgift från luftfartsregistret, uppskattningsvis 10 till 20 registrerade med tillämpning av dispensmöjligheten. Det rör sig normalt om stora flygplan för kommersiell verksamhet, vilka ägs av amerikanska investorer.

Tillstånd till luftfart i inrikes trafik

Tillstånd till luftfart i inrikes trafik får enligt 7 kap. 3 § luftfartslagen ges endast till svenska staten, svenska kommuner och landstingskommuner, svenska medborgare eller dödsbon, svenska handelsbolag, som inte har någon utländsk bolagsman, svenska föreningar, samfund eller stiftelser, som inte har någon utländsk medborgare i styrelsen, svenska aktiebolag, om aktierna i bolaget är ställda till viss man och till ett kapitalvärde och ett röstvärde av minst två tredjedelar ägs av någon som kan få tillstånd enligt denna bestämmelse. Med svensk medborgare likställs i lagen medborgare i ett land inom EES. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från kraven på svenskt inflytande, om det finns särskilda skäl.

Luftfartsverket har lämnat följande uppgifter. Luftfartsverket har rätt att medge undantag för annan luftfart än linjefart. Synnerliga skäl skall då föreligga och anmälan skall göras till regeringen (83 § Luftfartsförordningen [1986:171]). Enligt uppgift från Luftfartsverket föreligger synnerliga skäl när det inte finns någon lämplig kapacitet inom Sverige (numera EES-området) som kan utföra tjänsten, t.ex. tunga lyft med helikopter. När det gäller motiven till att utländska medborgare som är bosatta i Sverige inte finns med i uppräknningen av de subjekt som kan erhålla tillstånd till luftfart i inrikes trafik har Luftfartsverket bl.a. meddelat följande. Luftfarten blev ganska snart en reglerad företeelse. Orsakerna är flera; givetvis flygsäkerhetsmässiga, men även ekonomiska, näringspolitiska, försvarspolitiska samt kravet på internationell harmonisering. Inrikes luftfart är en marknad som staterna normalt förbehåller nationellt ägande och nationellt kontrollerade lufttrafikföretag. Denna ordning återspeglas och befästs i nationell lagstiftning samt multilaterala och bilaterala avtal på luftfartsområdet. Regelverket för EG:s inre luftfartsmarknad bygger också på denna princip, dock med den skillnaden att med nationellt ägande likställs medborgare inom EU/EES-området. EG:s licensieringsförordning

(EEG) nr 2407/92¹⁶ kräver att lufttrafikföretag etablerade inom EU skall vara EU/EES-ägda och -kontrollerade. Med den för kommersiell luftfart nödvändiga operativa licensen ger marknadsstillträdesförordningen (EEG) nr 2408/92¹⁷ lufttrafikföretag rätt att bedriva luftfart inom den inre marknaden. Även om inte EG-rätten förbinder oss att i enskilda fall ge lufttrafikföretag utanför EG tillstånd att bedriva inrikestrafik skulle ett generellt öppnande av den svenska inrikesmarknaden för icke-EG lufttrafikföretag leda till konflikter med EU-kommissionen.¹⁸

Betänkandet Ny luftfartslag (SOU 1999:42)

En översyn av gällande författningar på den civila luftfartens område har nyligen gjorts av Lufträttsutredningen, som har avgett betänkandet Ny luftfartslag (SOU 1999:42).

