

Del III

Överväganden och förslag

8 Utgångspunkter för våra överväganden

8.1 Medborgarskap sett ur historisk synvinkel

Vad är medborgarskap och vilken betydelse har det? För att kunna överväga dessa frågor kan det vara av intresse att göra en kort tillbakablick.

Enligt den nuvarande regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från *folket*, eller statsfolket som man förr ibland uttryckte det. Historiskt sett har begreppet folket utgjort beteckningen för de personer som tillsammans bildar statens mänskliga underlag. Det svenska folket inbegriper ”alla de människor som äro varaktigt underkastade den svenska statsmakten och sålunda lydnesspliktiga i förhållande till denna men samtidigt delaktiga i de av staten tillförsäkrade särskilda ’privilegier, förmåner, rättigheter och friheter’”.¹ Medlem av statsfolket brukade förr i författningar omväxlande kallas undersåte, svensk man, inländsk man eller medborgare. *Medborgare* är en benämning som närmast går att härleda till den franska revolutionen och naturrätten; den framhäver den rättsliga likheten mellan statsfolkets medlemmar, vilka ingått det antagna samhällsfördraget.² Grunden för medborgarbegreppet kan sägas ha formulerats första gången av Rousseau (1712-78) i dennes ”Om samhällsfördraget” (1762). Rousseau talar om *allmänviljan*; det organiska uttrycket för människors gemensamma vilja (i motsats till ”allas vilja”). Härifrån utvecklades den s.k. *medborgarprincipen*, dvs. att om samhällets styre grundas på allmänviljan kan de medborgerliga fri- och rättigheterna utvecklas. I den tredje av den franska revolutionens tre olika förklaringar (1789,

¹ Jfr 114 § i 1809 års regeringsform.

² Fahlbeck/Jägerskiöld/Sundberg, *Medborgarrätt*, 1947, s. 73 ff.

1791 och 1795) definierades ”allmänviljan” som det vilket uttrycks av medborgarnas majoritet.³

I förenings- och säkerhetsakten från år 1789 finns att läsa följande om ”undersåtare”.⁴

Anse vi oss för frie, laglydige och säkre undersåtare under en lagkrönt konung, som styrer oss efter Sveriges beskrefne lag. Och som vi äro alle lika frie undersåtare, så böra vi ock under lagens hägn alla njuta lika rätt (artikel 2:0).

Ett lika fritt folk bör äga lika rätt, och derföre äga alla stånden att besitta och förvärfva jord i deras gemensammas fädernesland; dock att ridderskapet och adeln, på sätt som hitintills stadgat och öfligit varit, bibehållas vid deras gamla rättigheter, att äga och besitta säterier samt rå- och rörs- och de i Skåne, Halland och Blekingen så kallade insockne hemman (artikel 3:0).

I inledningen till 1809 års regeringsform skrevs:

Då Wi med lifligaste rörelse och med ömt deltagande i det Folks öden, som lemnat Oss et så oförgätligt prof af förtröstan och tilgifwenhet, gått denna Des önskan til mötes, hafwe Wi fästet et så mycket säkrare hopp om framgång i Wåre oafbrutne bemödanden at bereda Fäderneslåndets framtida wäl, som Wåre och Wåre Undersåtares ömsesidiga rättigheter och skyldigheter uti den nya Regerings-Formen blifwit så tydligen utstakade, at de, med bibehållande av Konungamagtens helgd och werknings-förmåga, förena Swenska Folkets lagbundna frihet.

Ståndsriksdagen, ett arv från medeltiden, ersattes runt om i Europa vid denna tid av folkrepresentationer, bestående av en eller två kamrar. I Sverige genomfördes ändringen genom representationsreformen år 1866. Parlamentarismen - dvs. folkstyret - grundlagfästes dock först genom den partiella författningsreformen år 1969, såtillvida att till 1809 års regeringsform fogades bestämmelser om misstroende-förklaring.⁵

Slutsatsen av det här anförda är måhända att man till ledning för en tolkning av medborgarskapsbegreppet i dag rent konkret inte har mycket att hämta ur historien. Den bild av medborgarskapet som ges

³ Michael Wlodarczyk, *Det västerländska medborgarskapets idéhistoria*, i *Medborgarskap - Reflektioner kring ett problematiskt europeiskt begrepp*, red. Mohammad Fazlhashemi och Stephen Fruitman, 1997, s. 36 ff.

⁴ Lydelsen i originalets språkdräkt är hämtad från Sverige konstitutionella urkunder, 1999.

⁵ Nils Stjernquist, *Land skall med lag byggas - Sveriges författningshistoria*, i *Sveriges konstitutionella urkunder*, 1999.

visar dock att tanken redan långt tillbaka i tiden var att närmare beskriva en samhörighet med ett land till vilken var knutet vissa fri- och rättigheter.

8.2 Medborgarskap i dag

En stat konstitueras av tre element; en maktorganisation, ett folk och ett territorium. Statsfolket är sammansatt av ett antal individer, som betecknas som statens medborgare. Enligt folkrätten ankommer det på varje stat att själv bestämma, vilka personer som skall räknas som dess medborgare. Någon form av naturlig samhörighet mellan individen och staten måste dock föreligga.

Medborgarskapet har en *rättslig* sida och en *informell* eller subjektiv sida. Den informella sidan rör frågan vad medborgarskapet innebär för den enskilde. Med begreppet medborgarskap avses i rättslig mening det formella förhållande 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. Den rättsliga sidan av medborgarskapsbegreppet har i sin tur 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. Den materiella sidan handlar om medborgarskapets mer konkreta innebörd. Denna framgår normalt inte av medborgarskapslagstiftningen utan får sökas i den materiella lagstiftningen, t.ex. regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen. De frågor vi har i uppdrag att se över hör endast ihop med den materiella sidan. Den formella sidan har behandlats av 1997 års medborgarskapskommitté i betänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34) samt i propositionen Lag om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147). Se närmare om det i avsnitt 2.2.

Medborgarskapets *rättsliga betydelse* bestäms av ett stort antal författningar, vilka knyter olika rättsverkningar till medborgarskapet såsom rättsfaktum. Vår kartläggning omfattar flertalet av dessa författningar. Den ledande principen för vårt arbete är att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen skall tas bort om det inte finns godtagbara sakliga skäl för att behålla regleringen. För att kunna bedöma om sådana skäl föreligger bör medborgarskapets grundläggande funktion och betydelse i ett vidare perspektiv analyseras. Även den subjektiva synen på medborgarskapet bör beaktas i detta sammanhang.

8.3 Medborgarskapets betydelse

Allmänna synpunkter

Inledningsvis konstaterar vi att det inte är möjligt att på ett enkelt och entydigt sätt ange vad medborgarskapet har för betydelse. Det görs ofta gällande att medborgarskapet har ett alldeles särskilt värde samtidigt som medborgarskapet i många avseenden betyder väldigt lite. Enligt vår uppfattning har varje land sin av historiska erfarenheter och kulturella särdrag betingade tolkning av medborgarskapets närmare innebörd. Det är därför tveksamt om internationella jämförelser i någon nämnvärd utsträckning skulle bidra till att belysa den för vårt vidkommande intressanta frågan, nämligen vilken betydelse det svenska medborgarskapet har för landets invånare. Synen på medborgarskap i andra länder berörs inte i det följande.

Utvecklingen i Sverige har haft en inriktning mot allt större jämlikhet i rättslig bemärkelse mellan svenska medborgare och den övriga befolkningen. Den rättsliga betydelsen av medborgarskapet har härigenom minskat. Detta är en ofrånkomlig och acceptabel konsekvens av att landets alla invånare i största möjliga utsträckning skall ha lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap. Samtidigt har uppfattningen att medborgarskapet utgör ett viktigt led i integrationsprocessen framhållits i olika sammanhang (se avsnitt 2.5). Det kan diskuteras om det finns en motsättning mellan att framhålla det svenska medborgarskapets betydelse och samtidigt sträva efter att alla landets invånare, oavsett medborgarskap, skall ha lika rättigheter och skyldigheter.

Med ett medborgarskap följer emellertid flera viktiga rättsverkningar som hör samman med den grundläggande relationen mellan en stat och dess medborgare. Principiellt innebär medborgarskapet en ovillkorlig rätt att vistas på statsterritoriet och att försörja sig där genom arbete. Av medborgarskapet följer även rätt till hemlandets skydd vid vistelse utomlands (diplomatiskt skydd och konsulärt biträde), personlig rörelsefrihet inom det egna statsterritoriet samt politiska rättigheter.⁶

Medborgarskapet kan sägas vara dubbelsidigt. Till detta knyter inte enbart ett antal grundläggande rättigheter utan också vissa skyldigheter. Medborgarskapet medför t.ex. skyldighet att göra militärtjänst. Den som är svensk medborgare är vidare skyldig att underkasta sig svensk strafflag var i världen han eller hon än befinner sig. Av 2 kap. 2 § första stycket BrB framgår att svensk medborgare döms efter svensk

⁶ Sandesjö/Björk, Medborgarskapslagen, 1996 s. 17.

lag och vid svensk domstol även om han eller hon begår brott utomlands. Den svenska kompetensen omfattar i princip alla av svenska medborgare begångna brott.⁷ I andra stycket i samma lagrum ställs dock krav på dubbel straffbarhet. Kompetensreglerna i första stycket gäller nämligen inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. Den påföljd som ådöms får inte heller vara strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten (tredje stycket samma lagrum). Det torde slutligen förutsättas, om än outtalat, att den som är svensk medborgare är lojal gentemot det svenska samhället och den svenska staten.

Medborgarskapet som en absolut garanti för vissa rättigheter i förhållande till staten

Flera principiellt viktiga rättigheter som endast tillkommer svenska medborgare är undantagna från vårt uppdrag, eller har bedömts inte kunna prövas inom ramen för våra direktiv, och kommer således att kvarstå oförändrade. Endast svenska medborgare har t.ex. en oinskränkt rätt att vistas och bo i Sverige. De får inte heller hindras från att resa in i landet. Den absoluta rätten att vistas i landet och rätten att alltid få komma ”hem” hör enligt vår uppfattning till medborgarskapets kärna. Vidare har frågor om rösträtt och valbarhet till riksdagen uttryckligen undantagits från vårt uppdrag. Mot bakgrund härav konstaterar vi att den politiska makten på riksnivå alltjämt kommer att förbehållas svenska medborgare.

Sammanfattningsvis anser vi att medborgarskapet fyller en viktig funktion genom att det ger den enskilde en absolut garanti för vissa betydelsefulla rättigheter i förhållande till staten.

I lagstiftningen utgår man i allt större utsträckning från den s.k. hemvistprincipen. Principen innebär att en persons rättigheter och skyldigheter i samhället knyts till den stadigvarande bosättningen istället för till medborgarskapet. Medborgarskapet kan i motsvarande omfattning sägas ha minskat i betydelse.⁸ Detta innebär emellertid inte att varje utvidgning av utlänningars rättigheter relativt sett innebär att det svenska medborgarskapets värde minskar för den enskilde. Det huvudsakliga värdet av ett medborgarskap kan enligt vårt synsätt inte

⁷ Med svensk medborgare jämställs härvid utlänning med hemvist i Sverige. Den svenska jurisdiktionen utsträcks också under vissa förutsättningar till brott utom riket av andra utlänningar, se 2 kap. 2 § första stycket BrB.

⁸ Jfr regeringens uttalande i prop. 1999/2000:147 s. 18.

mätas efter i vilken utsträckning det ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen, med undantag för vissa grundläggande rättigheter. Att utlänningar som bor i landet jämställs med svenska medborgare, medför således inte med automatik att det svenska medborgarskapet minskar i betydelse för den enskilde medborgaren eller för den som avser att bli svensk medborgare.

Medborgarskapets informella betydelse för den enskilde individen och för sammanhållningen i vårt samhälle

Den informella (eller subjektiva) sidan av medborgarskapet rör frågan vad medborgarskapet innebär för den enskilde. Det finns personer som betraktar sitt medborgarskap som en symbolisk förening med det land där de är födda, uppvuxna och där de har grundlagt sin livsåskådning. Andra har en rent pragmatisk syn på medborgarskapet och betraktar det mer utifrån de rättigheter som medborgarskapet medför. Ytterligheten av denna kategori torde vara personer som likställer medborgarskapet med det pass de använder vid resor till andra länder.

Det ligger i sakens natur att uppfattningen om vad ett medborgarskap betyder beror på den enskildes bakgrund, referensramar och en mängd andra faktorer. En person som är svensk medborgare sedan födseln uppfattar sannolikt det svenska medborgarskapet som något självklart och funderar inte närmare över dess innebörd, medan en naturaliserad medborgare kan ha en delvis annorlunda syn på medborgarskapet. Vidare kan den som inte är svensk medborgare ha ytterligare en annan syn eller andra förväntningar på det svenska medborgarskapet. 1997 års medborgarskapskommitté har behandlat medborgarskapets informella betydelse i sitt slutbetänkande *Svenskt medborgarskap*.⁹ Kommittén noterade att uppfattningen om vad ett medborgarskap innebär inte alltid stämmer överens med dess reella betydelse. Den konstaterade sammanfattningsvis att det finns ett betydande glapp i kunskande vad gäller medborgarskapets informella betydelse.

Vi har inte ansett att en vetenskaplig undersökning och analys av medborgarskapets informella betydelse ryms inom ramen för vårt uppdrag. Vår syn på medborgarskapets informella betydelse bygger därför enbart på egna erfarenheter och på vad som framkommit vid våra kontakter med myndigheter, organisationer och enskilda.

⁹ SOU 1999:34 s. 130 ff.

I likhet med den tidigare kommittén har vi kunnat konstatera att uppfattningen om vad ett svenskt medborgarskap betyder i olika avseenden inte alltid stämmer överens med dess rättsliga betydelse. En vanligt förekommande uppfattning är att medborgarskapet är förenat med såväl rättigheter som skyldigheter. De skyldigheter som uppställs i lagstiftningen är dock ytterst få. En sådan skyldighet är såsom tidigare framhållits värnplikstjänstgöringen.

Enligt vår uppfattning har medborgarskapet en mer vidsträckt betydelse än vad som följer av den materiella lagstiftningen (den rättsliga betydelsen). Begreppet medborgare står för något positivt och värdeladdat. Flertalet av de personer som vi har haft kontakt med har också spontant utgått ifrån att det svenska medborgarskapet är betydelsefullt. Medborgarskapet får anses ha ett särskilt värde genom att det kan bidra till att förstärka känslan av tillhörighet till en viss stat, i det här fallet Sverige, och därmed ge en grundtrygghet i dagens internationaliserade samhälle. Medborgarskapet bidrar vidare till att förstärka känslan av samhörighet med landets övriga invånare. Särskilt för flyktingar som kommer till Sverige torde ett svenskt medborgarskap vidare innebära skydd och trygghet. Medborgarskapet utgör mot denna bakgrund ett viktigt led i integrationsprocessen. 1997 års medborgarskapskommitté har anfört att möjligheten att bli svensk medborgare är en viktig del i denna process. Genom att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap ökar förutsättningarna för en större samhörighet i landet.¹⁰ Även regeringen framhåller att förvärv av svenskt medborgarskap kan ses som ett viktigt led i integrationsprocessen.¹¹

Enligt vår uppfattning kan det på goda grunder antas att den informella sidan av medborgarskapet har betydelse för såväl för den enskilde individen som för sammanhållningen i vårt samhälle.

¹⁰ SOU 1999:34 s. 330, se även avsnitt 2.5.

¹¹ Prop. 1999/2000:147 s. 19.

Medborgarskapet som en indikation på att en person har förståelse för och känner lojalitet med svenska intressen

Medborgarskapskrav i lagstiftningen bygger i viss utsträckning på förutsättningen att svenska medborgare har förståelse för och känner lojalitet med svenska intressen. Den som är svensk medborgare förutsätts t.ex. dela de allmänna värderingar och den samsyn som råder beträffande övergripande demokratiska principer. Att en person är svensk medborgare är dock ingen garanti för att hon eller han sympatiserar eller är lojal med det staten och demokratin står för. Det finns åtskilliga nutida exempel på detta, bl.a. fascistiska grupperingar. Lika självklart är det att en här bosatt utlänning inte nödvändigtvis saknar sympati eller lojalitet med svenska staten och Sverige. Det bör i sammanhanget också beaktas att den etniska bakgrunden är en del av den enskildes identitet. Känslan för det land där den enskilde är född och uppvuxen (hemlandet) finns normalt sett kvar livet ut, även om denne förvärvar medborgarskap i ett annat land. Mot bakgrund härav får man räkna med att dubbla lojaliteter kan finnas hos en person oavsett om denne är svensk medborgare, har dubbelt medborgarskap eller är utländsk medborgare. I det enskilda fallet är således medborgarskapet ingen bra värdemätare för lojaliteten till ett land. Därav bl.a. regleringen om säkerhetsskydd och säkerhetsprövning (se avsnitt 6.16).

Trots att medborgarskapet inte ger några garantier i nämnda avseenden framstår det enligt vår uppfattning som motiverat att på ett mer allmänt plan beakta medborgarskapet som en indikation på att den enskilde är lojal mot Sverige och svenska intressen. Det är framförallt vid krig och andra ytterlighetsituationer som lojaliteten sätts på prov. Hänsynen till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater kan därför motivera att t.ex. vissa statliga anställningar förbehålls svenska medborgare.

Konsekvenser av ett tillåtande av dubbelt medborgarskap

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan gammalt på principen att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Flera bestämmelser i lagen (1950:382) om svensk medborgarskap har till syfte att begränsa just uppkomsten av dubbla medborgarskap. Regeringen föreslår i propositionen Lag om svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147) att den nuvarande principen överges och att dubbelt medborgarskap accepteras fullt ut (se avsnitt 2.2.3).

I Sverige finns cirka 500 000 utländska medborgare, varav 20 procent är födda i landet. Enligt 1997 års medborgarskapskommitté

finns det omkring 120 000 människor i Sverige som uppfyller hemvistkraven och som vid ett eventuellt förvärv av svenskt medborgarskap skulle kunna få behålla sitt gamla medborgarskap om detta vore tillåtet enligt svensk lagstiftning. Kommittén uppskattade att cirka 50 procent av dessa också skulle komma att ansöka om svenskt medborgarskap för det fall de tillåts att samtidigt behålla sitt gamla medborgarskap.¹²

Ett tillåtande av dubbla eller flerfaldiga medborgarskap underlättar således för ett antal utlänningar, som av olika skäl inte har velat avstå från sitt gamla medborgarskap, att också bli svenska medborgare. Medborgarskapskraven i lagstiftning kommer därmed inte längre att vara ett hinder för lika många invånare som tidigare.¹³ Tillåtande av dubbla medborgarskap förändrar dock inte situationen för den som är medborgare i ett land som inte tillåter dubbelt medborgarskap. Ett förvärv av svenskt medborgarskap medför i ett sådant fall förlust av det första medborgarskapet på grund av det landets medborgarskapslagstiftning. 1997 års medborgarskapskommitté konstaterade att bland de 22 länder som omfattades av kommitténs redovisning av utländsk rätt var nio länder för och elva emot dubbelt medborgarskap.¹⁴ Antalet länder som inte godtar dubbelt medborgarskap är således inte försumbart. Det bör dock noteras att inte något av de länder som ingick i undersökningen har redovisat planer på att minska möjligheterna till dubbelt medborgarskap. Den internationella utvecklingen går istället mot att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning.¹⁵

Det har hävdats att genom att tillåta fler än ett medborgarskap, förringas värdet av det enskilda medborgarskapet, eftersom man åtminstone i en ytterlighetssituation inte kan vara lojal mot flera stater. Förringandet skulle i så fall bestå i osäkerheten om var en persons lojalitet verkligen ligger.

1997 års medborgarskapskommitté och regeringen har behandlat frågan om dubbelt medborgarskap kan öka benägenheten att medverka i brottslighet riktad mot statliga intressen. Vid de kontakter som 1997 års medborgarskapskommitté hade under utredningsarbetet med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och Försvarsmakten framkom att det erfarenhetsmässigt är andra faktorer än ett eventuellt dubbelt medborgarskap som är avgörande för om en person kommer att ägna sig åt

¹² SOU 1999:34 s. 215 f.

¹³ En person som har dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap, varav det ena är svenskt, anses i de flesta situationer vara svensk medborgare. Medborgarskapskrav i lagstiftningen utgör som regel inte något hinder för en sådan person.

¹⁴ SOU 1999:34 s. 195 (Två länder tillämpade bestämmelserna om dubbelt medborgarskap på sådant sätt att det var svårt att entydigt säga om de var för eller emot dubbelt medborgarskap.)

¹⁵ Jfr prop. 1999/2000:147 s. 25.

brottslig verksamhet som utgör en säkerhetsrisk för ett land. Av betänkandet framgår vidare att inte något av de länder som tillfrågats i kommitténs undersökning uppgav sig ha erfarenhet av att innehavet av dubbelt medborgarskap haft någon betydelse i samband med brott mot rikets säkerhet. Även i övrigt visade resultatet av undersökningen tydligt att de säkerhetsmässiga aspekterna på dubbelt medborgarskap internationellt inte upplevs som något problem. 1997 års medborgarskapskommitté konstaterade att det visserligen var så att dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter under vissa förhållanden kunde medföra säkerhetsrisker, men att de farhågor som i olika sammanhang framförts om att dubbelt medborgarskap skulle medföra säkerhetsrisker hade varit överdrivna. Kommittén ansåg att det dubbla medborgarskapet i nämnda avseende hade en synnerligen underordnad betydelse.¹⁶ Enligt regeringen utgör inte säkerhetsaspekterna ett hinder mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.¹⁷ Vi har ingen annan uppfattning i denna fråga.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att tillåtande av dubbelt medborgarskap underlättar medborgarskapsförvärv för en del men långt ifrån för alla i landet bosatta utlänningar. Den särbehandling av utlänningar som följer av medborgarskapskrav i lagstiftningen kommer i betydande utsträckning att finnas kvar, även om dubbla medborgarskap godtas. Tillåtande av dubbelt medborgarskap har mot bakgrund härav ingen avgörande betydelse för vår bedömning i frågan om det finns sakligt godtagbara skäl att behålla de medborgarskapskrav som uppställs i lagstiftningen i dag. Det bör slutligen framhållas att i de fall en särskild säkerhetsprövning skall göras kan dubbelt medborgarskap vägas in som en aspekt i bedömningen.¹⁸

Unionsmedborgarskapets betydelse

I artikel 17 första punkten EG föreskrivs att varje medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare samt att unionsmedborgarskapet skall komplettera men inte ersätta det nationella medborgarskapet. Medborgare i EU:s medlemsstater har således ett nationellt medborgarskap och ett unionsmedborgarskap. Unionsmedborgarskapet kan sägas vara ett paraply-medborgarskap, som i princip tillkommer alla medborgare i medlemsstaterna. Detta är dock helt avhängigt av det nationella medborgarskapet. Medlemsstaterna har en ensidig kompe-

¹⁶ SOU 1999:34 s. 209 ff.

¹⁷ Prop. 1999/2000:147 s. 22 f

¹⁸ Beträffande säkerhetsprövning, se avsnitt 6.16.1.

tens att genom sin lagstiftning bestämma vem som är medborgare i de egna länderna. Eftersom endast den som är medborgare i ett medlemsland kan vara unionsmedborgare, är det medlemsstaterna som avgör vem som kan vara unionsmedborgare. De egentliga medborgerska rättigheterna och skyldigheterna ligger på det nationella planet, och unionsmedborgarskapet tillför gemenskapsrättsliga rättigheter därutöver.¹⁹ Bland dessa rättigheter kan nämnas fri rörlighet och uppehållsrätt i medlemsstaterna, rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet samt diplomatiskt och konsulärt skydd i tredje land. Vilka rättigheter som tillerkänns en unionsmedborgare bestäms inom ramen för EU:s beslutsprocess och av rättstillämpningen. Unionsmedborgarskapet innebär således inte någon förändring av det nationella medborgarskapet i formell mening.

I materiellt hänseende har dock unionsmedborgarskapet viss betydelse för värdet av det svenska medborgarskapet. För den som är medborgare i ett tredje land och förvärvar svenskt medborgarskap medför det exempelvis med automatik tillgång till de rättigheter som tillerkänns unionsmedborgare.

Avslutande synpunkter

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 betydelse. 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.

¹⁹ SOU 1996:16 s. 84.

9 Fri- och rättigheter i grundlag

9.1 Inledning

Den ledande principen i vårt arbete är enligt våra direktiv att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap skall det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl. Vi skall för varje enskild bestämmelse väga tyngden av det eller de skäl som talar för en särreglering mot det angelägna i att slå vakt om principen om lika rättigheter och skyldigheter. I våra grundlagar återfinns bestämmelser om olika fri- och rättigheter som i ett eller annat avseende särbehandlar utlänningar. De ifrågavarande grundlagarna är regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

Fri- och rättighetsreglerna i RF brukar delas in i tre kategorier; (i) sådana som enligt RF är garanterade endast svenska medborgare, (ii) sådana där svenska medborgare och utlänningar här i riket enligt RF är helt likställda och (iii) sådana där svenska medborgare och utlänningar här i riket enligt RF är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar (se avsnitt 4.3). De fri- och rättigheter vi har i uppdrag att se över hänför sig följaktligen till kategorierna (i) och (iii). En utförlig redovisning av dessa kategorier lämnas i avsnitt 4.4-4.5.

När det gäller kategori (iii) är redan det skydd som ligger i kravet på att de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna får begränsas endast genom lagstiftning av betydande styrka. Dels skall grundlagens regler tillämpas direkt av domstolarna och andra myndigheter i den mån avvikande bestämmelser inte finns i lag. Dels säkerställs att alla inskränkningar i fri- och rättigheterna kommer att beslutas under den offentlighet och allmänna debatt som följer med en riksdagsbehandling.

Enligt våra direktiv skall vi 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 och å andra

sidan utlänningar i övrigt. Såvitt gäller de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF framgår av redogörelsen i avsnitt 4.4-4.5 att någon särbehandling inte sker i angivet avseende. Av avsnitt 4.6.3 framgår att viss särbehandling föreligger på tryckfrihetens område såvitt gäller rätten att äga periodisk skrift som trycks i Sverige. Vårt uppdrag är dock begränsat till att lika rättigheter och skyldigheter skall gälla för landets invånare. Den särbehandling som här är aktuell, dvs. att EES-medborgare åtnjuter samma rätt som svenska medborgare utan att behöva bo eller vistas i riket, har vi därför bedömt ligga utanför vårt uppdrag.

9.2 Regeringsformen

9.2.1 Samband med utlänningslagstiftningen

Kommitténs bedömning: Möjligheten att inskränka utlänningars grundlagsskydd motiveras i flera fall av utlänningslagstiftningen. Denna lagstiftning ligger enligt våra direktiv utanför vårt uppdrag. Vi har när det gäller de fri- och rättigheter liksom de materiella skyddsregler som har samband med utlänningslagstiftningen, inte prövat om sakliga skäl för särbehandling föreligger.

Som framgår av genomgången i avsnitt 4.4-4.5 hör möjligheten till inskränkning av utlänningars grundlagsskydd beträffande följande fri- och rättigheter - helt eller delvis - samman med utlänningslagstiftningen;

- de positiva opinionsfriheterna (1 §)
- skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 § första meningen)
- skyddet för integriteten i vissa fall (6 §),
- friheten att flytta sig inom riket och att lämna detta (8 § andra meningen),
- rätten till domstolsprövning av s.k. administrativa frihetsberövanden (9 § andra och tredje styckena),
- rätten till offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket) och
- skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen).

Beträffande flera av de uppräknade fri- och rättigheterna är det utlänningslagstiftningen i sig och inte grundlagsskyddet, som utgör särbehandlingen. Detta eftersom flera av fri- och rättigheterna kan inskränkas även beträffande svenska medborgare (se avsnitt 4.3). Utlänningslagstiftningen ligger uttryckligen enligt våra direktiv utanför

vårt uppdrag. Vi har därför inte prövat om möjligheten till inskränkningar av skyddet är sakligt motiverat när det gäller de nyss uppräknade fri- och rättigheterna. Detsamma gäller de materiella skyddsregler som har samband med utlänningslagstiftningen, dvs. dels 12 § andra stycket tredje meningen, dels 13-14 §§ (se även avsnitt 9.2.3).

9.2.2 Skyddet mot åsiktsregistrering

Kommitténs bedömning: Den ventil som avsaknaden av grundlagsskydd beträffande utlänningar här i riket ger i fråga om skyddet mot åsiktsregistrering bör finnas kvar med hänsyn till rikets säkerhet. Vi föreslår därför ingen ändring.

De fri- och rättigheter som ingår i vår översyn och som inte har samband med utlänningslagstiftningen är två till antalet, nämligen förbudet mot åsiktsregistrering (3 § första stycket) och skyddet mot frihetsberövande (8 § första meningen). När det gäller den senare fri- och rättigheten hör särbehandlingen samman med frågan om de materiella skyddsreglerna vilken behandlas i nästa avsnitt.

Skyddet mot åsiktsregistrering följer såvitt gäller svenska medborgare av grundlag medan skyddet för utlänningar här i riket följer av vanlig lag. Särbehandlingen består således i att riksdagen genom vanlig lag kan inskränka eller helt ta bort skyddet för utlänningar här i riket. Den ventil som avsaknaden av grundlagsskydd 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. Vi föreslår därför ingen ändring.

9.2.3 De materiella skyddsreglerna

Kommitténs bedömning: Den särbehandling som föreligger genom att de materiella skyddsreglerna inte fullt är tillämpliga vid rättighetsbegränsande lagstiftning mot utlänningar här i riket är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring föreslås därför inte.

De s.k. materiella skyddsreglerna behandlas i avsnitt 4.2.2. Rent konkret innebär reglerna att regering och riksdag noggrant måste redovisa syftet med begränsning av rättighet. De materiella skyddsreglerna återfinns i 2 kap. 12-14 §§ RF.

De materiella skyddsregler som finns i dels 12 § andra stycket tredje meningen, dels 13-14 §§ har samband med utlänningslagstiftningen. När det gäller dessa materiella skyddsregler hänvisas till de överväganden som görs i avsnitt 9.2.1.

Aktuella i detta sammanhang är de materiella skyddsregler som följer av 2 kap. 12 § andra stycket *första och andra meningen* RF. I denna bestämmelse föreskrivs beträffande svenska medborgare att (i) rättighetsbegränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att (ii) begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (en proportionalitetsprincip) och (iii) ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Dessa principer behöver inte iaktas vid rättighetsbegränsningar mot utläningar här i riket (2 kap. 22 § tredje stycket *e contrario*). Vi har ställt oss frågan om denna särbehandling är sakligt motiverad.

Principerna synes i och för sig självklara i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningar i fri- och rättigheter - t.ex. av hänsyn till rikets säkerhet - borde under normala förhållanden enligt vår bedömning kunna göras även under iakttagande av principerna. Detta talar i viss mån för att det inte föreligger sakliga skäl till den särbehandling som föreligger.

Även om de nu aktuella skyddsreglerna formellt inte behöver iaktas är det samtidigt sannolikt så att det under normala förhållanden i praktiken inte finns stort utrymme för statsmakterna att vid rättighetsbegränsande lagstiftning underlåta att iaktta skyddsreglerna. Detta torde följa av Europakonventionen enligt vilken de här aktuella fri- och rättigheterna (avsnitt 9.2.1) som regel får underkastas endast sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som ”i ett demokratiskt samhälle” är nödvändiga med hänsyn bl.a. till statens säkerhet eller den territoriella integriteten (se t.ex. art. 10 om yttrandefrihet). Detta talar för att regering och riksdag redan idag är skyldiga att under normala förhållanden iaktta de restriktioner som de nu aktuella skyddsreglerna innebär.

Avgörande för vårt ställningstagande är emellertid att en ändring beträffande tillämpningen av de materiella skyddsreglerna kan komma att påverka riksdagens och regeringens¹ handlingsutrymme under extraordinära förhållanden.

¹ Är riket i krig eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag (13 kap. 6 § första stycket

Under extraordinära förhållanden bör riksdagen (eller krigsdelegationen) och regeringen ha stort handlingsutrymme. Sverige kan med stöd i art. 15 Europakonventionen, under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens, vidta åtgärder som innebär avvikelser från flertalet skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Tillämpningsområdet för regeln i artikel 15 torde vara vidare än tillämpningsområdet för 13 kap. RF, dvs. krig och krigsfara. Även innan situationen är fullt så allvarlig att det råder krig eller krigsfara torde kunna uppstå behov av att t.ex. begränsa yttrandefriheten för att kunna ingripa mot främmande makts försök att påverka opinionen. En i RF reglerad skyldighet för statsmakterna att iaktta de nu aktuella skyddsreglerna skulle kunna inskränka det handlingsutrymme Sverige i allmänt nödläge har enligt Europakonventionen. Det torde åtminstone vara oerhört svårt att överblicka de konsekvenser en ändring beträffande tillämpningen av skyddsreglerna skulle kunna medföra.

I detta sammanhang finns det anledning att kort beröra *den s.k. konstitutionella nödrätten*. Med denna avses grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att handla rättsenligt. Institutet är i svensk statsrättslig litteratur mycket litet behandlat men de flesta författare tycks utgå från att en sådan sedvanerättslig nödrätt existerar men att det är oklart hur långt denna sträcker sig. Grundtanken i RF torde dock vara att det handlingsutrymme den behörige företrädaren för statsmakterna har, inte kan överlåtas eller i övrigt modifieras annat än med stöd av bestämmelserna i regeringsformens trettonde kapitel. Även under så extrema omständigheter som det måste vara fråga om för att 13 kap. RF över huvud taget skall bli tillämpligt, skall således de ramar för normgivningen som 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter drar upp gälla fullt ut.² Under lagstiftningsarbetet med 1976 års förstärkning av de medborgerliga fri- och rättigheterna (se avsnitt 4.2.1) diskuterades frågan om de materiella skyddsreglerna skulle gälla också under extraordinära situationer. Konstitutionsutskottet uttalade bl.a. att det förstärkta grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna har

första meningen RF). Denna bestämmelse ger stöd för de s.k. fullmaktslagarna. Paragrafen gör det möjligt för riksdagen - eller krigsdelegationen - att till regeringen överlåta all sådan lagstiftning som annars hör till det s.k. obligatoriska lagområdet (se avsnitt 4.2.3).

² Petré/Ragnemalm s. 334, Holmberg/Stjernquist s. 420 och Jermsten s. 12, 26 och 85.

sin största betydelse i tider när den demokratiska samhällsordningen utsätts för påfrestningar och betonade vikten av att det inte finns möjligheter till undantagsregler för det materiella skyddet för dessa rättigheter i just sådana situationer.³ Detta utgör ytterligare stöd för bedömningen att en i RF reglerad skyldighet för statsmakterna att iakttaga de nu aktuella skyddsreglerna även vid rättighetsbegränsningar mot utlänningar skulle kunna inskränka handlingsutrymmet under extraordinära förhållanden.

Att hålla i minnet är dessutom de materiella skyddsregler som följer av 2 kap. 13-14 §§. Exempelvis får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Dessa skyddsregler är tillämpliga oavsett vad som gäller beträffande tillämpningen av 12 § andra stycket första och andra meningen.

Med beaktande av vad som sagts ovan är det vår bedömning att den särbehandling som föreligger genom att de materiella skyddsreglerna inte behöver iakttas fullt ut vid rättighetsbegränsningar av utlänningars fri- och rättigheter i 2 kap. RF, är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

9.3 Tryckfrihetsförordningen och Yttrandefrihetsgrundlagen

Kommitténs bedömning: Den särbehandling av här i landet bosatta utlänningar som är möjlig enligt TF/YGL är sakligt motiverad. Någon ändring föreslås därför inte.

Av TF och YGL följer beträffande tryckfrihet och yttrandefrihet i allmänhet att utlänning, om inte annat följer av lag, är jämställd med svensk medborgare (se avsnitt 4.6.2 och 4.7.2). Någon särbehandling i lag finns idag inte.

Ägare och utgivare av periodisk skrift liksom utgivare av radioprogram m.m. skall 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. Som framgår av avsnitt 4.6.3 och 4.7.3 har utlänningar i dessa avseenden i lag jämställts med svenska medborgare.

Någon särbehandling förekommer således inte. Den särbehandling som föreligger genom att den generella yttrandefriheten för utlänningar kan begränsas genom lag respektive att rätten för utlänningar att äga/ge

³ KU 1975/76:56 s. 41, se även prop. 1975/76:209 s. 276.

ut periodisk skrift och att ge ut radioprogram m.m., kan tas bort genom ändring av vanlig lag, är även framdeles motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring av bestämmelserna i TF/YGL föreslås därför inte.

10 Rösträtt och valbarhet vid kommunala val m.m.

10.1 Inledning

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i *kommunfullmäktige* har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare), 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. Det senare ledet utgör den s.k. treårsregeln. Rösträtt 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. Den som har rösträtt vid de kommunala valen är i princip valbar.

Frågan om rösträtt vid *folkomröstningar i hela riket* behandlas i avsnitt 10.2.

När det gäller *kommunala folkomröstningar* är treårsregeln tillämplig på alla utlänningar. En parlamentarisk kommitté (se avsnitt 5.5.2) har i uppgift att se över rösträttsbestämmelsen i 5 § lagen om folkomröstningar i syfte att anpassa den till vad som gäller för rösträtt/valbarhet till kommun och landsting, dvs. att treårsregeln inte skall gälla för unionsmedborgare. Vi har i våra överväganden utgått från att kommittén kommer att föreslå en anpassning av reglerna om rösträtt vid kommunala folkomröstningar till vad som gäller för rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige.

När det gäller val till *Sametinget* gäller samma treårsregel dock att EU-/nordiska medborgare inte särbehandlas i förhållande till andra utlänningar, dvs. treårsregeln gäller för alla utlänningar bosatta här i riket. Sametinget är inte ett organ som faller inom den reglering i artikel 19 EG som föranlett särbehandlingen av EU-medborgare. Samer bor huvudsakligen i de skandinaviska länderna (och i Ryssland). Något större praktiskt behov av rösträtt för samer utanför dessa länder torde inte finnas.

En mer ingående beskrivning av reglerna om rösträtt/valbarhet samt föreskrifter om folkbokföring återfinns i avsnitt 5.3-5.5.

Gemensamt för det beskrivna regelverket är att utlänningar särbehandlas genom den s.k. treårsregeln. I några fall är det endast utlänningar från länder utanför EU/Island/Norge som särbehandlas.

10.2 Folkomröstning i hela riket

Kommitténs bedömning: Rösträtt vid folkomröstning i hela riket tillkommer endast svenska medborgare i linje med att endast dessa har rösträtt vid val till riksdagen. Frågan om rösträtt vid val till riksdagen ligger utanför vårt uppdrag. Med hänsyn härtill har vi inte sett skäl att överväga bestämmelserna om rösträtt vid folkomröstning i hela riket.

Folkomröstningslagen (1979:369) gäller för folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § RF, dvs. dels rådgivande folkomröstning i hela riket, dels folkomröstning i grundlagsfråga. Enligt samma bestämmelse skall föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag. 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 (se avsnitt 5.5.1). Av samma avsnitt framgår att i 5 § första stycket folkomröstningslagen föreskrivs att rösträtt vid folkomröstning tillkommer den som är röstberättigad vid val till riksdagen. Enligt 3 kap. 2 § RF tillkommer rösträtt vid val till riksdagen den som är svensk medborgare och som fyller 18 år senast på valdagen och som är bosatta i landet eller någon gång har varit folkbokförda här. En erinran om denna bestämmelser finns i 2 § vallagen (1997:157).

Frågan om rösträtt vid val till riksdagen ligger utanför vårt uppdrag. Med hänsyn härtill har vi inte sett skäl att överväga bestämmelserna om rösträtt vid folkomröstning i hela riket.

10.3 Treårsregeln

Kommitténs förslag: Treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen och vid kommunala folkomröstningar om de är folkbokförda i kommunen respektive inom landstinget och senast på valdagen fyller 18 år.

Den ledande principen i vårt arbete är enligt våra direktiv att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största utsträckning skall gälla för landets invånare. Vi skall för varje enskild bestämmelse väga tyngden av det eller de skäl som talar för en särreglering mot det angelägna i att slå vakt om principen om lika rättigheter och skyldigheter.

Villkoren för rösträtt vid kommunal folkomröstning bör enligt vår uppfattning även fortsättningsvis sammanfalla med villkoren för rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige. När vi i det följande talar om treårsregeln avses således dess relevans för såväl rösträtten till de kommunala församlingarna som rösträtten vid kommunala folkomröstningar.

I våra direktiv skriver regeringen att frågan om den politiska delaktigheten, och då i första hand rätten att rösta i kommunala val, har varit föremål för omfattande diskussion och utredning. I riksdagen har det t.ex. vid upprepade tillfällen lagts motioner med innebörden att samma regler i detta avseende borde gälla för alla utlänningar, oavsett om de är medborgare i medlemsstater i EU eller inte. Syftet bakom utvidgningen av den kommunala rösträtten med verkan från och med år 1976 - dvs. då utlänningar erhöll rösträtt (se avsnitt 5.3.5) - skriver regeringen, var bl.a. att öka invandrarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Det finns enligt våra direktiv anledning att, i ljuset av de ändrade reglerna för EU-medborgare, diskutera huruvida det är rimligt att hålla fast vid treårsregeln.

Artikel 19 EG, som tillkom genom Unionsfördraget (Maastrichtfördraget), lyder såvitt gäller kommunala val (punkt 1):

Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motivet med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

Syftet bakom artikel 19 är, som vi ser det, inte renodlat integrationspolitiskt. Motivet bakom unionsmedborgarskapet är primärt att underlätta den fria rörlighet för personer dvs. arbetskraften, jfr artikel 18 EG.¹ Att den fria rörligheten främst syftar till en gemensam arbetsmarknad framgår t.ex. av reglerna om social trygghet för dem som flyttar mellan länderna och ömsesidigt erkännande av examina och behörighetsbevis (se prop. 1994/95:19 s. 147). Men artikel 19 torde även syfta till att underlätta unionsmedborgarens integration i värdlandet.

När det gäller skälen till varför medborgare i Island och Norge som är bosatta i Sverige fått samma förmån som unionsmedborgare, motiverade regeringen förslaget (prop. 1996/97:70 s. 157 ff) med att (i) 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 (ii) Norge då hade för avsikt att införa motsvarande regler samt att (iii) det inom Norden fanns en gemensam bas vad gäller språk och samhällsstruktur. Det förefaller framförallt med hänsyn till sistnämnda skäl naturligt att man inte velat behandla de nordiska grannar som inte var med i EU sämre än EU-staterna.

Enligt vår bedömning är det viktigt att utlänningar som är bosatta i Sverige har ett direkt politiskt inflytande på det kommunala området. Ett sådant inflytande är ägnat att stimulera det lokala och regionala samhällets ansträngningar att motverka utlänningarnas svårigheter på olika områden. Det svarar även väl mot att en betydande del av deras ekonomiska prestationer till det allmänna går till kommunerna i form av skatt och kommunala avgifter. Ett sådant inflytande är ägnat att stärka utlänningarnas självkänsla och främja deras solidaritet med det svenska samhället. Ett direkt kommunalpolitiskt inflytande i form av rösträtt för de utlänningar som är varaktigt bosatta i landet ligger väl i linje med övrig reglering av förhållandet mellan kommunerna och dess invånare (jfr prop. 1975/76:23 s. 89 ff).

För att här bosatta utlänningar i praktiken skall ha en möjlighet att utöva sitt inflytande krävs att han eller hon har vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, känner till och har förståelse för svenska förhållanden. Det krävs också att han eller hon har ett naturligt personligt intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan även för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna. Med en treårig kvalifikationstid skapas rimliga

¹ Artikel 18.1 EG lyder: Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

garantier för att den utländska väljaren uppfyller dessa krav. Det är således vår bedömning att de motiv som ligger bakom treårsregeln fortfarande i och för sig har full giltighet.

Emellertid omfattas ungefär 42 procent av utlänningarna i Sverige (cirka 212.000 av ungefär 500.000) inte av treårsregeln.² Det finns beträffande dessa inga som helst garantier för att de har kunskaper i svenska språket, känner till och har förståelse för svenska förhållanden eller har ett naturligt personligt intresse för de kommunala angelägenheterna. Det är därför vår bedömning att treårsregeln idag är så modifierad att det finns skäl att starkt ifrågasätta den. Som nyss sades anser vi i och för sig att den särbehandling som treårsregeln innebär i förhållande till svenska medborgare, är sakligt motiverad. Den särbehandling som föreligger mellan utlänningar som är medborgare i Norden/EU och utlänningar som inte är det, vilar dock enligt vår bedömning inte på saklig grund. Vi föreslår av dessa skäl att treårsregeln slopas.

När det gäller den närmare utformningen av en ny rösträttsregel anser vi att kopplingen till folkbokföringen även framdeles är nödvändig och den från teknisk synpunkt mest praktiska lösningen.

Huvudregeln när det gäller folkbokföring är enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:491) att 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. Enligt 4 § gäller som ytterligare förutsättning att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte skall folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs. Synnerliga skäl anses t.ex. föreligga om personen utvisats men vistelsen i landet kan förutses vara under längre tid på grund av att verkställighet inte skall ske (prop. 1990/91:153 s. 134).

Huvudregeln i 3 § i kombination med 4 § innebär att även personer som endast erhållit uppehållstillstånd för tid som understiger ett år skall folkbokföras om det kan antas att vistelsen i Sverige kommer att uppgå till minst ett år. Om t.ex. Migrationsverket beslutar om ett sex månaders uppehållstillstånd och i samband därmed meddelar skattemyndigheten att uppehållstillståndet kan förväntas ligga till grund för folkbokföring, sker således folkbokföring.

Det förekommer som nyss sades att folkbokföring sker beträffande personer som enligt beslut skall utvisas men där verkställighet inte skall ske. Denna situation är dock så ovanlig att vi inte sett anledning att överväga ett undantag från den nya föreslagna rösträttsregeln.

² Se tabell 2 i avsnitt 2.4, siffrorna avser år 1998

Förslaget innebär således att den som är folkbokförd i kommunen respektive inom landstinget och senast på valdagen fyller 18 år har rösträtt vid de kommunala valen samt har rösträtt vid kommunal folkomröstning.

Föreskrifterna i rådets direktiv 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, skall enligt en uttrycklig bestämmelse i direktivet inte påverka medlemsstaternas bestämmelser om rösträtt och valbarhet för medborgare från tredje land (härmed får förstås även statslösa) som bor i de medlemsstaterna (art. 1.2). Detta innebär att EG-direktivet inte ställer några hinder mot vårt förslag.

Genom vårt förslag kan antalet utlänningar som utnyttjar sin rösträtt förväntas öka något, om än inte i någon större utsträckning eftersom valdeltagande normalt förutsätter vissa språkkunskaper och visst intresse i kommunala angelägenheter, vilket i sin tur normalt förutsätter en längre tids boende i den aktuella kommunen. Av tabell 5 i avsnitt 5.3.6 framgår att andelen röstberättigade utlänningar som utnyttjat sin rösträtt sjunkit alltsedan rösträtt för utlänningar infördes år 1976. Valdeltagandet har bland dessa nästan halverats från 60 procent år 1976 till 35 procent år 1998. Vad detta beror på kan ha flera förklaringar. Under samma tid har även andelen röstande svenska medborgare sjunkit. En möjlig konsekvens av ett slopande av treårsregeln är att valdeltagandet procentuellt kommer att minska eftersom sannolikt färre av det totala antalet utlänningar kommer att utnyttja sin rösträtt. Regeringen tillsatte under vintern 1999/2000 Kommittén om åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin (Ju 2000:03). Enligt kommitténs direktiv (1999:98) skall den bl.a. föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i den kommunala verksamheten, liksom goda möjligheter att delta i den. Kommittén beräknar att avsluta sitt arbete senast den 1 februari 2001.

10.4 Särskilt om valbarhet

Kommitténs bedömning: Förutsättning för valbarhet till såväl de beslutande som de verkställande och förvaltande kommunala organen är att vederbörande uppfyller kraven för rösträtt. Förtroendeuppdraget ställer betydligt större krav på sin utövare än rösträtten. Det fria politiska urvalssystemet är emellertid i princip överlägset det urvalssystem som skulle kunna skapas genom legala restriktioner för valbarhet. Vi anser att den som är röstberättigad vid de kommunala valen även framdeles i princip också bör vara valbar.

Förutsättning för valbarhet till såväl de beslutande som de verkställande och förvaltande kommunala organen är att vederbörande uppfyller kraven för rösträtt. Självfallet ställer förtroendeuppdraget betydligt större krav på sin utövare än rösträtten. Att särskilda villkor för valbarhet saknas torde bero på uppfattningen att det fria politiska urvalssystemet i princip är överlägset det urvalssystem som skulle kunna skapas genom legala restriktioner för valbarhet. Det kan med visst fog hävdas att utlänningar som har bott i Sverige endast kort tid inte borde vara behöriga att, i egenskap av förtroendevald, ta befattning med totalförsvarsuppgifter. Frågan var dock inte aktuell när unionsmedborgare liksom medborgare i Island och Norge undantogs från treårsregeln (prop. 1996/97:70). Det torde därför inte heller vara aktuellt att i detta sammanhang överväga frågan. Vi anser att den som är röstberättigad vid de kommunala valen även framdeles i princip³ också bör vara valbar.

I våra överväganden i denna del har vi bortsett från den försöksverksamhet som pågår t.o.m. utgången av år 2002 med stöd av lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (se avsnitt 5.2.1 och 5.3.3).

³ För att skydda sin beteckning vid val skall parti dels registrera partibeteckning, dels anmäla samtliga sina kandidater (5 kap. 1 § vallagen [1997:157]). Kravet på anmälan/registrering utgör ett ytterligare kriterium utöver kravet på rösträtt. Den fria nomineringsrätten gäller dock för de partier som inte registrerat partibeteckning och anmält kandidater. För dessa partier gäller att väljarna fritt kan skriva till kandidater vid valet. Det är också möjligt att bilda ett parti genom att på valdagen skriva till en beteckning på en blank valsedel, se prop. 1996/97:70 s. 130.

10.5 Sametinget

Kommitténs bedömning: Reglerna om valbarhet och rösträtt till Sametinget är sakligt motiverade. Någon ändring föreslås därför inte.

Vid utformningen av bestämmelserna kring valbarhet och rösträtt till Sametinget, gjordes en jämförelse med vad som vid tidpunkten gällde i fråga om utlänningars rösträtt vid kommunala val, dvs. en generell treårsregel för utlänningar. Sametinget är en myndighet som lyder omedelbart under regeringen och krav på svenskt medborgarskap för ledamotskap av Sametinget följer därför idag redan av 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 11.7.4) Sametingslagen (1992:1433) innehåller dock en uttrycklig regel om att ledamöter skall vara svenska medborgare (se avsnitt 5.4.2).

Sametingets styrelse har i yttrande anfört att den inte finner någon anledning att förändra medborgarskapskravet i sametingslagen.⁴

Sametinget är inte något organ för självstyrelse, som skall verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ, utan en statlig myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Sametinget har som uppgift att verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Med beaktande härav och av vad Sametinget anfört anser vi att reglerna om valbarhet och rösträtt till Sametinget är sakligt motiverade. Någon ändring föreslås därför inte.

⁴ Skrivelse 2000-06-16, dnr. 168/00.

11 Offentliga anställningar och uppdrag

11.1 Inledande överväganden

11.1.1 Nuvarande regelsystem

11 kap. 9 § RF innehåller bestämmelser om tillsättning av statliga anställningar (första och andra stycket) samt föreskrifter om i vilken utsträckning svenskt medborgarskap krävs för innehav eller utövande av offentliga anställningar eller uppdrag (tredje stycket). Som huvudregel gäller att utlänningar är likställda med svenska medborgare i fråga om behörigheten att få statlig eller kommunal anställning 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.¹ 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

¹ Ordet ”tjänst” i RF har som regel samma innebörd som ”anställning” i andra författningar.

på svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för vissa anställningar och uppdrag.²

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.

Vår kartläggning av offentliga anställningar och uppdrag för vilka svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap föreskrivs i lagstiftningen redovisas i kapitel 6. En schematisk uppställning över medborgarskapskraven finns i avsnitt 6.1.2. Våra överväganden såvitt gäller andra behörighetskrav relaterade till medborgarskap än krav på svenskt medborgarskap för viss anställning eller visst uppdrag, berörs inte i det följande utan redovisas i ett sammanhang i kapitlets sista avsnitt (11.17).

Det bör noteras att det krav på svenskt medborgarskap som uttryckligen uppställs i 11 kap. 9 § tredje stycket RF uteslutande rör statliga anställningar och uppdrag. Vidare gäller föreskrifterna i 5 och 6 §§ LOA³ och i förordningar som utfärdats med stöd av sistnämnda bestämmelse i LOA endast statliga anställningar. Vår kartläggning

² Beträffande riksdagsledamöter (3 kap. 10 § jfr 2 § första stycket RF), statschef (5 kap. 2 § första stycket RF) och statsråd (6 kap. 9 § första stycket RF).

³ LOA gäller för arbetstagare men inte för uppdragstagare.

visar att även föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetskrav för anställningar och uppdrag i särskilda lagar i princip avser anställningar och uppdrag hos staten. Krav på svenskt medborgarskap för anställningar hos kommuner och landsting uppställs endast beträffande säkerhetsklassade anställningar enligt säkerhetsskyddslagen (avsnitt 11.16). För uppdrag hos kommuner och landsting krävs inte svenskt medborgarskap.

11.1.2 Motiven till kravet på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag

Utgångspunkten i förarbetena till 11 kap. 9 § tredje stycket RF var att utlänningar i allmänhet skulle vara likställda med svenska medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Det förutsattes dock att ett stort antal offentliga anställningar och uppdrag fortfarande skulle vara förbehållna svenska medborgare. Behovet att göra undantag från grundprincipen om likställdhet motiverades ”bl.a. av hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare”.⁴ Det sistnämnda motivet tar sikte på anställningar och uppdrag som är förenade med myndighetsutövning. Av förarbetena till föreskrifterna i 5 och 6 §§ LOA⁵ framgår dock att kravet på svenskt medborgarskap inte bör uppställas för alla statliga anställningar som är förenade med myndighetsutövning i någon form. Själva behovet av att reservera vissa offentliga anställningar eller uppdrag för svenska medborgare var emellertid inte föremål för någon närmare analys i förarbetena till RF eller i förarbetena som ligger till grund för regleringen i 5 och 6 §§ LOA. Det synes närmast ha framstått som självklart, legat i sakens natur, att vissa offentliga anställningar och uppdrag skulle vara förbehållna svenska medborgare.

Av förarbetena till RF framgår att det är de anställningar och uppdrag som har bedömts som viktigast som anges direkt i RF.⁶ Att krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst uppställs i grundlag motiverades med hänsyn till domarmaktens konstitutionella betydelse.⁷ Närmare motivering till varför övriga statliga anställningar och uppdrag som anges i 11 kap. 9 § tredje stycket RF regleras i grundlag saknas.

⁴ SOU 1972:15 s. 203.

⁵ Prop. 1974:174 s. 76.

⁶ Prop. 1973:90 s. 406.

⁷ SOU 1963:17 s. 288.

Dagens regelsystem med krav på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag bygger i huvudsak på de motivuttalanden som gjorts i förarbetena till 11 kap. 9 § tredje stycket RF samt 5 och 6 §§ LOA. Närmare analys eller argumentering i anslutning till särskilda föreskrifter i lagstiftningen som uppställer krav på svenskt medborgarskap för en viss typ av anställning eller uppdrag förekommer sällan. I vissa fall har medborgarskapskravet överhuvudtaget inte berörts i förarbetena till lagstiftningen. Förarbetena till de grundläggande bestämmelserna i RF och LOA redovisas utförligt i kapitel 6, liksom i förekommande fall motiv till övriga författningar som föreskriver krav på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag.

11.2 Behovet av ett reformerat regelsystem

Kommitténs bedömning: 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. Regelverket bör ersättas av ett mindre omfattande och tydligare system.

Av redogörelsen i kapitel 6 framgår att det i lagstiftningen uppställs krav på svenskt medborgarskap för ett stort antal anställningar och uppdrag. Motiven till medborgarskapskravet är såsom tidigare framhållits bristfälliga och hänför sig till en tid då Sverige var ett relativt homogent samhälle. I dag finns det cirka 500 000 utländska medborgare som är bosatta i Sverige, varav cirka 20 procent är födda i Sverige. I direktiven som ligger till grund för vårt uppdrag har regeringen framhållit att det, för att den nya integrationspolitiken 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 (se avsnitt 2.5).

Av direktiven framgår att den ledande principen för kommitténs arbete skall vara 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. Härav får anses framgå att de medborgarskapskrav i lagstiftningen som omfattas av uppdraget skall tas bort såvida det inte finns sakliga skäl som väger tyngre än principen om lika behandling av landets invånare.

Med beaktande härav och med utgångspunkt ifrån vår kartläggning kan vi konstatera att regelverket omfattar fler statliga anställningar och uppdrag än vad som kan anses sakligt motiverat. Ett antal föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap bör enligt vår bedömning utgå. Detta gäller bl.a. medborgarskapskrav för nämndemän, jurymän, notarier och kronofogdar. Vidare uppställs i lagstiftningen absoluta och alltför omfattande krav på svenskt medborgarskap, där det bör ankomma på regeringen att under förutsättningar som anges i lag föreskriva eller för särskilda fall besluta härom, t.ex. medborgarskapskrav för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. I flera fall är det dessutom förenat med stora svårigheter att bilda sig en uppfattning om föreskrifternas räckvidd och närmare innebörd.

I 11 kap. 9 § tredje stycket RF anges ett antal anställningar eller uppdrag som är förbehållna svenska medborgare. Vid vår kartläggning har framkommit att den närmare innebörden och räckvidden av nämnda bestämmelse i RF är oklar. I flera fall erfordras studier av förarbeten, myndighetsinstruktioner etc. för att klarlägga om en viss anställning eller visst uppdrag omfattas av RF:s krav på svenskt medborgarskap. Det är t.ex. oklart vilka närmare kriterier som skall vara uppfyllda för att en anställning skall betraktas som ett ämbete som lyder omedelbart under regeringen samt vilka myndigheter som lyder omedelbart under regeringen (se avsnitt 6.6.2). Därmed råder det också en osäkerhet om vilka myndighetschefer m.fl. som omfattas av kravet på svenskt medborgarskap i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Även regelverket i övrigt är svåröverskådligt. Krav på svenskt medborgarskap kan följa av flera föreskrifter samtidigt medan det i andra fall endast framgår indirekt genom krav på viss behörighet, t.ex. att vederbörande skall vara ordinarie domare eller skall ha fullgjort notariemeritering.

Allmänt sett får det anses vara en brist att regleringen är svåröverskådlig och att dess närmare innebörd och räckvidd är oklar. Såvitt framkommit har tillämpningen av bestämmelsen i RF dock inte vållat några större problem i praktiken. Detta skulle kunna ha sin förklaring i att det i princip endast har varit svenska medborgare som har sökt ifrågavarande anställningar. Med hänsyn till att antalet utländska medborgare som stadigvarande bor i landet ökar och till den pågående internationaliseringen i stort, kan dock situationen komma att förändras. Det finns en viss risk för att det vid tveksamhet ställs krav på svenskt medborgarskap trots att det inte finns lagstöd för det.

Vad som nu sagts talar enligt vår mening med styrka för att dagens regelsystem för krav på svenskt medborgarskap bör ersättas av ett mindre omfattande och tydligare system.

11.3 Utgångspunkter för ett reformerat regelsystem

Kommitténs bedömning: 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.

Utmärkande för en stat är att den innefattar en fast organisation, som utövar den högsta makten över ett visst folk och ett visst territorium. För att bevara landets oberoende och identitet som självständig stat, bör de mest centrala anställningarna eller uppdragen i den svenska statsapparaten vara förbehållna landets egna medborgare. Föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetskrav för statlig anställning eller uppdrag bör enligt vår uppfattning således behållas om detta är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet.⁸ Som regel bör också den som representerar Sverige i förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer vara svensk medborgare. Även viss verksamhet inom staten som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden bör förbehållas den som är svensk medborgare. Härmed avses bl.a. befattningshavare som har rätt att besluta om frihetsberövande.

De bestämmelser som skall tillerkännas den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag medför bör endast dra upp ramarna för den politiska aktiviteten och samhällsverksamheten. En utgångspunkt bör därför enligt vår mening vara att det i grundlag i första hand fästs 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.⁹ Beträffande övriga krav på svenskt medborgarskap som bör ställas, är det vår uppfattning att det är tillräckligt att de uppställs i vanlig lag eller enligt förutsättningar som anges i sådan lag. Förutsättningarna för

⁸ Med begreppet rikets säkerhet avses här såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statskicket (jfr prop. 1995/96:129 s. 22 ff och SOU 1994:149 s. 63 ff).

⁹ Härmed avses i första hand riksdagens kontroll över regeringen och den kontroll av den offentliga verksamheten som utövas av konstitutionsutskottet, Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Riksdagens revisorer.

regeringens kompetens att föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar och uppdrag behandlas i avsnitt 11.4.

För att kunna pröva de sakliga skäl som ligger bakom kravet på svenskt medborgarskap i olika författningar och för att tydligare kunna ange gränsen mot, från konstitutionell synpunkt, mindre viktig offentlig verksamhet, anser vi att man måste börja att granska systemet från toppen av pyramiden, dvs. med början i RF. Uppläggningsen i detta kapitel har sin utgångspunkt i denna uppfattning.

En särskild fråga som aktualiseras i samtliga fall då svenskt medborgarskap uppställs som behörighetskrav för offentliga anställningar och uppdrag är om medborgarskapskravet även bör gälla för ersättare. Enligt vår mening är det inte givet att krav på svenskt medborgarskap med automatik bör omfatta även ersättare. I vissa fall torde det inte vara den faktiska myndighetsutövningen som är det centrala för medborgarskapskravet, utan att befattningen i sig är central för rättstillämpningen. I sådana fall kan det vara viktigare att verksamheten fortlöper när ordinarie befattningshavare har förfall, än att den utövas av en svensk medborgare. I de fall medborgarskapskravet är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet omfattas även ersättare av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsklassade anställningar och säkerhetsprövning. Vi anser mot bakgrund härav att det inte bör införas någon generell bestämmelse för ersättare.

11.4 Regeringens kompetens att förbehålla statliga anställningar och uppdrag åt svenska medborgare

Kommitténs förslag: 6 § LOA ändras på så sätt att regeringen får 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. I fråga om arbetstagare och uppdragstagare hos riksdagen eller dess myndigheter utövas nämnda befogenhet av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Samma förutsättningar som föreskrivs i 6 § första stycket LOA gäller för Riksbankens befogenhet att med stöd av 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksbanken.

Av förarbetena till 11 kap. 9 § tredje stycket RF¹⁰ framgår att lagregleringen av frågan om inskränkningar i möjligheterna för utlänning att vinna tillträde till offentlig anställning - med undantag för de anställningar (och uppdrag) som ansågs som de viktigaste - i största möjliga utsträckning skulle samlas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna (bestämmelserna finns numera i 5 och 6 §§ LOA).

I 5 § LOA 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. Medborgarskapskravet för åklagare behandlas i avsnitt 11.10 och för poliser i avsnitt 11.11.1. Motsvarande krav för militär anställning kan enligt vår bedömning inte prövas inom ramen för vårt uppdrag (se avsnitt 11.12).

I 6 § LOA ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, att vissa kategorier av statliga anställningar skall förbehållas svenska medborgare. När det gäller arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter utövas beslutanderätten av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Föredragande statsrådet anförde i propositionen som ligger till grund för bestämmelserna i LOA (prop. 1974:174 s. 73 f) att det endast i begränsad utsträckning var lämpligt att direkt i lag ange vilka tjänster

¹⁰ SOU 1972:16 s. 43 och prop. 1973:90 s. 405 f.

som borde vara förbehållna svenska medborgare. De bästa möjligheterna till en lämplig avvägning mellan, å ena sidan, önskemålet att effektivt kunna använda utlänningar i svensk offentlig tjänst och, å den andra, behovet av att reservera vissa uppgifter för svenska medborgare, erhöles 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. Riksdagens inflytande över hithörande frågor borde enligt föredraganden säkras genom lagregler som innebar att regeringens kompetens att förbehålla tjänster åt svenska medborgare begränsades till att avse endast tjänstekategorier i fråga om vilka det förelåg ett särskilt behov av sådan kompetens.

Mot bakgrund av det anförda är det vår uppfattning att regeringen bör ha kvar sin befogenhet att föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar. Regeringens kompetens bör emellertid vidgas på så sätt att den även omfattar uppdrag hos staten. Ett skäl härtill är att vi i avsnitt 11.7.4 föreslår att krav på svenskt medborgarskap för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen inte längre skall regleras i grundlag. Enligt vårt förslag skall det istället ankomma på regeringen att föreskriva, eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap med stöd av 6 § LOA. Ledamöterna i sådana myndigheter eller dess styrelser är vanligtvis inte anställda hos myndigheten utan uppdragstagare. I den mån medborgarskapskrav för ordinarie befattningshavare faller inom ramen för regeringens kompetens, bör också motsvarande krav för dennes ersättare omfattas av kompetensen.

I avsnitt 11.3 har vi slagit fast vilka utgångspunkter som enligt vår bedömning bör gälla för ett reformerat regelsystem. Mot bakgrund av våra ställningstaganden i denna del finns det skäl att överväga om de särskilda förutsättningar som föreskrivs för regeringens kompetens i 6 § LOA bör ändras i något avseende.

Regeringen har en generell behörighet att uppställa medborgarskapskrav för anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen (6 § första stycket första punkten LOA). Föredragande statsrådet anförde i nämnd proposition¹¹ att den verksamhet som bedrevs inom Regeringskansliet och i utrikesförvaltningen var av sådan beskaffenhet att det stora flertalet tjänster där borde vara förbehållna svenska medborgare. De kriterier för att utestänga andra än svenska medborgare som uppställdes i Grundlagberedningens förslag täckte enligt föredraganden endast en del av behovet inom de nämnda verk-

¹¹ Prop. 1974:174 s. 75.

samhetsområdena. Han ansåg att även tjänster som inte var förenade med myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet på dessa områden borde kunna förbehållas svenska medborgare. Av vår kartläggning framgår att det inte finns någon nu gällande förordning där regeringen har utnyttjat sin kompetens att föreskriva krav på svenskt medborgarskap för anställning inom Regeringskansliet eller utrikesförvaltningen.

Regeringens kompetens omfattar även statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning (6 § första stycket andra punkten LOA). Föredraganden konstaterade¹² att ett mycket stort antal statliga tjänster på olika nivåer kunde vara förenade med myndighetsutövning i någon form, och att det inte var nödvändigt att kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till alla sådana tjänster. Enligt föredraganden var det dock inte möjligt att i lagtexten skilja ut de typer av myndighetsutövning som skulle kunna förbehållas svenska medborgare i motsats till övriga former av sådan verksamhet. Han tillade att regeringen självfallet måste utnyttja ett sådant bemyndigande på sådant sätt att de syften som låg bakom den nya grundlagsregleringen inte äventyrades.

Vidare omfattar regeringens kompetens statlig anställning som kan vara förenad med handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer (6 § första stycket andra punkten LOA). Föredraganden anförde i denna del¹³ att ärenden som kräver internationella kontakter eller i övrigt har internationella aspekter under senare decennier hade blivit allt vanligare hos statliga organ utanför utrikesförvaltningen. Han ansåg att regeringen borde ges behörighet att också i fråga om myndigheter och andra organ utanför den egentliga utrikesförvaltningen reservera tjänster, vilkas innehavare sysslade med internationella frågor, för svenska medborgare.

Slutligen omfattar regeringens kompetens statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet¹⁴ eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen (6 § första stycket tredje punkten LOA). Bestämningen "andra viktiga, allmänna eller enskilda intressen" avser enligt föredraganden¹⁵ anställningar som inte är hänförliga till någon av

¹² A.a. s. 76.

¹³ A.a. s. 76.

¹⁴ I RF och bl.a. säkerhetsskyddslagen används bestämmelsen *rikets* säkerhet. I 6 § LOA förekommer däremot uttrycket *landets* säkerhet. Vi har valt att i konsekvens med RF:s terminologi genomgående använda "rikets säkerhet" i betänkandet.

¹⁵ Prop. 1974:174. s. 77.

de andra kategorierna, men som kan medföra betydande insyn i det svenska kreditväsendet och i de svenska näringslivet i övrigt.

I enlighet med vad som har redovisats i avsnitt 11.3 anser vi att krav på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag bör ställas främst 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 fortfarande förbehållas svenska medborgare. En förutsättning för regeringens kompetens att föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar och uppdrag bör enligt vår mening vara att ett eller flera av nämnda motiv föreligger. Om det undantagsvis skulle uppkomma behov av att ställa krav på svenskt medborgarskap för statlig anställning eller uppdrag av annan anledning, bör det ankomma på riksdagen att besluta härom.

Regeringens befogenhet att ställa medborgarskapskrav för anställningar inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen samt för anställningar som kan vara förenade med myndighetsutövning bör således inskränkas i förhållande till vad som gäller i dag. Föreskriften som avser statlig anställning som kan vara förenad med handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer bör inte ändras. Vad slutligen gäller statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för rikets (landets) säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen, konstaterar vi att det första ledet som rör rikets säkerhet bör finnas kvar, dock med vissa redaktionella justeringar. I den mån andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen kan anses utgöra sakliga skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap, bör det ankomma på riksdagen och inte regeringen att besluta härom. Föreskriften bör således utgå.

Med hänsyn till det anförda föreslår vi att 6 § LOA ändras på så sätt att regeringens får föreskriva, eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha eller utöva statlig anställning eller uppdrag som kan medföra kännedom om omständigheter 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.

I fråga om arbetstagare och uppdragstagare hos riksdagen eller dess myndigheter bör motsvarande befogenhet utövas av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Slutligen bör det noteras att Riksbanken - som är en myndighet under riksdagen - med stöd av 9 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank i särskilda fall får besluta att endast svenska medborgare får

vara anställda inom Riksbanken. Befogenheten får utövas om anställningen kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer eller anställning som kan medföra kännedom som är av betydelse för landets säkerhet eller andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen. De förutsättningar som enligt vårt förslag ställs i 6 § första stycket LOA, bör gälla även för Riksbankens befogenhet att besluta om krav på svenskt medborgarskap.

11.5 Statschefen

Kommitténs bedömning: Den som tjänstgör som statschef skall vara svensk medborgare. Någon ändring föreslås därför inte.

Enligt 1 kap. 5 § RF är konungen eller drottning, som enligt successionsordningen (SO) innehar Sveriges tron, rikets statschef. Vad som föreskrivs i RF om konungen skall gälla drottningen om hon är statschef. I 5 kap. 2 § första stycket RF uppställs krav på svenskt medborgarskap för behörigheten att utöva statschefsämbetet. Medborgarskapskravet gäller både för konungen och riksföreståndare.¹⁶ Statschefen har huvudsakligen representativa uppgifter. För att han eller hon skall kunna fylla sina uppgifter, måste han eller hon vara väl informerad. I 5 kap. 1 § RF föreskrivs därför att statschefen av statsministern skall hållas underrättad om rikets angelägenheter och att regeringen när så erfordras skall sammanträda i konselj under statschefens ordförandeskap. Statschefen är ordförande i utrikesnämnden (10 kap. 7 § andra stycket RF).

I förarbetena till RF konstaterades utan närmare analys att svenskt medborgarskap "självfallet" borde krävas för den som skall tjänstgöra som statschef.¹⁷

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.

¹⁶ 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).

¹⁷ SOU 1972:15 s. 141.

11.6 Anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen

Kommitténs bedömning och förslag: Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater bör kravet på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen behållas. Föreskrifter härom bör alltjämt i princip ställas i grundlag, dock med en delvis annan lagteknisk utformning.

Medborgarskapskravet avseende anställningar och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen regleras fortfarande i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. 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. Krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna av Riksbankens direktion ställs i 9 kap. 12 § andra stycket RF. 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 ställs alltjämt i riksdagsordningen (RO).

Riksdagen

Riksdagen betraktas som det främsta statsorganet. I 1 kap. 4 § första stycket RF slås fast att riksdagen är folkets främsta företrädare. Folket utövar sin makt genom rösträtten och bestämmer härigenom riksdagens sammansättning och de allmänna riktlinjerna för riksdagens handlande. Riksdagens viktigaste uppgifter är att stifta lag, besluta om skatt till staten, bestämma hur statens medel skall användas samt granska rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § andra stycket RF).

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 1 § andra stycket RF). Kammaren utgörs alltså av samtliga riksdagsledamöter såsom överläggande och beslutande församling. Kammarens sammanträden leds av talmannen (2 kap. 1 § RO). Talmannen och vice talmän utses inom riksdagen genom val (4 kap. 2 § RF). Flertalet riksdagsärenden måste beredas, innan de avgörs i kammaren. Bortsett från valärenden sker beredningen i utskott¹⁸, som består av riksdagsledamöter. Vid sidan av utskotten finns ett antal kollegialt sammansatta

¹⁸ Riksdagsutskotten är en del av riksdagen.

riksdagsorgan som utses genom val av riksdagen.¹⁹ Organens uppgifter står i nära samband med det egentliga riksdagsarbetet. Val av ledamöter i dessa organ förrättas bland riksdagens ledamöter.

Riksdagsförvaltningen består av kammarkansliet, utskottens och EU-nämndens kanslier samt administrativa kontoret. Vidare finns en informationsenhet och ett internationellt kansli. Riksdagsförvaltningen leds av riksdagsstyrelsen med talmannen som ordförande. Inom styrelsen finns ett råd för ledamotsnära frågor. För samråd mellan kammaren och utskotten finns en ordförandekonferens. Riksdagsförvaltningen skall bl.a. biträda vid behandlingen av riksdagens ärenden och svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 9 kap. 4 § RO.²⁰ Riksdagsförvaltningen får, utom såvitt avser Riksbanken, föreskriva eller för särskilda fall besluta att endast den som är svensk medborgare får ha anställning vid riksdagen eller dess myndigheter (4 § lagen [2000:419] om instruktion för riksdagsförvaltningen).

Av de högre tjänstemännen inom förvaltningsorganisationen bör särskilt nämnas kammarsekreteraren, som bl.a. förestår kammarkansliet och är chef för riksdagsförvaltningen samt cheferna för utskottens och EU-nämndens kanslier. De biträder riksdagen i det egentliga riksdagsarbetet.

Under riksdagen finns vissa myndigheter med självständiga uppgifter, nämligen Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer. Beslut av dessa kan i viss utsträckning överklagas hos Riksdagens besvärsnämnd.²¹ Andra myndigheter under riksdagen är Riksdagens valprovsnämnd, Riksdagens arvodesnämnd och Statsrådsarvodesnämnden.

Riksdagen utser genom val representanter i vissa utomstående organ, såsom Nordiska rådets svenska delegation, Europarådets svenska delegation och den svenska delegationen till Parlamentariska församlingen i konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (OSSE-delegationen). Endast riksdagens ledamöter är valbara till dessa organ.

¹⁹ Valberedningen, utrikesnämnden och EU-nämnden, riksdagsstyrelsen, krigsdelegationen och styrelsen för riksdagens interparlamentariska grupp.

²⁰ 1 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

²¹ Även beslut av riksdagsförvaltningen överklagas hos Riksdagens besvärsnämnd.

Medborgarskapskrav för anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. Därutöver föreskrivs i 9 kap. 2 § RO att chefer för kanslier som biträder utskotten och EU-nämnden skall vara svenska medborgare.

En närmare redovisning av de anställningar och uppdrag för vilka det ställs krav på svenskt medborgarskap finns i avsnitt 6.6.1.

Vår bedömning

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 alltså kommer att förbehållas svenska medborgare. Med beaktande härav samt med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater bör enligt vår uppfattning dagens krav på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen behållas. För valbarhet till flertalet av de anställningar och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen krävs dessutom ledamotskap i riksdagen. Medborgarskapskravet för anställningarna och uppdragen bör i princip alltså föreskrivas i grundlag.

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.²² Krav på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen bör fortfarande regleras i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Medborgarskapskravet för ledamöterna i Riksbankens direktion och ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd torde följa av föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF 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. Eftersom föreskriftens närmare innebörd

²² Ledamöterna i Riksbankens direktion utses av riksbanksfullmäktige och ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd utses av riksdagsstyrelsen.

och omfattning är oklar bör den tas bort. I sammanhanget erinras om att vi föreslår att motsvarande föreskrift för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall tas bort (jfr avsnitt 11.7.4). Medborgarskapskravet för ledamöterna i Riksbankens direktion bör istället regleras i 9 kap. 12 § andra stycket RF. Riksdagens arvodesnämnd berörs inte i RF. Vi ser därför inte något hinder mot att medborgarskapskravet för ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd regleras i lag. En sådan föreskrift kan lämpligen tas in i 2 § lagen med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd.

Medborgarskapskravet för cheferna för utskottens och EU-nämndens kanslier bör alltså regleras i RO.

11.7 Anställningar och uppdrag med anknytning till regeringen

11.7.1 Statsråd

Kommitténs bedömning: 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 om tio år bör behållas. Vi föreslår därför inte någon ändring.

Den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom ett parlamentariskt statsskick. Detta innebär att den styrande makten skall tillkomma en regering, som åtnjuter folkrepresentationens förtroende eller åtminstone dess tolerans. Regeringen är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF).

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd (6 kap. 1 § första stycket RF). För behörighet att vara statsråd krävs enligt 6 kap. 9 § första stycket RF svenskt medborgarskap sedan minst tio år. Att statsråd skall vara svenska medborgare har överhuvudtaget inte ifrågasatts i förarbetena till RF. Det har, främst med tanke på faran för påtryckningar i ett spänt läge, ansetts betydelsefullt att den som skall vara statsråd har varit svensk medborgare under avsevärd tid dessförinnan. Tio år har bedömts vara en rimlig tid.²³

Vi anser med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater att det är ett oeftergivligt krav att befattning som statsråd förbehålls svenska medborgare.

²³ SOU 1972:15 s. 147, prop. 1973:90 s. 283.