Luftfartsutredningens förslag till bestämmelser om tillstånd till luftfartsverksamhet innehåller två olika slag av tillstånd; dels trafikstillstånd som grundas på trafikpolitiska överväganden, dels flygsäkerhetsmässiga tillstånd. De flygsäkerhetsmässiga tillstånden delas in i drifttillstånd, bruksflygstillstånd och utbildningstillstånd. När det gäller drifttillstånd föreslår utredningen att det nuvarande gränsdragningsbegreppet ”i förvärvssyfte” utmönstras och ersätts med en formulering som innebär krav på drifttillstånd för den som mot betalning utför lufttransporter åt allmänheten. En nyhet är kravet på drifttillstånd för firmaflyg. Liksom i nuvarande lagstiftning får ett drifttillstånd endast ges till bl.a. medborgare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som har sitt hemvist i Sverige (se utredningens förslag till 7 kap. 4 §). Regleringen i utredningens förslag tar sin utgångspunkt i att det skall krävas en anknytning till Sverige för att erhålla ett svenskt drifttillstånd. En sådan reglering synes vara förenlig med EG-rätten på området (a.a. s. 394). Ett krav på anknytning till Sverige framstår - enligt utredningen - som naturligt med tanke på att Luftfartsinspektionen har ett tillsynsansvar beträffande de företag för vilka drifttillstånd har utfärdats.

¹⁶ Rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag.

¹⁷ Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

¹⁸ Skrivelse från Luftfartsverket den 30 november 1999, LFV 1999-5828-069.

7.16 Tillstånd till marinvetenskaplig forskning

Genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon inrättades en ekonomisk zon runt den svenska kusten. En ekonomisk zon är en folkrättslig zon på havet inom vilken en kuststat har suverän rätt över naturresurserna, bl.a. när det gäller deras utnyttjande och skyddet för miljön.¹⁹ Den svenska zonen omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Införandet av zonen innebar en förstärkning av Sveriges möjligheter att i överensstämmelse med folkrätten genom lagstiftning reglera förhållandena i våra omgivande hav utanför den svenska territorialgränsen (prop. 1992/93:54 s. 1).

I artikel 56 i havsrättskonventionen (1982 United Nations Convention on the Law of the Sea) finns också bestämmelser om marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen. Det är kuststaten som har ensamrätt att med iakttagande av konventionen bestämma om den marinvetenskapliga forskningen i zonen. Enligt artikel 246 punkt 3 samma konvention skall en kuststat normalt godkänna att andra stater eller behöriga internationella organisationer får bedriva marinvetenskaplig forskning i vetenskapens tjänst för fredliga syften inom zonen. Det ankommer på kuststaten att lägga fast de regler som skall föregå ett godkännande så att detta inte utan rimlig anledning blir fördröjt eller förvägras. I artikel 247 finns särskilda regler om rätten att bedriva marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen. Om kuststaten är medlem i en internationell organisation eller har ett bilateralt avtal med en sådan organisation och organisationen i fråga önskar bedriva marinvetenskaplig forskning inom zonen, skall kuststaten anses ha tillåtit denna forskning, om den har godkänt projektet när det beslöts eller är beredd att delta i projektet. Ett sådant tillåtande gäller dock under förutsättning att kuststaten inte på angivet sätt har rest invändningar mot forskningsprojektet.

Rätten att bedriva marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen regleras i 9 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. I denna bestämmelse föreskrivs att marinvetenskaplig forskning inte får bedrivas i den ekonomiska zonen av utländska medborgare utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en ansökan om tillstånd skall ersättas av en anmälan eller att varken tillstånd eller anmälan behövs.

¹⁹ Nationalencyklopedin, band 5, s. 351.

Regeringen har delegerat vissa uppgifter till Kustbevakningen. Enligt 7 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon får marinvetenskaplig forskning inte bedrivas inom Sveriges ekonomiska zon från utländska forskningsfartyg utan tillstånd från Kustbevakningen. Om det finns särskilda skäl får Kustbevakningen besluta om undantag från kravet på tillstånd. Kustbevakningen får också - enligt samma bestämmelse - meddela ytterligare föreskrifter i frågor om tillstånd.

I specialmotiveringen till 9 § lagen om Sveriges ekonomiska zon (prop. 1992/93:54 s. 53) sägs bl.a. följande.

Paragrafens utformning bygger på att marinvetenskaplig forskning med olika bakgrund och med skilda inriktningar kommer att bedrivas i zonen. Det får överlåtas åt tillämpningsföreskrifter som regeringen och myndigheterna utfärdar att för de olika fallen närmare reglera frågor om tillstånd och anmälan. Om forskningen bedrivs inom ramen för ett mellanstatligt avtal om ömsesidig rätt att på likvärdiga villkor bedriva forskning i respektive lands ekonomiska zon bör en anmälan i samband med att forskningsfartyget lämnar sin hamn vara tillräcklig. Normalt skall inte heller tillstånd behöva sökas av en utländsk forskare som verkar på en svensk forskningsbåt.

En eventuell prövning av en ansökan om tillstånd får inte ha en vidare omfattning än vad svenska intressen i fråga om miljövard, ordning och säkerhet kräver. För att bibehålla flexibiliteten, när det gäller vilken utlänning som utan vidare skall ha rätt att bedriva forskning i den ekonomiska zonen, ges också möjlighet att införa föreskrifter om undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten. Därvid blir det också möjligt att föreskriva att i stället för tillstånd gäller att anmälan skall göras.

Lagrådet (prop. 1992/93:54 bilaga 5 s. 124) tillade beträffande 9 §, att i den mån Sverige blir bundet av internationella avtal som ger utländska medborgare rätt att bedriva forskning som avses i paragrafen på samma villkor som svenska medborgare får förutsättas att regeringen utnyttjar sin dispensrätt enligt bestämmelsen.

7.17 Tillträde till militärt skyddsområde

I lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns bestämmelser om åtgärder till skydd mot sabotage, användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Om allmänhetens tillträde till eller rätt att utnyttja en anläggning, ett

område, ett fartyg eller ett luftfartyg behöver begränsas för sådant ändamål, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att anläggningen, området, fartyget eller luftfartyget skall utgöra skyddsobjekt (3 §).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 §). Om en militär anläggning inte kan beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen är skyddsobjekt, får regeringen för skydd mot sabotage m.m. föreskriva att ett område omkring anläggningen skall vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret får för samma ändamål förklaras vara militärt skyddsområde (23 §).

Inom militära skyddsområden har utlänningar, dvs. personer utan svenskt medborgarskap, tidigare inte fått uppehålla sig utan särskilt tillstånd. Den 1 april 1997 (SFS 1996:1049) ändrades dock lagen på så sätt att förbudet för utlänningar att uppehålla sig inom militära skyddsområden inskränktes till att endast gälla när det råder förhöjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer (24 § första stycket).

Regeringen anförde som skäl för ändringen den förändrade hotbilden mot Sveriges säkerhet (prop. 1995/96:221 s. 10).

När tillträdesförbud råder får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela tillstånd för en utlänning att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde, om det finns särskilda skäl för det. Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas, om utlänningen är stadigvarande bosatt i Sverige eller har någon annan fast anknytning till Sverige. Tillstånd får återkallas, när hänsyn till Sveriges säkerhet föranleder det (24 § andra och tredje stycket).

7.18 Utlämning för brott

Lagen (1957:668) om utlämning för brott - den allmänna utlämningslagen

Lagen om utlämning för brott bygger på 1957 års europeiska konvention om utlämning för brott. Enligt lagen får den som i främmande stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och upphåller sig här i riket efter beslut av regeringen utlämnas till den

staten (1 §).²⁰ Enligt 2 § samma lag får svensk medborgare inte utlämnas.

För att en person skall kunna utlämnas uppställs i den ovan nämnda lagen vissa villkor. Så får t.ex. inte någon utlämnas med mindre än att den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än ett år (4 § första stycket). Utlämning får inte beviljas för politiskt brott²¹ (6 §). Inte heller får den utlämnas, som på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden löper risk att i den främmande staten utsättas för förföljelse, som riktar sig mot hans eller hennes liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller också där inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till stat, i vilken han eller hon löper sådan risk (7 §). I 8-11 §§ finns ytterligare fall då utlämning inte får ske.