Vi har övervägt om det är sakligt motiverat att upprätthålla kravet på att statsråd skall ha varit svenska medborgare under så lång tid som tio år. Den särskilda kvalifikationstiden borgar enligt vår uppfattning 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. Vi anser därför att kravet på tio års medborgarskap bör behållas.

11.7.2 Anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd

Kommitténs bedömning och förslag: Kravet på svenskt medborgarskap för anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd (f.n. statssekreterarna) är som regel sakligt motiverat med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater. Ett absolut medborgarskapskrav för sådan anställning bör dock inte ställas. Föreskriften beträffande anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd i 11 kap. 9 § tredje stycket RF tas bort.

Det ankommer på regeringen att med stöd av 6 § LOA (enligt den av oss föreslagna lydelsen) reglera frågan om medborgarskapskrav för anställning närmast under statsråd, liksom för övriga anställningar inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringskansliet är en sammanhållen myndighet där Statsrådsberedningen, departement för skilda verksamhetsgrenar och Regeringskansliets förvaltningsavdelning ingår. Statsministern är chef för Statsrådsberedningen och varje departement har ett statsråd som chef. Chef för Regeringskansliets förvaltningsavdelning är förvaltningschefen i Statsrådsberedningen.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd. Inom ramen för den nuvarande organisationen omfattar föreskriften endast statssekreterarna (för UD:s del kabinettssekreteraren). Beträffande statssekreterarnas uppgifter m.m., se avsnitt 6.6.2.

I förarbetena till RF har ”tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd” ansetts så viktig att kravet på svenskt medborgarskap uppställts direkt i RF.

Statssekreterarna deltar i centrala beslutsprocesser som har nära samband med departementschefens arbete och regeringsarbetet i stort. Hänsynen till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater talar för att en så central befattning inom statsapparaten som regel bör förbehållas svenska medborgare. Vi utesluter dock inte att det kan finnas skäl att göra undantag från kravet på svenskt medborgarskap för statssekreterare som ansvarar för någon speciell fråga. Mot bakgrund härav och då det inte är påkallat av konstitutionella hänsyn, bör inte medborgarskapskravet regleras i grundlag.

Enligt vår uppfattning bör det ankomma på regeringen att med stöd av 6 § LOA - i den av oss föreslagna lydelsen (se avsnitt 11.4) - meddela föreskrifter, eller för särskilda fall besluta om svenskt medborgarskap för anställning närmast under statsråd, liksom för andra anställningar inom Regeringskansliet.

I sammanhanget bör nämnas att anställningarna som statssekreterare är inplacerade i säkerhetsklass. Av 29 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) följer att en anställning vid staten, en kommun eller ett landsting som är säkerhetsklassad endast får innehas av den som är svensk medborgare. I enskilda fall får regeringen dock medge undantag från medborgarskapskravet (se avsnitt 11.16 i denna fråga).

11.7.3 Anställning som svenskt sändebud

Kommitténs bedömning och förslag: Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater bör den som företräder Sverige i andra stater och i mellanfolkliga organisationer som regel vara svensk medborgare. Ett absolut krav på svenskt medborgarskap för anställning som svenskt sändebud bör dock inte ställas. Föreskriften beträffande sändebud i 11 kap. 9 § tredje stycket RF tas bort.

Det ankommer på regeringen att med stöd av 6 § LOA (enligt den av oss föreslagna lydelsen) reglera frågan om medborgarskapskrav för svenskt sändebud.

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I utrikesrepresentationen ingår beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter), Svenska institutet i Alexandria, samt honorärkonsulat och konsularagenturer. Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva tjänst som svenskt sändebud.

I förarbetena till RF finns inte någon närmare definition av vad som avses med svenskt sändebud. Kategorin förändras dessutom med tiden. I första hand torde föreskriften ta sikte på Sveriges ambassadörer i främmande länder. Sannolikt får även representanter från Sverige i mellanfolkliga organ anses vara svenska sändebud, t.ex. Sveriges representanter i EU och FN. Någon närmare gränsdragning med utgångspunkt från bestämningen svenskt sändebud är emellertid svår att göra.

Med hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater bör den som företräder Sverige i andra stater och i mellanfolkliga organ som regel vara svenska medborgare. Exempelvis har Sveriges ambassadörer en sådan ställning att det framstår som sakligt motiverat att de även fortsättningsvis skall vara svenska medborgare. Vi kan emellertid 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. Ett absolut krav på svenskt medborgarskap för anställning som svenskt sändebud bör således inte ställas. Även oklarheterna beträffande grundlagsbestämmelsens närmare innebörd och omfattning talar för att den bör tas bort.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att medborgarskapskravet för svenskt sändebud inte längre regleras i grundlag. Enligt vår uppfattning bör det istället ankomma på regeringen att föreskriva, eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för anställning (eller uppdrag) som svenskt sändebud med stöd av 6 § LOA enligt den av oss föreslagna lydelsen (avsnitt 11.4). En sådan ordning ger utrymme för en nyanserad bedömning.

11.7.4 Ämbeten och myndigheter som lyder omedelbart under regeringen

Kommitténs förslag: Krav på svenskt medborgarskap för ämbete som lyder omedelbart under regeringen samt för tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse regleras inte längre i grundlag. Föreskriften härom i 11 kap. 9 § tredje stycket RF tas bort.

Det ankommer istället på regeringen att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, om krav på svensk medborgarskap för sådana anställningar och uppdrag enligt förutsättningar som anges i den av oss föreslagna lydelsen av 6 § LOA. Beträffande vissa anställningar eller uppdrag kommer dock krav på svenskt medborgarskap att följa av 5 § LOA.

Bestämningen *ämbete som lyder omedelbart under regeringen* torde i dag endast avse JK och RÅ. JK är regeringens högste ombudsman och RÅ är under regeringen högste åklagare. En redogörelse för JK:s och RÅ:s huvudsakliga uppgifter finns i avsnitt 6.6.2. JK och RÅ utgör också s.k. enmansmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

Vi har tidigare framhållit (avsnitt 11.2) 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. Med beaktande härav och då JK och RÅ omfattas och även framdeles bör omfattas av samma reglering i fråga om krav på svenskt medborgarskap som övriga myndighetschefer, anser vi att föreskriften avseende ämbete som lyder omedelbart under regeringen bör tas bort.

Till varje departements verksamhetsområde hör ett antal statliga förvaltningsmyndigheter. De svarar för den löpande verksamheten inom statsförvaltningen. Regeringen bestämmer mål, riktlinjer och fördelningen av resurserna för myndigheternas verksamhet. Men den bestämmer inte hur myndigheterna skall tillämpa lag eller hur de skall besluta i olika ärenden.

Den statliga förvaltningsorganisationen är uppbyggd som en pyramid med över- och underordnade myndigheter på olika nivåer med regeringen högst upp. Alla myndigheter under regeringen lyder således inte omedelbart under regeringen. En myndighet anses lyda omedelbart under regeringen så snart den har att vända sig direkt till regeringen för att inhämta direktiv eller rapportera om sin verksamhet (se även avsnitt 6.6.2). 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*.

Såsom redan framhållits (avsnitt 11.2) krävs ingående efterforskningar för att slå fast vilka myndigheter som omfattas av bestämmelsen. Tillämpningssvårigheterna och den allmänna ovisshet som råder beträffande föreskriftens räckvidd talar för att den bör utgå eller ändras.

Det kan konstateras att ett mycket stort antal myndigheter inom vitt skilda verksamhetsområden omfattas av regleringen i RF.²⁴ 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

²⁴ Flertalet myndigheter som lyder omedelbart under regeringen framgår av en förteckning som ingår som bilaga 4 till betänkandet.

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 alltjämt att kravet på svenskt medborgarskap behålls för ledningen inom ett antal myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Sådana motiv torde föreligga bl.a. när det gäller JK, RÅ, Försvarsmakten och myndigheter med anknytning till denna, funktionsansvariga myndigheter inom beredskapsorganisationen, utlandsmyndigheter och Rikspolisstyrelsen med SÄPO.

Ett annat motiv till att medborgarskapskravet bör behållas kan vara att myndigheten bedriver verksamhet som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden, exempelvis JK, RÅ och Utlänningsnämnden²⁵.

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. Moderna museet är ett exempel på en sådan myndighet.

Moderna museet var tidigare en särskild enhet inom myndigheten Statens konstmuseer. Moderna museet stod under ledning av en museichef som var brittisk medborgare. När Moderna museet skulle skiljas från Statens konstmuseer och bli en egen myndighet, kunde museichefen inte vara chef för den nya myndigheten - som lyder omedelbart under regeringen - på grund av föreskrifterna om svenskt medborgarskap i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Det fanns önskemål om att ledningen av myndigheten Moderna museet skulle organiseras så att museichefen kunde leda verksamheten vid museet, även om han eller hon var utländsk medborgare. Mot bakgrund härav föreskrivs i 9 § förordningen (1999:563) med instruktion för Moderna museet att styrelsens ordförande är chef för myndigheten. Vidare föreskrivs att för ledningen av museets löpande verksamhet finns en museichef med de uppgifter som framgår av arbetsordningen. Det förutsätts att styrelseordförandens uppgifter och beslutsbefogenheter i stor utsträckning delegeras till museichefen. Såväl museichefen som styrelseordföranden utses av regeringen (se avsnitt 6.6.3).

Den lösning som valdes för Moderna museets ledning utgör ett kringgående av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Med hänsyn till pågående internationalisering kommer det sannolikt att uppkomma andra liknande situationer. Givetvis bör sådana konstruktioner som i fallet med

²⁵ I Ds 2000:45 s. 73 föreslår en arbetsgrupp att samtliga ärenden som i dag kan överlämnas till Utlänningsnämnden skall kunna överklagas till en specialdomstol för utlänningsärenden.

Moderna museet undvikas. Enligt vår bedömning ägnar sig Moderna museet inte åt sådan ingripande myndighetsutövning som motiverar krav på svenskt medborgarskap för myndighetens ledning. Några särskilda säkerhetsaspekter synes inte heller föreligga. Det finns således inte sakligt godtagbara skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap för myndighetschefen och styrelseledamöterna i Moderna museet. Enligt vår uppfattning torde detta gälla även för ledningen i andra myndigheter med i huvudsak kulturell verksamhet.

Som regel finns det inte heller sakliga skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap för ledamöter i statliga kommittéer och för s.k. särskilda utredare (se avsnitt 6.15.4). Kommittéerna har till uppgift att i enlighet med regeringens direktiv ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag. Däremot ankommer det inte på kommittéerna att fatta några beslut i anledning av lämnade förslag. Förevarande kommitté är ett bra exempel på att den nuvarande ordningen är otillfredsställande och bör ändras. Trots att den ledande principen för vårt arbete är att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största utsträckning skall gälla för landets invånare, får utlänningar inte vara ledamöter i kommittén.

Ett tredje exempel på myndigheter där det i stor utsträckning saknas godtagbara sakliga skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefen m.fl. är universitet, högskolor och andra inrättningar som i huvudsak bedriver undervisning eller forskning.

Det är 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 det överläts på regeringen att med stöd av 6 § LOA - enligt den av oss föreslagna lydelsen (avsnitt 11.4) - 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. Föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om medborgarskapskrav för chefer m.fl. i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen bör tas bort.

En konsekvens av vårt förslag att ta bort ovan nämnda föreskrift i RF är att kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefer med centrala positioner i den svenska statsapparaten, bl.a. JK, RÅ, chefen för Försvarmakten (ÖB) och chefen för Rikspolisstyrelsen (rikspolis-

chefen), inte längre kommer att vara grundlagsfäst. JK har grundlagsreglerade funktioner inom ramen för den konstitutionella kontrollen, vilket i och för sig talar för att medborgarskapskravet för JK fortfarande bör regleras i RF (jfr avsnitt 11.3). Övriga myndighetschefer har emellertid inte några funktioner som regleras i grundlag.²⁶ Såsom tidigare anförts anser vi att alla myndighetschefer bör omfattas av samma reglering såvitt gäller frågan om krav på svenskt medborgarskap. En uppräkningslista i grundlag av myndighetschefer som kan anses som särskilt viktiga t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater bör undvikas. En sådan reglering medför nämligen att man binder upp myndigheternas organisation. Det ankommer på regeringen att bestämma i organisatoriska frågor som rör de myndigheter som lyder under regeringen. Vidare är det inte givet vilka myndighetschefer som i så fall skulle pekats ut i grundlag. Mot bakgrund av det anförda är det vår bedömning att medborgarskapskrav för några särskilt utvalda myndighetschefer inte bör regleras i grundlag.

Vi har också övervägt om 5 § LOA bör kompletteras med en uppräkningslista av de viktigaste myndighetscheferna, men funnit att en sådan ordning bör undvikas eftersom det, liksom vid en grundlagsreglering, binder upp myndigheternas organisation på ett icke önskvärt sätt.

I sammanhanget bör uppmärksammas att myndighetschef som är åklagare, polis eller militär skall vara svenska medborgare enligt 5 § LOA. Exempelvis torde RÅ, ÖB och rikspolischefen omfattas av medborgarskapskravet i nämnda lagrum. Även myndighetschef som är domare kommer i princip att omfattas av bestämmelsen i dess nya lydelse (se avsnitt 14.17).

Enligt 3 § andra stycket LOA gäller bara vissa särskilt angivna bestämmelser i lagen för JK; dock inte 5 § eller 6 §. Eftersom medborgarskapskravet för JK enligt vårt förslag inte längre kommer att följa av 11 kap. 9 § tredje stycket RF utan av 5 § LOA och då JK är åklagare, bör 3 § andra stycket LOA hänvisa även till sist nämnd bestämmelse.

Till kategorin myndigheter som lyder omedelbart under regeringen hör även Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvär-rätten. (Endast den administrativa delen av domstolarnas verksamhet kan dock sägas lyda under regeringen.) Medborgarskapskrav för befattningar inom domstolarna behandlas i härefter följande avsnitt. Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i vissa förvaltnings-

²⁶ RÅ omnämns i RF i exemplifieringen av myndigheter som lyder under regeringen (11 kap. 6 § första stycket) men har inte några grundlagsreglerade funktioner i övrigt.

myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, nämligen Sametinget, Statens va-nämnd, Riksvärderingsnämnden och Oljekrisnämnden, följer även av andra bestämmelser än 11 kap. 9 § tredje stycket RF. I vad mån det finns sakliga skäl att behålla dessa bestämmelser kommer att beröras särskilt. Beträffande Sametinget, se avsnitt 10.5, Statens va-nämnd avsnitt 11.9.3, Riksvärderingsnämnden, avsnitt 11.12 och Oljekrisnämnden, avsnitt 11.15.

11.8 Anställningar och uppdrag vid domstolarna

11.8.1 Inledning

Olika kategorier av domstolar och domare

Domstolarna kan indelas i två huvudkategorier. Den första kategorin omfattar dels de allmänna domstolarna (Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna), dels de särskilda domstolarna Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen. Den andra kategorin omfattar förvaltningsdomstolarna, dvs. dels de allmänna förvaltningsdomstolarna (Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna), dels Patentbesvärsträtten.

Domarna kan också delas in i olika kategorier. Vid domstolarna finns såväl lagfarna domare som icke lagfarna domare. En lagfaren domare är en s.k. juristdomare som har avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov, dvs. juris kandidatexamen eller juristexamen.²⁷ Med icke lagfarna domare avses som regel särskilda ledamöter²⁸, intresserepresentanter, nämndemän och jurymän. De lagfarna domarna kan vara ordinarie domare²⁹ eller icke ordinarie domare³⁰. Även den som inte är lagfaren kan emellertid vara ordinarie

²⁷ Se även avsnitt 6.7.2 om bl.a. juristutbildning inom Norden.

²⁸ Experter med specialkompetens inom annat område än det juridiska. Skatterättslig expert i brottmål vid tingsrätt och i hovrätt skall dock vara eller ha varit lagfaren domare i allmän förvaltningsdomstol (1 kap. 8 § första stycket andra punkten RB).

²⁹ Med ordinarie domare avses sådan domare som med stöd i 11 kap. 9 § första stycket RF och 3 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning utnämns av regeringen med s.k. fullmakt och i princip är oavsättlig, se prop. 1973:90 s. 391.

³⁰ Med icke ordinarie domare avses sådana domare som genomgår en utbildning och sådana som slutfört sin utbildning men inte anställts med fullmakt (jfr SOU 1998:88 s. 33). Icke ordinarie domare anställs av domstol eller av Domstolsverket (såvitt gäller tings- och länsrättsnotarier).

domare, t.ex. fastighetsråd, miljöråd samt vissa regeringsråd och patenträttsråd.

Begreppet rättskipning

I 1 kap. 8 § RF föreskrivs att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala myndigheter. Någon egentlig definition av vad som är rättskipning finns emellertid inte.³¹ 1993 års domarutredning behandlade frågan om innebörden av begreppet rättskipning i betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99). Utredningen uttalade att innebörden av begreppet rättskipning, så som det används i Sverige, väsentligen är att objektivt och opartiskt avgöra rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan enskilt intresse och ett allmänt intresse samt att döma i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller eljest ingrepp i den enskildes personliga frihet och integritet. Utredningen uttalade vidare att en sådan definition kan ses som statisk och tillbakablickande. I stället borde man enligt utredningen ange vad rättskipning bör vara, dvs. vilken roll domstolarna som rättskipande organ bör spela i samhället (s. 38 f).

Domstolarnas och domarnas ställning enligt RF

1974 års RF bygger på folksuveränitetens princip. Denna princip slås fast i 1 kap. 1 § första stycket RF där det föreskrivs att all offentlig makt utgår från folket. Den offentliga makten skall dock utövas under lagarna (tredje stycket). Denna princip om maktutövningens lagbundenhet kommer också till uttryck i 11 kap. 14 § RF, som innehåller föreskrifter om den s.k. lagprövningsrätten. I denna ges domstolar och andra offentliga organ rätt – och skyldighet – att slå vakt om de begränsningar som gäller i utövandet av normgivningsmakt. Av tradition är det, i ett samhällsskick som vårt, en viktig uppgift för just domstolarna att värna om rättsstatens principer.

Domstolarnas särställning jämfört med andra organ i samhället preciserades av 1993 års domarutredning (SOU 1994:99 s. 192) enligt följande.

Man kan uttrycka det så, att domstolarna genom den i demokratisk ordning beslutade regeringsformen getts rollen att vara rättsstatens värnare gentemot andra statsorgan som träder över de gränser som finns för deras

³¹ Jfr prop. 1973:90 s. 233.

befogenheter. Härefter ligger uppgiften för domstolarna att slå vakt om principiella rättsstatliga värden av betydelse för den enskilde medborgaren. Med detta avses något annat och mera än att vara en mekanisk tillämpare av normer tillkomna i korrekta former.

Domstolarna är alltså viktiga kontrollorgan i det konstitutionella systemet....

Domstolarnas särskilda roll i samhället framhålls också av regeringen i en skrivelse till riksdagen, Reformeringen av domstolsväsendet - en handlingsplan (skr. 1999/2000:106). I skrivelsen anför regeringen att utmärkande för en demokratisk rättsstat är att den dömande makten utövas under lagarna och att verksamheten präglas av grundläggande principer om förutsägbarhet och likabehandling. Regeringen konstaterar att denna ordning förutsätter oberoende och oavhängiga domstolar. Domstolarnas särställning i detta hänseende betonas också exempelvis i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Förenta nationernas stadgar om mänskliga rättigheter. I Sverige kommer denna särställning till uttryck i RF genom bestämmelser i 11 kap. 1–5 §§ (a.a. s. 5).

Principen om domstolarnas självständighet i dömandet framgår av 11 kap. 2 § RF där det föreskrivs att 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. Detta förbud mot direktiv till domstolarna i enskilda fall riktar sig alltså både mot riksdagen och regeringen och mot förvaltningsmyndigheter. Enligt 11 kap. 3 § RF får rättstvist mellan enskilda inte utan stöd i lag avgöras av annan myndighet än domstol.³² Tanken med den senare föreskriften är att ge substans åt principen om domstolarnas självständighet i 2 §. Domstolarnas (och förvaltningsmyndigheternas) självständighet gentemot riksdagen garanteras ytterligare genom föreskriften i 11 kap. 8 § RF, att rättskipningsuppgift (eller förvaltningsuppgift) inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller RO.

RF ställer vissa krav på domstolarnas sammansättning. I 11 kap. 1 § första stycket RF föreskrivs att i Högsta domstolen och Regeringsrätten får bara den tjänstgöra som ledamot som är eller har varit ordinarie domare i domstolen. Om andra domstolar sägs att där skall finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras

³² Tvister mellan enskilda som med stöd av lag hänskjuts till avgörande av annan myndighet än domstol är bl.a. tvister som handläggs av hyres- och arrendenämnderna samt Statens va-nämnd.

undantag härifrån (tredje stycket samma lagrum).³³ Det finns sålunda inget krav på att dömande verksamhet i andra domstolar än Högsta domstolen och Regeringsrätten skall utövas av enbart ordinarie domare. Detta har motiverats med att det av organisatoriska skäl inte är möjligt att uppställa en sådan regel för övriga domstolars del.

I regeringens proposition till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (1973:90) anförde departementschefen (s. 381 f):

Med domstolarnas självständiga ställning rimmar bäst att domstolarnas dömande befattningshavare i största möjliga utsträckning utgörs av domare som åtnjuter ett sådant anställningsskydd som nu tillkommer ordinarie domare. För högsta domstolens och regeringsrättens del har jag i det föregående förordat en regel av innehåll att endast den får tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Av organisatoriska skäl är det inte möjligt att uppställa en motsvarande regel för övriga domstolars del. Med hänsyn till de skiftande förhållandena vid dessa andra domstolar är det inte möjligt att för dessa domstolars del uppställa en längre gående regel än att vid sådan domstol skall finnas ordinarie domare.....

I detta sammanhang vill jag slutligen understryka att även om man nu grundlagfäster principen att det räcker med en ordinarie domare per domstol såsom organisatorisk enhet, avsikten är att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall utrustas med ordinarie domare.

Det är av vikt för domstolarnas självständighet och därmed också för den allmänna rättssäkerheten att domare inte godtyckligt kan skiljas från sin tjänst eller godtyckligt förflyttas från en tjänst till en annan. 11 kap. 5 § RF innehåller därför vissa regler om domares anställningstrygghet. En ordinarie domare är principiellt oavsättlig. Han eller hon får skiljas från tjänsten, dels om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, dels om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension (första stycket). Har ordinarie domare skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol kan han eller hon påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma gäller beslut om provisorisk avstängning från tjänsten eller om skyldighet att undergå läkarundersökning (andra stycket). Vidare får ordinarie domare förflyttas endast till annan jämställd domartjänst och endast om det påkallas av organisatoriska skäl (tredje stycket).

³³ I Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen finns inga ordinarie domare. Samtliga ledamöter förordnas för viss tid.

11.8.2 Nuvarande krav på svenskt medborgarskap för domare

I 11 kap. 9 § tredje stycket RF föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst. Med domartjänst avses enligt förarbetena till RF befattning som lagfaren eller icke lagfaren ledamot av allmän och särskild domstol samt förvaltningsdomstol. Nämndemän och jurymän, anses visserligen vara domare, men de kan inte sägas inneha eller utöva domartjänst. Såväl ordinarie som icke ordinarie domartjänster omfattas av regleringen i RF. Även den som i egenskap av vikarie tillfälligt utövar domartjänst skall vara svensk medborgare.³⁴ I sammanhanget bör framhållas att vissa ledamöter i domstol inte torde vara anställda i den mening som avses i LOA, t.ex. särskilda ledamöter i tingsrätt i mål om klander av dispassch samt andra ledamöter i Marknadsdomstolen än ordföranden. Gränsdragningen mellan anställning och uppdrag i LOA görs genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Ordet ”tjänst” kan emellertid ha olika betydelser. I de flesta fall kan dock ordet tjänst bytas ut mot anställning. Enligt vår bedömning synes bestämningen domartjänst i 11 kap. 9 § tredje stycket RF omfatta alla ledamöter i domstol utom sådana lekmanaledamöter som nämndemän och jurymän. Av det sagda följer att alla domare – utom nämndemän och jurymän – som redovisats i avsnitt 6.7 (allmän domstol), avsnitt 6.8 (allmän förvaltningsdomstol) och avsnitt 6.10 (Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten) skall vara svenska medborgare enligt RF. Notarier vid tingsrätt och länsrätt torde falla under RF:s krav på svenskt medborgarskap när de såsom icke ordinarie domare efter förordnande utövar dömande verksamhet, men inte i övrigt.³⁵

I Författningsutredningens betänkande (SOU 1963:17 s. 288) uttalades: "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." Kravet på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst har, liksom för vissa andra statliga anställningar och uppdrag, motiverats "bl.a. av hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare"³⁶.

³⁴ Jfr SOU 1963:17 s. 288.

³⁵ Vad som sagts om notarier gäller också beredningsjurister som efter förordnande utövar dömande verksamhet (se förordningen [1997:139] om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna).

³⁶ SOU 1972:15 s. 203.

Av förarbetena till RF framgår att man utgick ifrån att även nämndemän och jurymän skulle vara svenska medborgare, men att detta skulle följa av andra föreskrifter än 11 kap. 9 § tredje stycket RF.³⁷

Krav på svenskt medborgarskap för nämndemän föreskrivs i lag.³⁸ Att jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål skall vara svenska medborgare följer av TF och YGL.³⁹ Motiven till medborgarskapskravet för nämndemän och jurymän har inte utvecklats närmare i förarbetena till respektive lagstiftning.

11.8.3 Allmänna överväganden beträffande medborgarskapskrav för domare

Kommitténs bedömning: Domare har en central roll i den svenska rättsstaten och bör som huvudregel 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.

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.

I avsnitt 11.3 har vi framhållit att krav på svenskt medborgarskap i första hand bör behållas när det är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater, men att även viss verksamhet som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden kan motivera att medborgarskapskrav i lagstiftningen upprätthålls. Domstolarnas verksamhet innefattar sådan myndighetsutövning som motiverar att det ställs krav på svenskt medborgarskap. Vi anser att samtliga motiv talar för att kravet på svenskt medborgarskap för domare bör finnas kvar. Huvudregeln bör sålunda vara att domare skall

³⁷ SOU 1963:17 s. 288.

³⁸ 4 kap. 6 § första stycket RB, 7 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål och 20 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar.

³⁹ 12 kap. 5 § TF och 9 kap. 1 § andra stycket YGL.

vara svenska medborgare. Såsom tidigare framförts finns det emellertid olika kategorier av domare. De har till viss del olika funktioner och befogenheter. Vi utesluter inte att utlänningar i viss utsträckning ges behörighet att utöva dömande verksamhet, om vägande skäl talar för en sådan lösning, se avsnitt 11.8.5 om nämndemän och jurymän samt avsnitt 11.8.6 om notarier.

11.8.4 Domare vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol

Kommitténs bedömning och förslag: Ordinarie domare, icke ordinarie domare (dvs. assessorer och fiskaler) samt särskilda ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol bör vara svenska medborgare.

Krav på svenskt medborgarskap för ordinarie domare föreskrivs alltjämt i grundlag. Medborgarskapskrav för icke ordinarie domare och särskilda ledamöter regleras inte längre i grundlag utan genom en ny föreskrift i 5 § LOA.

Motsvarande föreskrifter om svenskt medborgarskap för nämnda befattningshavare i andra lagar och förordningar tas bort för att undvika dubbelreglering, nämligen 4 kap. 1 § första stycket och 10 a § andra stycket RB, 28 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 18 kap. 10 § tredje stycket och 21 kap. 11 § andra stycket sjölagen (1994:1009), 21 kap. 9 § första stycket och 22 kap. 5 § andra stycket fastighetstaxeringslagen (1979:1152), 23 § andra stycket lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram samt 38 § andra stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion och 38 § andra stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

Inledning

I detta avsnitt behandlar vi medborgarskapskrav för ordinarie domare, icke ordinarie domare och särskilda ledamöter. Även nämndemän och jurymän är domare vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Vi har emellertid valt att redovisa vår inställning till medborgarskapskrav för nämndemän och jurymän i nästa avsnitt.

Notarier fungerar som icke ordinarie domare när de utövar dömande verksamhet (utför domargöromål). Medborgarskapskrav för notarier behandlas först i avsnitt 11.8.6.

Ordinarie domare

Enligt vår uppfattning bör den centrala gestalten i den dömande verksamheten - domaren med fullmakt från regeringen, s.k. ordinarie domare - alltså vara svensk medborgare med hänsyn till dennes självständighet (se bl.a. 11 kap. 5 § RF) och domstolarnas betydelse för rättssamhället. Det torde vara uteslutet att dra en skiljelinje mellan olika kategorier av ordinarie domare, t.ex. mellan under- och överrättsdomare, med hänsyn till att tyngdpunkten av den dömande verksamheten i praktiken ligger hos underrätterna. Enskilda har ingen ovillkorlig rätt att få alla mål prövade i två instanser och reglerna om prövningstillstånd i de högsta instanserna innebär att endast ett mindre antal av hovrätternas respektive kammarrätternas domar och slutliga beslut prövas av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Det bör också beaktas att det är samma domarkollektiv som dömer i första och andra instans.

Med hänsyn till domstolarnas konstitutionella betydelse och då föreskrifter om ordinarie domares ställning finns i grundlag, bör medborgarskapskravet för dessa alltså regleras i grundlag.

Icke ordinarie domare

Till icke ordinarie domare räknas i allmänhet assessorer och fiskaler⁴⁰. Såsom tidigare anförts fungerar notarier som icke ordinarie domare när de utövar dömande verksamhet. Vår bedömning avseende icke ordinarie domare omfattar inte notarier.

De uppgifter som bör förbehållas domare avgränsas genom föreskrifter om vilka uppgifter inom domstolarna som kan delegeras till annan personal. Det egentliga dömandet kan utföras av såväl ordinarie domare som icke ordinarie domare. En betydande del av domsmakten utövas i dag av icke ordinarie domare. De utför i stort sett samma uppgifter som ordinarie domare. Eftersom icke ordinarie domare i princip har samma befogenheter att döma i mål som ordinarie domare, anser vi att även icke ordinarie domare bör vara svenska medborgare.

⁴⁰ Den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort under minst nio månader som fiskalsaspirant i hovrätt eller kammarrätt kan anställas som hovrätts- eller kammarrättsfiskal vid respektive domstol. (En fiskal som är anställd vid tingsrätt eller länsrätt benämns tingsfiskal respektive länsrättsfiskal). Den som har antagits som fiskal och som har tjänstgjort i underrätt mellan ett och två år (fr.o.m. den 1 september 2001 minst två år) och som därefter har tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt får anställas som assessor vid respektive domstol.

Det bör dock noteras att regeringen sedan några år har inlett en omfattande reformering av domstolsväsendet som bl.a. berör domstolarnas inre arbetsorganisation. Översynen omfattar domarutbildningen. Den nuvarande domarbanan med en särskilt reglerad utbildning under cirka tre års tid efter notarietjänstgöringen kan komma att förändras i betydande avseenden. Det är oklart i vilken utsträckning dömande verksamhet kommer att utövas av icke ordinarie domare i framtiden. Av regeringens skrivelse till riksdagen, vilken behandlar reformeringen av domstolsväsendet (skr. 1999/2000:106) framgår att regeringen anser att en renodling av domstolarnas och av domarnas arbete till dömande verksamhet skall fortsätta. Regeringen framhåller att en sådan ordning innebär att dömandet i ökad utsträckning utförs av ordinarie domare, vilket dock inte hindrar att enklare mål och ärenden också avgörs av andra jurister vid domstolen (s. 8 ff). Det kan således finnas skäl att i ett senare sammanhang på nytt överväga frågan om medborgarskapskrav för icke ordinarie domare.

En särskild fråga är om kravet på svenskt medborgarskap för icke ordinarie domare fortfarande bör regleras i grundlag. En sådan ordning bör enligt vår uppfattning behållas endast om medborgarskapskravet skall gälla utan undantag. Såsom tidigare framgått (avsnitt 11.8.3) utesluter vi inte att viss dömande verksamhet även kan utövas av utlänningar. Vidare bör det beaktas att endast ordinarie domares ställning regleras i grundlag genom bl.a. föreskrifter om ordinarie domares anställningstrygghet i 11 kap. 5 § RF. Vi anser mot bakgrund härav att det är tillräckligt att medborgarskapskravet för icke ordinarie domare regleras i vanlig lag. Vi föreslår att en föreskrift om svenskt medborgarskap som behörighetskrav för anställning som icke ordinarie domare tas in i 5 § LOA.

Särskilda ledamöter

Vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol avgörs vissa mål i särskild sammansättning. Dessutom finns det möjlighet att i enskilda fall av särskild typ, med komplicerad ekonomisk eller skatterättslig problematik förordna en expert (1 kap. 8 § första stycket RB). En eller flera särskilda ledamöter deltar då i domstolens avgörande. De är experter med specialkompetens inom andra områden än det juridiska.⁴¹ Särskilda ledamöter förekommer vid tingsrätt och i hovrätt (se avsnitt

⁴¹ Skatterättslig expert i brottmål vid tingsrätt och i hovrätt skall dock vara eller ha varit lagfaren domare i allmän förvaltningsdomstol (1 kap. 8 § första stycket andra punkten RB).

6.7) samt vid länsrätt och i kammarrätt (se avsnitt 6.8). Flertalet utses av regeringen. Eftersom de får anses inneha domartjänst omfattas de av kravet på svenskt medborgarskap i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. För vissa ledamöter framgår medborgarskapskravet även av annan lag.⁴²

De särskilda ledamöterna har samma formella ställning som de lagfarna. Rösträtten är individuell. Det juridiska ansvaret för beslutsfattandet är i princip detsamma. Det finns få eller inga särbestämmelser som ger ledamöterna en särskild roll i beslutsfattandet. De har således i princip samma maktbefogenheter som lagfarna domare.

Vi anser mot bakgrund härav att det inte finns någon avgörande skillnad mellan å ena sidan lagfarna domare och å andra sidan särskilda ledamöter, såvitt gäller motiven till kravet på svenskt medborgarskap. Samma skäl som åberopats som motiv för att kravet på svenskt medborgarskap för lagfarna domare bör behållas, gäller således enligt vår mening även för de särskilda ledamöterna.

I de fall de särskilda ledamöterna utses av regeringen med fullmakt och därmed är ordinarie domare, t.ex. miljöråd och fastighetsråd, kommer medborgarskapskravet fortfarande att följa av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. I övrigt regleras inte de särskilda ledamöternas ställning i grundlag. Enligt vår uppfattning bör det då inte heller uppställas krav på svenskt medborgarskap i grundlag. Vi föreslår att medborgarskapskravet för övriga särskilda ledamöter regleras i en ny föreskrift i 5 § LOA.

Särskilt om regleringen av medborgarskapskrav för domare

Sammanfattningsvis anser vi att endast krav på svenskt medborgarskap för ordinarie domare bör regleras i grundlag. Föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om innehav eller utövande av domartjänst bör justeras i enlighet härmed. Medborgarskapskrav för andra domare bör – i den mån sådant krav är sakligt motiverat – regleras genom en ny föreskrift i 5 § LOA.

Krav på svenskt medborgarskap för vissa i avsnittet berörda anställningar som domare ställs även i andra författningar. Regelverket blir tydligare om sådan dubbelreglering undviks. Vi föreslår att följande föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetskrav för ifrågavarande anställningar tas bort: 4 kap. 1 § första stycket och 10 a § andra stycket RB, 28 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, 18 kap. 10 § tredje stycket och 21 kap. 11 § andra stycket sjölagen, 21 kap. 9 § första stycket och 22 kap. 5 § andra

⁴² Se vår schematiska översikt i avsnitt 6.1.2.

stycket fastighetstaxeringslagen, 23 § andra stycket lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram samt 38 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion.

11.8.5 Nämndemän och jurymän

Kommitténs bedömning och förslag: Nämndemän och jurymän deltar i rätten i egenskap av representanter för allmänheten, dvs. alla invånare i landet. De bidrar till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls. Bland annat mot bakgrund härav bör även utlänningar som är folkbokförda vara valbara som nämndemän och jurymän.

Kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän i 4 kap. 6 § första stycket RB och 20 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt för jurymän i 12 kap. 5 § TF tas bort.

Nämndemän

I tingsrätt förekommer nämndemän framförallt i brottmål men även i vissa familjemål samt när tingsrätt i egenskap av fastighetsdomstol avgör mål. Nämndemän deltar också i de flesta brottmål och familjemål i hovrätt (se avsnitt 6.7.3). I länsrätt deltar nämndemän i ett stort antal mål, bl.a. mål som innebär administrativa frihetsberövanden. Nämndemän förekommer även i vissa typer av mål i kammarrätt (se avsnitt 6.8). I de högsta instanserna, Högsta domstolen och Regeringsrätten, förekommer inte nämndemän.

Nämndemännen omfattas visserligen inte av föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om innehav och utövande av domartjänst, men de är likväl domare när de utövar sina förtroendeuppdrag. Nämndemännen avlägger domared och deltar i rättens avgöranden. Vid omröstning har varje nämndeman en röst, liksom den eller de lagfarna domarna. De har i huvudsak samma maktbefogenheter som de lagfarna domarna. De skäl som anförts till stöd för att medborgarskapskrav för lagfarna domare m.fl. bör behållas talar även för att nämndemän bör vara svenska medborgare. Enligt vår mening finns det dock vissa avgörande skillnader mellan nämndemän och lagfarna domare.

De lagfarna domarna är anställda av respektive domstol medan nämndemännen deltar i rätten i egenskap av representanter för allmänheten och utses för viss tid genom val av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Nämndemännens medverkan skall bl.a. bidra till

att ge domstolarna legitimitet i samhället och till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls. Vidare utgör nämndemännen en viss garanti för att verksamheten vid domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. En annan viktig faktor är att nämndemännens medverkan i våra domstolar tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i den dömande verksamheten. Domstolarnas förankring hos allmänheten tillgodoses således genom nämndemannainstitutet.

Som allmän målsättning gäller att nämndemännen skall representera befolkningsgenomsnittet. I 4 kap. 7 § fjärde stycket RB föreskrivs att vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke. Likartade bestämmelser gäller för nämndemän i fastighetsdomstol (6 § sista stycket lagen [1969:246] om domstolar i fastighetsmål) och i de allmänna förvaltningsdomstolarna (19 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Målsättningen bygger på att nämndemännen skall representera ett allmänt rättsmedvetande och att en snedrekrytering äventyrar denna funktion.

Om nämnden skall fylla sin funktion att hos allmänheten förankra förtroendet för rättskipningen bör den enligt vår uppfattning också vara representativ för allmänheten. Som regel måste man också räkna in i Sverige fast bosatta utlänningar. Eftersom vi inte föreslår någon förändring av medborgarskapskravet för lagfarna domare m.fl. är det särskilt betydelsefullt att nämndemännen representerar alla invånare i landet och därigenom speglar det mångkulturella svenska samhället.

Det kan visserligen ifrågasättas om ett borttagande av medborgarskapskravet skulle få någon genomslagskraft i praktiken. Nämndemännen rekryteras bland partipolitiskt aktiva efter partinomineringar, dvs. grupper i samhället där utlänningar är dåligt representerade.

I skrivelse till riksdagen (skr. 1999/2000:106 s. 11 f) anför regeringen:

Nämndemännen har som företrädare för medborgarna en viktig roll i den dömande verksamheten. Nämndemännens medverkan säkerställer allmänhetens insyn och en folklig förankring i den dömande verksamheten och stärker därmed hela domstolväsendets legitimitet. Systemet med nämndemän skall därför behållas. Uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om rekrytering av nämndemän så att de i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser ålder och bakgrund och att nämndemannauppdraget cirkulerar bland ett stort antal medborgare. Regeringen avser

därför att låta utreda frågan om rekrytering och därmed sammanhängande frågor.⁴³

Underlaget för rekrytering av nämndemän från alla kategorier i samhället kan således komma att förbättras framöver. Det är då viktigt att omotiverade formella hinder är undanröjda.

Enligt vår bedömning har de skäl som anförts till stöd för att medborgarskapskravet för nämndemän bör tas bort sådan styrka att det är motiverat att göra undantag från huvudprincipen att dömande verksamhet bör utövas av svenska medborgare. Någon anledning att göra skillnad mellan nämndemän i olika domstolar finns inte.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän i 4 kap. 6 § första stycket RB och 20 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör tas bort. Medborgarskapskravet för nämndemän i fastighetsdomstol faller automatiskt bort genom ändringen i RB (jfr 7 § lagen om domstolar i fastighetsmål).

Utöver kravet på svenskt medborgarskap gäller i dag som allmänt valbarhetsvillkor bl.a. att nämndemän i tingsrätt skall vara folkbokförda i kommunen. Nämndemän i hovrätt, fastighetsdomstol, kammarrätt och länsrätt skall vara folkbokförda i det län eller del av länet som hör till respektive domstols domkrets. Det kan ifrågasättas om denna reglering tillgodoser önskemålet om att nämndemän skall ha anknytning till Sverige eller om det bör krävas viss tids folkbokföring för valbarhet till nämndeman. Det bör i sammanhanget noteras att vi föreslår att treårsregeln vid kommunala val tas bort (se kapitel 10). Detta innebär att i princip alla utlänningar; 18 år eller äldre, som är folkbokförda inom en kommun respektive ett landsting har kommunal rösträtt och är valbara vid kommunala val. Eftersom nämndemän väljs av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige bör samma valbarhetsvillkor gälla för nämndemän som för förtroendevalda enligt kommunallagen (1991:900). Enligt vår mening finns det inte tillräckliga skäl för att ställa krav på viss tids folkbokföring för nämndemän, om kravet tas bort för samtliga förtroendevalda inom kommunerna. En rimlig utgångspunkt är att de politiska partierna inte nominerar personer som har bristande kunskaper om det svenska rättssystemet, talar dålig svenska eller av andra skäl inte är lämpliga som nämndemän.

⁴³ Enligt regeringen bör även frågor om hur en nämndemans lämplighet för sitt uppdrag skall prövas ingå i uppdraget (a.a. s. 33).

En särskild fråga som slutligen bör beröras är om det finns anledning att begränsa behörigheten för vissa nämndemän, t.ex. beträffande handläggning av mål som rör rikets säkerhet.

Kommunaldemokratiska kommittén⁴⁴ föreslog år 1983 att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän skulle avskaffas. Enligt kommittén skulle det dock föreskrivas att endast svenska medborgare fick delta i handläggningen av vissa typer av mål, i första hand sådana som rörde rikets säkerhet och/eller utgjorde militära mål. Diskrimineringsutredningen⁴⁵ ansåg däremot att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän borde stå kvar. Bland annat 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 utredningens uppfattning.⁴⁶

Enligt vår uppfattning bör alla nämndemän ha samma behörighet. Mål som rör rikets säkerhet torde i praktiken förekomma i mycket begränsad omfattning. I dessa fall är det möjligt att placera deltagandet vid målets handläggning i säkerhetsklass enligt 17 § säkerhetskyddslagen (1996:627). Innan nämndemännen deltar i verksamheten kan en säkerhetsprövning göras som syftar till att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt (11 §).⁴⁷

Jurymän

Jurymän deltar i tryckfrihetsmål i vilka talan förs om ansvar för brott samt i vissa andra fall (12 kap. 2 och 14 §§ TF). Motsvarande reglering gäller i yttrandefrihetsmål (9 kap. 1 § YGL). Jurymännen har en delvis annan roll i rättegången än nämndemännen. De prövar om brott föreligger, men avgör inte vilken person som skall anses ansvarig för det påstådda brottet och bestämmer inte påföljd (se avsnitt 6.7.4). Jurymän deltar dock, i likhet med nämndemän, vid avgörande av mål i domstol. De deltar i rätten i egenskap av representanter för allmänheten och utses liksom nämndemännen genom val av fullmäktige i kommun eller landsting.

Enligt vår bedömning saknas anledning att ställa andra behörighetskrav för jurymän än för nämndemän. Kravet på svenskt medborgarskap

⁴⁴ Ds C 1983:4 s. 153 ff.

⁴⁵ Ds A 1984:6 s. 137 f.

⁴⁶ Prop. 1985/86:7 s. 17 f.

⁴⁷ Regleringen i säkerhetskyddslagen redovisas i avsnitt 6.16.1.

för jurymän i 12 kap. 5 § TF bör därför tas bort. Av 9 kap. 1 § andra stycket YGL framgår att de som utsetts till jurymän för tryckfrihetsmål också skall vara jurymän i yttrandefrihetsmål. Den föreslagna ändringen i TF medför således att medborgarskapskravet för jurymän i yttrandefrihetsmål automatiskt faller bort.

Kravet på viss anknytning till Sverige tillgodoses genom att det för valbarhet till juryman krävs att vederbörande är bosatt inom länet. När det gäller frågan om det bör ställas krav på viss tids bosättning hänvisas till vad som anförts beträffande nämndemän.

11.8.6 Tingsnotarier och länsrättsnotarier

Kommitténs bedömning och förslag: Med hänsyn bl.a. till att notariatjänstgöringen har ett stort utbildningsvärde för alla jurister bör det inte ställas krav på svenskt medborgarskap för tingsnotarier vid tingsrätt och länsrättsnotarier vid länsrätt.

Medborgarskapskravet för notarier i 44 § andra stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 39 § andra stycket förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion tas bort.

Tingsnotarier och länsrättsnotarier förordnas att handlägga vissa mål i tingsrätt respektive länsrätt. Delegering av dömande uppgifter till notarier sker med stöd av främst 19 och 20 §§ förordningen med tingsrättsinstruktion samt av 20 och 21 §§ förordningen med länsrättsinstruktion. En tingsnotarie får efter ett års tjänstgöring bl.a. handlägga vissa mål som rör brott för vilket inte är stadgat svårare straff än böter och en länsrättsnotarie får efter samma tid handlägga bl.a. mål om återkallelse av körkort, körkortstillstånd eller traktorkort enligt körkortslagen (1998:488). En tingsnotarie som tjänstgjort minst ett år kan även få förordnande att utföra domargöromål i vidare omfattning än som anges i uppräknningen av notariemål. Förordnandena får dock inte avse mål eller ärenden som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet.⁴⁸ Motsvarande reglering finns för länsrättsnotarie som har tjänstgjort minst ett år och sex månader.

⁴⁸ När tingsrätten är domför med tre lagfarna domare och det finns särskilda skäl får lagmannen förordna att tingsnotarie som har tjänstgjort minst ett år samt bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att delta i rätten vid enstaka tillfällen. Förordnande för en tingsnotarie skall företrädesvis avse mål om penningfordran eller domstolsärenden (22 § förordningen med tingsrättsinstruktion).

Föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst torde omfatta notarier när de såsom icke ordinarie domare utövar dömande verksamhet, men inte i övrigt. Krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av anställning som tingsnotarie och länsrättsnotarie uppställs även i förordning.⁴⁹

Av inledningsvis anförda skäl (avsnitt 11.8.3) bör dömande verksamhet som huvudregel utövas av svenska medborgare. Frågan är om de skäl som motiverar svenskt medborgarskap vid dömande verksamhet uppväger de skäl som talar för att möjligheten till notariemeritering⁵⁰ öppnas upp även för andra än svenska medborgare. I sammanhanget bör beaktas att notarierna inte får syssla med mer ingripande rättsutövning.

Notarietjänstgöringen vid tingsrätt eller länsrätt är för många den första juristtjänsten efter avslutade juridikstudier. Redan det faktum att det ställs krav på svenskt medborgarskap för tjänstgöring som notarie kan inverka på yrkesvalet. Kravet kan medföra att utlänningar väljer att studera till ett annat yrke istället. Skäl som talar för att man tar bort kravet är att notariemeriteringen mer allmänt syftar till att praktiskt förankra den nästan helt igenom teoretiska juristutbildningen. Notariemeriteringen är värdefull för all vidare verksamhet som jurist och inte enbart för antagningen till domarbanan. Tjänstgöringen anses därför vara en särskild merit även för sådana juristarbeten där det formellt inte uppställs något krav på notariemeritering.

Vidare bör det noteras att det som behörighetsvillkor finns ett formellt krav på notariemeritering för bl.a. kronofogdeaspiranter.⁵¹ (RSV får i det enskilda fallet medge undantag från kravet på notariemeritering om det finns särskilda skäl, se avsnitt 6.14.) Härigenom ställs också krav på svenskt medborgarskap för en sådan anställning. Av avsnitt 11.13 framgår att vi föreslår att medborgarskapskravet för kronofogdeaspiranter tas bort. För att en sådan ändring skall få genomslag i praktiken, måste även den som inte är svensk medborgare ha möjlighet till notariemeritering.

Sammanfattningsvis anser vi att notarietjänstgöringen har ett stort utbildningsvärde för alla jurister. Det är därför angeläget att även den som inte är svensk medborgare bereds tillfälle till notarietjänstgöring.

⁴⁹ 44 § andra stycket förordningen med tingsrättsinstruktion och 39 § andra stycket förordningen med länsrättsinstruktion.

⁵⁰ Notarie som på tillfredsställande sätt har fullgjort notarietjänstgöringen blir notariemeriterad, se avsnitt 6.9 - Särskilt om notariemeritering.

⁵¹ Krav på notariemeritering ställs även för beredningsjurister, överrättsnotarier, hovrättsfiskaler, kammarrättsfiskaler och åklagaraspiranter.

Det dömande inslaget i tjänstgöringen är en viktig del av utbildningen som sannolikt kommer att finnas kvar även efter det att pågående reformering av domstolsväsendet avslutats.⁵² Enligt vår uppfattning har de skäl som anförts till stöd för att medborgarskapskravet tas bort sådan tyngd, att undantag bör göras från huvudregeln att dömande verksamhet bör utövas av svenska medborgare.

Med beaktande härav föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap för notarier i 44 § andra stycket förordningen med tingsrättsinstruktion och 39 § andra stycket förordningen med länsrättsinstruktion tas bort. Av avsnitt 11.8.4 framgår att vi föreslår att medborgarskapskravet för innehav och utövande av domartjänst i 11 kap. 9 § tredje stycket RF ändras på sådant sätt att föreskriften endast omfattar ordinarie domare. Förslaget innebär således att notarier som efter förordnande utövar dömande verksamhet inte längre kommer att omfattas av grundlagsregleringen.

Vi noterar slutligen att beredningsjurister vid tingsrätt som anställs med stöd av förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna utövar viss dömande verksamhet efter särskilt förordnande (5 § nämnda förordning jfr 19 § förordningen med tingsrättsinstruktion). Eftersom de skall ha fullgjort notariemeritering kommer endast svenska medborgare ifråga för en sådan anställning. Våra förslag till ändring av 11 kap. 9 § tredje stycket RF och 44 § andra stycket förordningen med tingsrättsinstruktion innebär att det inte uppställs något formellt hinder mot att anställa en utlänning som beredningsjurist. Förslagen får dock reell betydelse först om en organisation med beredningsjurister införs efter försöksverksamhetens utgång.⁵³

⁵² Jfr SOU 1998:88 s. 16 och skr. 1999/2000:106 s. 10.

⁵³ Försöksverksamheten pågår t.o.m. den 31 december 2001.

11.8.7 Annan personal vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol

Kommitténs bedömning och förslag: Eftersom samma behörighetsvillkor bör gälla för samtliga led i domarutbildningen bör medborgarskapskravet för hovrättsfiskalsaspiranter och kammarrättsfiskalsaspiranter behållas.

Krav på svenskt medborgarskap för särskild föredragande i allmän förvaltningsdomstol (länsrätt och kammarrätt), revisionssekreterare, regeringsrättssekreterare, chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt kanslichef i Högsta domstolen och Regeringsrätten är inte sakligt motiverat med hänsyn till de arbetsuppgifter som följer av anställningarna. Medborgarskapskravet avseende nämnda anställningar i 38 § andra stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 38 § andra stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 28 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 27 § första stycket (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen och 26 § första stycket förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten tas bort.

Allmänna överväganden

Vid domstolarna finns ett antal anställningar utan dömande uppgifter, för vilka krav på svenskt medborgarskap ställs i lag eller förordning (se avsnitt 6.7.6. och 6.8). Medborgarskapskravet har inte motiverats särskilt.

Enligt vår uppfattning bör en bedömning av om det är sakligt motiverat att behålla medborgarskapskravet göras främst utifrån de arbetsuppgifter som följer med anställningen. Det förhållandet att erfarenhet som t.ex. lagfaren domare har särskilt meritvärde och i praktiken ställs som krav för anställning utan dömande uppgifter, t.ex. revisionssekreterare, utgör inte tillräckliga skäl att behålla medborgarskapskravet för anställningen i fråga.

Hovrättsfiskalsaspirant, kammarrättsfiskalsaspirant och överrättsnotarie

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställningar som hovrättsfiskalsaspirant och kammarrättsfiskalsaspirant.⁵⁴ Tjänstgöringen ingår som ett led i den nuvarande domarutbildningen. En fiskalsaspirant som har förvärvat notariemeritering och därefter tjänstgjort under minst nio månader i hovrätt eller kammarrätt kan anställas som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal vid respektive domstol. Efter fiskalsgodkännandet är denne behörig att tjänstgöra vid tingsrätt eller länsrätt såsom icke ordinarie domare. Av avsnitt 11.8.4 framgår att vi anser att icke ordinarie domare (fiskaler och assessorer) alltjämt bör vara svenska medborgare.

Aspiranttjänstgöringen vid hovrätterna och kammarrätterna ersätts för närvarande med en ettårig tidsbegränsad anställning som överrättsnotarie. Även överrättsnotarierna skall vara svenska medborgare.⁵⁵ En överrättsnotarie som fullgjort tjänstgöringen får godkännas som fiskal. Ur gruppen godkända fiskaler rekryteras därefter det antal hovrätts- eller kammarrättsfiskaler som respektive överrätt har behov av. Vid den sistnämnda rekryteringen skall särskilt övervägas domstolsväsendets långsiktiga behov av domarutbildad personal. Enligt förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna skall försöksverksamheten pågå t.o.m. den 31 december 2000. Domstolsverket har fått i uppdrag att analysera och utvärdera erfarenheterna av försöksverksamheten samt att lämna förslag på eventuella förändringar av systemet som verket finner nödvändigt för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna.⁵⁶ Uppdraget skall redovisas till regeringen senast vid utgången av pågående försöksverksamhet.

Enligt vår uppfattning bör som regel samma behörighetsvillkor gälla för samtliga led i en utbildning, i det här fallet domarutbildningen. Den som antas som aspirant bör sålunda vara behörig att tjänstgöra som fiskal i tingsrätt eller länsrätt samt adjungera i hovrätt eller kammarrätt för att efter godkännande bli assessor. Det framstår inte heller som särskilt meningsfullt att ta bort medborgarskapskravet under aspiranttiden (cirka ett år) om kravet, såsom vi föreslår, kommer att finnas kvar

⁵⁴ 38 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion.

⁵⁵ Kravet på svenskt medborgarskap för överrättsnotarier framgår av 5 § förordningen om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna jfr med i föregående not nämnda bestämmelser.

⁵⁶ Regeringsbeslut 2000-05-18, Ju2000/2568.

för fiskaler. Med utgångspunkt från den nuvarande domarutbildningen anser vi att medborgarskapskravet för aspiranter bör behållas.

Med hänsyn till pågående översyn av domarutbildningen är det dock oklart om den nuvarande ordningen med aspiranter i hovrätt och kammarrätt kommer att behållas. Om det införs ett system med överrättsnotarier istället för aspiranter finns det enligt vår uppfattning inte sakligt godtagbara skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap för dessa. En sådan anställning kan nämligen inte betraktas som ett led i domarutbildningen, eftersom rekryteringen till domarbanan sker först efter fiskalsgodkännandet. Eftersom det pågår en utvärdering av försöksverksamheten med överrättsnotarietjänstgöring ser vi dock inte någon anledning att redan nu föreslå att medborgarskapskravet för överrättsnotarier tas bort.

Särskild föredragande i länsrätt och kammarrätt

Särskild föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svensk medborgare. Särskild föredragande förekommer främst i länsrätt, men kan förekomma även i kammarrätt. De har inga dömande uppgifter eller andra arbetsuppgifter som motiverar medborgarskapskravet. Enligt vår uppfattning saknas godtagbara sakliga skäl att behålla medborgarskapskravet för anställning som föredragande. Föreskriften härom i 28 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör därför tas bort.

Revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva anställningar som revisionssekreterare i Högsta domstolen eller som regeringsrättssekreterare i Regeringsrätten. Sekreterarna skall vara lagfarna. Om kunskaper om ett särskilt rättsområde behövs får även den som inte är lagfaren anställas som regeringsrättssekreterare.

Revisions- och regeringsrättssekreterarnas tjänstgöring ingår vanligtvis som ett led i domarkarriären. Den som inte har tjänstgjort som domare kommer endast i undantagsfall ifråga för en anställning som revisions- eller regeringsrättssekreterare. Såsom vi inledningsvis slagit fast utgör detta inte tillräckliga skäl att behålla medborgarskapskravet för anställningen i fråga. Eftersom revisionssekreterarna och regeringsrättssekreterarna inte har några dömande uppgifter och det inte finns andra sakligt godtagbara skäl som motiverar att anställningarna förbehålls svenska medborgare anser vi att med-

borgarskapskravet bör tas bort. Föreskrifterna härom i 27 § första stycket förordningen med instruktion för Högsta domstolen och 26 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringsrätten bör därför utgå.

Vissa högre administrativa anställningar

Chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt kanslichef i Högsta domstolen och Regeringsrätten skall vara svenska medborgare. I de administrativa chefernas arbetsuppgifter ingår normalt sett inte dömande verksamhet. Det kan visserligen förekomma att en administrativ chef, som har domarkompetens, i enstaka fall förstärker den domstol han eller hon tillhör vid avgörande av mål. Detta motiverar dock inte att medborgarskapskravet för den administrativa anställningen upprätthålls. Enligt vår uppfattning saknas godtagbara sakliga skäl att behålla kravet på svenskt medborgarskap för ifrågavarande anställningar.

Föreskrifterna om svenskt medborgarskap för nämnda befattningshavare i 38 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion, 38 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion, 27 § första stycket med instruktion för Högsta domstolen och 26 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringsrätten bör därför tas bort.

11.8.8 Ledamöter i Marknadsdomstolen

Kommitténs bedömning och förslag: Ledamöterna i Marknadsdomstolen bör vara svenska medborgare.

Medborgarskapskravet regleras i 5 § LOA. Föreskriften om svenskt medborgarskap i 7 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. tas bort.

Marknadsdomstolen består av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. De utses av regeringen för viss tid.⁵⁷ Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister med erfarenhet som domare. De andra särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter (se avsnitt 6.10.1). Samtliga ledamöter (och ersättare) får anses inneha eller utöva domartjänst och

⁵⁷ Ordföranden förordnas för sex år och övriga ledamöter för cirka två år.

skall således vara svenska medborgare enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Medborgarskapskrav för ledamöterna föreskrivs även i lag.⁵⁸

Av avsnitt 11.8.4 framgår att vi anser att kravet på svenskt medborgarskap för lagfarna domare och särskilda ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol bör behållas. Enligt vår uppfattning bör samma behörighetskrav gälla för ledamöterna i Marknadsdomstolen. De bör således alltjämt vara svenska medborgare.

I ovan nämnda avsnitt föreslår vi att föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om att endast svenska medborgare får inneha eller utöva domartjänst ersätts med en föreskrift som enbart ställer krav på svenskt medborgarskap för ordinarie domare. Vi föreslår vidare att krav på svenskt medborgarskap för andra domare regleras i en ny bestämmelse i 5 § LOA. Eftersom det inte finns några ordinarie domare i Marknadsdomstolen, innebär vårt förslag att medborgarskapskravet för ledamöterna i Marknadsdomstolen fortsättningsvis kommer att följa av LOA. För att undvika dubbelreglering bör medborgarskapskravet i 7 § lagen om marknadsdomstol m.m. tas bort.

11.8.9 Ledamöter i Arbetsdomstolen

Kommitténs bedömning och förslag: Ledamöterna i Arbetsdomstolen bör vara svenska medborgare.

Medborgarskapskravet regleras i 5 § LOA. Föreskriften om svenskt medborgarskap i 3 kap. 1 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister tas bort.

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt 17 andra ledamöter. Ledamöter (och ersättare) förordnas av regeringen för tre år. Ordförande och vice ordförande skall vara lagfarna och ha erfarenhet som domare, tre ledamöter skall ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden och övriga ledamöter företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen, s.k. intresserepresentanter (se avsnitt 6.10.2). Samtliga ledamöter (och ersättare) får anses inneha eller utöva domartjänst och skall således vara svenska medborgare enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Medborgarskapskrav för ledamöterna föreskrivs även i lag.⁵⁹

Såsom tidigare redovisats (avsnitt 11.8.4.) anser vi att lagfarna domare och särskilda ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol alltjämt bör vara svenska medborgare. Enligt vår

⁵⁸ 7 § lagen om marknadsdomstol m.m.

⁵⁹ 3 kap. 1 § andra stycket lagen om rättegången i arbetstvister.

uppfattning bör samma behörighetskrav ställas för ledamöterna i Arbetsdomstolen. Medborgarskapskravet bör även omfatta intresse-representanterna. Enligt vår bedömning kan de inte jämföras med nämndemän och jurymän, vilka deltar i rätten i egenskap av representanter för allmänheten. Samtliga ledamöter i Arbetsdomstolen bör således alltför vara svenska medborgare.

Vi föreslår i avsnitt 11.8.4 att föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om att endast svenska medborgare får inneha eller utöva domartjänst ersätts med en föreskrift som enbart avser krav på svenskt medborgarskap för ordinarie domare. Medborgarskapskrav för andra domare bör regleras i 5 § LOA. Eftersom det inte finns några ordinarie domare i Arbetsdomstolen innebär vårt förslag att medborgarskapskravet för ledamöterna fortsättningsvis kommer att regleras i LOA. För att undvika dubbelreglering bör kravet på svenskt medborgarskap i 3 kap. 1 § andra stycket lagen om rättegången i arbetstvister tas bort.

11.8.10 Ledamöter och föredragande i Patentbesvärsträtten

Kommitténs bedömning och förslag: Ledamöterna i Patentbesvärsträtten bör alltför vara svenska medborgare. Däremot är det inte sakligt motiverat att ställa krav på svenskt medborgarskap för föredragande i Patentbesvärsträtten.

Medborgarskapskravet för patenträttsråd som är ordinarie domare regleras i 11 kap. 9 § tredje stycket RF och för övriga patenträttsråd i 5 § LOA. Föreskriften om krav på svenskt medborgarskap för ledamot i Patentbesvärsträtten i 7 § första stycket lagen (1977:729) om Patentbesvärsträtten tas bort.

I Patentbesvärsträtten finns patenträttsråd som skall vara tekniskt kunniga eller lagfarna. Patenträttsråden utnämns av regeringen, varav cirka hälften med fullmakt.⁶⁰ Regeringen förordnar ett av de lagfarna patenträttsråden att vara domstolens ordförande. Patenträttsråden innehar domartjänst och skall således vara svenska medborgare enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Medborgarskapskravet uppställs också i lag. I 7 § första stycket lagen om Patentbesvärsträtten föreskrivs att ledamot i Patentbesvärsträtten skall vara svensk medborgare. Av andra

⁶⁰ Såväl lagfarna som tekniskt kunniga patenträttsråd utses med fullmakt. Enligt uppgift från Justitiedepartementet pågår en översyn av patenträttsrådets förordnanden. Syftet är att samtliga patenträttsråd skall utses med fullmakt i framtiden.

stycket samma lagrum framgår att kravet på svenskt medborgarskap även gäller för föredragande hos Patentbesvärsrätten som inte är ledamot.

Såsom tidigare redovisats (avsnitt 11.8.4.) anser vi att lagfarna domare och särskilda ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol fortfarande skall vara svenska medborgare. Enligt vår uppfattning bör samma behörighetskrav ställas för ledamöterna i Patentbesvärsrätten. För de patenträttsråd som är ordinarie domare kommer medborgarskapskravet alltjämt att regleras i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Medborgarskapskravet för övriga patenträttsråd följer istället av en ny bestämmelse i 5 § LOA. För att undvika dubbelreglering bör föreskriften om svenskt medborgarskap för ledamöterna i Patentbesvärsrätten i 7 § första stycket lagen om Patentbesvärsrätten tas bort.

För närvarande finns det inga fast anställda föredraganden i Patentbesvärsrätten. Målen föredras av ledamöterna. Det förekommer dock att Patentbesvärsrätten tillfälligt anlitar föredragande med specialkunskaper inom det tekniska området. Föredragande i Patentbesvärsrätten som inte adjungeras som ledamot⁶¹ har inte några dömande uppgifter. I avsnitt 11.8.7 föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap för särskild föredragande i allmän förvaltningsdomstol tas bort. Enligt vår uppfattning bör samma behörighetsvillkor gälla för föredragande i Patentbesvärsrätten som för föredragande i allmän förvaltningsdomstol. Det bör således inte ställas krav på svenskt medborgarskap för föredragande i Patentbesvärsrätten. Vårt förslag till ändring av 7 § första stycket lagen om Patentbesvärsrätten innebär att medborgarskapskravet för föredragande automatiskt faller bort.

Slutligen bör det noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att bl.a. ta ställning till om Patentbesvärsrättens verksamhet helt eller delvis kan överföras till Stockholms tingsrätt (se avsnitt 6.10.3). Utredningsuppdraget skall redovisas senast före utgången av år 2000.

⁶¹ Som adjungerad ledamot i Patentbesvärsrätten får bl.a. den förordnas som har tjänstgjort under sammanlagt minst sex månader som tekniskt kunnig föredragande eller som lagfaren föredragande i Patentbesvärsrätten (18 a § förordningen [1988:346] med instruktion för Patentbesvärsrätten).

11.9 Domstolsliknande nämnder m.m.

11.9.1 Ledamöter i hyres- och arrendenämnder

Kommitténs bedömning: Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i hyres- och arrendenämnderna är sakligt motiverat. Någon ändring föreslås inte.

Arrendenämnd respektive hyresnämnd består i regel av en lagfaren ordförande och två intresserepresentanter (se avsnitt 6.10.4). Ledamöterna skall vara svenska medborgare.⁶²

Arrendenämnderna och hyresnämnderna står under Domstolsverkets tillsyn och har i viss utsträckning domstolsliknande uppgifter. Nämnderna avgör bl.a. tvister mellan enskilda som rör arrende-, hyres- eller bostadsrättsfrågor. De flesta beslut som arrendenämnd meddelar kan en part klandra genom att väcka talan vid fastighetsdomstol mot den andre parten. Hyresnämnds beslut får med vissa undantag överklagas till Svea hovrätt.

1997 års hyreslagstiftningsutredning föreslog i sitt betänkande Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål (SOU 1999:15) bl.a. att nämnderna skulle avskaffas och att merparten av de ärenden som handläggs av nämnderna skulle överföras till domstol. Eftersom ett relativt stort antal remissinstanser framförde invändningar mot organisationsförslagen ansåg regeringen att förslagen i huvudsak inte borde genomföras. Regeringen avser i stället att under år 2001 remittera ett förslag som administrativt knyter hyres- och arrendenämnderna till tingsrätterna vid de nuvarande orterna. Genom en sådan lösning kan, enligt regeringen, särdragen i nämndernas verksamhet bibehållas samtidigt som deras judiciella och administrativa bärkraft kan förbättras genom den administrativa samordningen med tingsrätten på orten.⁶³

Av 31 § förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion framgår att ordföranden i hyresnämnd (hyresråd) och andra anställda är skyldiga att i den utsträckning arbetsuppgifterna tillåter det tjänstgöra i hovrätten eller vid tingsrätt under hovrätten. Bestämmelsen gäller även för ordföranden och andra anställda i arrendenämnd. Vid administrativ samordning mellan hyres- och arrendenämnd samt tingsrätt framstår det som angeläget att ordförandena i hyres- och arrendenämnd även är behöriga att tjänstgöra vid tingsrätt och i hovrätt.

⁶² 2 § tredje stycket och 5 § tredje stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

⁶³ Skr. 1999/2000:106 s. 59.

Enligt vår bedömning bör samma behörighetsvillkor gälla för hyresråd som för lagfaren domare vid domstol. Eftersom intresse-representanterna har samma maktbefogenheter som råden bör även de vara svenska medborgare (jfr sammansättningen i Arbetsdomstolen avsnitt 11.8.9). Kravet på svenskt medborgarskap för ledamot i arrendenämnd och i hyresnämnd får således alltjämt anses sakligt motiverat.

11.9.2 Ledamöter i Rättshjälpsnämnden

Kommitténs bedömning och förslag: Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Rättshjälpsnämnden är inte sakligt motiverat. Föreskriften härom i 48 § första stycket rättshjälpslagen (1996:1619) tas bort.

Rättshjälpsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, två ledamöter som skall vara advokater samt ytterligare två ledamöter. Samtliga ledamöter skall vara svenska medborgare (se avsnitt 6.10.5).

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Rättshjälpsnämnden överprövar Rättshjälpsmyndighetens beslut i rättshjälpsfrågor enligt rättshjälpslagen. Nämndens beslut får inte överklagas. Om ett mål eller ärende rörande den rättsliga angelägenheten pågår vid domstol beslutar dock domstolen i rättshjälpsfrågorna.

Rättshjälpsnämndens anknytning till det allmänna domstolsväsendet utgör i sig inte tillräckligt skäl att behålla kravet på svenskt medborgarskap. De frågor som nämndens ledamöter har att ta ställning till är inte jämförbara med den dömande verksamhet som utövas av domstolarna. Enligt vår uppfattning utgör inte Rättshjälpsnämndens verksamhet sådan myndighetsutövning som motiverar krav på svenskt medborgarskap. Beträffande det förhållandet att ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare hänvisar vi till vad som sägs i avsnitt 11.9.7. Vidare bör noteras att vi föreslår att kravet på svenskt medborgarskap eller medborgarskap i en annan stat inom EU eller EES för antagning till Sveriges advokatsamfund avskaffas (se avsnitt 12.1).

Sammanfattningsvis anser vi att det saknas godtagbara sakliga skäl att behålla medborgarskapskravet för ledamöterna i Rättshjälpsnämnden. Föreskrifter om svenskt medborgarskap i 48 § första stycket rättshjälpslagen bör därför tas bort.

11.9.3 Ledamöter i Statens va-nämnd

Kommitténs bedömning: Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Statens va-nämnd är sakligt motiverat. Någon ändring föreslås därför inte.

Statens va-nämnd är en myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Nämnden består av ordföranden, som skall vara lagfaren och ha erfarenhet som domare, samt fem andra ledamöter med sakkunskap inom andra områden än det juridiska (se avsnitt 6.10.6). Samtliga ledamöter skall vara svenska medborgare. Detta följer av såväl 11 kap. 9 § tredje stycket RF som 4 § lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Nämnden är specialforum för tvistemål enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Härutöver har nämnden att tillhandagå domstolar och vissa andra myndigheter med yttrande i va-frågor och frågor om vattenförsörjning genom allmänna värmesystem. Nämndens beslut överklagas hos Svea hovrätt och målet prövas av hovrätten i dess sammansättning som miljööverdomstol.

Mot bakgrund härav kan de uppgifter som åvilar ledamöterna i Statens va-nämnd i viss utsträckning jämföras med dömande verksamhet vid domstol. Enligt vår bedömning bör samma behörighetsvillkor gälla för ledamöterna i Statens va-nämnd som för lagfaren domare och särskilda ledamöter vid domstol. Detta stämmer också väl överens med vår bedömning av medborgarskapskravet för ledamöter i hyres- och arrendenämnderna (avsnitt 11.9.1).

Av avsnitt 11.7.4 framgår att vi anser att kravet på svenskt medborgarskap för bl.a. ledamot av myndighet som lyder omedelbart under regeringen inte bör regleras i grundlag. Vi föreslår att det istället ankommer på regeringen att föreskriva eller för särskilda fall besluta härom, enligt förutsättningar som anges i den av oss föreslagna lydelsen av 6 § LOA (se avsnitt 11.4).

Av tidigare anförda skäl bör emellertid ledamöterna i Statens va-nämnd alltjämt vara svenska medborgare. Medborgarskapskravet bör även fortsättningsvis regleras i lagen om Statens va-nämnd.

11.9.4 Dispaschör enligt sjölagen

Kommitténs bedömning: Dispaschör enligt sjölagen (1994:1009) bör vara svensk medborgare. Någon ändring föreslås inte.

En dispaschör enligt sjölagen handlägger frågor om s.k. gemensamt haveri och sjöförsäkringstvister som första instans (se avsnitt 6.10.7). Överklagande sker till tingsrätt och följer därefter vanlig instansordning. Det finns en dispaschör och en biträdande dispaschör för hela riket. Som behörighetskrav gäller bl.a. att de skall vara lagfarna och svenska medborgare.⁶⁴ Verksamheten står under Domstolsverkets tillsyn.

Dispaschören har uppgifter som ligger på gränsen mellan de som åvilar en domstol och en förvaltningsmyndighet. Med hänsyn till verksamhetens karaktär bör samma behörighetskrav gälla för dispaschören som för en lagfaren domare. Mot bakgrund härav får medborgarskapskravet för dispaschören alltså anses sakligt motiverat.

11.9.5 Gode män vid fastighetsbildningsförrättning

Kommitténs bedömning: Det är inte sakligt motiverat att ställa krav på svenskt medborgarskap för de gode männen vid fastighetsbildningsförrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Vårt förslag att ta bort medborgarskapskravet för nämndemän, medför att det indirekta medborgarskapskravet i fastighetsbildningslagen för gode män automatiskt faller bort.

Vid fastighetsbildningsförrättning består lantmäterimyndigheten av en förrättningslantmätare och under vissa förutsättningar två gode män (se avsnitt 6.10.8). De gode männen, som utses genom val av kommunfullmäktige, skall vara valbara till nämndemän. Härav följer att de skall vara svenska medborgare.⁶⁵

I avsnitt 11.8.5 föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän tas bort. Vårt förslag medför således att det indirekta medborgarskapskravet för gode män automatiskt faller bort. Vi ser inte något skäl till att upprätthålla kravet enbart för de gode männen. I sammanhanget bör också noteras att det inte ställs krav på att förrättningslantmätare skall vara svenska medborgare.

⁶⁴ 15 § förordningen (1975:932) om dispaschörsinstruktion.

⁶⁵ 4 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen jfr 4 kap. 6 § första stycket RB.

11.9.6 Synemän vid arrendesyn

Kommitténs bedömning och förslag: Kravet på svenskt medborgarskap för synemän vid arrendesyn enligt jordabalken är inte sakligt motiverat. Föreskriften härom i 2 § förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken tas bort.

Synemän vid arrendesyn enligt jordabalken skall vara förtrogna med arrende- och jordbruksförhållandena i länet och utses bland personer som av länsstyrelse har förklarats behöriga att hålla syn (se avsnitt 6.10.9). De skall vara svenska medborgare.⁶⁶

Vid utformningen av behörighetsvillkoren för synemän gjordes en jämförelse med vad som gällde för nämndemän.⁶⁷ Såsom tidigare framgått föreslår vi att medborgarskapskravet för nämndemän tas bort (avsnitt 11.8.5). Mot bakgrund härav och då det i övrigt saknas sakligt godtagbara skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap, anser vi att medborgarskapskravet för synemän bör tas bort.

11.9.7 Krav på domarkompetens för anställningar och uppdrag utanför domstolarna

Kommitténs bedömning: I lagstiftningssammanhang bör det 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.

Krav på svenskt medborgarskap för offentliga anställningar och uppdrag framgår i flera fall endast indirekt genom att det i lag eller förordning föreskrivs att befattningshavaren skall vara eller ha varit lagfaren alternativt ordinarie domare. Av vår schematiska översikt (avsnitt 6.1.2) framgår att krav på svenskt medborgarskap för ordförande, vice ordförande och tillfällig ersättare i övervakningsnämnd samt ordförande i Kriminalvårdsnämnden följer av att nämnda befattningshavare skall vara eller ha varit domare som omfattas av föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om innehav eller utövande av domartjänst. Sådana krav ställs också för ordförande i Rätts-hjälpsnämnden och i Statens va-nämnd (se även avsnitt 11.9.2 och

⁶⁶ 2 § förordningen om synemän enligt 9 kap. jordabalken.

⁶⁷ Se redovisning i avsnitt 6.10.9.

11.9.3). Krav på att ordförande eller annan ledamot skall vara eller ha varit sådan domare förekommer även i andra fall än de som framgår av vår kartläggning. Exempelvis skall ordförande i Skolväsendets överklagandenämnd vara jurist och ha erfarenhet som domare⁶⁸ och ledamöterna i Partibidragsnämnden skall inneha eller innehaft ordinarie tjänst som domare.⁶⁹

Det primära syftet med nämnda föreskrifter är givetvis att befattningshavaren har den kompetens som följer av att han eller hon är eller har varit domare och inte att anställningen eller uppdraget bör förbehållas svenska medborgare. Frågan om kravet på domarkompetens är befogat ligger inte inom ramen för vårt uppdrag.

Eftersom lika rättigheter och skyldigheter i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare oavsett medborgarskap, vill vi dock framhålla vikten av att man i lagstiftningssammanhang är uppmärksam på att föreskrifter om domarkompetens som behörighetskrav för offentliga anställningar och uppdrag stänger ute utlänningar från sådana anställningar och uppdrag. Behörighetskravet bör, om annan kompetens kan anses likvärdig, utformas så att även utlänningar kan komma ifråga för anställningarna och uppdragen.

11.10 Anställningar inom åklagarväsendet

Kommitténs bedömning och förslag: Kravet på svenskt medborgarskap för anställning som åklagare är sakligt motiverat eftersom de uppgifter åklagare fullgör är viktiga för den svenska rättsstaten och innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Någon ändring föreslås därför inte.

De medborgarskapskrav som finns i 13 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och i 14 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren tas bort.

Det indirekta krav på svenskt medborgarskap som tidigare fanns för antagning som åklagaraspirant genom kravet på notariemeritering görs uttryckligt i åklagarförordningen (1996:205).

Att endast svensk medborgare får ha en anställning som åklagare följer av 5 § LOA (se avsnitt 6.11). Motivet bakom kravet på svenskt medborgarskap är bl.a. hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare (prop. 1974:174 s. 73 ff, se avsnitt 6.4).