Det ovillkorliga förbudet mot att utlämna svenska medborgare fastslogs i 2 § i den numera upphävda lagen den 4 juni 1913 (nr 68) om utlämning av förbrytare. Före denna lags tillkomst fanns inga bestämmelser om utlämning i svensk rätt, utan utlämning skedde tidigare på grund av traktater med olika länder. I samtliga Sveriges utlämningstraktater fanns förbudet mot att utlämna svenska medborgare med. I motiven till 2 § i nu nämnda lag (prop. 1913:50 s. 28) fastslogs att det är en grundsats i många länders rättssystem att en stat inte utlämnar de egna undersåtarna.²² Förbudet mot utlämning av svenska medborgare ansågs tillämpligt även om medborgarskapet erhållits efter det att brottet begåtts.

I prop. 1957:156 (s. 39 f) uttalade departementschefen bl.a. följande när det gäller förbudet i 2 § i den allmänna utlämningslagen.

Principen att svensk medborgare ej må utlämnas torde även i fortsättningen böra upprätthållas, och det i 1913 års lag intagna förbudet i detta avseende

²⁰ Enligt 27 § i den allmänna utlämningslagen gäller vad som föreskrivs i den nordiska utlämningslagen, såvitt denna är tillämplig, framför den allmänna lagens bestämmelser.

²¹ Med *politiskt brott* avses i första hand brott som riktar sig mot staten och samhällsordningen. Under begreppet faller också brott av allmän karaktär i vilka ingår ett politiskt moment. Tolkningen får göras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Se Jareborg/Asp, Svensk internationell straffprocessrätt, 1995, s. 136. Vid tillträdet av 1957 års konvention avgav Sverige i deklaration i enlighet med detta, se Karnov 1999/2000 s. 2604 not 8. Se närmare om begreppet politiskt brott i prop. 1957:16 s. 46, 117 och 128.

²² Enligt (art. 6) Europeisk utlämningskonvention av den 13 december 1957 (SÖ 1959:65 och 1967:46) är det möjligt att utlämna även egna medborgare, såvitt statens lagstiftning medger det (se prop. 1957:156 s. 25f).

bör således överföras till den nya lagen. Egenskapen av svensk medborgare utgör hinder för utlämning, om den föreligger vid tidpunkten då utlämning skall ske. Vid remissbehandlingen har framförts förslag om utvidgning av förbudet i två avseenden. Dels har ifrågasatts om icke utländska undersåtar, som en längre tid varit bosatta här i landet, borde åtnjuta samma skydd mot utlämning som svenska medborgare, och dels har framförts den tanken, att hinder bör föreligga att till utomnordiskt land utlämna medborgare i annat nordiskt land. Dessa förslag är beaktansvärda, men det synes mig föra för långt att i lagen stadga ovillkorligt förbud mot utlämning i de angivna fallen. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att i varje särskilt fall bedöma huruvida bosättning här i landet eller medborgarskap i annat nordiskt land bör medföra skydd mot utlämning.

Samtidigt avgav Sverige, vid tillträdet till 1957 års konvention om utlämning, följande förklaring. ”Med medborgare i konventionens mening förstås svenska medborgare, i Sverige domicilierade utlämningar, medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge samt utlämningar domicilierade i sistnämnda stater”.²³

I avtal och konventioner om utlämning kan göras förbehåll om att även andra än svenska medborgare inte utlämnas eller att utlämning i sådana fall sker efter särskild prövning (prop. 1975:35 s. 18).

Lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge - den nordiska utlämningslagen

Enligt denna lag får den som i något av dessa länder är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och uppehåller sig här i riket efter framställning utlämnas (1 §).²⁴

Svensk medborgare får utlämnas, endast om han vid tiden för brottet sedan minst två år stadigvarande vistas i den stat till vilken utlämning begärs eller den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än fyra år (2 §). Även i denna lag uppställs en del undantag då utlämning inte får ske. Så får t.ex. utlämning inte ske, om i den främmande staten endast böter kan ådömas för gärningen (3 §). Utlämning för politiskt brott får ske

²³ Se not 1 punkt 1a) i SÖ 1959:65 och även Karnov 1999/2000 s. 2604 not. 2.