⁶⁸ 1 kap. 14 § andra stycket skollagen (1985:1100).

⁶⁹ 13 § lagen (1972:625) första stycket om statligt stöd till politiska partier.

Ett brottmål vid allmän domstol inleds i allmänhet genom att en åklagare väcker åtal mot en tilltalad. I själva brottmålsprocessen är det sedan åklagaren som för det allmänna talan. Åklagarens uppgifter som företrädare för staten och allmänna intressen är förknippade med straffrättskipningen och hänsynen till dessa intressen kräver inte enbart att den som förövat brott fälls till ansvar utan även att inte någon oskyldig drabbas av straff.⁷⁰ Detta anses grundläggande för all åklagarverksamhet. Åklagarverksamheten är således av stor vikt för den svenska rättsstaten.

Åklagare har enligt RB befogenhet att besluta om frihetsberövande (se t.ex. 24 kap. 6-8 §§ RB). Vidare är de allmänna åklagarna (se 7 kap. 1 § RB) bl.a. skyldiga att på uppdrag väcka och utföra åtal som har beslutats av JK eller av JO samt att i övrigt lämna dem det biträde de begär (14 § åklagarförordningen [1996:205]).

Riksåklagaren har uppgett att rättsväsendet brukar betraktas som en av kärnverksamheterna inom den statliga sektorn och att om medborgarskapet alls skall anses ha någon betydelse, så är det inom dessa kärnområden. Endast ett fåtal åklagartjänster är säkerhetsklassade.⁷¹

Enligt vår mening är den bedömning vi gör beträffande krav på svenskt medborgarskap såvitt gäller poliser (se avsnitt 11.11.1) ett skäl att kräva svenskt medborgarskap även för anställning som åklagare. Om polis beslutat om gripande skall åklagaren pröva om den som gripits alltjämt skall vara frihetsberövad, dvs. anhållas (se 24 kap. 8 § andra stycket RB). Normalt leder dessutom åklagare förundersökning rörande brott som hör under allmänt åtal (se 23 kap. 3 § RB), dvs. han eller hon är i detta avseende att betrakta som överordnad de poliser som utreder brottet.

Med hänsyn till vad som sagts ovan är det vår mening att kravet på svenskt medborgarskap för åklagare i 5 § LOA är sakligt motiverat, eftersom de uppgifter åklagare fullgör är viktiga för den svenska rättsstaten och innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden.

Eftersom åklagare skall vara svensk medborgare bör även den som antas som åklagaraspirant vara svensk medborgare (jfr vår bedömning avseende aspiranter i hovrätt och kammarrätt, avsnitt 11.8.7). Kravet på svenskt medborgarskap för åklagaraspiranter är idag indirekt; det följer av kravet på notariemeritering i 24 § åklagarförordningen (1996:205). I

⁷⁰ Gärde m.fl., *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande med kommentarer*, 1949, s. 294. Se även Fitger, *Rättegångsbalken* 1, 7:3.

⁷¹ Skrivelse den 14 april 2000, dnr. 20000/0098. 69 befattningar inom åklagarorganisationen är säkerhetsklassade. Av dessa tillhör endast ett fåtal klass 1.

avsnitt 11.8.6 föreslår vi att kravet på svenskt medborgarskap för anställning som notarie tas bort. Det bör därför i åklagarförordningen föras in en uttrycklig föreskrift om krav på svenskt medborgarskap för antagning till åklagaraspirant. Detta innebär ingen förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

I avsnitt 6.11 redovisas vissa särskilda kategorier av åklagare, nämligen generaldirektören och avdelningschef vid Ekobrottsmyndigheten samt biträdande åklagare hos RÅ. Dessa skall enligt 5 § LOA vara svenska medborgare. Eftersom generaldirektören är chef för en myndighet omedelbart under regeringen gäller beträffande denna anställning även vad som sägs generellt i avsnitt 11.7.4. Den rent administrativa delen av de arbetsuppgifter avdelningschef utför motiverar i sig inget krav på svenskt medborgarskap. Avgörande i denna fråga är den verksamhet som utförs i egenskap av åklagare. De medborgarskapskrav som finns i 13 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och i 14 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren är därför onödiga och bör tas bort.

11.11 Anställningar och uppdrag inom polisväsendet

11.11.1 Polisman

Kommitténs bedömning: Kravet på svenskt medborgarskap för anställning som polis är sakligt motiverat bl.a. eftersom verksamheten utgör myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Någon ändring föreslås därför inte.

Polisens arbete syftar, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Polisverksamheten har således avgörande betydelse för upprätthållandet av nationens inre ordning och säkerhet.

Att endast svensk medborgare har anställning som polis följer av 5 § LOA. I avsnitt 6.12 räknas upp vilka personalkategorier som är att anse som poliser. Motivet bakom kravet på svenskt medborgarskap är

bl.a. hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet, att endast svenska medborgare skall kunna fatta beslut som rör enskildas rättsliga ställning (prop. 1974:174 s. 73 ff, se avsnitt 6.4).

Rikspolisstyrelsen (RPS) anser att kravet på medborgarskap bör finnas kvar med hänsyn bl.a. till de maktbefogenheter som poliser har, främst att utöva våld mot landets befolkning, och till att poliser kan ha tillgång till känslig information rörande rikets säkerhet. RPS anser inte att det är motiverat med differentiering mellan olika kategorier av poliser.

Enligt vår uppfattning bör de olika kategorierna av poliser behandlas på ett enhetligt sätt. Ett slopande av det generella kravet på svenskt medborgarskap och ett system där t.ex. tillgången till känslig information är förbehållen endast vissa tjänster eller endast svenska medborgare, skulle medföra organisatoriska problem och svårigheter i befordringsgång etc.

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bl.a. om han eller hon möts av våld eller hot om våld eller om det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (10 § polislagen [1984:387]). Poliser har även i övrigt befogenheter som omsatta i praktiken innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Detta, liksom polisverksamhetens funktion för den allmänna ordningen och säkerheten, talar enligt vår mening för att det även framdeles ställs krav på att poliser är svenska medborgare. Att notera i detta sammanhang är att, även om det inte finns några exakta uppgifter eftersom ansvaret för att en anställning placeras i säkerhetsklass ligger hos de enskilda polismyndigheterna, flertalet polistjänster torde vara placerade i säkerhetsklass.

Varje polismyndighet är enligt beredskapsförordningen (1993:242) beredskapsmyndighet, dvs. en myndighet vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. En sådan myndighet skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Vidare skall varje polismyndighet enligt 12 § polisförordningen (1998:1558) upprätta planer för polisens insatser vid särskilda händelser och för polisens insatser vid skyddet av viktigare objekt i polisdistriktet. Detta innebär att polisman kan behöva ha kännedom om förhållanden som är viktiga för totalförsvaret. Även denna omständighet talar enligt vår mening för att det för anställning som polisman ställs krav på svenskt medborgarskap.

Vidare följer av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig att varje polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning som regeringen föreskriver. Poliser har även enligt annan

lagstiftning uppgifter inom totalförsvaret. Personer som ingår i en parts styrka i väpnad konflikt brukar kallas *kombattanter*. Enligt den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, en del av folkrätten, är endast kombattanter berättigade att direkt delta i fientligheter och det är endast de som tillhör denna personkategori som får anfallas eller tas till fånga som krigsfångar. I den mån poliser deltar i totalförsvarsverksamhet är de således kombattanter. Enligt regeringen föreligger inte något folkrättsligt hinder mot att använda poliser - eller vissa delar av polisen - som en väpnad styrka för det direkta väpnade försvaret av landet. Övriga parter i konflikten skall dock underrättas om denna användning.⁷²

Kombattantutredningen överlämnade i september 1998 sitt betänkande Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) vari utredningen förordar att yrkespolismän och beredskapspolismän inte skall ha kombattantstatus utan i stället skall ha permanent status i väpnad konflikt; polismän skall alltså inte användas för det direkta väpnade försvaret av vårt land. Utredningen framhåller att dess förslag om polismäns folkrättsliga status har bedömts med utgångspunkt i folkrättens kombattantbegrepp. Enligt en i princip helt enig remissopinion är det inte önskvärt att vårt land fortsättningsvis använder sig av modellen med tillfällig kombattantstatus och tillfälliga kombattanter.

Regeringen gav i juni 1999 RPS och Försvarsmakten i uppdrag att klarlägga behovet av polisens insatser i det militära försvaret inför och i krig (väpnad konflikt).⁷³ Av redovisningen av uppdraget framgår att myndigheterna är oense i frågan; Försvarsmakten förordar att polisen skall ha kombattantstatus, medan RPS förespråkar att polisen skall ha civil status enligt folkrätten vid väpnad konflikt.⁷⁴ Kombattantutredningens betänkande och frågan om polisens eventuella kombattantstatus bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om polisen även fortsättningsvis skall ha uppgifter inom totalförsvaret är detta en ytterligare omständighet som talar för att det, med hänsyn till rikets säkerhet, ställs krav på svenskt medborgarskap för poliser.

Med hänsyn till vad som sagts ovan är det vår bedömning att polisverksamheten innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden och att det därför är motiverat med krav på svenskt medborgarskap. I viss mån är kravet motiverat även utifrån hänsynen till rikets säkerhet. Kravet på svenskt

⁷² Regeringsbeslut 29, 1999-06-23, Fö1999/1498/RS.

⁷³ Se föregående not.

⁷⁴ Skrivelse den 28 januari 2000, dnr. HKV 23 200:601 39 respektive POB 050-3192/99.

medborgarskap för anställning som polis enligt 5 § LOA bör således finnas kvar.

11.11.2 Ledamöter i polisstyrelser och polisnämnder

Kommitténs bedömning: Kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som ledamot eller suppleant i polisstyrelse eller polisnämnd är sakligt motiverat bl.a. eftersom verksamheten innefattar myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Någon ändring föreslås därför inte.

För ledningen av varje polismyndighet skall finnas en *polisstyrelse* som består av polismyndighetens chef och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Polisstyrelsen får inrätta en eller flera *polisnämnder* för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I en polisnämnd skall ingå antingen polischefen eller den ställföreträdande polischefen och det antal övriga ledamöter (5-10) som polisstyrelsen bestämmer. Ledamöterna i polisstyrelsen utom polischefen utses av regeringen medan ledamöterna i polisnämnd utses av polisstyrelsen. För samtliga ledamöter skall lika många suppleanter utses. Ledamöter och suppleanter skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige (se avsnitt 6.12).

Polisstyrelsen skall särskilt se till bl.a. att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten och att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav. Polisstyrelsen avgör viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi, viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation och andra frågor som länspolismästaren hänskjuter till styrelsen (3 kap. 2 § polisförordningen).

Polisnämndens uppgifter bestäms av polisstyrelsen. Sådana uppgifter kan vara viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi och viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation (3 kap. 5 § polisförordningen).

Polisstyrelsen och även polisnämnd fattar övergripande beslut i viktiga ärenden. Som framgår av det sagda har både polisstyrelse och polisnämnd mycket stora befogenheter att besluta om polisverksamhet. Från att ha haft en i huvudsak rådgivande ställning har styrelsen fått en mer aktiv funktion inriktad på att styra verksamheten. Polisstyrelsen har numera också möjlighet att besluta i frågor som rör operativ

verksamhet, utom när det gäller polisledning i särskilda fall (3 kap. 2 § första stycket tredje punkten polisförordningen).⁷⁵

Även polismyndighet kan ha uppgifter som rör viktiga frågor om dels planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi, dels polismyndighetens organisation. Det kan förutom planeringen och inriktningen av den ordinarie verksamheten bl.a. röra sig om försvars- och beredskapsplanläggning. En polismyndighet skall i första hand vara ett ledningsorgan för polisverksamheten inom myndighetens ansvarsområde. Ärenden som ankommer på polisstyrelsen skall i viss utsträckning kunna beredas av myndigheten innan de tas upp i styrelsen för avgörande. Som ett riktmärke har angetts att en polismyndighet skall ges ett faktiskt inflytande över det allmänpolisiära frågorna inom myndighetens område.⁷⁶

Varje polismyndighet är enligt beredskapsförordningen (1993:242) beredskapsmyndighet, dvs. en myndighet vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. En sådan myndighet skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Vidare skall varje polismyndighet enligt 12 § polisförordningen upprätta planer för polisens insatser vid särskilda händelser och för polisens insatser vid skyddet av viktigare objekt i polisdistriktet.

Vi gjorde i föregående avsnitt bedömningen att den verksamhet som bedrivs av polismän utgör myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden och att det bl.a. därför är motiverat med krav på svenskt medborgarskap. Samma skäl motiverar enligt vår mening krav på svenskt medborgarskap även för ledamöter (och suppleanter) i polisstyrelserna och polismyndigheterna. Någon ändring föreslås därför inte.

⁷⁵ Se även Berggren/Munck, *Polislagen - en kommentar*, 3 uppl., 1998, s. 44 f.

⁷⁶ A. a. s. 47.

11.12 Anställningar och uppdrag med anknytning till Försvarsmakten

Kommitténs bedömning: Militära anställningar, inskrivningsnämnderna vid totalförsvarets pliktverk, den militära grundutbildningen för kvinnor, de frivilligt försvarsverksamma och tjänstgöringen i hemvärnet har sådan anknytning till lagen om totalförsvarsplikt att medborgarskapskraven inte kan prövas inom ramen för vårt uppdrag.

När det gäller ledamöter i Riksvärderingsnämnden och i de lokala värderingsnämnderna enligt förfogandelagen, är kravet på svenskt medborgarskap motiverat utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring föreslås därför inte.

I 5 § LOA föreskrivs att endast svenska medborgare får ha en militär anställning. Bakgrund och motiv till regleringen redovisas i avsnitt 6.4.

I avsnitt 6.13.1-6.13.5 redovisas vissa anställningar och uppdrag som har anknytning till den militära delen av totalförsvaret, dvs. verksamhet som i ett eller annat avseende kan sägas lyda under den högsta militära myndigheten (frånsett regeringen), nämligen Försvarsmakten. De anställningar och uppdrag som redovisas är:

- ledamöter i Riksvärderingsnämnden och de lokala värderingsnämnderna enligt förfogandelagen,
- ledamöter i inskrivningsnämnderna vid Totalförsvarets pliktverk,
- militär grundutbildning för kvinnor,
- frivilligt försvarsverksamma och
- tjänstgöring i hemvärnet.

Kravet på svenskt medborgarskap för angivna anställningar/uppdrag följer av särskilda föreskrifter. I något fall - ordförande och ersättare för denne i inskrivningsnämnd - följer kravet på svenskt medborgarskap redan av 5 § LOA, eftersom dessa måste vara militärer.

Gemensamt för militära anställningar (5 § LOA) samt dessa kategorier anställningar och uppdrag är att de ingår som viktiga delar i totalförsvaret. Enligt våra direktiv är frågor om medborgarskap knutna till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt undantagna från vårt uppdrag. När det gäller att avgöra vilka frågor som knyter an till nämnda lag har vi utgått från syftet med regleringen. Enligt lagen är totalförsvaret en angelägenhet för hela befolkningen (1 §) och genom en totalförsvarsplikt skall totalförsvarets personalförsörjning tryggas (2 §). En totalförsvarspliktig är skyldig att bl.a. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (3 §). Sådan tjänstgöring fullgörs som värnplikt,

civilplikt eller allmän tjänsteplikt (4 §). Lagens syfte är således att genom totalförsvarsplikten trygga personalförsörjningen.

Att militärer eller personer med militär anställning har anknytning till lagen om totalförsvarsplikt förefaller självklart. Det medborgarskapskrav som beträffande personer med militär anställning följer av 5 § LOA kan därför inte prövas inom ramen för vårt uppdrag.

Totalförsvarets pliktverk skall bl.a. mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen om totalförsvarsplikt. Verkets verksamhet styrs således i stor utsträckning genom lagen. Det är vår bedömning att den verksamhet som utförs av ledamöterna i Totalförsvarets pliktverks inskrivningsnämnder har sådan anknytning till lagen om totalförsvarsplikt att medborgarskapskravet inte kan prövas inom ramen för vårt uppdrag.

Deltagande i militär grundutbildning för kvinnor, frivillig försvarsverksamhet och tjänstgöring i hemvärnet utgör ett komplement till skyldigheten att delta i totalförsvaret. Det som skiljer dessa verksamheter från verksamhet inom ramen för totalförsvarsplikten är just momentet av frivillighet. Likväl måste enligt vår bedömning ifrågasarande verksamheter ses som viktiga beståndsdelar i totalförsvarets personalförsörjning. Det är därför vår bedömning att verksamheterna har sådan anknytning till lagen om totalförsvarsplikt att medborgarskapskravet inte kan prövas inom ramen för vårt uppdrag.

Samma resonemang går enligt vår mening inte att föra beträffande verksamheten i Riksvärderingsnämnden eller de lokala värderingsnämnderna. Visserligen har verksamheten givetvis betydelse för totalförsvaret, men förfogande får ske för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av *egendom eller tjänster* medan totalförsvarsplikten avser att trygga *personalförsörjningen*. Enligt vår bedömning ingår det således i vårt uppdrag att pröva om kravet på svenskt medborgarskap beträffande ledamöter i värderingsnämnderna alltså är sakligt motiverat.

När det gäller ledamot i värderingsnämnd motiverades kravet på medborgarskap med att det låg i sakens natur att ledamotskap av värderingsnämnd kunde medföra kännedom bl.a. om förhållande av betydelse för rikets säkerhet (SOU 1975:65 s. 130, se avsnitt 6.13.1). Enligt vår uppfattning är detta skäl att behålla kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i Riksvärderingsnämnden och de lokala värderingsnämnderna. Någon ändring föreslås därför inte.

11.13 Anställningar vid kronofogdemyndigheterna

Kommitténs förslag: Kravet på svenskt medborgarskap tas bort för anställning som regionkronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, biträdande kronofogde, kronofogdeaspirant, kronokommissarie, kronoinspektör och kronoassistent.

Enligt 3 kap. 20 § i den nu gällande förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet, får endast den som är svensk medborgare anställas som regionkronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, biträdande kronofogde, kronofogdeaspirant, kronokommissarie, kronoinspektör eller kronoassistent.

Eftersom kravet infördes genom en förordning⁷⁷ saknas det sedvanliga förarbeten. I tiden ligger ändringen nära ikraftträdandet av 1974 års regeringsform och föreskrifterna i dess 11 kap. 9 § tredje stycke (se avsnitt 6.2). Enligt uppgift från Riksskatteverket (RSV) - chefsmyndighet inom exekutionsväsendet - kan en bidragande orsak till kravet på svenskt medborgarskap ha varit avskaffandet av överexekutorinstitutet, varigenom kronofogdemyndigheterna fick ökade maktbefogenheter, bl.a. genom ansvaret för fastighetsförsäljningen och - i överklagandehänseende - en position direkt under hovrätterna. Enligt RSV föranledde frågan om svenskt medborgarskap då inte någon debatt inom exekutionsväsendet och har därefter inte väckt någon uppmärksamhet.⁷⁸

RSV har i skrivelse vidare uppgett: Kronofogdemyndighetens (KFM) uppgifter har utvidgats efter det att kravet på svenskt medborgarskap infördes. Av intresse i detta sammanhang är att KFM från tingsrätterna tagit över handläggningen av betalningsförelägganden och handräckningar. Ansvaret hos tingsrätterna för dessa uppgifter låg på lagfaren personal. Det finns inte några krav på kronofogde- eller exekutiv kompetens för dessa uppgifter, trots att uppgifterna kan vara juridiskt krävande. Svårare mål om handräckning, som ju är högst påtaglig myndighetsutövning, handläggs nu av jurister såväl med som utan kronofogdekompetens. Det kan alltså i princip vara slumpen som avgör om det är en svensk medborgare som svarar för handläggningen. Det finns dock inte någonting som tyder på att krav på svenskt medborgarskap för dessa uppgifter skulle behöva ställas. Kravet på

⁷⁷ 27 a § i då gällande kronofogdeinstruktion (1965:687, i ifrågavarande del ändrad genom 1975:1330).

⁷⁸ Skrivelse 2000-03-20, dnr. 695-00/111.

medborgarskap synes inte ligga i linje med den allmänna utvecklingen mot ökad internationalisering. Det kan inte skönjas några säkerhetspolitiska eller andra mer övergripande risker om kravet slopas. För KFM:s myndighetsutövning kan den anställdes medborgarskap inte spela någon roll.⁷⁹

Eftersom, enligt vad vi erfarit från RSV, det i princip kan vara slumpen som avgör om det är en svensk medborgare som svarar för handläggningen av vissa ärenden hos KFM, kan enligt vår uppfattning de olika kategorierna av anställda vid kronofogdemyndigheterna svårligen behandlas annat än enhetligt.

Verksamheten vid kronofogdemyndigheterna är mindre ingripande än den verksamhet som bedrivs av t.ex. poliser, åklagare och domare. De maktbefogenheter KFM har utövas idag även av personal som inte är svenska medborgare. Vi anser med beaktande av vad som nu sagts att det integrationspolitiska målet att i största möjliga utsträckning uppnå likställdhet mellan svenska medborgare och utlänningar såvitt gäller statliga anställningar och uppdrag väger tyngre än de motiv som ligger bakom kravet på svenskt medborgarskap för ifrågavarande anställningar. Vi föreslår därför att 3 kap. 20 § förordningen med instruktion för exekutionsväsendet skall upphöra att gälla.

11.14 Överinspektör vid Elsäkerhetsverket

Kommitténs förslag: Kravet på svenskt medborgarskap för tjänst som överinspektör vid Elsäkerhetsverket tas bort.

Det saknas uttryckliga motiv för kravet på svenskt medborgarskap för tjänst som överinspektör vid Elsäkerhetsverket (se avsnitt 6.15.1). Överinspektören har i egenskap av chef för ett distrikt att utföra tillsyn av elektriska anläggningar inom Försvarsmakten, dvs. anläggningar som har betydelse för totalförsvaret. Enligt uppgift från Elsäkerhetsverket är de aktuella tjänsterna inte placerade i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). Enligt vår bedömning finns det därför inte heller skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap för tjänst som överinspektör vid Elsäkerhetsverket.

⁷⁹ Skrivelse 2000-03-20, dnr. 695-00/111.

11.15 Ledamöter i Oljekrisnämnden

Kommitténs bedömning: Medborgarskapskravet för ledamöter i Oljekrisnämnden är sakligt motiverat utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring föreslås därför inte.

Som framgår av avsnitt 6.15.2 handlägger Oljekrisnämnden frågor om ersättning för egendom som tas i anspråk med stöd av lagen. Förfogande enligt lagen kan innebära att staten tar i anspråk råolja eller oljeprodukter. Förfogande kan dock även innebära att ägare eller innehavare av sådan förnödenhet eller av fastighet, anläggning, transportmedel eller annan egendom åläggs att utöva den verksamhet som har samband med produktion, iståndsättande eller användning av egendomen inom ramen för hans eller hennes vanliga verksamhet eller med transport av egendomen. Liksom är fallet med värderingsnämnderna enligt förfogandelagen (se avsnitt 11.12) ligger det i sakens natur att ledamotskap av värderingsnämnd enligt oljekrislagen kan medföra kännedom bl.a. om förhållande av betydelse för rikets säkerhet. Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Oljekrisnämnden är därmed enligt vår bedömning sakligt motiverat. Eftersom medborgarskapskravet enligt vårt förslag inte längre kommer att följa av grundlag (se avsnitt 11.7.4) bör motsvarande krav i oljekrislagen behållas.

11.16 Säkerhetsklassade anställningar

Kommitténs förslag: Regeringen ger Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten i uppdrag att undersöka hur säkerhetsskyddslagen tillämpas. Med utgångspunkt från resultatet av undersökningen ses kravet på svenskt medborgarskap i 29 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) över.

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 säkerhet för det demokratiska statsskicket. De grundläggande bestämmelserna om säkerhetsskyddet finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Av 29 § säkerhetsskyddslagen följer att en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting får innehas endast av den som är svensk medborgare. Regeringen får i enskilda fall medge undantag från

kravet. Regleringen av säkerhetsskyddet och motivet bakom medborgarskapskravet i 29 § beskrivs närmare i avsnitt 6.16.

Försvarsmakten anser att kravet på svenskt medborgarskap enligt 29 § säkerhetsskyddslagen skall behållas; i vart fall om det är fråga om säkerhetsklassade anställningar hänförbara till Försvarsmakten. Myndigheten anser att säkerhetsklassningen kan ses som ett kvitto på att befattningshavaren på viss anställning får ta del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet upp till en viss nivå.⁸⁰

SÄPO har uppgett: Krav på svenskt medborgarskap uppställs i säkerhetsskyddslagen endast beträffande anställningar, inte uppdrag. Regeringen har möjlighet att besluta om undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Dispens har meddelats endast i enstaka fall. Att svenskt medborgarskap krävs för anställning men inte uppdrag kan möjligen bero på att en anställd får del av information under ett större antal år.⁸¹

Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.16.1 finns det 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. I samtliga fall rör det sig således om information som är av betydelse för rikets säkerhet, såvitt gäller de två första säkerhetsklasserna av synnerlig betydelse.

Vi är i likhet med de flesta bedömare av uppfattningen att det är nödvändigt med någon form av kontroll av pålitligheten från säkerhets-synpunkt i fråga om personer med befattningar av betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet är ett viktigt och ofrånkomligt inslag i skyddet för vårt statsskick och för vårt oberoende i förhållande till andra stater. I detta avseende spelar 29 § säkerhetsskyddslagen en viktig roll åtminstone när det gäller de högre säkerhetsklasserna. Att anställningar i staten, kommun och landsting i säkerhetsklasserna 1 och 2 även framdeles skall vara förbehållna svenska medborgare ser vi som motiverat utifrån tillgången till information som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Frågan är om det är möjligt eller finns anledning att öppna upp sådana anställningar inom säkerhetsklass 3. Ett argument för en

⁸⁰ Minnesanteckningar 1999-11-09 och skrivelse 1999-12-14 HKV 10 700:75123.

⁸¹ Minnesanteckningar 1999-11-09.

öppning är att eventuellt behov av utländsk arbetskraft kan få genomslag i enskilda fall. Regeringen har visserligen enligt 29 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen möjlighet att i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Huvudregeln innebär dock särbehandling av utlänningar.

Det finns inga aktuella data beträffande antalet säkerhetsklassade anställningar eller vilken verksamhet som hänförs till de separata säkerhetsklasserna. Det har inom ramen för vårt arbete inte varit möjligt att göra en undersökning för att få fram aktuella uppgifter. Enligt uppgift från SÄPO pågår en undersökning av antalet säkerhetsklassningar och vilken verksamhet som säkerhetsklassats. Undersökningen kommer enligt uppgift från SÄPO dock inte att kunna slutföras före utgången av innevarande år.

Enligt en enkätundersökning som SÄPO-kommittén lät utföra våren 1989 fanns det då cirka 1.000 tjänster i (motsvarande) säkerhetsklass 1, 10.000 i (motsvarande) säkerhetsklass 2 och 400.000 i (motsvarande) säkerhetsklass 3 (SOU 1990:51 s. 233⁸²). Regeringen konstaterade i februari 1996 att när det gäller antalet skyddsklassade tjänster torde inte några mer betydande förändringar ha skett sedan SÄPO-kommitténs arbete avslutades.⁸³

Av den på uppdrag av SÄPO-kommittén år 1989 utförda undersökningen framgick att den helt övervägande delen av tjänsterna i säkerhetsklass 3 var hänförliga till försvaret och krigsplaceringen av värnpliktiga. Sannolikt bedriver även idag en stor del av de som säkerhetsklassats i kategori 3 militär eller annan verksamhet med direkt anknytning till totalförsvaret. På grund av neddragningarna inom krigsorganisationen under senare år är dock sannolikt antalet tjänster i säkerhetsklass 3 mindre idag. Vidare är i princip samtliga av landets drygt 16.000 poliser⁸⁴ säkerhetsklassade. Det övervägande flertalet av dessa torde återfinnas i säkerhetsklass 3. Om situationen inte har förändrats under det senaste decenniet skulle en förändring av 29 § säkerhetsskyddslagen i angiven riktning i praktiken inte i någon större utsträckning vidga den del av arbetsmarknaden som utlänningar idag är utestängda från. Detta eftersom deltagande i totalförsvaret, liksom enligt vår bedömning polisverksamhet, även framdeles i princip kommer att vara förbehållet svenska medborgare.

Som nyss sades vet vi lite om hur dagens säkerhetsskyddslagstiftning tillämpas eller vilken verksamhet som säkerhetsklassats i

⁸² Se även prop. 1995/96:129 s. 41 f.

⁸³ Prop. 1995/96:129 s. 42.

⁸⁴ Skrivelsen till regeringen Polisens budgetunderlag för åren 2001-2003, 2000-02-23, dnr. EKB-902-5679/99, s. 12.

kategorierna 1-3. De drygt tio år gamla siffrorna 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 av 29 § säkerhetsskyddslagen kan få. Vi föreslår därför dels att regeringen ger Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten 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.

11.17 Andra behörighetskrav relaterade till medborgarskap än krav på svenskt medborgarskap

11.17.1 Inledning

I detta avsnitt berörs kort några uppdrag som har samband med vårt förslag när det gäller rösträtt och valbarhet vid de kommunala valen; att treårsregeln tas bort (se avsnitt 10.3).

11.17.2 Ledamöter i övervakningsnämnderna

Kommittens bedömning: Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.
--

Valbar till ledamot eller ersättare i övervakningsnämnd är den som bl.a. har rösträtt vid val av kommunfullmäktige, som är folkbokförd inom nämndens verksamhetsområde och som inte fyllt eller under mandatperioden fyller sjuttio år (se avsnitt 6.10.10).

Detta innebär att för utlänningar från EU/Norden är det tillräckligt att de är folkbokförda i kommunen medan övriga utlänningar är underkastade treårsregeln. I avsnitt 10.3 föreslår vi att treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen om de är folkbokförda i kommunen. Ett slopande av treårsregeln får direkt effekt även för valbarhet beträffande övervakningsnämnderna. Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer således med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

11.17.3 Ledamöter i skattenämnderna

Kommitténs bedömning: Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

Valbarheten till uppdrag som ledamot i skattenämnd (dock inte ordförande och vice ordförande) är knuten till rösträtten vid val av kommunfullmäktige (7 kap. 6 § första stycket taxeringslagen [1990:324]). Detta innebär att för utlänningar från EU/Norden är det tillräckligt att de är folkbokförda i kommunen medan övriga utlänningar är underkastade treårsregeln (se avsnitt 6.15.5). I avsnitt 10.3 föreslår vi att treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen om de är folkbokförda i kommunen. Ett slopande av treårsregeln får direkt effekt även för valbarhet beträffande skattenämnderna. Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer således med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

11.17.4 Överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd

Kommitténs bedömning: Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

Ett krav för uppdrag som överförmyndare eller ledamöter i överförmyndarnämnd (och ersättare för dessa) är att de har rösträtt vid val av kommunfullmäktige (se avsnitt 6.15.6). Uppdragen som överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd är, i likhet med uppdrag i andra kommunala nämnder, kommunala förtroendeuppdrag.

Detta innebär beträffande valbarheten att för utlänningar från EU/Norden är det tillräckligt att de är folkbokförda i kommunen medan övriga utlänningar är underkastade treårsregeln. I avsnitt 10.3 föreslår vi att treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen om de är folkbokförda i kommunen. Ett slopande av treårsregeln får direkt effekt även för uppdrag som överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnd. Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

11.17.5 Medborgarvittnen

Kommitténs förslag: Det särskilda kravet på utlänningar att de skall ha varit folkbokförda i Sverige i tre år tas bort från lagen (1981:324) om medborgarvittnen.

Utlänning är valbar till uppdrag som medborgarvittne endast om han eller hon sedan tre år är folkbokförd i Sverige (se avsnitt 6.15.7). 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 till uppdrag som medborgarvittnen.

I förarbetena till lagen (1981:324) om medborgarvittnen (prop. 1980/81:13) uttalade det föredragande statsrådet (s. 137 f) att bl.a. med hänsyn till att även invandrare berörs av polisverksamheten i dess olika former bedömde han 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 föreskrevs i stället att den som inte är svensk medborgare vid valtillfället skall vara kyrkobokförd i riket sedan tre år.

Kopplingen till valbarhetsreglerna är endast indirekt eftersom lagen om medborgarvittnen inte hänvisar till bestämmelserna om valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag, utan innehåller en uttrycklig treårsregel. Syftet med bestämmelsen i lagen om medborgarvittnen var dock att villkoren för valbarhet till uppdrag som medborgarvittne i princip skulle överensstämma med villkoren för valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag. Vi anser att en koppling till vad som gäller för valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag bör finnas även framdeles. I avsnitt 10.3 föreslår vi att treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen om de är folkbokförda i kommunen. Vi föreslår därför även att det särskilda kravet på

utlänningar - att de skall ha varit folkbokförda i Sverige i tre år - tas bort från lagen om medborgarvittnen.

11.17.6 Ledamöter i styrelsen för allmän försäkringskassa och i socialförsäkringsnämnd

Kommitténs bedömning: Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

Som framgår av avsnitt 6.15.8 är *de allmänna försäkringskassorna* från staten fristående offentlighetsorgan som vid myndighetsutövning betraktas som förvaltningsmyndigheter. Verksamheten i de allmänna försäkringskassorna finansieras med statliga anslag. Vi bedömer därför att uppdrag som ledamot i allmän försäkringskassa hör hemma i kategorin offentligt uppdrag. Detta vinner stöd bl.a. av att anställda hos de allmänna försäkringskassorna faller in under lagen om offentlig anställning. *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 beslutsfattandet i enskilda ärenden utgör myndighetsutövning (se avsnitt 6.15.8). Vi bedömer därför att även uppdrag som ledamot i socialförsäkringsnämnd hör hemma i kategorin offentligt uppdrag.

Endast den som har rösträtt vid val till kommunfullmäktige och är folkbokförd inom den allmänna försäkringskassans respektive socialförsäkringsnämnds verksamhetsområde får utses till styrelseledamot. I avsnitt 10.3 föreslår vi att treårsregeln slopas och samtliga utlänningar ges rösträtt vid de kommunala valen om de är folkbokförda i kommunen. Ett slopande av treårsregeln får direkt effekt även för uppdrag som ledamot i allmän försäkringskassa eller i socialförsäkringsnämnd. Särbehandlingen av utlänningar som inte är medborgare i EU/Norden kommer med automatik att upphöra när treårsregeln tas bort.

12 Övriga medborgarskapskrav i lagstiftningen

12.1 Advokatverksamhet

Kommitténs förslag: Kravet på svenskt medborgarskap eller medborgarskap inom EU eller EES för antagning till ledamot i Sveriges advokatsamfund avskaffas.

För att få utöva verksamhet som och använda beteckningen advokat krävs att man är ledamot av Sveriges advokatsamfund. Till ledamot av Sveriges advokatsamfund får endast den antas som är svensk medborgare eller medborgare i en annan stat inom EU eller EES och har hemvist i Sverige eller inom EU/EES. Advokatsamfundets styrelse får i enskilda fall medge undantag från dessa antagningskrav (se avsnitt 7.2). Kravet på svenskt medborgarskap som huvudregel har motiveras bl.a. med den centrala roll som advokaterna spelar inom det svenska rättsväsendet (prop. 1985/86:7 s. 25).

År 1991 infördes särskilda regler för nordiska advokater och året efter den nuvarande regeln om advokater som är medborgare i land inom EES. Frågan om medborgarskapskravet behandlades då av regeringen i prop. 1992/93:64 (s. 39). Mot att helt avskaffa medborgarskapskravet talade enligt departementschefen advokaternas centrala roll i rättsväsendet. Vidare, uttalade departementschefen, är det en fördel om principen om reciprocitet (ömsesidighet) 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. Även det förhållandet att advokatsamfundets styrelse har möjlighet att lämna dispens från kravet vägdes in i bedömningen. Vid den senaste ändringen av rättegångsbalkens regler om advokater (prop. 1998/99:108) berördes inte frågan om möjlighet för utlänningar som inte är medborgare i EU eller EES att antas som ledamot i Sveriges advokatsamfund.

Sveriges advokatsamfund har i skrivelse med följande motivering anført att det enligt samfundets bedömning saknas tillräckliga skäl att

behålla medborgarskapskravet. Regeln har skapats i klienternas intresse, men enligt advokatsamfundets uppfattning är den lämplighetsprövning som görs i inträdesärendena tillräcklig för att säkra kravet på hög kvalitet hos advokaterna. Klienten kan ju rimligen inte ha några synpunkter på medborgarskap, så länge advokaten kvalitativt och etiskt motsvarar de mycket högt ställda krav som föreligger. En utländsk sökande kommer i ett system där medborgarskapskravet är slopat alltså att ha bevisbördan för att hon eller han är lämplig. Detta gäller exempelvis språkkunskaper, kunskaper om gällande rätt, kunskaper om hur det svenska samhället fungerar osv. Vid en internationell jämförelse ter sig Sverige alltmer ensamt om att upprätthålla kravet på medborgarskap för advokater. Som exempel på länder där kravet fortfarande upprätthålls kan nämnas Thailand och Turkiet. Advokatsamfundets möjlighet att medge dispens från medborgarskapskravet synes ha utnyttjats mycket sällan. I modern tid har dispens sökts och medgetts i endast ett fall.¹

Medborgarskapskravet, såvitt gäller svenskt medborgarskap, kan sägas syfta till att tillgodose det berättigade intresset av erforderliga insikter i svenska förhållanden. Man kan dock fråga sig om kravet är lämpligt eller ens nödvändigt för att tillgodose detta intresse. När det gäller EU/EES-medborgare saknas garantier för sådana insikter. Det föreligger således en omotiverad särbehandling mellan olika kategorier av utlänningar i detta avseende. Det finns dessutom skäl att anta att många utlänningar har goda insikter i svenska förhållanden. Ett exempel på detta är utlänningar som bott länge i Sverige men valt att behålla sitt utländska medborgarskap.

Advokaternas kvaliteter i olika avseenden har stor betydelse för det allmänna förtroendet för rättsväsendet. Innehavare av domar- och åklagartjänster måste nu och, enligt vår bedömning i detta betänkande, även i fortsättningen vara svenska medborgare. Detta saknar inte betydelse när man bedömer frågan om även advokater som regel skall behöva vara medborgare i Sverige eller EU/EES. Vi anser emellertid sammantaget - med hänsyn till vad som nu sagts och till vad Sveriges advokatsamfund anfört, framförallt att klienten inte rimligen kan ha några synpunkter på medborgarskap så länge advokaten kvalitativt och etiskt motsvarar de mycket högt ställda krav som föreligger - att medborgarskapskravet inte är sakligt motiverat. Vi föreslår därför att det avskaffas. De krav som i övrigt ställs för antagning till ledamot i Sveriges advokatsamfund utesluter att andra personer än sådana som förvärvat goda insikter i svenska samhällsförhållanden kommer i fråga som advokater.

¹ Skrivelse från Sveriges advokatsamfund den 16 mars 2000.

Till offentlig försvarare skall enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken (RB) förordnas advokat som finnes lämplig därtill. Föreligger särskilda skäl får emellertid annan lämplig person som avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov förordnas till offentlig försvarare. Företrädesvis bör anlitas någon som vid rätten brukas som rättegångsombud. Beträffande rättegångsombud föreskrivs i 12 kap. 2 § RB att som ombud får inte brukas annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet. Ombudet skall behärska svenska språket. Vidare skall ombudet ha hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EES. Även annan får dock brukas såsom ombud, om rätten med hänsyn till omständigheterna finner det lämpligen kunna ske. Det finns således inte något ovillkorligt krav på att offentlig försvarare skall vara svensk medborgare. Praxis är dock restriktiv när det gäller att förordna annan än advokat till offentlig försvarare. Genom vårt förslag öppnas detta område upp för utlänningar. Det bör dock erinras om att regeln i 21 kap. 3 § RB² om att utländsk medborgare eller den som har hemvist utom riket inte får vara försvarare om det med hänsyn till rikets säkerhet är olämpligt, alltså kommer att gälla.

12.2 Nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall

Kommitténs förslag: Medborgarskapskravet i kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall tas bort.

När Statens vattenfallsverk (numera Vattenfall AB³) inrättades år 1909 var ett av skälen till detta att 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 denna fallhöjd i önskvärd takt. Kungl. Maj:t utfärdade därför, med riksdagen, kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall. Enligt kungörelsen kan vattenfall som förvaltas av Vattenfallsstyrelsen upplåtas på arrende eller med vattenfallsrätt (2 §). Vattenfallsrätt får inte utan Kungl. Maj:ts (dvs. numera regeringens) tillstånd upplåtas eller överlåtas till annan än i Sverige

² Bestämmelsen tar främst sikte på mål enligt 19 och 22 kap. BrB, dvs. brott mot rikets säkerhet respektive landsförräderi m.m.

³ År 1992 ombildades Vattenfall från statligt verk till aktiebolag.

bosatt svensk medborgare eller handelsbolag, vars samtliga medlemmar är svenska medborgare, bosatta här i riket, eller aktiebolag, vars bolagsordning bl.a. föreskriver att aktie utan Kungl. Maj:ts tillstånd får tecknas eller överlåtas till andra än i Sverige bosatta svenska medborgare (20 §).

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.⁴ Vid den tidpunkten rådde det osäkerhet om vad som skulle hända om kungörelsen upphävdes. Man lät den därför vara kvar. Det är enligt departementet möjligt att det fortfarande finns rättigheter som grundar sig på kungörelsen. Några nya upplåtelser är däremot enligt departementet inte aktuella.

Kravet på svenskt medborgarskap för vattenfallsrätt synes i dessa dagar uppenbart otidsenligt. Exempelvis har utlänningar som är bosatta i Sverige numera samma rätt som svenska medborgare att förvärva fast egendom.⁵ Kravet på svenskt medborgarskap är enligt vår mening inte sakligt grundat och bör därför tas bort.

12.3 Befälhavare på handelsfartyg m.m.

Kommitténs bedömning: Kravet på att befälhavare på ett handelsfartyg och på ett fiskefartyg med en bruttodräktighet av minst 20 ton skall vara svensk medborgare är med hänsyn bl.a. till säkerheten under krigsförhållanden sakligt motiverat. Någon ändring föreslås därför inte.

Vad Sjöfartsverket anfört om uppfyllandet av artikel 5 i 1958 års Genèvekonvention om det fria havet (se avsnitt 7.4) talar med styrka för att medborgarskapskravet behålls. Ett annat tungt vägande motiv för medborgarskapskravet är säkerheten under krigsförhållanden. Utifrån tillgängligt utredningsmaterial finns det inte anledning till annan bedömning än den som gjorts av befälsmannautredningen (SOU 1978:21), Skeppslegoutredningen (SOU 1987:27) och Sjöfartsverket. Således är kravet på att befälhavare på ett handelsfartyg och på ett

⁴ Se prop. 1986/87:87.

⁵ Se prop 1998/99:126 och 1 § i den sedan den 1 januari 2000 upphävda lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom. Enligt lagen gällde att den som var fast bosatt i Sverige var jämställd med svensk medborgare och inte behövde tillstånd. I detta sammanhang saknade således medborgarskapet betydelse.

fiskefartyg med en bruttodräktighet av minst 20 ton, skall vara svensk medborgare sakligt motiverat och bör behållas.

12.4 Bistånd vid vistelse utomlands

Kommitténs bedömning: Regeringen lade i juni 2000 fram direktiv till en total översyn av lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. En parlamentariskt sammansatt kommitté skall bl.a. överväga behovet av tillfälligt stöd som utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige kan ha. Mot denna bakgrund har vi inte sett skäl att överväga de bestämmelser i 1973 års lag som omfattas av vårt uppdrag.

Som framgår av avsnitt 7.5 tillåts, enligt folkrättsliga regler, en stat som regel att intervensera i annat land endast till förmån för egna medborgare. Enligt uppgift från UD likställs utländska medborgare som har permanent uppehållstillstånd samt är bosatta i Sverige med svenska medborgare när det gäller bistånd enligt lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. En förutsättning för att bistånd skall kunna komma i fråga är att den sökande inte vistas i ett land till vilket han eller hon har nära anknytning. Med detta avses t.ex. att den sökande har anhöriga som är bosatta där eller att han eller hon också är eller har varit medborgare i vistelselandet. Sådana personer får normalt anses ha möjligheter att på egen hand reda upp sin situation med hjälp av anhöriga eller landets myndigheter (se avsnitt 7.5).⁶ Denna praxis överensstämmer med folkrättsliga principer. Vi har inte sett några motiv att ifrågasätta dessa principer. Vidare lade regeringen i juni 2000 fram direktiv (dir. 2000:42) till en total översyn av 1973 års lag. En parlamentariskt sammansatt kommitté skall utreda och lämna förslag på vilket stöd - genom ekonomiskt bistånd eller på annat sätt - staten genom sina utlandsmyndigheter skall ge svenska medborgare som befinner sig i utlandet. Kommittén skall vidare bl.a. överväga såväl svenska medborgares grad av anknytning till Sverige - medborgare som exempelvis har emigrerat - som behovet av tillfälligt stöd till utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige kan ha.

Mot denna bakgrund har vi inte sett skäl att överväga de bestämmelser i lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i

⁶ Jfr diskussionen kring dubbelt medborgarskap och möjligheterna att ge konsulärt bistånd i prop. 1999/2000:147, s. 21.

utlandet m.m. som ligger inom ramen för vårt uppdrag. Frågan kommer att övervägas en den nyss berörda parlamentariska kommittén.

12.5 Fastställande av könstillhörighet

Kommitténs bedömning: Kravet på att endast svenskt medborgare kan bli föremål för beslut om fastställelse av könstillhörighet, är sakligt motiverat. Någon ändring föreslås därför inte.

Som framgår av avsnitt 7.8 får fastställelse att en person tillhör det andra könet, meddelas endast för ogift svensk medborgare. I motiven (prop. 1972:6) uttalade föredragande statsrådet (s. 52) att han i likhet med de sakkunniga ansåg att lagen i princip bör vara tillämplig endast på svenska medborgare eftersom det måste 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, enligt statsrådet (s. 52), kunna övervägas att låta statslösa personer och politiska flyktingar få möjlighet till fastställelse enligt lagen, åtminstone efter viss tids bosättning här i landet. Enligt hans mening saknades det emellertid anledning att i förevarande hänseende bereda dessa grupper en förmånligare ställning än andra utlänningar.

Det har under den tid vi haft till förfogande inte varit möjligt att undersöka frågan ur ett internationellt perspektiv. En del talar för att situationen inte förändrats i något större avseende. Det torde fortfarande vara högst osäkert om ett i Sverige meddelat beslut om fastställelse enligt lagen av könstillhörigheten för en utlänning skulle accepteras i dennes hemland. En jämförelse kan göras med lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap (se avsnitt 12.9) där det finns ett annat krav på anknytning till Sverige för den som inte är medborgare i Sverige, Danmark, Island, Nederländerna eller Norge; en av partnererna skall ha hemvist här i landet sedan minst två år. De rättsliga konsekvenserna av att registrera ett partnerskap är dock av helt annan karaktär än följderna av ett byte av könstillhörighet; ett byte av officiell identitet. I praktiken torde fastställelse av könstillhörighet vara oåterkallelig. Bortsett från möjligheten att få en omprövning till stånd genom resning eller annat extraordinärt rättsmedel bör det som regel vara uteslutet att återgå till den ursprungliga könstillhörigheten. Detta medan registrering av partnerskap med tillämpning av äktenskapsbalkens regler om äktenskapsskillnad kan upplösas av domstol. Enligt vår bedömning är den särbehandling som föreligger sakligt motiverad av de skäl som ovan anförts. Lagen bör således i princip vara tillämplig

endast på svenska medborgare, eftersom det måste anses högst osäkert om ett i Sverige meddelat beslut om fastställelse enligt lagen av köns-tillhörigheten för en utländsk medborgare skulle accepteras i utlänningens hemland.

12.6 Kostnadsansvar för delgivning av handlingar i utlandet

Kommitténs förslag: Kravet på svenskt medborgarskap i kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet tas bort.

Kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet, behandlas i avsnitt 7.9.

Kungörelsen innehåller bl.a. en regel som innebär att utlänningar särbehandlas i ett avseende; kungörelsen ställer krav på att eventuell borgen skall tecknas av två vederhäftiga inom riket bosatta svenska medborgare. Enligt uppgift från det departement som före den 1 oktober 2000 var ansvarigt - UD - tillämpades kravet inte längre. Redan denna omständighet talar för att kravet på svenskt medborgarskap tas bort. Enligt UD kan motivet bakom regeln vara problem med verkställighet och indrivning. Detta argument torde idag inte vara hållbart. Enligt vår bedömning finns det numera inte några sakliga skäl som motiverar att kravet på svenskt medborgarskap behålls. Vi föreslår därför att kravet på svenskt medborgarskap tas bort från kungörelsen.

12.7 Ledamöter i allmänningstyrelse m.m.

Kommitténs förslag: Kravet på svenskt medborgarskap i lagen (1952:166) om häradsallmänningar och lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna tas bort.

Det saknas motiv till kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i allmänningstyrelse enligt lagen (1952:166) om häradsallmänningar respektive ledamöter i allmänningstyrelse eller ekonominämnd enligt lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna (se avsnitt 7.10).

Häradsallmänning tillhör ägarna av de fastigheter inom häradet vilka är satta i mantal eller med vilka, enligt vad vid fastighetsbildning

bestämts, är förenad med rätt till delaktighet i allmanningen. *Allmänningsskog* tillhör ägarna av de fastigheter för vilken skogen vid storskifte eller avvittring blivit avsatt eller med vilka, enligt vad vid fastighetsbildning bestämts, är förenad med rätt till delaktighet i skogen.

Delaktighet i häradsallmänning respektive allmänningsskog följer således med äganderätten till fastigheten. Regler om kontroll av utländskt inflytande över mark och naturtillgångar har funnits i Sverige sedan lång tid. Före den 1 januari 1993 krävdes som regel förvärvstillstånd för att utlänningar skulle få köpa fast egendom.⁷ Numera är utlänningar likställda med svenska medborgare när det gäller rätten att förvärva fast egendom. Detta innebär att det inte finns några hinder mot att utlänning med hemvist här i riket äger fastighet som har delaktighet i häradsallmänning respektive allmänningsskog.

Det finns visserligen inget krav på att styrelseledamot äger fast egendom som berörs av häradsallmänning/allmänningsskog. Det torde dock vara motiverat att den som äger berörd fast egendom också har möjlighet att delta i styrelsen. Med utgångspunkt från vad som nu sagts torde det inte finnas sakliga skäl som motiverar att utlänning är utesluten från möjligheten att som ledamot delta i styrelsen. Vi föreslår att kravet på svenskt medborgarskap i de båda lagarna tas bort.

12.8 Ledamöter i flottningsstyrelse

Kommitténs förslag: Medborgarskapskravet i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled tas bort.

I lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled föreskrivs att i allmänna flottleder har var och en rätt att flotta. Den allmänna flottningen ombesörjs av flottningsföreningar. För flottningsförening skall finnas en styrelse (flottningsstyrelse). Till styrelseledamot får utses annan person än flottande och som är här i riket bosatt svensk medborgare, om inte regeringen för särskilt fall medger undantag (se avsnitt 7.11).

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

⁷ Se 1 § lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m., jfr 3 § lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

enligt departementet inte uteslutas att det finns någon lokal flottningsförening kvar i dag.

Kravet på svenskt medborgarskap för ledamotskap i flottningsstyrelse synes i dessa dagar otidsenligt. Kravet på svenskt medborgarskap är enligt vår mening inte sakligt grundat och bör därför tas bort.

12.9 Registrerat partnerskap

Kommitténs bedömning: Kravet på antingen visst medborgarskap eller två års hemvist för en av partnerna som önskar registrera partnerskap enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap är sakligt motiverat. Någon ändring föreslås därför inte.

I lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap finns ett krav på anknytning till Sverige för den som inte är medborgare i Sverige, Danmark, Island, Nederländerna eller Norge; en av partnerna skall ha hemvist här i landet sedan minst två år (1 kap. 2 §). Anknytningskravet mjukades upp genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2000. Regeringen uttalade i motiven (prop. 1999/2000:77) att det liksom hittills bör finnas ett anknytningskrav i partnerskapslagen som skiljer ut dem som typiskt sett inte har sin framtid i Sverige. Detta eftersom ett svenskt partnerskap som regel inte medför några rättsverkningar eller endast begränsade rättsverkningar i stater som saknar partnerskap (s. 8). Regeringen ansåg att det borde vara tillräckligt att en av partnerna uppfyller krav på två års hemvist och att en sådan utformning av anknytningsvillkoren inte kan anses komma i konflikt med intresset av nordisk rättslikhet. Regeringen uppgav vidare att frågan om ytterligare uppmjukning av anknytningsvillkoren kommer att beredas bl.a. i samråd med de andra nordiska länderna och att regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan (s. 9).

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det vår uppfattning att kravet på två års hemvist är sakligt motiverat.

12.10 Namnlagen

Kommitténs bedömning: Reglerna om att automatiska namnförvärv i namnlagen (1982:670) inte gäller för andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland eller Norge är sakligt motiverade. Någon ändring föreslås därför inte.

Som framgår av avsnitt 7.13 gäller namnlagens samtliga bestämmelser inte fullt ut på andra utlänningar än de som är medborgare i Danmark, Finland eller Norge. Reglerna om de automatiska namnförvärven - t.ex. att barn till föräldrar med gemensamt efternamn förvärvar det namnet vid födelsen - gäller inte för övriga utlänningar. Föräldrarna får i stället anmäla eller ansöka om registrering av visst namn. Detta har sin förklaring i att många kulturer har helt andra traditioner t.ex. när det gäller vilket efternamn ett nyfött barn skall erhålla. De namnregler som gäller i Sverige kan i vissa fall avvika från det namnskick som gäller i utlänningens hemland. En tillämpning av de regler som gäller för automatiska namnförvärv skulle således kunna hamna i konflikt med namnskick i andra kulturer. I det övervägande antalet fall kan det antas att utlänningen själv är bäst skickad att avgöra vilka olägenheter det kan medföra om namnförvärvet inte är giltigt i hemlandet.⁸ Detta motiverar ordningen med anmälan/ansökan. Den särbehandling som föreligger är därmed enligt vår bedömning sakligt motiverad.

12.11 Tillstånd för bedrivande av militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare, m.m.

Kommitténs bedömning: Den särbehandling av utlänningar som är möjlig enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring föreslås därför inte.

I lagen (1992:1300) om krigsmateriel föreskrivs tillståndsplikt för vissa verksamheter, dels tillverkning eller tillhandahållande av krigsmateriel, dels militärt inriktad utbildning (se avsnitt 7.14).

Att beakta är bl.a. att tillstånd enligt lagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Den särbehandling av utlänningar som är

⁸ Prop. 1982/83:38 s. 8.

möjlig enligt lagen är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

12.12 Tillstånd till luftfart m.m.

Kommitténs bedömning: Den särbehandling av utlänningar från länder utanför EES som luftfartslagen (1957:297) innebär beträffande registrering av luftfartyg och tillstånd till luftfart i inrikes trafik är sakligt motiverat och bör behållas. Någon ändring föreslås därför inte.

Enligt uppgift från Luftfartsverket (se avsnitt 7.15) kräver EG:s licensieringsförordning (EEG) nr 2407/92⁹ att lufttrafikföretag etablerade inom EU skall vara EU/EES-ägda och -kontrollerade. Med den för kommersiell luftfart nödvändiga operativa licensen ger marknadstillträdesförordningen (EEG) nr 2408/92¹⁰ 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 enligt Luftfartsverket ett generellt öppnande av den svenska inrikesmarknaden för icke-EG lufttrafikföretag leda till konflikter med EU-kommissionen. Luftfartsverket här även uppgett att regelverket varit föremål för översyn och att Lufträttsutredningen avgett ett betänkande (SOU 1999:42, Ny luftfartslag).¹¹

Utifrån tillgängligt material och de uppgifter som Luftfartsverket lämnat har vi inte sett anledning att ifrågasätta medborgarskapskravet. Därmed är den särbehandling av utlänningar från länder utanför EES som luftfartslagen (1957:297) innebär beträffande registrering av luftfartyg och tillstånd till luftfart i inrikes trafik sakligt motiverad och bör behållas.

⁹ Rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag.

¹⁰ Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

¹¹ Skrivelse den 30 november 1999, LFV 1999-5828-069.

12.13 Tillstånd till marinvetenskaplig forskning

Kommitténs bedömning: Den särbehandling av utlänningar som 9 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon innebär är sakligt motiverad och bör behållas. Någon ändring föreslås därför inte.

Rätten att bedriva marinvetenskaplig forskning i den ekonomiska zonen regleras i 9 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Sådan forskning får bedrivas av utländska medborgare endast med 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 (se avsnitt 7.16).

Den aktuella regleringen bygger på 1982 års havsrättskonvention som bl.a. föreskriver att det ankommer på kuststaten dels att godkänna sådan forskning av andra stater eller behöriga internationella organisationer, dels att lägga fast de regler som skall föregå ett godkännande så att detta inte utan rimlig anledning blir fördröjt eller förvägras (se avsnitt 7.16). Enligt vår bedömning motiverar detta den särbehandling av utlänningar som 9 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon innebär. Visserligen skulle det kunna ifrågasättas om inte forskning av aktuell art faller inom ramen för begreppet ”offentlig icke militär forskning” enligt Kommissionens meddelande (EGT C 72 den 18 mars 1988) rörande undantaget i artikel 39.4 EG, dvs. forskning som bör vara öppen även för medborgare i andra EU-länder (se avsnitt 6.5). Vi har dock inte sett anledning att gå in på denna eventuella konflikt mellan FN-konventionen och EG-rätten.

12.14 Tillträde till militärt skyddsområde

Kommitténs bedömning: Den särbehandling som föreligger beträffande utlänningars rätt att uppehålla sig inom militära skyddsområden, är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet. Någon ändring föreslås därför inte.

Som framgår av avsnitt 7.17 är sedan den 1 april 1997 förbudet för utlänningar att uppehålla sig inom militära skyddsområden inskränkt till att endast gälla när det råder förhöjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap

bestämmer. Den särbehandling som kvarstår är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

12.15 Utlämning för brott

Kommitténs bedömning: Den särbehandling av utlänningar som föreligger enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge är mot bakgrund av det pågående EU-arbetet sakligt motiverad. Någon ändring föreslås därför inte.

Bestämmelserna om utlämning ges i lagen (1957:668) om utlämning för brott och i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, vilken tillåter utlämning till dessa länder under mindre snäva förutsättningar än de i den förra lagen föreskrivna. Exempelvis krävs enligt 1959 års lag inte, till skillnad från vad som gäller vid utlämning till utomnordiskt land, att gärningen är belagd med straff enligt svensk lag. Medan enligt 1957 års lag - den allmänna utlämningslagen - svensk medborgare inte får utlämnas, får detta enligt 1959 års lag - den nordiska utlämningslagen - ske under vissa förutsättningar. Enligt den allmänna utlämningslagen får utlämning inte ske för politiskt brott, men enligt den nordiska utlämningslagen får utlämning för sådant brott ske om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff och den som begärs utlämnad inte är svensk medborgare. Enligt den allmänna utlämningslagen får utlämning inte ske då risk för politisk förföljelse föreligger. Något motsvarande förbud finns inte i den nordiska utlämningslagen (se avsnitt 7.18).

Mot bakgrund av det pågående EU-arbete som närmare beskrivs i avsnitt 7.18, är det vår bedömning att den särbehandling av utlänningar som föreligger enligt lagen om utlämning för brott och lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge är sakligt motiverad.

12.16 Deltagande i adelsmöte och ledamotskap i Carnegiestiftelsens styrelse

Kommitténs bedömning: Det ligger utanför vårt uppdrag att pröva giltigheten av medborgarskapskravet i dels riddarhusordningen (1866:37 s. 1), dels stadgar (1911:104) för Carnegiestiftelsen.

Som framgår av avsnitt 7.6 respektive 7.10 ställs krav på svenskt medborgarskap i vissa avseenden i dels riddarhusordningen - dvs. grunden för Riddarhusets stadgar - från år 1866, dels Carnegiestiftelsens stadgar från år 1911. Vi konstaterar att medborgarskapskravet i dessa författningar inte svarar mot våra principiella bedömningar i övrigt. Det är enligt vår uppfattning olyckligt att dessa två stadgar fortfarande formellt är offentligrättsligt reglerade och innehåller ett specificerat och möjligen onödigt krav på svenskt medborgarskap. Det är dock vår bedömning att det ligger utanför vårt uppdrag att pröva giltigheten av medborgarskapskravet i nämnda författningar.

Del IV

Övrigt

13 Konsekvenser av våra förslag

13.1 Ekonomiska konsekvenser

Vi föreslår i kapitel 10 att rösträtten för utlänningar vid kommunala val utvidgas genom att den s.k. treårsregeln tas bort. Detta 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 betänkandets elfte kapitel lämnas 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. I avsnitt 11.16 föreslås att regeringen ger Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen visst uppdrag när det gäller säkerhetsskyddslagstiftningen. Detta uppdrag bör kunna utföras inom ramen för respektive myndighets ordinarie anslag.

I kapitel 12 lämnas förslag på att vissa medborgarskapskrav (eller därmed relaterade krav) tas bort. Inte i något fall har vi bedömt att våra förslag medför ökade offentliga utgifter

13.2 Integrationspolitiska konsekvenser

De integrationspolitiska målen är formulerade i regeringens proposition Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik (1997/98:16). I propositionen anges att målet med integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som

kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Med lika rättigheter och möjligheter följer också skyldigheter. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

I en demokrati bör det vara en strävan att de beslutande organen i samhället är sammansatta så att de representerar hela befolkningen både vad avser intressegemenskap och bakgrund. De som har invandrat till Sverige de senaste decennierna återfinns i liten utsträckning i beslutande organ och inflytelserika positioner i samhället. Det gör att den etniska och kulturella mångfalden i Sverige är otillräckligt representerad i det demokratiska och politiska systemet. För att de integrationspolitiska målen skall kunna omsättas i konkret handling i hela landet krävs en tydlig regional och lokal förankring. Kommunerna har en central roll i förverkligandet av integrationspolitiken. Det är vår uppfattning att genom att utvidga rösträtten ökar utlänningarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Härigenom värnas grundläggande demokratiska värden och utlänningarnas direkta politiska inflytande ökar på det kommunala området. Ett ökat inflytande är 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.

Arbete är centralt utifrån både sociala och ekonomiska perspektiv. Genom arbete deltar individen i ett samhälleligt och socialt sammanhang, blir en del i produktionen och bidrar till den ekonomiska tillväxten. Bland utlänningarna i Sverige finns många personer vars kompetens och kunnande inte utnyttjas. Det är vår uppfattning att 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.

13.3 Förhållandet till EG-rätten

Artikel 12 i EG-fördraget innehåller en likabehandlingsprincip som innebär ett förbud mot varje form av diskriminering direkt eller indirekt, inom fördragets tillämpningsområde på grund av nationalitet. Detta grundläggande förbud kompletteras av mer precist utformade diskrimineringsförbud på olika områden. Den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen innebär, enligt artikel 39 i fördraget (se avsnitt 6.5), att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Hit torde medborgarskapskrav höra. Bestämmelserna i artikeln är dock enligt dess punkt 4 inte tillämpliga på anställning i offentlig tjänst. Även om vad som faller inom ramen för begreppet offentlig tjänst inte är helt klart och varit föremål för flera avgöranden från EG-domstolen (se avsnitt 6.5), är det vår bedömning att de krav på svenskt medborgarskap som vi ansett sakligt motiverade och därför bör finnas kvar, är förenliga med artikel 39.

Rådets direktiv 94/80/EG ställer inte några hinder mot vårt förslag om slopande av den s.k. treårsregeln (se avsnitt 10.3).

13.4 Generella direktiv

Vi har inte bedömt att våra förslag har några konsekvenser såvitt gäller de områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

9 kap. 12 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.6.

I *andra stycket* införs en ny föreskrift om krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Riksbankens direktion. Tillägget innebär ingen ändring i sak i förhållande till vad som gäller i dag. I den nuvarande lydelsen av 11 kap. 9 § tredje stycket RF föreskrivs bl.a. att endast den som är svensk 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. Härav torde följa att ledamöterna i Riksbankens direktion skall vara svenska medborgare. Nämda föreskrift finns inte kvar i vårt förslag till ändrad lydelse av 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

11 kap. 9 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.6, 11.7.2 – 11.7.4, 11.8.4 och 11.8.8 – 11.8.10.

Uppräkningen av statliga anställningar och uppdrag i *tredje stycket* för vilka det uppställs krav på svenskt medborgarskap ändras, dels genom att medborgarskapskravet för vissa anställningar och uppdrag tas bort, dels genom att en delvis annan lagteknisk lösning väljs. Att föreskrifter om krav på svenskt medborgarskap tas bort innebär primärt att medborgarskapskravet för berörda anställningar och uppdrag inte längre kommer att vara grundlagsfäst. Enligt vårt förslag kommer frågan om medborgarskapskrav för anställningarna och uppdragen istället att omfattas av regleringen i 5 § eller 6 § LOA (se avsnitt 14.17).

Föreskriften i den nuvarande lydelsen av 11 kap. 9 § tredje stycket RF att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva

domartjänst, ändras till att endast avse *ordinarie domare* (se bl.a. avsnitt 11.8.4). Med *ordinarie domare* avses sådan domare som med stöd i 11 kap. 9 § första stycket RF och 3 § första stycket lagen (1994:26) om fullmaktsanställning utnämns av regeringen med fullmakt och som i princip är oavsättlig. Krav på svenskt medborgarskap för andra domare än *ordinarie domare* regleras i 5 § LOA (avsnitt 14.17).

En föreskrift om att *den som utses genom val av riksdagen* skall vara svensk medborgare finns såväl i den nuvarande lydelsen av 11 kap. 9 § tredje stycket RF som i den nya lydelsen (se avsnitt 11.6). Enligt förarbetena till RF¹ var syftet med den nuvarande regleringen att kravet på svenskt medborgarskap skulle omfatta vissa principiellt viktiga anställningar och uppdrag som tillsattes av riksdagen, utan att det kunde sägas att de löd under riksdagen. Föreskriften utgör således ett komplement till bestämmelsen om medborgarskapskrav för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen. Genom vårt förslag tas sistnämnda föreskrift bort, eftersom dess närmare innebörd och omfattning är oklar. Flertalet av de anställningar som berörs av ifrågakvarande föreskrift tillsätts emellertid genom val av riksdagen. Den nya lydelsen av 11 kap. 9 § tredje stycket RF omfattar således i princip samma anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen som den nuvarande lydelsen. Ledamöterna i Riksbankens direktion samt ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd tillsätts dock inte genom val av riksdagen. Eftersom vi anser att medborgarskapskravet bör behållas föreslår vi att en föreskrift som uppställer krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Riksbankens direktion förs in i 9 kap. 12 § andra stycket RF (se ovan). Beträffande motsvarande reglering för ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd, se avsnitt 14.16.

Nuvarande föreskrift om att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i Regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud ingår inte i den av oss föreslagna lydelsen i tredje stycket. Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket LOA ankommer det på regeringen att föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för sådana anställningar och uppdrag. Beträffande vissa anställningar och uppdrag kommer dock krav på svenskt medborgarskap att följa av 5 § LOA (se avsnitt 14.17).

¹ SOU 1972:15 s. 203.

14.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

12 kap. 5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.5.

Föreskriften om att jurymän skall vara svenska medborgare tas bort. Ändringen i förevarande bestämmelse medför att det inte heller ställs krav på svenskt medborgarskap för jurymän i yttrandefrihetsmål (9 kap. 1 § andra stycket YGL).

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled

39 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.8.

Föreskriften om att ledamöter av flottningsstyrelse skall vara svenska medborgare tas bort och ersätts av ett bosättningskrav.

14.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

4 kap. 1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Krav på svenskt medborgarskap för lagfarna domare vid allmän domstol uppställs såvitt gäller ordinarie domare i 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 14.1) och för övriga lagfarna domare i den av oss föreslagna lydelsen av 5 § första stycket LOA (se avsnitt 14.17). Kravet i förevarande bestämmelse tas bort.

4 kap. 6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.5

Föreskriften i *första stycket* om svenskt medborgarskap för valbarhet till nämndeman tas bort.

En konsekvens av ändringen i första stycket är att medborgarskapskravet för nämndemän i fastighetsdomstol automatiskt faller bort (jfr 7 § lagen [1969:246] om domstolar i fastighetsmål).

4 kap. 10 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Krav på svenskt medborgarskap för den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert i vissa brottmål vid tingsrätt och i hovrätt följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA, enligt vilken bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17). Kravet i förevarande bestämmelse tas bort.

8 kap. 2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.1.

Föreskriften i *första stycket* om att till ledamot av advokatsamfundet endast får antas den som är svensk medborgare eller medborgare i en annan stat inom EU eller EES tas bort.

8 kap. 7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.1.

Ändringen i förevarande bestämmelse är endast redaktionell föranledd av justeringen i 8 kap. 2 §.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:166) om häradsallmänningar

23 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.7.

Föreskriften om att ledamöterna i allmäningsstyrelse skall vara svenska medborgare tas bort och ersätts av ett bosättningskrav.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningssskogar i Norrland och Dalarna

22 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.7.

Föreskriften om att ledamöterna i allmänningsstyrelse eller ekonominämnd skall vara svenska medborgare tas bort och ersätts av ett bosättningskrav.

14.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.8.

Krav på svenskt medborgarskap för ledamot och ersättare i Marknadsdomstolen följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA, enligt vilken bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17). Kravet i förevarande bestämmelse tas bort.

14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

20 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.5.

Föreskriften i *första stycket* om svenskt medborgarskap för valbarhet till nämndeman tas bort.

28 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4 och 11.8.7.

Föreskriften i *första stycket* om krav på svenskt medborgarskap för ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol tas bort. Medborgarskapskravet för ledamöter som är ordinarie domare regleras

i 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 14.1). Motsvarande krav för övriga ledamöter följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17). Kravet beträffande föredragande tas bort.

14.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

3 kap. 1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.9

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för ledamot i Arbetsdomstolen tas bort. Medborgarskapskravet för ledamöterna följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

14.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.10.

Föreskriften i *första stycket* om krav på svenskt medborgarskap för ledamot i Patentbesvärsrätten tas bort. Medborgarskapskravet för ledamot som är ordinarie domare följer av 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 14.1). Medborgarskapskravet för övriga ledamöter följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

Genom ändringen i första stycket kommer medborgarskapskravet för föredraganden (*andra stycket* jfr *första stycket*) automatiskt att falla bort.

14.11 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

21 kap. 9 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Föreskriften i *första stycket* om krav på svenskt medborgarskap för värderingsteknisk ledamot i länsrätt tas bort. Medborgarskapskravet för sådan ledamot följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

22 kap. 5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål om allmän fastighetstaxering tas bort. Medborgarskapskravet för sådana ledamöter följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

14.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.17.5.

Vi föreslår i detta betänkande att den s.k. treårsregeln i samband med rösträtt och valbarhet till kommunala val m.m. tas bort (se avsnitt 14.15). Föreskriften i lagen om medborgarvittnen knyter an till treårsregeln. Bestämmelsen i *första stycket* justeras till att överensstämja med vad som enligt vårt förslag skall gälla beträffande valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

14.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

9 kap. 3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.4.

I konsekvens med den nya lydelsen av 6 § LOA (jfr avsnitt 14.17) justeras hänvisningen i förevarande bestämmelse till att avse samtliga punkter i 6 § första stycket LOA.

Krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i Riksbankens direktion uppställs enligt vårt förslag i 9 kap. 12 § andra stycket RF och motsvarande krav för riksbanksfullmäktige följer alltså av 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

14.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram

23 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram tas bort. Medborgarskapskravet för ledamöterna följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

14.15 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

4 kap. 2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3.

Föreskriften om att andra utlänningar än medborgare i Island eller Norge eller i någon av EU:s medlemsstater, skall ha varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen tas bort. Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen och senast på valdagen fyller 18 år.

Ändringen av förevarande bestämmelse får direkt effekt för ett flertal bestämmelser som innehåller hänvisning till reglerna om rösträtt vid val till kommunfullmäktige, t.ex. reglerna om rösträtt till landstingsfullmäktige (4 kap. 3 § kommunallagen) och om valbarhet till fullmäktige (4 kap. 5 § kommunallagen).

14.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1426) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.6.

Av den nuvarande regleringen i 11 kap. 9 § tredje stycket RF torde följa att ledamöterna i Riksdagens arvodesnämnd skall vara svenska medborgare. Ledamöterna omfattas däremot inte av medborgarskapskrav enligt den nya lydelsen av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. En föreskrift om att ledamöterna även framdeles skall vara svenska medborgare införs i förevarande bestämmelse (se även avsnitt 14.1).

14.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.7.4.

Vårt förslag till ändring av 11 kap. 9 § tredje stycket RF (se avsnitt 14.1) innebär att krav på svenskt medborgarskap för JK inte längre kommer att vara reglerat i grundlag. För att 5 § LOA om medborgarskapskrav för åklagare skall gälla för JK införs en föreskrift härom i *andra stycket* förevarande bestämmelse.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4 och 11.8.8 - 11.8.10.

I *första stycket* föreskrivs att endast svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare eller ha anställning som åklagare, polis eller militär. Regleringen beträffande domare är ny. Medborgarskapskrav för innehav eller utövande av domartjänst uppställs för närvarande i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Av avsnitt 14.1

framgår att vi föreslår en ändring av nämnda lagrum som innebär att endast kravet på svenskt medborgarskap för ordinarie domare regleras i grundlag. Krav på svenskt medborgarskap såvitt gäller andra domare följer av den nya lydelsen av förevarande bestämmelse. Den nya föreskriften omfattar såväl lagfaren som icke lagfaren ledamot av allmän och särskild domstol samt förvaltningsdomstol. Ledamöterna i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsrätten omfattas således av bestämmelsen. Det bör vidare noteras att medborgarskapskravet gäller för alla s.k. särskilda ledamöter i domstolarna samt intresserepresentanter i Arbetsdomstolen.

Vissa ledamöter i domstol torde inte vara anställda i den mening som avses i LOA, t.ex. andra ledamöter i Marknadsdomstolen än ordföranden. Eftersom de motiv som ligger till grund för kravet på svenskt medborgarskap för domare har samma giltighet oavsett om domaren är arbetstagare eller uppdragstagare, omfattar den nya föreskriften både *anställning och uppdrag* som domare.

Medborgarskapskravet för domare i första stycket gäller även för den som inte stadigvarande har anställning eller uppdrag som domare, men som tillfälligt *utövar* en sådan befattning. Ersättare för ordinarie ledamot skall således vara svensk medborgare. Bestämmelsen i första stycket omfattar exempelvis den som tillfälligt adjungeras som ledamot i domstol.

Nämndemän och jurymän är också domare. Såsom innehavare av ett offentligt förtroendeuppdrag omfattas de av föreskriften i första stycket om *uppdrag* som domare. Krav på svenskt medborgarskap för nämndemän och jurymän tas bort enligt förslag i detta betänkande (se avsnitt 11.8.5). Det måste därför göras undantag från medborgarskapskravet för domare i första stycket vad avser nämndemän och jurymän. Även kravet på svenskt medborgarskap för notarier tas bort (se avsnitt 11.8.6). Föreskriften i första stycket om *utövande* av anställning som domare omfattar emellertid notarier (tingsnotarier och länsrättsnotarier) som efter förordnande dömer i vissa typer av mål. Mot bakgrund av det anförda föreskrivs i ett nytt *andra stycke* att vad som sägs om domare i första stycket inte gäller nämndemän, jurymän och notarier.

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.4.

Regeringens befogenhet enligt *första stycket* att förordna eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för statliga anställningar vidgas till att även omfatta statliga uppdrag. Eftersom regeringens befogenheter även skall omfatta ersättare för ordinarie befattningshavare görs ett tillägg med orden ”eller utöva”.

De särskilda förutsättningarna som uppställs för regeringens kompetens ändras delvis. Regeringen får enligt den nya lydelsen av förevarande bestämmelse föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha statlig anställning eller uppdrag som kan medföra kännedom om omständigheter av betydelse för rikets säkerhet, som kan vara förenad med handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer eller som kan vara förenad med myndighetsutövning som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. Vårt förslag innebär att regeringens befogenhet att ställa medborgarskapskrav för anställningar inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen samt för anställningar som kan vara förenade med myndighetsutövning inskränks i förhållande till vad som gäller i dag. Regeringens befogenhet såvitt gäller statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet kvarstår, dock med vissa språkliga justeringar. Bestämningen landets säkerhet ersätts – i överensstämmelse med den terminologi som används i RF – med uttrycket rikets säkerhet och ordet förhållanden ersätts med ”omständigheter”. Enligt vårt förslag omfattar regeringens kompetens inte längre anställningar som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen. I den mån sådana intressen kan anses utgöra sakliga skäl att ställa krav på svenskt medborgarskap, ankommer det på riksdagen att besluta härom.

I fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter utövas befogenheten enligt första stycket av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer. Hänvisningen i *andra stycket* omfattar samtliga punkter i första stycket. Skälet till att den nuvarande bestämmelsen i andra stycket endast hänvisar till andra och tredje punkten i första stycket är att den första punkten avser anställningar inom Regeringskansliet och utrikesförvaltningen och således inte berör riksdagen. Den nya lydelsen i första stycket innehåller inte nämnda föreskrift. I andra stycket görs vidare ett tillägg med ordet uppdrags-tagare, så att det klart framgår att de befogenheter regeringen har enligt

första stycket inte omfattar uppdrag hos riksdagen eller dess myndigheter.

14.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3.

Föreskriften om att 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 tas bort. Ändringen i förevarande bestämmelse utgör en konsekvens av ändringen i kommunallagen (1991:900) och att den s.k. treårsregeln tas bort (se avsnitt 14.15). Reglerna om rösträtt vid kommunala folkomröstningar sammanfaller med reglerna om rösträtt vid kommunala val.

14.19 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

18 kap. 10 §

Bestämmelsen behandlas i 11.8.4.

Föreskriften i *tredje stycket* om krav på svenskt medborgarskap för särskilda ledamöter som deltar vid sammanträde för sjöförklaring i tingsrätt (Sjörättsdomstol) tas bort. Medborgarskapskravet för ledamöterna följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

21 kap. 11 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4.