²⁴ I fall då gärningen inte är straffbelagd här kan det dock ibland bli fråga om att avslå ansökningen med utnyttjande av den fria prövningsrätten, se Karnov 1999/2000 s. 2607 not 1. Undantag i detta avseende gäller vid utlämning för politiskt brott enligt den nordiska utlämningslagen som får ske endast om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff (4 §).

endast om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff och den som begärs utlämnad inte är svensk medborgare (4 §).²⁵

Svensk medborgare som utlämnas får - utom i vissa undantagsfall - i den främmande staten inte heller åtalas eller straffas för annat brott som begåtts före utlämningen (7 §).

I förarbetena till lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (prop. 1959:72 och 1LU 1959:22) behandlas inte frågan om utlämning av utländska medborgare som är bosatta i Sverige.

Närmare om utlämningslagstiftningen

Även om lagens föreskrifter är uppfyllda föreligger aldrig någon skyldighet att bifalla en utlämningsframställan utan beslutande myndighet har alltid en diskretionär - eller fri - prövningsrätt. Den fria prövningsrätten är tänkt att användas t.ex. då det skulle te sig stötande att utlämna någon.²⁶ I allmänhet bör dock en lagligen grundad utlämningsframställan efterkommas. Om utlämning vägras, kan det i stället bli fråga om att överföra lagföringen till Sverige.²⁷

Motivet bakom särbehandlingen i *den allmänna utlämningslagen* är som nyss sades att det ansetts föra för långt att i lag föreskriva ett ovillkorligt förbud mot utlämning av utlämning som varit bosatt i Sverige under en längre tid. Man har i stället ansett att det bör vara upp till regeringen att i varje särskilt fall bedöma huruvida bosättning här i landet bör medföra skydd mot utlämning.²⁸ Även om ett ovillkorligt förbud mot utlämning enligt lagen således bara gäller i fråga om svenska medborgare, torde frågan om utlämning till icke-nordisk stat av annan person som omfattas av den ovan nämnda förklaringen att prövas med särskild restriktivitet. Det bör dessutom tilläggas att för det fall utlämning vägras enbart på grund av medborgarskapet - eller enbart bosättning i Sverige under längre tid (i linje med Sveriges förklaring) - finns i den europeiska utlämningskonventionen en förpliktelse att lagföra den person som skulle utlämnas.²⁹

²⁵ Se bl.a. Holmqvist m.fl., *Brottsbalken - En kommentar*, kap. 1-12, 2:69f.

²⁶ Se t.ex. prop. 1959:72 s. 27.

²⁷ Prop. 1959:72 s. 27. Se även SvJT 1984 s. 604f och Karnov 1999/2000 s. 2607 not. 1.

²⁸ Prop. 1957:156 s. 39f.

²⁹ Artikel 6 punkt 2, se även Karnov 1999/2000 s. 2604 not 2. Överföring av lagföringen kan i vissa fall ske med stöd av 1972 års lagföringskonvention och lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring i brottmål (prop. 1975/76:3), vilken i huvuddrag innebär att en fördragsslutande stat till en annan

När det gäller *den nordiska utlämningslagen* särbehandlas utlämningar i två avseenden. För det första möjliggörs genom lagen utlämning för politiskt brott av i Sverige bosatt utlämning till annat nordiskt land. Att sådan utlämning får ske kan möjligen förklaras av den nära samhörighet i rättsligt hänseende som föreligger mellan de nordiska länderna.³⁰ I motiven till den nordiska utlämningslagen berörs inte frågan närmare. För det andra innehåller den nordiska utlämningslagen inte någon motsvarighet till den allmänna utlämningslagens förbud mot utlämning då risk för politisk förföljelse föreligger vid utlämning. Departementschefen anförde emellertid att om det mot förmodan i något fall skulle inträffa att sådan risk föreligger, är det självklart att utlämning, med utnyttjande av den fria prövningsrätten som lagen inrymmer, skall vägras.³¹

Inom EU har under en längre tid arbete pågått i syfte att komplettera bestämmelserna i och underlätta tillämpningen mellan medlemsstaterna av bl.a. den europeiska utlämningskonventionen. Den 10 mars 1995 antogs en konvention om ett förenklat förfarande för utlämning mellan medlemsstaterna. Den 27 september 1996 antogs en andra konvention om utlämning mellan EU:s medlemsstater vilken bygger vidare på 1995 års konvention. EU-konventionerna utgör ett led i strävandena att förenkla utlämningsförfarandet inom EU.

Den nya konventionen innebär bl.a. att utlämning mellan medlemsstaterna inte skall vägras enbart av det skälet att den eftersökte är medborgare i den anmodade staten. Medlemsstaterna får emellertid reservera sig mot bestämmelsen eller ställa upp särskilda villkor för att lämna ut egna medborgare. I en förklaring till 1996 års konvention har Danmark, Finland och Sverige gemensamt bekräftat att de i förhållande till de andra medlemsstaterna som garanterar lika behandling, inte kommer att åberopa de förklaringar som de gjort inom ramen för artikel 6.1 i Europeiska utlämningskonventionen som grund för att vägra utlämning av i deras länder bosatta personer från icke-nordiska stater. Den förklaring Sverige avgav år 1957 redovisades nyss: ”Med medborgare i konventionens mening förstås svenska medborgare, i Sverige domicilierade utlämningar, medborgare i Danmark, Finland,

fördragsslutande stat kan göra en framställning om att den anmodade staten skall inleda lagföring av gärning som är ett straffbart brott enligt lagstiftningen i båda staterna, se t.ex. Mårtensson, Överföring av lagföring, i Svensk internationell straffprocessrätt, utgiven av Jareborg/Asp, 1995.

³⁰ Departementschefen uttalade i 1959 års lagstiftningsärende (prop. 1959:72): ”Den nära samhörighet, som icke minst i rättsligt avseende råder mellan Sverige och dess grannländer, gör det otvivelaktigt möjligt att för utlämning inom Norden uppställa andra regler än dem, som gäller för utlämningsväsendet i övrigt” (s. 26).

³¹ Prop. 1959:72 s. 35.

Island och Norge samt utlänningar domicilierade i sistnämnda stater". Denna förklaring kommer Sverige således *inte* att åberopa gentemot övriga EU-länder som grund för att vägra utlämna här bosatt utlämning från annat land än Danmark eller Finland.³²

I en departementspromemoria (Ds 2000:3) föreslås att utlämning av en svensk medborgare till en annan medlemsstat i EU skall kunna beviljas om den som begärs utlämnad har stadigvarande vistats i den stat till vilken utlämning begärs sedan minst två år eller det är fråga om ett grovt brott. Utlämning mellan medlemsstaterna skall enligt konventionen kunna medges i större utsträckning än i dag. Bl.a. förutsätts utlämning mellan medlemsstaterna kunna ske för politiskt brott. Medlemsstaterna får reservera sig mot sistnämnda bestämmelse. I departementspromemorian föreslås att det även i fortsättningen, på samma sätt som enligt den nordiska utlämningslagen, skall finnas ett förbud mot utlämning av svenska medborgare på grund av politiskt brott. Sveriges tillträde till 1996 års konvention medför dock en skyldighet att beträffande utlänningar bevilja utlämning till en annan EU-stat för ett politiskt brott om inte något annat hinder mot utlämning föreligger.

Genomförandet av konventionen kommer att kräva ändringar i både den allmänna utlämningslagen och den nordiska utlämningslagen. Enligt uppgift från Justitiedepartementet planeras en lagrådsremiss att lämnas under hösten 2000 och lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2001.

³² Se Ds 2000:3 s. 37.