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för särskild ledamot i dispaschmål tas bort. Medborgarskapskravet för sådan ledamot följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17).

14.20 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

48 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.9.2

Föreskriften i *första stycket* om att alla ledamöter i Rättshjälpsnämnden skall vara svenska medborgare tas bort.

14.21 Förslaget till lag om ändring i vallagen (1997:157)

1 kap. 3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3.

Föreskriften om rösträtt vid val till kommun- respektive landstingsfullmäktige i vallagen utgör en erinran om vad som gäller enligt 4 kap. 2 § kommunallagen (se avsnitt 14.15). Förevarande bestämmelse har justerats i överensstämmelse med ändringen av 4 kap. 2 §.

14.22 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen av vissa kronan tillhöriga vattenfall

20 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.

Föreskriften om att vattenfallsrätt inte utan regeringens tillstånd får upplåtas eller överlåtas till annan än svensk medborgare tas bort och ersätts av en generell rätt för envar att förvärva vissa rättigheter beträffande vattenfall.

Ändringen avser i första hand endast medborgarskapskravet. En ändring endast av detta krav skulle emellertid medföra att bestämmelsen alltjämt innehöll en regel om aktiebolag vars bolagsordning föreskriver att aktie inte utan regeringens tillstånd får tecknas av eller överlåtas till andra än i Sverige bosatta *personer*. Det ligger visserligen utanför vårt uppdrag men rätten att fritt överlåta och förvärva aktier hör till grundprinciperna i nutida aktiebolagsrätt (3 kap.

2 § aktiebolagslagen [1973:1385].² Oavsett om ”svenska medborgare” ersätts av ”personer” står den aktuella regeln i förevarande bestämmelse sannolikt inte i överensstämmelse med gällande regler på aktiebolagsrättens område. Vi har justerat bestämmelsen med utgångspunkt härifrån. Mycket talar för att bestämmelsen är obsolet i sin helhet, men det ligger utanför vårt uppdrag att närmare pröva andra delar än medborgarskapskravet.

14.23 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.6.

Föreskriften om att borgen måste tecknas av svenska medborgare tas bort och ersätts av en generell rätt för envar att teckna borgen under angivna förutsättningar.

14.24 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1971:704) om synemän enligt 9 kap. jordabalken

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.9.6.

Föreskriften om att syneman skall vara svensk medborgare tas bort.

² Kedner/Roos, Aktiebolagslagen Del I, 5 uppl., 1995, s. 83.

14.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet

20 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.13.

Föreskriften om att endast den som är svensk medborgare får anställas som regionkronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, biträdande kronofogde, kronofogdeaspirant, kronokommissarie, kronoinspektör eller kronoassistent tas bort.

14.26 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren

14 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.10.

Föreskriften om att endast den som är svensk medborgare får vara biträdande åklagare hos RÅ tas bort. Av 5 § LOA (se avsnitt 14.17) följer att endast den som är svensk medborgare får ha anställning som åklagare.

14.27 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

24 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.10.

I *första stycket* görs ett tillägg om att endast den som är svensk medborgare får antas till åklagaraspirant. Justeringen är föranledd av att medborgarskapskravet beträffande notarier tas bort (se bl.a. avsnitt 14.32) och utgör ingen förändring av vad som gäller idag.

14.28 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

27 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.7.

Första stycket om krav på svenskt medborgarskap för den om innehar eller utövar anställning som kanslichef eller revisionssekreterare tas bort.

14.29 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten

26 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.7.

Första stycket om krav på svenskt medborgarskap för den om innehar eller utövar anställning som kanslichef eller regeringsrättssekreterare tas bort.

14.30 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

38 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4 och 11.8.7.

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för de som innehar eller utövar anställningar som chef för den administrativa enheten eller som hovrättsfiskal tas bort. Krav på svenskt medborgarskap för hovrättsfiskal följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17). Medborgarskapskravet för hovrättsfiskalsaspiranter är oförändrat. Den nuvarande föreskriften om innehav och utövande av anställning som fiskalsaspirant ersätts med en föreskrift om att endast den som är svensk medborgare får *antas till* hovrättsfiskalsaspirant.

14.31 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

38 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.4 och 11.8.7.

Föreskriften i *andra stycket* om krav på svenskt medborgarskap för de som innehar eller utövar anställningar som chef för den administrativa enheten eller som kammarrättsfiskal tas bort. Krav på svenskt medborgarskap för kammarrättsfiskal följer av den nya föreskriften i 5 § första stycket LOA om att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare (se avsnitt 14.17). Medborgarskapskravet för kammarrättsfiskalsaspiranter är oförändrat. Den nuvarande föreskriften om innehav eller utövande av anställning som kammarrättsfiskalsaspirant ersätts med en föreskrift om att endast den som är svensk medborgare *får antas* till kammarrättsfiskalsaspirant.

14.32 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

44 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.6.

Andra stycket om krav på svenskt medborgarskap för tingsnotarier tas bort.

14.33 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion

39 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.6.

Andra stycket om krav på svenskt medborgarskap för länsrättsnotarier tas bort.

14.34 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

13 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.10.

Föreskriften om att endast den som är svensk medborgare får vara generaldirektör eller avdelningschef vid Ekobrottsmyndigheten tas bort. Av 5 § LOA (se avsnitt 14.17) följer att endast den som är svensk medborgare får ha anställning som åklagare. Anställning som generaldirektör och avdelningschef vid Ekobrottsmyndigheten innehas av åklagare.

Reservationer

Reservation av Anne-Katrine Dunker (m), Sigvard Beck-Friis (kd) och Karin Ahrland (fp)

Beträffande viss föreslagen ändring av regeringsformen (RF) och lagen om offentlig anställning (LOA)

Att vissa statliga tjänster och uppdrag skall förbehållas svenska medborgare har ansetts så viktigt att regler därom anges i 11 kap. 9 § tredje stycket RF.

Enligt vår mening bör majoriteten av de befattningar som hittills ansetts falla under 11 kap. 9 § tredje stycket RF även framdeles anförtros endast svenska medborgare. Det är emellertid också klarlagt att vi har myndigheter som lyder omedelbart under regeringen där det är svårt att med sakliga skäl motivera kravet på svenskt medborgarskap.

Det finns därför skäl att överväga en sådan ändring i lagstiftningen att möjlighet ges att anställa eller lämna uppdrag åt förtjänta utlänningar i sådana fall där myndigheten inte har någon uppgift som angår rikets säkerhet, förhållande till andra stater etc. eller ingripanden i enskildas rättsförhållanden.

Frågan blir då hur man skall gå tillväga. Majoriteten föreslår att föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om krav på svenskt medborgarskap för tjänster och uppdrag med anknytning till regeringen tas bort. Enligt majoriteten bör det istället ankomma på regeringen att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, om krav på svenskt medborgarskap för sådana tjänster och uppdrag enligt förutsättningar som anges i 6 § LOA (föreslagen lydelse). I praktiken lämnas således en fullmakt för regeringen att besluta även om sådana tjänster och uppdrag som hittills ansetts så viktiga att de är reglerade i grundlag.

Vi kan inte ansluta oss till ett sådant förslag. Våra grundlagar är av sådan betydelse i det svenska statsskicket att förändring endast kan ske genom två riksdagsbeslut som dessutom kräver ett mellankommande val. Om en ändring beträffande nu berörda tjänster och uppdrag alls skall ske bör det åtminstone anförtros på riksdagen att reglera frågan i

lag. Invändning kan göras om att viss oklarhet redan idag råder om vilka befattningar som omfattas av RF:s krav på svenskt medborgarskap. Något klart tveksamt fall har dock inte redovisats, men om tveksamhet kan råda är det naturligtvis inte tillfredsställande. Om emellertid, som föreslås, regeringen skall förordna eller i särskilda fall besluta om varje tjänst eller uppdrag, vilket måste bli fallet i praktiken, kräver ju det en kartläggning som för övrigt i stort bör kunna ske med ledning av denna kommittés genomgång.

Kommittén skall enligt sina direktiv ha slutfört arbetet till den 1 december år 2000. Med hänsyn till den korta tid som sålunda stått till buds har detta förslag och dess konsekvenser på grund av tidspress inte penetrerats tillräckligt. Vi kan därför endast anmäla att vi hade varit öppna för diskussion om ett förslag där föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om krav på svenskt medborgarskap för tjänster och uppdrag med anknytning till regeringen förs över till 5 § LOA. Därigenom skulle de aktuella tjänsterna och uppdragen åtminstone likställas med domare, polis, åklagare och militär. I de fall där undantag från vad som således bör vara huvudregel rimligen kan göras, bör beslut om undantag genom en särskild bestämmelse i LOA kunna anförtros åt regeringen.

Treårsregeln

Inom Norden har vi sedan slutet av 1800-talet byggt upp ett allt närmare samarbete som via olika avtal givit förmånligare regler för medborgare i Norden än i övriga länder. Inom Norden finns också en gemensam bas vad gäller samhällsstruktur och i viss utsträckning språket.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har lett till ett utökat samarbete med de övriga medlemsstaterna. Medlemsstaterna inom den europeiska unionen strävar efter att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar. Syftet är primärt att underlätta den fria rörligheten för personer och därmed unionsmedborgarens integration i värdlandet. Varje medlemsstat kan genom sin lagstiftning bestämma vem som är medborgare i det egna landet. Men eftersom den som är medborgare i ett medlemsland också är unionsmedborgare påverkar det naturligtvis också unionsmedborgarskapets status. Därmed får unionsmedborgarskapet en särskild status som bl.a. lett till att EU-medborgare anförtros rösträtt i kommunalval.

Det är inte helt lätt att på ett entydigt sätt ange vilken betydelse medborgarskapet i realiteten har. Lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap skall självklart i största utsträckning gälla för

landets alla invånare. Men det finns naturligtvis skäl som talar för att man i vissa fall ändå har särregler. Dit hör rösträtten. Rösträtten har nämligen i sig ett stort symbolvärde i ett demokratiskt land som vårt. Rätten att rösta i allmänna val är också en förtroendefråga. Det måste anses rimligt att den som lägger sin röst på ett politiskt parti och dess kandidater är förtrogen med det samhälle där valet sker och har möjlighet att förstå konsekvenserna av skilda politiska idéer och beslut. Det kan man inte ens begära av den som vistats här en kort tid, kommer från en helt annan kulturgemenskap och i allmänhet inte hunnit lära sig det språk som den politiska debatten förs på. Vi vill också erinra om att den kommunala kompetensen i Sverige är avsevärt större och mer ingripande än i många – kanske de flesta – andra länder. Därför anser vi att treårsregeln är motiverad och bör behållas i sin nuvarande utformning.

Kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän och jurymän

Inom kommittén har rätt fullständig enighet om att ordinarie domare skall vara svenska medborgare och att medborgarskapskravet fortfarande skall regleras i grundlag. Vidare föreslår majoriteten att krav på svenskt medborgarskap för övriga domare regleras i en ny föreskrift i 5 § LOA. En fråga som har diskuterats är om huvudregeln att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare bör omfatta nämndemän, jurymän och notarier som efter förordnande utövar dömande verksamhet.

Nämndemän är utsedda genom val för att som allmänt aktade medborgare garantera allmänhetens insyn i och tilltro till rättsväsendet. De avlägger domared och i mål som avgörs med nämnd har envar nämndeman i princip samma befogenheter som en lagfaren domare. Vid omröstning har varje nämndeman en röst liksom de lagfarna domarna. Med hänsyn härtill och de skäl som ligger bakom kravet på svenskt medborgarskap för lagfarna domare m.fl. kräver logiken att vi ställer samma medborgarskapskrav på alla som har ansvar för domen i ett mål. Vi vill också erinra om vad en enig kommitté anför att ”viss verksamhet inom staten som på ett ingripande sätt berör den enskildas rättsförhållande bör alltjämt förbehållas den som är svensk medborgare”. Vi kan således inte ansluta oss till förslaget om att slopa medborgarskapskravet för nämndemän.

Vår reservation gäller även jurymän. Tryckfriheten i Sverige har urgamla anor. Vi är med rätta stolta över den och tryckfrihetsförordningen har status av grundlag. Reglerna om tryckfrihetsbrott,

liksom om rättegången i tryckfrihetsmål återfinns i grundlag. Det borde då vara en absolut självklarhet att de som sätts att avgöra om brott begåtts mot tryckfriheten skall vara svenska medborgare. Vi kan för övrigt inte finna att den föreslagna ändringen av 12 kap. 5 § TF på något sätt skulle medföra att en utlänning lättare integreras i samhället.

Till sist vill vi anföra

Vi har varit eniga i det mesta i denna kommittés arbete såsom traditionen bjuder när det gäller förslag som rör eller har anknytning till grundlagsfrågor. Vi kan också rent generellt ställa upp bakom direktiven där det sägs: "Olika typer av hinder i samhället för personer med utländsk bakgrund - såväl formell som informell - måste identifieras och i möjligast mån undanröjas." Detta betyder dock inte att alla hinder skall undanröjas. I så fall kan t.o.m. medborgarskapet riskera att bli näst intill värdelöst vilket väl knappast är avsikten. Vi vill också erinra om att Sverige i en internationell jämförelse har generösa regler när det gäller tidsgränser och andra villkor för att förvärva svenskt medborgarskap.

Vi kan därför i detta sammanhang inte underlåta att varna för hur ett, som vi ser det, alltför frikostigt frisläppande av medborgarskapskravets kvalifikationstider kan uppfattas av den enskilde medborgaren. Vi tror inte själva att kommitténs majoritet lägger sitt förslag av sådana motiv som brukar kallas röstfiske, men vi vill varna för att de kan komma att uppfattas så. Sådana beslut kan aldrig på sikt gynna den integration i samhället som vi alla eftersträvar.

Reservation av Kenneth Kvist (v)

Kommitténs majoritet vill ha kvar kravet på 10 års medborgarskap för statsråd. Jag anser att den särskilda kvalifikationstiden bör slopas. Mina två huvudskäl för denna ståndpunkt är följande:

1. Alla medborgare skall ha samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter. Den som erhållit svenskt medborgarskap skall således inte i något avseende diskrimineras därför att hon/han inte varit medborgare tillräckligt länge.
2. Den som av riksdagen godkänts som statsminister utser en ministär bland svenska medborgare. Det parlamentariska systemet - och i sista hand väljarna - kontrollerar att bedömningarna därvidlag varit rimliga. Regeln om tioårigt medborgarskap blir ett underkännande av folksuveränitetens och parlamentarismens principer och effektivitet.

Reservation av Bodil Ceballos (mp)

Fri och rättigheter i grundlag

Att fri- och rättigheter inte gäller på samma sätt för svenska medborgare och utländska medborgare är beklagligt. I regeringsformens (RF) andra kapitel finns en bestämmelse - 22 § - med syfte att grundlagsskydda utlänningars rättigheter inom ett antal områden. I övrigt gäller Europakonventionen, som införlivats i svensk lagstiftning, i vilken de fördragsslutande staterna förbundit sig att garantera envar som befinner sig under dess jurisdiktion de fri- och rättigheter som följer av konventionen.

Utlänningars grundlagsskyddade rättigheter är begränsade eftersom vissa rättigheter i 2 kap. RF endast garanteras svenskar. I vissa fall är svenskar och utlänningar likställda och i ytterligare ett antal fall är de likställda men det är i lag möjligt att inskränka skyddet. Det berättigade i denna uppdelning har inte kunnat diskuteras närmare i kommittén eftersom ett stort antal av de aktuella fri- och rättigheterna har samband med utlänningslagstiftningen vilken ligger utanför kommitténs uppdrag.

Däremot har en ytterligare begränsning när det gäller utlänningars fri- och rättigheter diskuterats. När det gäller svenska medborgare får ibland de mänskliga rättigheterna begränsas genom lag eller annan författning. I 2 kap. 12 § RF finns vissa s.k. materiella skyddsregler som måste iaktas vid sådana begränsningar. Skyddsreglerna gäller delvis även vid begränsningar av utlänningars fri- och rättigheter. 2 kap. 22 § tredje stycket lyder: ”På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket”. De materiella skyddsregler jag syftar på finns i 12 § andra stycket (det materiella skyddet mot ingrepp på grund av åskådning i styckets tredje mening betraktas som en särskild fri- och rättighet, gäller redan och återfinns även i 22 § andra stycket 7):

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. 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. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Skillnaderna innebär bl.a. att begränsningar i lag kan ske beträffande utläningar utan att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och utan att stå i proportion till nyttan med bestämmelsen.

Detta är enligt mitt förmenande ytterst diskriminerande och inte godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Kommittén gör i övervägandebilden bedömningen att denna särbehandling, att de materiella skyddsreglerna i 12 § andra stycket inte gäller fullt ut vid begränsningar av utläningars fri- och rättigheter, är sakligt motiverad efter att först ha sagt att dessa principer i och för sig är självklara i ett demokratiskt samhälle, vilket skulle kunna tala för att det inte föreligger sakliga skäl till särbehandlingen. Man hänvisar till att det enligt Europakonventionen under normala förhållanden inte torde gå att underlåta att följa dessa principer. En uttrycklig hänvisning till Europakonventionen finns också med i RF i direkt anslutning till ”utlänningsparagrafen”. (23 §: Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.) Enligt Europakonventionen skall begränsningar vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och endast tillämpas för de syften med hänsyn till vilka de tillåts.

Anledningen till kommitténs ställningstagande är att en ändring av tillämpningen av de materiella skyddsreglerna kan komma att påverka riksdagens och regeringens handlingsutrymme under extraordinära förhållanden (dvs. krig eller krigsfara eller andra extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i). Kommittén hänvisar till Europakonventionens artikel 15 som stadgar att de fördragsslutande parterna under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens kan vidta åtgärder som innebär avvikelser från konventionen då det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Europakonventionens begrepp ”allmänt nödläge som hotar nationens existens” är vidare än de extraordinära förhållanden som avses i RF:s trettonde kapitel. En i RF reglerad skyldighet för statsmakterna att iaktta de nu aktuella skyddsreglerna skulle enligt kommitténs mening kunna inskränka det handlingsutrymme Sverige i allmänt nödläge har enligt Europakonventionen. Av denna anledning vill kommittén ha särbehandlingen kvar.

Jag anser att man kan lösa denna fråga på annat sätt. I en tid när vi talar om integration, att bekämpa främlingsfientlighet och rasism, att komma bort från ett ”vi och dom”-samhälle, då vi ska få de nya svenskarna (med eller utan medborgarskap) att känna sig hemma och välkomna här i landet, så kan vi inte ge en sådan signal som avsak-

naden av de materiella skyddsreglerna ger uttryck för. Att ha dessa kvar i nuvarande skepnad, dvs. att de inte gäller fullt ut för utlänningar, visar att vi anser att utlänningar inte är fullvärdiga ”invånare”. En lägre klass. Många av de invandrare och flyktingar som kommer hit har med sig uppfattningen att Sverige är ett av de mest demokratiska länderna i världen, att fri- och rättigheter gäller alla, att alla är lika inför lagen etc. Det är den bild vi själva har gett vår omvärld och inte sällan känner de hitkomna större lojalitet mot landet än många infödda svenskar. Det är upp till oss att visa att vi är ett demokratiskt och generöst folk. Demokrati är inte bara att rösta fram en riksdag eller fullmäktige. Demokrati är också att låta alla vara med på lika villkor.

Faran för krig är för närvarande inte överhängande. Däremot vet vi naturligtvis ingenting om vad som händer i framtiden. Den ventil kommittéledamöterna är rädda att förlora anser jag att man kan behålla även om ändring sker beträffande de materiella skyddsreglernas tillämpning. Enligt kommittén kan också den situation uppstå att man behöver ingripa mot främmande makts försök att påverka opinionen även innan situationen är så allvarlig att det råder krig eller krigsfara. Den situationen omfattas av Europakonventionens regel om krig eller allmänt nödläge som hotar nationens existens (art. 15). En uttrycklig hänvisning till Europakonventionen skulle därför kunna införas i 2 kap. 22 § RF för att lindra ledamöternas och en förmodligen stor del av befolkningens oro. Samtidigt tror jag att en mycket stor del av befolkningen anser att det naturligtvis måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle när inskränkningar i de mänskliga rättigheterna görs, för alla. För att komma till rätta med båda dessa frågor föreslår jag att tredje stycket i 22 § ändras, t.ex. i enlighet med följande förslag eller på annat sätt som är lagtekniskt möjligt/lämpligt.

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § andra stycket första och andra meningen, tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket. Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens tillämpas i stället för vad som nu sagts beträffande 12 § andra stycket första och andra meningen, artikel 15 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Offentliga anställningar och uppdrag

Att dra gränsen för när medborgarskapet skall vara ett behörighetsvillkor för att få inneha eller utöva statliga anställningar eller uppdrag är en mycket svår uppgift som ger upphov till många olika avväganden.

Det förslag kommittén lägger fram förenklar den nuvarande snårskogen av regler betydligt och det är mycket positivt. Ett stort antal anställningar och uppdrag som tidigare varit förbehållna svenska medborgare (i bland nästan slentrianmässigt) kommer, om förslaget går igenom, att kunna innehas eller utövas även av utländska medborgare. Förutom de direkta kraven i lagstiftningen kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt att säkerhetsklassa anställningar.

Det är i gränsdragningen av vilka anställningar och uppdrag som skall förbehållas svenska medborgare som kommitténs och min uppfattning går något isär. Kommittén har fastnat för att dra gränsen för nämnda krav enligt följande:

- när det är motiverat med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållande till andra stater, eller
- vid viss verksamhet som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden (t.ex. befattningshavare med rätt att besluta om frihetsberövande).

Att hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater är skäl att behålla medborgarskapet är inte något jag motsätter mig. Det andra skälet däremot har enligt mitt förmenande inte samma bärighet. Det viktiga vid myndighetsutövning torde vara utbildning och kompetens. Medborgarskapet i sig är ingen garanti för att myndighetsutövning sker på ett korrekt sätt. Inte heller är medborgarskapet en garanti för att en person har goda kunskaper om det svenska samhället och den svenska rättstraditionen. I det fallet vore ett krav på hemvist under viss tid i landet en lämpligare utgångspunkt.

Det skäl som enligt min mening har bärighet när det gäller att kräva svenskt medborgarskap för en viss anställning m.m. är när medborgarskapet i sig är ett skydd för individen. Det kan vara fallet i så skilda fall som t.ex. för militärer som i fråga om könsbyte, eftersom könsbyte kanske inte accepteras i det andra landet. I dessa fall torde det även ligga i individens eget intresse att ansöka om svenskt medborgarskap.

Kommittén menar vidare att "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".

Det är en ståndpunkt jag med viss tvekan kan ansluta mig till. Min tvekan grundar sig i osäkerheten om t.ex. alla ordinarie domare omfattas av de två kriterierna; 1) rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater, eller 2) skydd för individen. En anledning till att ändå låta ordinarie domare omfattas av medborgarskapskravet är att de inte kan fråntas sina ämbeten, såvida inget extraordinärt inträffar.

Jag har slutligen fastnat för att dra gränsen för krav på svenskt medborgarskap i enlighet med kommitténs förslag när det gäller de anställningar och uppdrag som regleras i grundlag.

För anställningar och uppdrag som enligt kommitténs förslag skall regleras i lagen om offentlig anställning anser jag däremot inte att medborgarskapskrav skall ställas. Detta gäller t.ex. icke ordinarie domare, poliser och åklagare. Att inte kräva medborgarskapskrav innebär inte att det aldrig i dessa fall kan vara försvarbart utifrån kriterierna 1) rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater och 2) skydd för individen. Det bör i de fallen göras en prövning från fall till fall istället för en generell reglering för alla berörda. Krav på medborgarskap följer för många av dessa anställningar och uppdrag ändå av säkerhetsskyddslagen, vilket torde räcka.

Krav på 10 års medborgarskap för statsråd

Jag anser inte att det är sakligt motiverat att kravet på 10 års medborgarskap för statsråd skall behållas. Kunskap och kompetens bör vara avgörande för statsministerns val av medarbetare, inte hurvida personen i fråga hunnit vara svensk medborgare under tio år. Många utländska medborgare med hemvist i Sverige kan ha levt här i hela sitt liv utan att för den skull ha valt bort sitt utländska medborgarskap. Deras kunskaper om Sverige torde vara lika stora som de infödda svenska medborgarna. Ett krav på viss tids hemvist i landet hade varit mer förståeligt.

Slutsats

Jag anser att de s.k. materiella skyddsreglerna i 2 kap. RF skall gälla fullt ut vid inskränkningar av utlänningars fri- och rättigheter, att svenskt medborgarskap endast skall krävas för de anställningar och uppdrag som enligt kommitténs förslag regleras i grundlag, att den särskilda kvalifikationstiden på 10 års medborgarskap för statsråd inte bör behållas, och att krav på hemvist är ett bättre kriterium än krav på medborgarskap för att försäkra sig om att en person har erforderliga kunskaper om det svenska samhället.

Kommittédirektiv



Medborgarskapskrav i lagstiftningen

Dir.
1999:4

Beslut vid regeringsammanträde den 28 januari 1999

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. 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,
- 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.

Den ledande principen i arbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare.

Mot bakgrund av att översynen kan tänkas resultera i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige är regeringens bedömning att parlamentarisk medverkan kan komma att behövas i ett senare skede av utredningsarbetet.

Bakgrund

Utveckling mot allt större rättslig likställdhet

Utvecklingen i Sverige har under efterkrigstiden gått i riktning mot att begränsa de rättsliga skillnaderna mellan dem som är svenska medborgare och den övriga befolkningen.

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. InU1975:6, 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.

Genom 1975 års rösträttsreform (prop. 1975/76:23, bet. KU 1975/76:25, rskr. 1975/76:78) fick utlänningar som varit folkbokförda i en kommun den 1 november de tre senaste åren närmast före valåret rösträtt vid val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige (den s.k. treårsregeln). Den röstberättigade blev också valbar vid dessa val.

År 1978 tillkallades Diskrimineringsutredningen. Enligt direktiven, som anknöt till 1975 års invandrapolitiska 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 1986:6), vilket ledde till att riksdagen våren 1986 beslutade att kravet på svenskt medborgarskap skulle tas bort för ett antal olika anställningar och uppdrag (prop. 1985/86:7, bet. LU1985/86:7, rskr. 1985/86:33).

Med det svenska medlemskapet i Europeiska unionen (EU) kom EG-fördragets artikel 6 att gälla. Denna utgår från en likabehandlingsprincip, även kallad icke-diskrimineringsprincipen, och 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 organ samt möjligheterna att bosätta sig i ett annat medlemsland.

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 denna konvention som svensk lag. 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.

I sammanhanget bör också nämnas de icke-diskrimineringsregler som finns i den nya europeiska konventionen om medborgarskap. Reglerna innebär bl.a. 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. Det finns också en regel om att medborgare i en konventionsstat som även har ett annat medborgarskap skall ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i den staten. Frågan om Sverige skall ratificera konventionen övervägs för närvarande av 1997 års medborgarskapskommitté.

Gällande särregleringar

Den del av befolkningen som inte är svenska medborgare är inte homogen i fråga om rättslig ställning. Genom konventioner har vissa länders medborgare fått en starkare ställning än andra. Medborgare i nordiska länder har sedan lång tid tillbaka i flera avseenden jämställts med svenska medborgare och så är alltså fallet även för medborgare i länder inom EU.

Även om medborgarskapets rättsliga betydelse har minskat – det har dessutom successivt blivit lättare att erhålla svenskt medborgarskap – och hemvisten i stället har kommit att få en allt större betydelse, finns det alltså rättsliga skillnader mellan grupper av invånare på grund av medborgarskap.

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen (RF). Enligt 2 kap. 7 § RF får en svensk medborgare inte landsförvisas eller hindras att resa in i landet. Något motsvarande grundlagsfäst skydd finns av naturliga skäl inte för utlänningar. En utlännings rätt att resa in i eller vistas i landet regleras i utlänningslagstiftningen. En utlänning kan vidare - till skillnad från en svensk medborgare - utvisas på grund av brott. Rättsliga skillnader mellan svenska medborgare och utlänningar finns också i fråga om utlämning för brott.

Enligt 2 kap. 22 § första stycket RF är utlänningar som befinner sig här i landet i stor utsträckning likställda med svenska medborgare i fråga om fri- och rättigheter. Av andra stycket framgår att när det gäller utlänningar

vissa fri- och rättigheter kan inskränkas genom lag. Ett särskilt lagstiftningsförfarande kan dock bli tillämpligt i sådana fall.

Nu gällande bestämmelser om fri- och rättigheter kan delas in i tre grupper: de som enbart gäller svenska medborgare, de som gäller både svenska medborgare och utlänningar samt sådana, där utlänningar och svenska medborgare i och för sig är likställda men där rättighetsskyddet för utlänningar kan inskränkas genom lag. Föreskrifter i lag som inskränker fri- och rättigheter enbart för utlänningar finns bl.a. i utlänningslagstiftningen.

I tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs det att vid tillämpningen av förordningen är utlänningar likställda med svenska medborgare om inte annat följer av TF eller annan lag. Motsvarande gäller i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Ett fåtal särregleringar förekommer. Exempel på sådana är kraven att en jurymän i tryckfrihets- eller yttrandefrihetshetsmål skall vara svensk medborgare.

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. Detta framgår av 3 kap. 2 § RF. Av 3 kap. 10 § RF följer att den som har rösträtt i val till riksdagen också är valbar till riksdagen.

Rösträtt vid val till EU-parlamentet 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.

Rätt att rösta och vara valbara vid val till kommun- och landstingsfullmäktige har, förutom svenska medborgare, enligt 1 kap. 3 § vallagen (1997:157) och 4 kap. 2, 3 och 5 §§ kommunallagen (1991:900) även medborgare i någon av EU:s medlemsstater som är folkbokförda i Sverige och fyller 18 år senast på valdagen. Detsamma gäller medborgare i Island eller Norge. Denna ändring trädde i kraft den 1 juni 1997 (prop. 1996/97:70). För övriga icke svenska medborgare gäller fortfarande den s.k. treårsregeln, dock med den skillnaden jämfört med tidigare att fristen räknas från valdagen och inte från den 1 november året före valet.

Enligt RF är utlänningar i princip likställda med svenska medborgare i fråga om innehav och utövande av anställning eller uppdrag i stat eller kommun. Krav på svenskt medborgarskap för rätt att inneha vissa offentliga anställningar och uppdrag finns emellertid i 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Utöver de i grundlagen direkt utpekade undantagen får krav på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Sådana bestämmelser finns i 5 och 6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) samt i olika författningar som utfärdats med stöd av de nämnda reglerna i RF och LOA. I praktiken är ett stort antal anställningar och uppdrag inom framför allt försvar och rättsväsende men även inom annan statlig verksamhet förbehållna svenska medborgare.

Enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall vissa anställningar och annat deltagande i verksamhet placeras i säkerhetsklass enligt en tregradig skala (1-3) beroende på 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 rikets säkerhet. Beslut om placering i säkerhetsklass fattas enligt 20 § säkerhetsskyddslagen av riksdagen och dess myndigheter såvitt avser riksdagens förvaltningsområde, och i övrigt av regeringen. Regeringen kan delegera beslutsbehörigheten till myndigheter och andra. 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. I enskilda fall får regeringen dock medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

Också i vissa andra avseenden existerar rättsliga skillnader mellan grupper av invånare på grund av medborgarskap. Det gäller t.ex. rätten att bedriva vissa former av näringsverksamhet samt skyldigheten att fullgöra värnplikt, där ju förutom medborgarskapet även könstillhörigheten och åldern har betydelse.

Härutöver kan nämnas att rätten till vissa sociala förmåner för den som inte är svensk medborgare inträder först efter en viss tids vistelse i landet. Inom Socialdepartementet bereds emellertid för närvarande betänkandet En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72). Utredningens förslag innebär att socialförsäkringarna skall indelas i en bosättningsbaserad försäkring som avser kostnader och bidrag och en arbetsbaserad försäkring som avser inkomstförluster samt att bara ett försäkringsvillkor skall gälla för var och en av de två framtida försäkringsdelarna: bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige.

Behovet av en översyn

Sedan Diskrimineringsutredningen för 20 år sedan fick sitt uppdrag har mycket hänt i och utanför det svenska samhället. Sverige är i dag på ett helt annat sätt än då präglad av kulturell och etnisk mångfald. Mer än 900 000 invånare är födda utomlands, varav ungefär hälften är utländska medborgare. Samtidigt har mer än 40 procent av de 900 000 utlandsfödda varit bosatta i Sverige 20 år eller mer. 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. Under det senaste decenniet har också den säkerhetspolitiska situationen i såväl vårt närområde som världen i övrigt förändrats i grunden.

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 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 identifieras och i möjligaste mån undanröjas.

I den senast nämnda propositionen framhåller regeringen att staten har ett särskilt ansvar för att samhällets mångfald skall genomsyra arbetslivet. Regeringen har också under det senaste året genomfört utbildningsinsatser riktade mot generaldirektörer, personalchefer och fackliga företrädare vid statliga myndigheter i syfte att öka insikterna om mångfaldens demokratiska och samhällsekonomiska fördelar. Frågan om krav på svenskt medborgarskap för att inneha vissa offentliga anställningar och uppdrag har härvid fått särskild aktualitet.

Redan år 1990 lade SÄPO-kommittén i sitt slutbetänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) fram ett förslag som innebar att huvuddelen av de över 400 000 tjänster och uppdrag som då var skyddsklassade enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446) – denna ersattes år 1996 av säkerhetsskyddslagen – skulle vara öppna även för utländska medborgare (s. 276). Förslaget ledde inte till någon förändring och senare tog Säkerhetsskyddsutredningen i sitt betänkande avstånd från SÄPO-kommitténs uppfattning (SOU 1994:149, s. 220). I anslutning till detta anförde emellertid utredningen att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan om medborgarskapskravet, eventuellt i samband med en mera genomgripande översyn av utländska medborgares ställning.

Av särskilt intresse i sammanhanget är att regeringen i stor utsträckning har utnyttjat möjligheten att delegera behörigheten att besluta om placering av anställningar i säkerhetsklass. Det är därför svårt att veta hur många anställningar som egentligen omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om krav på svenskt medborgarskap. Även om det i dag, främst på grund av neddragningar i krigsorganisationen, är färre anställningar och uppdrag som berörs än då SÄPO-kommittén gjorde sina beräkningar torde det fortfarande handla om ett betydande antal.

Önskemål om en allmän översyn av kraven på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och uppdrag har på senare tid framförts till regeringen av den nationella samordningskommittén för Europaåret mot

rasism (SOU 1998:99, s. 100) och av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO).

Också frågan om den politiska delaktigheten, och då i första hand rätten att rösta i kommunala val, har varit föremål för omfattande diskussion och utredning. I riksdagen har det t.ex. vid upprepade tillfällen lagts motioner med innebörden att samma regler i detta avseende borde gälla för alla utlänningar, oavsett om de är medborgare i medlemsstater i EU eller ej.

Syftet bakom utvidgningen av den kommunala rösträtten med verkan fr.o.m. år 1976 var bl.a. att öka invandrarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Med treårsregeln ville man skapa rimliga garantier för att väljaren hade vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, kände till och hade förståelse för svenska förhållanden och hade ett naturligt intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna. Det finns enligt regeringens uppfattning anledning att, i ljuset av de ändrade reglerna för EU-medborgare, diskutera huruvida det är rimligt att hålla fast vid treårsregeln.

Sammanfattningsvis finns det således flera skäl som talar för en genomgripande översyn av sådana bestämmelser i lagstiftningen som innebär en olikartad behandling av grupper av invånare på grund av medborgarskap.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga i vilka sammanhang som det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap.

Utredaren skall analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika sådana krav i praktiken innebär, såväl för den enskilde som inte är svensk medborgare som för samhället i stort. I ett samhällsligt perspektiv kan det t.ex. vara av intresse att försöka belysa vad krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar och uppdrag i förlängningen betyder för olika delar av den statliga sektorn vad gäller kompetensförsörjning och förtroende från allmänhetens sida.

Utredaren skall därefter pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar. Utredaren skall vara fri att även föreslå åtgärder av annat slag som kan vara påkallade.

Genom medlemskapet i EU har Sverige accepterat att i många avseenden rättsligt likställa medborgare i andra EU-länder med svenska medborgare. Utredaren skall mot den bakgrunden 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.

Den ledande principen i arbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap skall det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl. Sådana skäl kan vara t.ex. hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. Utredaren skall för varje enskild bestämmelse väga tyngden av det eller de skäl som talar för en särreglering mot det angelägna i att slå vakt om principen om lika rättigheter och skyldigheter.

Avgränsningar

Uppdraget skall ha en generell inriktning. Vissa delar av lagstiftningen skall emellertid undantas.

Skyddet mot landsförvisning är en fråga som rör medborgarskapets kärna. Regeringen ser inte någon anledning att nu överväga förändringar i detta avseende och frågan skall följaktligen inte omfattas av uppdraget. Detsamma gäller frågor om medborgarskap knutna till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Också lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap och utlänningslagen (1989:529) skall undantas från uppdraget. Lagen om svenskt medborgarskap utreds för närvarande av 1997 års medborgarskapskommitté (In 1997:04) medan utlänningslagen, i vissa delar, ses över av Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD 1997:04, NIPU).

Vad gäller kravet på svenskt medborgarskap för rätt att rösta och vara valbar vid val till riksdagen, är regeringens uppfattning att inte heller den frågan skall utredas inom ramen för det nu aktuella uppdraget. Det kan dock noteras att utredningsarbete som kan vara av intresse i sammanhanget för närvarande pågår. Regeringen gav i november 1998 Demokratiutredningen (SB 1997:01) tilläggsuppdraget att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. Därutöver har Integrationsverket fått i uppdrag att undersöka valdeltagandet i vissa utsatta bostadsområden.

Slutligen skall även frågan om rösträtt vid val till EU-parlamentet liksom de frågor som tagits upp i betänkandet En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72) undantas från uppdraget.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i relevanta delar samråda med Demokratiutredningen (SB 1997:01).

Utredaren skall vidare ta del av resultaten av arbetet inom 1997 års medborgarskapskommitté. I denna kommittés uppdrag ligger bl.a. att kartlägga vad svenskt medborgarskap innebär i olika avseenden. Det är en uppgift som delvis tangerar utredarens uppdrag att kartlägga krav i lagstiftningen som är relaterade till medborgarskap, varför utredaren i sitt arbete på denna punkt bör kunna dra fördel av, och i stor utsträckning bygga på, vad den kommittén kommit fram till.

Mot bakgrund av att översynen kan tänkas resultera i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige bedömer regeringen att parlamentarisk medverkan kan komma att behövas. Sådan medverkan bör emellertid i så fall äga rum först i ett senare skede av utredningsarbetet. Utredaren skall först identifiera vilka reformbehov som finns och ange hur dessa kan tänkas bli tillgodosedda. Detta inledande arbete bör kunna ge regeringen underlag för närmare riktlinjer för ett eventuellt fortsatt arbete i vissa delar under parlamentarisk medverkan. För det fall utredaren finner skäl till ett sådant fortsatt arbete skall detta redovisas till regeringen senast den 1 december 1999.

Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2000.

(Kulturdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

1999-11-30

**Utredningen om medborgarskapskrav
(Ku 1999:02)**

Till regeringen

*Särskild utredare: Ingemar Josefsson,
riksdagsledamot*

Sekreterare: Katarina Persson, hovrättsassessor

Kansli: Regeringskansliets utredningsavdelning,

Box, 187, 201 21 MALMÖ

Tel. 040 - 35 58 87

Medborgarskapskrav i lagstiftningen

Innehåll

A Sammanfattning.....	448
B Skäl för skrivelsen.....	448
C Reformbehov och behov av parlamentarisk medverkan.....	449
D Allmänt om utredningsarbetet och kartläggningen.....	453
E Förutsättningar för det fortsatta utredningsarbetet.....	460
F Avslutning.....	460

A Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag

- att många reformförslag går att genomföra enligt regeringens uppdrag till mig att, enligt principen ”lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare”, pröva den nuvarande lagstiftningen,
- att det fortsatta utredningsarbetet bör utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté,
- att särskild expertis i grundlagsfrågor bör finnas tillgänglig,
- att utredningsresurserna för att biträda kommittén utökas samt
- att utredningstiden förlängs.

B Skäl för skrivelsen

Enligt kommittédirektiv (dir. 1999:4) skall jag före den 1 december 1999 identifiera vilka reformbehov som finns och redovisa min bedömning av om det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas under parlamentarisk medverkan. Detta utgör grunden för denna skrivelse.

Under det drygt halvår som utredningsarbetet pågått har jag vid fyra tillfällen inkallat utsedda experter till möten. Dessa har också därutöver biträtt mig och kansliet med sakinformation och råd, samt svarat för återkopplingen mot respektive departement eller myndighet. Sammanträffande med flera organisationer och myndigheter har också gjorts för att fördjupa mina kunskaper. Allmänt måste jag också framhålla att utredningen stött på flera dokumentations- och tolkningsfrågor än jag kunde förutse, fler återstår dessutom att besvara.

Vägledande för mitt arbete har varit direktivens innehåll och då främst den uttalade principen att lika ”rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare”. Detta till trots har jag funnit att principen inte går att genomföra fullt ut enligt motiveringar nedan. Lite förvånande för mig själv men också för andra, kan jag konstatera att nästan inga direkta skyldigheter följer exklusivt med medborgarskapet.

C Reformbehov och behov av parlamentarisk medverkan

För bedömningen av i vilken utsträckning medborgarskapskrav i lagstiftningen bör finnas kvar krävs att det först klargörs vilken grundsyn som bör gälla för det svenska medborgarskapet. Frågor som berör värdet av ett svenskt medborgarskap i dag och vilka rättigheter och skyldigheter som bör vara knutna till medborgarskapet bör beröras särskilt. Ett ställningstagande i denna del är av särskilt intresse, eftersom motiven till medborgarskapskraven i lagstiftningen ofta är knapphändiga och ligger relativt långt tillbaka i tiden. Slutbetänkandet från 1997 års medborgarskapskommitté (SOU 1999:34) ger inte någon närmare ledning i dessa frågor.

Grundsynen på det svenska medborgarskapet är av stor betydelse för bedömningen av i vilken utsträckning medborgarskapskraven i lagstiftningen bör tas bort till förmån för principen om lika rättigheter och skyldigheter för landets alla innevånare. Det är av vikt att de allmänna riktlinjerna behandlas av en parlamentarisk kommitté.

De medborgarskapskrav som i dag uppställs i lagstiftningen berör i huvudsak centrala rättsområden. Ett förslag som innebär att medborgarskapskraven tas bort kräver en förankring hos allmänheten och de politiska partierna och bör vara föremål för en ingående prövning av en parlamentarisk kommitté.

En parlamentarisk sammansättning synes mot bakgrund härav nödvändig, oavsett om översynen slutligt resulterar i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Beträffande reformbehovet avseende medborgarskapskrav inom de tidigare redovisade huvudgrupperna gör jag följande preliminära bedömning.

Medborgarskapskrav i grundlagarna

Såvitt jag kan bedöma utifrån tillgängligt utredningsmaterial finns det alltså godtagbara sakliga skäl att behålla det krav på svenskt medborgarskap som i dag uppställs för fri- och rättigheter i grundlagarna. Beträffande medborgarskapskrav i grundlagarna avseende offentliga anställningar och uppdrag, se nedan.

Rösträtt och valbarhet till kommunala val m.m.

Frågan om den s.k. treårsregeln för andra utlänningar än unionsmedborgare och medborgare i Norge eller Island vid kommunala val skall finnas kvar har inte varit föremål för någon ingående prövning tidigare. Allmänt kan sägas att en olikartad behandling av utlänningar som är bosatta i Sverige beroende på medborgarskap bör om möjligt undvikas. Ett slutligt ställningstagande till om alla i Sverige bosatta utlänningar skall ha lika rösträtt i kommunala val kräver mer omfattande beslutsunderlag än som finns tillgängligt i dag. Oavsett utgången anser jag att frågan har en sådan principiell karaktär att den bör prövas i parlamentarisk sammansättning.

Rösträtten är knuten till tidpunkten för folkbokföring. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall emellertid inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs (4 § folkbokföringslagen [1991:481]). Vid en jämförelse med bestämmelserna om uppehållstillstånd i utlänningslagen (1989:529) följer att flera olika tidsfrister i praktiken gäller för olika grupper av medborgare. Tiden är kortast för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge och längst för asylsökande utlänning som inte är nordisk medborgare eller unionsmedborgare. Den sistnämnda gruppen torde kunna utöva sin rösträtt tidigast efter tre år och åtta månaders vistelse i landet. Det bör under alla förhållanden eftersträvas att tidpunkten för när kommunal rösträtt kan utövas blir så enhetlig som möjligt.

Medborgarskapskrav för offentliga anställningar och uppdrag

Riksdagsledamöter skall alltså vara svenska medborgare. Förutsättningar att föreslå förändringar beträffande de krav på svenskt medborgarskap som uppställs för övriga anställningar och uppdrag med anknytning till riksdagen synes inte heller föreligga.

Däremot finns det anledning att närmare överväga om kravet på svenskt medborgarskap för anställningar och uppdrag med anknytning till regeringen - med undantag för statsråd - bör upprätthållas.

Såsom tidigare redovisats får enligt RF endast den som är svensk 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. Det kan ifrågasättas om kravet på svenskt medborgarskap för myndighetschefer m.fl. skall upprätthållas fullt ut.

När Moderna museet skulle skiljas från Statens konstmuseer och bli en egen myndighet, kunde museichefen, som är brittisk medborgare, inte vara chef för den nya myndigheten. För att museichefen skulle kunna leda

verksamheten vid museet, trots att han var utländsk medborgare, förordnades att ordföranden i museets styrelse skulle vara chef för myndigheten. Museichefen skulle svara för ledningen av museets löpande verksamhet. Det förutsattes att styrelseordförandens uppgifter och beslutsbefogenheter i stor utsträckning skulle delegeras till museichefen. Föreskrifter härom finns i förordningen (1999:563) med instruktion för Moderna museet. Såväl museichefen som styrelseordföranden utses av regeringen.

Den lösning som valdes för Moderna museets ledningen utgör ett kringgående av 11 kap. 9 § tredje stycket RF. Enligt min mening bör en ändring av nämnda lagrum övervägas. Moderna museet och ett flertal andra myndigheter som lyder omedelbart under regeringen har knappast sådana funktioner att det kan anses oundgängligen nödvändigt att myndighetens ledning är svenska medborgare. Med hänsyn till pågående internationalisering kommer det sannolikt att uppkomma andra liknande situationer som i exemplet med Moderna museet.

Det kan vidare ifrågasättas om krav på svenskt medborgarskap bör uppställas för ledamöter i statliga kommittéer.

Ett särskilt problem i sammanhanget är att det framstår som oklart vilka myndigheter som skall anses lyda omedelbart under regeringen. Det bör på ett entydigt sätt framgå av lagstiftningen i vilka fall myndighetschefer m.fl. skall vara svenska medborgare, förutsatt att kravet inte skall gälla generellt.

Domstolarnas självständighet under lagarna utgör sedan lång tid tillbaka en av hörnstenarna i det svenska statskicket. 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.

Mot bakgrund härav intar domartjänster enligt RF, enligt min uppfattning, en särställning i förhållande till flertalet offentliga anställningar och uppdrag. Föreskrifterna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst bör i princip finnas kvar.

Notarietjänstgöring vid tingsrätt eller länsrätt är för många den första juristtjänsten efter avslutade juridikstudier. Tjänstgöringen anses vara en särskild merit även för sådana juristarbeten där det inte uppställs något formellt krav på notariemeritering.

DO har påpekat att kravet på svenskt medborgarskap inom rättsväsendet har betydelse för unga människors yrkesval. Kravet kan

medföra att unga utlänningar i Sverige väljer att studera till ett annat yrke istället.

Jag anser att det bör utredas närmare om det finns förutsättningar att ta bort kravet på svenskt medborgarskap för notarier, trots att de i viss utsträckning utövar domartjänst enligt RF.

När det gäller övriga anställningar inom rättsväsendet, som inte omfattas av regleringen i RF, finns det anledning att närmare pröva om det finns tillräckliga skäl för att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap.

Vidare bör nämndemännens och andra förtroendevaldas ställning och medborgarskapskraven för dessa omprövas.

Anställningar som åklagare, polis och kronofogde m.fl. är ofta förenade med central myndighetsutövning som på ett mer ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning. Det kan emellertid ifrågasättas om lägre anställningar alltid bör blockeras för utlänningar enbart på grund av att kravet på svenskt medborgarskap bör bibehållas för någon eller några av de högre befattningarna i en viss karriär. Andra gränssnitt bör övervägas.

Vid prövningen om kravet på svenskt medborgarskap för statliga anställningar bör kvarstå är det nödvändigt att känna till i vilken utsträckning dessa är säkerhetsklassade enligt säkerhetsskyddslagen. Det finns i annat fall risk för att ett ändringsförslag inte får någon effekt i praktiken. SÄPO har t.ex. upplyst att alla anställningar som polis är säkerhetsklassade.

Det är oklart i vilken utsträckning säkerhetsklassning med stöd av säkerhetsskyddslagen förekommer. Inom SÄPO pågår en kartläggning av i vilken omfattning anställningar hos olika myndigheter är säkerhetsklassade. Kartläggningen beräknas vara färdigställd till årsskiftet. Först där- efter är det möjligt att bedöma vilket reformbehov som föreligger.

Utifrån tillgänglig information är min bedömning att det generella kravet på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade anställningar hos staten, kommuner och landsting bör granskas närmare. Det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl att på det sätt som sker i dag uppställa ett generellt krav på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade anställningar hos staten, kommuner och landsting. Någon given koppling mellan hänsynen till rikets säkerhet och det svenska medborgarskapet synes inte föreligga.

Övriga medborgarskapskrav

Utifrån befintligt utredningsmaterial framstår det i och för sig inte som nödvändigt med parlamentarisk medverkan i denna del.

D Allmänt om utredningsarbetet och kartläggningen

En kartläggning av medborgarskapskrav i lagstiftningen med den generella omfattning som framgår av regeringens direktiv (dir. 1999:4) är mycket tidskrävande och är svår att rymmas inom de tidsmarginaler som uppställs i direktiven.

Kartläggningen skall omfatta såväl krav på svenskt medborgarskap som andra krav relaterade till medborgarskap. När det gäller kartläggningen av medborgarskapskrav för offentliga anställningar och uppdrag innebär detta att även anställningar och uppdrag för vilka det uppställs andra särskilda behörighetsvillkor för utlänningar eller vissa grupper av utlänningar i förhållande till vad som gäller för svenska medborgare bör ingå i kartläggningen. Sådan särbehandling förekommer bl.a. genom att det i lagstiftningen uppställs krav på rösträtt vid val av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige för vissa offentliga uppdrag. Särbehandling förekommer också genom att det som behörighetsvillkor föreskrivs att utlänningar skall ha varit folkbokförda under viss tid.

Kartläggningen omfattar ett mycket stort antal lagar och andra författningar. Medborgarskapskravet framgår i flera fall endast indirekt, t.ex. genom krav på att en befattningshavare skall ha erfarenhet som domare. Det förekommer också att medborgarskapskrav för t.ex. en viss befattning följer av flera olika författningar.

Arbetet med att finna motiven till medborgarskapskraven kräver omfattande studier av förarbetena till lagstiftningen. De ursprungliga motiven är ofta av äldre datum. Kravet på svenskt medborgarskap har därefter förts över till nyare lagstiftning utan närmare motivering. I allmänhet har medborgarskapskraven inte varit föremål för någon mer ingående analys i förarbetena.

För att utröna effekterna av medborgarskapskraven krävs att utredningen kontaktar de myndigheter, organisationer m.fl. som berörs av kraven. Inhämtandet av kunskaper i denna del är tidskrävande.

Sammanträffande har hittills ägt rum med Integrationsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), 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).

Kartläggningen och övrigt inhämtande av det underlag som erfordras för att jag skall kunna identifiera vilka reformbehov som finns och ange hur dessa kan tänkas bli tillgodosedda är med hänsyn till det anförda inte slutfört.

Redan på grundval av det utredningsmaterial som finns i dag anser jag emellertid att det finns flera skäl som talar för att utredningen bör övergå i en parlamentarisk kommitté. Nedan presenteras huvudlinjerna i utredningens kartläggning.

Medborgarskapskrav i lagstiftningen - huvudlinjerna

Medborgarskapskraven kan delas in i fyra huvudgrupper:

1. Medborgarskapskrav i grundlagarna; främst grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen (RF), tryckfrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihet enligt yttrandefrihetsgrundlagen. (Vissa bestämmelser i grundlagarna redovisas under den i punkten 3 angivna huvudgruppen.)
2. Rösträtt och valbarhet till kommunala val m.m.
3. Medborgarskapskrav för offentliga anställningar och uppdrag
4. Övriga medborgarskapskrav

Utkast till innehållsförteckning samt schematiska översikter avseende medborgarskapskraven under punkterna 3 och 4 bifogas för att ge en bild av vilka medborgarskapskrav som uppställs i lagstiftningen, bilaga 1. Eftersom kartläggningen inte är slutförd kan det tillkomma ytterligare medborgarskapskrav.

Medborgarskapskrav i grundlagarna

De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF tillkommer i första hand svenska medborgare. Utlänningar som befinner sig här i riket är emellertid i stor utsträckning likställda med svenska medborgare. Fri- och rättighetsreglerna kan delas upp i tre grupper; de som endast gäller svenska medborgare, de som gäller både svenska medborgare och utlänningar och sådana där utlänningar och svenska medborgare i och för sig är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar.

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

I direktiven till utredningen undantas bl.a. skyddet mot landsförvisning samt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. De fri- och rättigheter som avser förbud mot landsförvisning och hinder att resa in i riket samt

skydd mot förlust av medborgarskapet får därmed anses falla utanför uppdraget.

Undantaget avseende skydd mot åsiktsregistrering var enligt förarbetena till RF föranlett av möjligheterna att registrera medlemmar av utländska terroristorganisationer.

Bestämmelser som inskränker utlänningars rätt att förflytta sig inom riket finns i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Skillnaderna mellan svenska medborgare och utlänningar såvitt gäller tryckfrihet och yttrandefrihet består främst av att utlänningarnas rättigheter inte är grundlagsskyddade utan kan inskränkas i vanlig lag.

Kravet på svenskt medborgarskap för ägare och utgivare av periodisk skrift i tryckfrihetsförordningen respektive utgivare av radioprogram och tekniska upptagningar enligt yttrandefrihetsgrundlagen upprätthålls inte i dag. Med stöd av regleringen i lagen om föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (1991:1559) likställs bl.a. utlänningar med hemvist i Sverige med svenska medborgare.

Rösträtt och valbarhet till kommunala val m.m.

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare till kommunfullmäktige tillkommer den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller någon annan av EU:s medlemsstater (unionsmedborgare), 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. Rösträtt 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. Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt (4 kap. 2,3 och 5 §§ kommunallagen [1991:900]).

Utlänningar som inte är unionsmedborgare, medborgare i Norge eller Island särbehandlas genom att det uppställs krav på tre års folkbokföring för rösträtt och valbarhet, den s.k. treårsregeln.

Vid kommunala folkomröstningar uppställs motsvarande krav.

Offentliga anställningar och uppdrag

Enligt RF är utlänning i princip likställd med svensk medborgare i fråga om innehav och utövande av anställning och uppdrag hos staten, kommuner och landsting. De undantag från denna princip som föreskrivs i RF, lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och förordningar som

utfärdats med stöd av LOA rör uteslutande statliga anställningar och uppdrag. Vår kartläggning visar att även föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetskrav i särskilda lagar i princip avser anställningar och uppdrag hos staten.

Krav på svenskt medborgarskap för anställningar hos kommuner och landsting uppställs endast beträffande säkerhetsklassade anställningar enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). SÄPO har upplyst att endast ett mindre antal kommunala anställningar torde vara inplacerade i säkerhetsklass. För uppdrag hos kommuner och landsting krävs inte svenskt medborgarskap.

Beträffande vissa anställningar och uppdrag uppställs krav på svenskt medborgarskap i mer än en författning. Att en lagfaren domare skall vara svensk medborgare föreskrivs dels i RF och dels i rättegångsbalken. Anställning som t.ex. lagman vid tingsrätt kan dessutom vara inplacerad i skyddsklass. Kravet på svenskt medborgarskap följer då även av 29 § säkerhetsskyddslagen.

Krav på svenskt medborgarskap som framgår direkt av RF

Enligt RF skall Sveriges statschef och statsråd vara svenska medborgare. I förarbetena till RF framhölls att kravet på svenskt medborgarskap framstod som en självklarhet. Föreskriften att statsråd skall ha varit svensk medborgare sedan minst tio år motiverades med att det förelåg fara för påtryckningar i spänt läge. Vidare krävs svenskt medborgarskap för riksdagens ledamöter och ersättare. Kravet på svenskt medborgarskap för rätt att rösta och vara valbar till riksdagen omfattas emellertid inte av utredningsuppdraget.

Övriga krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva statlig anställning och uppdrag som uppställs direkt i RF framgår av 11 kap. 9 § tredje stycket.

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 som 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.

Kravet på svenskt medborgarskap motiverades i förarbetena till RF med hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skulle fattas av svenska medborgare.

Ställningstagandena i 1974 års regeringsform beträffande krav på svenskt medborgarskap har inte varit föremål för någon generell omprövning.

Vilka anställningar och uppdrag som omfattas av föreskrifterna i RF har som regel inte preciserats i lag eller annan författning. En kartläggning av omfattningen och den närmare innebörden av medborgarskapskraven förutsätter en rad juridiska ställningstaganden. Bland annat erfordras kunskaper om vilka ämbeten och myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, vilka befattningar som faller under begreppet svenskt sändebud etc. Det framstår som oklart hur kategorien ”myndigheter som lyder omedelbart under regeringen” skall avgränsas. Förarbetena till RF ger av naturliga skäl inte några heltäckande svar på dessa frågor.

Särskilt om krav på svenskt medborgarskap för domartjänst och andra befattningar med anknytning till rättsväsendet

Med domartjänst avses enligt förarbetena till RF befattning som lagfaren eller icke lagfaren ledamot av allmän och särskild domstol samt förvaltningsdomstol. Sådana lekmannarepresentanter i domstol som nämndemän och jurymän anses visserligen vara domare, men de kan inte sägas inneha eller utöva domartjänst. Såväl ordinarie som icke ordinarie domartjänster omfattas av regleringen i RF. Även den som i egenskap av vikarie utövar domartjänst skall vara svensk medborgare. Härav följer att alla domare - utom nämndemän och jurymän - som redovisats i bilaga 1 (avsnitt 6.1.2) under rubrikerna allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare enligt RF. Begreppet ”särskild domstol” torde syfta på fristående specialdomstolar. Till denna kategori hör Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten. Kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter i nämnda domstolar följer således också av RF.

Notarier vid tingsrätt och länsrätt torde falla under RF:s krav på svenskt medborgarskap när de utövar dömande verksamhet, men inte i övrigt. Vid domstolarna finns även ett antal anställningar som helt faller utanför RF:s bestämmelse om domartjänst, t.ex. vissa anställningar som föredragande och vissa högre administrativa anställningar. Till denna kategori hör också överrättsnotarier, aspiranter och fiskaler i hovrätt och kammarrätt samt revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare. Deras tjänstgöring ingår emellertid i den normala domarkarriären.

Arrendenämnderna och hyresnämnderna, Rättshjälpsnämnden samt Statens va-nämnd är förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter. Även dispaschören torde vara att beakta som en sådan myndighet.

Krav på svenskt medborgarskap för nämndemän, jurymän, gode män vid fastighetsbildningsförrättning och synemän vid arrendesyn

Nämndemän är valda för viss tid av kommunfullmäktige. Trots att de utövar dömande verksamhet följer kravet på svenskt medborgarskap, såsom redan påpekats, inte av regleringen i RF. I förarbetena till rättegångsbalken synes kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän istället ha kopplats till dåvarande regler om rösträtt vid kommunala och statliga val.

Jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål utses genom val av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. De har en ställning som i flera avseenden avviker från nämndemännens, men även jurymännen är med och avgör mål i domstol.

Gode män vid fastighetsbildningsförrättning hos lantmäterimyndighet utses genom val av kommunfullmäktige. God man skall inom kommunen vara valbar till nämndeman i tingsrätt.

Synemän vid arrendesyn enligt jordabalken utses av länsstyrelse. I förarbetena till jordabalken har beträffande kravet på svenskt medborgarskap för synemän gjorts en jämförelse med motsvarande regler för nämndemän i rättegångsbalken.

Krav på svenskt medborgarskap för åklagare, poliser och kronofogdar m.fl.

Åklagare och poliser skall vara svenska medborgare enligt 5 § LOA. All polispersonal omfattas av denna bestämmelse. Kravet på svenskt medborgarskap för åklagaraspiranter föreskrivs i förordning. Vissa administrativa chefer inom åklagarväsendet och polisväsendet skall också vara svenska medborgare.

Hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet att endast svenska medborgare skall kunna fatta beslut som på ett mera ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning ligger även till grund för kravet på svenskt medborgarskap för åklagare och poliser. I förarbetena till LOA uttalades bl.a. att åklagares eller polismans befogenhet över huvud taget inte borde utövas av annan än svensk medborgare. I anslutning till uttalandet erinrades om att krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst fanns intaget redan i grundlagstexten (RF).

Ledamöter i polisstyrelser och polisenämnder skall vara svenska medborgare.

Kravet på svenskt medborgarskap för de anställningar vid kronofogdemyndigheterna som redovisats i bilaga 1 (avsnitt 6.1.2) under rubriken Kronofogdemyndigheterna bl.a. kronofogde och kronoinspektör, uppställs

i förordning som har meddelats med stöd av 6 § LOA. Utifrån de grunder som anges i denna bestämmelse torde medborgarskapskravet ha uppställts på grund av att anställningarna hos kronofogdemyndigheterna är förenade med myndighetsutövning. Av förarbetena till LOA framgår att det inte var avsett att alla typer av myndighetsutövning skulle förbehållas svenska medborgare. Det förutsattes att regeringen skulle utnyttja bemyndigandet på sådant sätt att de syften som låg bakom grundlagsregleringen inte äventyrades.

Krav på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade offentliga anställningar

Av 29 § säkerhetsskyddslagen följer att en anställning vid staten, en kommun eller ett landsting som är säkerhetsklassad får innehåsa endast av den som är svensk medborgare. I enskilda fall får regeringen dock meddela undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

Medborgarskapskravet gäller endast i fråga om anställningar. Den som inte har svenskt medborgarskap kan alltså på annan grund 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 sådant 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.

Medborgarskapskravet motiverades i förarbetena till säkerhetslagen främst med hänsyn till att utlänningar i tider av ökade internationella spänningar, kunde komma att utsättas för olika former av påtryckningar. Risken för lojalitetskonflikter ansågs vara betydligt större för utlänningar än för svenska medborgare. Ett annat skäl var att det fanns betydligt bättre möjligheter att genomföra en säkerhetsprövning av svenska medborgare än utlänningar.

Övriga medborgarskapskrav

Medborgarskapskrav uppställs i ytterligare ett antal författningar, se bilaga 1 (avsnitt 7.1.2). Bland annat krävs att en sökande skall vara medborgare i och ha hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EES för att antas som ledamot i Sveriges advokatsamfund (8 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken). Regleringen innebär bl.a. att en utlänning som är medborgare i en stat utanför EES inte kan bli advokat - om inte advokat-

samfundets styrelse meddelar dispens - trots att han är bosatt i Sverige och har avlagt svensk juristexamen.

E Företsättningar för det fortsatta utredningsarbetet

Enligt min mening är det en fördel för det fortsatta arbetet om regeringens ställningstagande kan ske så snart som möjligt, detta för att minimera dubbelarbete inom mitt nuvarande uppdrag samt för att om så blir fallet också möjliggöra för eventuella grundlagsändringar.

Utredningsarbetet kommer sannolikt att resultera i ett förslag som kommer att beröra föreskrifter i grundlagarna. Ett sådant förslag bör inte läggas utan förutsättningarna härför bedömts av personer med särskild sakkunskap inom området.

Även om regeringen skulle finna att parlamentarisk medverkan inte erfordras eller delar uppdraget, kommer sannolikt inte slutredovisning av uppdraget att kunna ske till den nu utsatta tiden. En formell begäran får dock anstå i avvaktan på regeringens ställningstagande i stort.

F Avslutning

Min förhoppning är att ovanstående skrivelse uppfyller de krav på svar som regeringen behöver för sitt fortsatta ställningstagande. Självklart ställer undertecknad med kansli gärna upp för besvarande av frågor eller förtydligande. Om regeringen bedömer att jag skall delta i det fortsatta arbetet hemställer jag om att få ge mina synpunkter på de praktiska delarna av arbetet.

Stockholm den 30 november 1999.

Ingemar Josefsson
särskild utredare

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om
medborgarskapskrav (Ku 1999:02)

Dir.
2000:3

Beslut vid regeringssammanträde den 27 januari 2000

Sammanfattning

Utredningen om medborgarskapskrav (Ku 1999:02) skall från och med den 1 februari 2000 utföra sitt arbete som en parlamentarisk kommitté. För arbetet gäller de förutsättningar som har angetts i de ursprungliga direktiven (dir. 1999:4), men med den ändringen att uppdraget skall slutredovisas senast den 1 december 2000.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 januari 1999 att en särskild utredare skall göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen.

I direktiven (dir. 1999:4) angavs att översynen kan tänkas resultera i förslag till grundlagsändringar eller förändringar i fråga om rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige och att en parlamentarisk medverkan därför kan komma att behövas. Av direktiven framgår vidare att utredaren skall identifiera vilka reformbehov som finns och om denne finner skäl till ett fortsatt arbete under parlamentarisk medverkan skall detta redovisas till regeringen senast den 1 december 1999. Utredaren skall enligt direktiven slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2000.

I en skrivelse till regeringen den 30 november 1999 har utredaren föreslagit bl. a. att det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas under parlamentarisk medverkan. Som skäl anförs att de medborgarskapskrav som i

dag uppställs i lagstiftningen i huvudsak berör centrala rättsområden. Ett förslag som innebär att medborgarskapskraven tas bort kräver en förankring hos allmänheten och de politiska partierna och bör därför ingående prövas av en parlamentarisk kommitté. Utredaren anser t. ex. att frågan om alla i Sverige bosatta utlänningar skall ha lika rösträtt i kommunala val har en sådan principiell karaktär att den bör prövas i parlamentarisk sammansättning oavsett om översynen resulterar i ett förslag om ändring av nuvarande regler eller inte.

Beträffande reformbehovet gör utredaren bl. a. följande preliminära bedömningar.

Enligt regeringsformen (RF) får endast den som är svensk 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. Utredaren anser att det kan ifrågasättas om kravet på svenskt medborgarskap för sådana tjänster och uppdrag skall upprätthållas fullt ut. När det gäller anställningar inom rättsväsendet som inte omfattas av regleringen i RF, anser utredaren även här att det finns anledning att närmare pröva om det finns tillräckliga skäl för att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap.

Utredaren har slutligen, mot bakgrund av uppdragets omfattning, anhallit om förlängd utredningstid.

Uppdraget

Regeringen finner i likhet med utredaren att det finns skäl för att utredningen övergår till en parlamentarisk kommitté. En parlamentarisk kommitté tillkallas därför med uppgift att fortsätta utredningsarbetet om översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen.

För arbetet gäller de förutsättningar som har angetts i de ursprungliga direktiven (dir. 1999:4), dock med den ändringen att uppdraget skall slutredovisas senast den 1 december 2000.

(Kulturdepartementet)

Förteckning över myndigheter som lyder omedelbart under regeringen¹

Myndigheter under Finansdepartementet

Allmänna reklamationsnämnden
Arbetsgivarverket
Bokföringsnämnden
Delegationen för stöd till vissa kommuner med borgensåtaganden
Ekonomiska rådet
Ekonomistyrningsverket
Fastighetsmäklarnämnden
Finansinspektionen
Fortifikationsverket
Insättningsgarantinämnden
Konjunkturinstitutet
Konsumentverket (med Konsumentombudsmannen)
Lotteriinspektionen
Länsstyrelserna
Marknadsdomstolen
Nämnden för offentlig upphandling
Premiepensionsmyndigheten
Resegarantinämnden
Riksgäldskontoret
Riksrevisionsverket
Riksskatteverket
Statens bostadskreditnämnd
Statens fastighetsverk
Styrelserna för allmänna pensionsfonden
Tullverket

¹ Förteckningen har upprättats i enlighet med uppgifter som respektive departement har lämnat till kommittén under tiden december 1999 - mars 2000. (Statliga kommittéer och andra tillfälliga myndigheter framgår inte av bilagan.)

Myndigheter under Försvarsdepartementet

Civilbefälhavarna
Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt
Fartygsuttagingskommissionen
Flygtekniska försöksanstalten
Försvarets forskningsanstalt
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Försvarets underrättelsenämnd
Försvårshögskolan
Försvårsmakten
Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar
Kustbevakningen
Nämnden för personalvård för totalförsvarspåiktiga
Riksvärderingsnämnden
Sprängämnesinspektionen
Statens krigsskadenämnd
Statens räddningsverk
Styrelsen för psykologiskt försvar
Totalförsvarets chefsnämnd
Totalförsvarets påiktverk
Överklagandenämnden för totalförsvaret
Överstyrelsen för civil beredskap

Myndigheter under Jordbruksdepartementet

Centrala försöksdjursnämnden
Fiskeriverket
Livsmedelsekonomiska institutet
Sametinget
Skogs- och jordbrukets forskningsråd
Statens jordbruksverk
Statens livsmedelsverk
Statens utsädeskontroll
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens växtsortsnämnd
Svenska FAO-kommittén
Sveriges lantbruksuniversitet
Veterinära ansvarsnämnden

Myndigheter under Justitiedepartementet

Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Datainspektionen
Domstolsverket
Ekobrottsmyndigheten
Fideikommissnämnden
Gentekniknämnden
Justitiekanslern
Kammarkollegiet
Kriminalvårdsstyrelsen
Registernämnden
Revisorsnämnden
Rikspolisstyrelsen
Riksåklagaren
Statens kvalitets- och kompetensråd
Statens pensionsverk
Statens person- och adressregisternämnd
Statens tjänste- och grupplivsnämnd
Statens trygghetsnämnd
Statens utlandslönenämnd
Statistiska centralbyrån
Statskontoret

Myndigheter under Kulturdepartementet

Arkitekturmuseet
Dansmuseet
Framtidens kultur
Granskningsnämnden för radio och TV
Integrationsverket
Konstnärarnämnden
Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet
Moderna Museet
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
Naturhistoriska riksmuseet
Nämnden för hemslöjdsfrågor
Nämnden mot diskriminering
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Presstödsnämnden
Radio- och TV-verket

Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet och landsarkiven
Riksteatern
Riksutställningar
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
Språk- och folkminnesinstitutet
Statens biografbyrå
Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museer
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens museer för världskultur
Statens musiksamlingar
Statens sjöhistoriska museer
Svenskt biografiskt lexikon
Talboks- och punktskriftsbiblioteket
Taltidningsnämnden
Ungdomsstyrelsen

Myndigheter under Miljödepartementet

Boverket
Byggforskningsrådet
Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet
Fonden för fukt- och mögelskador
Kemikalieinspektionen
Lantmäteriverket
Naturvårdsverket
Statens geotekniska institut
Statens kärnkraftinspektion
Statens strålskyddsinstitut
Statens va-nämnd
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Myndigheter under Näringsdepartementet

Affärsverket svenska kraftnät
Arbetskyddsstyrelsen
Arbetsdomstolen
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetslivsinstitutet

Banverket
Bergsstaten
Delegationen för energiförsörjning i Sydsverige
Delegationen för främjande av miljöanpassad teknik
Elsäkerhetsverket
Glesbygdsverket
Handelsflottans kultur- och fritidsråd
ILO-kommittén
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Jämställdhetsnämnden
Jämställdhetsombudsmannen
Kommunikationsforskningsberedningen
Konkurrensverket
Luftfartsverket
Länsarbetsnämnderna
Nämnden för rederistöd
Nämnden styrelserepresentationsfrågor
Närings- och teknikutvecklingsverket
Kooperativa rådet
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
Oljekrisnämnden
Patent- och registreringsverket
Patentbesvärsrätten
Programstyrelsen för främjande av bibränsleanvändningen
Post- och telestyrelsen
Rederinämnden
Rikstrafiken
Rymdstyrelsen
Rådet för arbetslivsforskning
Skogsstyrelsen
Skogsvårdsstyrelserna
Statens energimyndighet
Statens institut för kommunikationsanalys
Statens förlikningsmannnaexpeditionen
Statens haverikommission
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Stängselnämnden
Statens institut för regionalforskning
Sveriges geologiska undersökning
Turistdelegationen
Vägverket
Yrkesinspektionerna

Myndigheter under Socialdepartementet

Alkoholinspektionen
Barnombudsmannen
Folkhälsoinstitutet
Handikappombudsmannen
Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Institutet för psykosocial medicin
Läkemedelsverket
Riksförsäkringsverket
Smittskyddsinstitutet
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik
Statens institut för särskilt utbildningsstöd
Statens institutionsstyrelse
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
Socialstyrelsen
Socialvetenskapliga forskningsrådet

Myndigheter under Utbildningsdepartementet

Arkivet för ljud och bild
Centrala studiestödsnämnden
Danshögskolan
Distansutbildningsmyndigheten
Dramatiska institutet
Forskningsrådsnämnden
Göteborgs universitet
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan på Gotland
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Kalmar
Högskolan i Karlskrona/Ronneby
Högskolan i Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
Högskolans avskiljandenämnd
Högskoleverket
Idrottshögskolan i Stockholm
Institutet för rymdfysik

Karlstads universitet
Karolinska Institutet
Konstfack
Kungliga biblioteket
Kungliga Konsthögskolan
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm
Kungliga Tekniska högskolan
Linköpings universitet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Lärarhögskolan i Stockholm
Malmö högskola
Medicinska forskningsrådet
Mitthögskolan
Mälardalens högskola
Naturvetenskapliga forskningsrådet
Nämnden för Rh-anpassad utbildning
Operahögskolan i Stockholm
Polarforskningssekreteriatet
Rådet för forsknings- och utvecklingsamarbete mellan Sverige och EU
Skolväsendets överklagandenämnd
Statens institut för handikappfrågor i skolan
Statens skolor för vuxna
Statens skolverk
Stockholms universitet
Internationella programkontoret för utbildningsområdet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Teknikvetenskapliga forskningsrådet
Tomtebodaskolans resurscenter
Umeå universitet
Uppsala universitet
Verket för högskoleservice
Växjö universitet
Örebro universitet
Överklagandenämnden för högskolan

Myndigheter under Utrikesdepartementet

Delegationen för utländska investeringar i Sverige
Exportkreditnämnden
Inspektionen för strategiska produkter
Kommerskollegium
Migrationsverket
Nordiska Afrikainstitutet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA)
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Svenska institutet
Svenska institutet i Alexandria
Utlänningsnämnden

Bilaga 5

Kommunsystem i andra EU-länder (exkl. Danmark och Finland)

Inledning

Uppgifterna till förevarande redovisning av de olika kommunsystemen har inhämtats från Anders Lidström och dennes bok *Kommunsystem i Europa* från år 1996. Det bör observeras att beskrivningen av kommunsystemen hänför sig till år 1996 och tidigare. I direktivet 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (ändrat i maj 1996 till följd av Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning) finns en bilaga med en uppräkningslista av de s.k. grundläggande lokala förvaltningsenheterna som skall motsvara de svenska primär- och landstingskommunerna. Det bör framhållas att förevarande redovisning inte fullt ut överensstämmer med uppräkningslistan i direktivet.

Belgien

Det belgiska kommunsystemet består av två nivåer, provinser (*gemeente*) och kommuner (*communes*). Såväl kommuner som provinser har ett fullmäktige som högsta beslutande organ.

Den belgiska konstitutionen uttrycker de grundläggande reglerna för kommuner och provinser. I den anges bl.a. att deras högsta beslutande organ skall utses i allmänna val och att de har rätt att fatta beslut i

frågor av kommunalt respektive provinsiellt intresse, så länge ingen lag förbjuder detta, dvs, det finns en allmän kompetens. I praktiken har detta kommit att innebära att såväl kommuner som provinser har ett brett spektrum av åtaganden. Kommunernas viktigaste ansvarsområden är social välfärd och utbildning. Med utgångspunkt från verksamheternas ekonomiska omfattning är provinsernas viktigaste uppgifter utbildning över grundskolenivå, näringslivsstöd och vägar.

Såväl provinser som kommuner bestämmer själva storleken på sina skatter. De har också rätt att, inom vissa ramar, introducera nya skatter.

Ledamöterna i kommunernas och provinsernas fullmäktige utses i allmänna val med ett proportionellt valsysteem. Röstplikt råder i belgiska val, alltså även de provinsiella och kommunala.

Tyskland

Kommunstrukturen i Tyskland består i huvudsak av *Gemeinden*, *Kreise* och *Kreis-fria städer*.

Tyskland är en federal stat, med statsmakten delad mellan förbunds nivå och 16 delstater. Den tyska grundlagen reglerar bl.a. ansvarsfördelningen mellan de bägge nivåerna. På förbunds nivå stiftas lagar som gäller försvar, utrikespolitik, finanspolitik och annat av övergripande nationellt intresse. I princip har delstaterna rätt att stifta lagar om allt annat inom de ramar som dragits upp på förbunds nivå. Principen om subsidiaritet gäller, dvs. problem skall lösas på lägsta möjliga nivå. Endast om de inte kan hanteras lokalt skall en högre nivå ta över ansvaret.

Det tyska kommunsystemet uppvisar i flera avseenden stora skillnader mellan olika delstater. Den grundläggande strukturen och kommunernas allmänna kompetens är emellertid densamma, men i övrigt avgör delstaterna själva systemets utformning.

I hela förbundsrepubliken gäller att den lägsta nivån utgörs av kommuner (*Gemeinden*). Nästa kommunala nivå kallas *Kreise*. Dessa har till uppgift att svara för sådant som de ingående *Gemeinden* är för små för att kunna hantera, men utövar också tillsyn över dessa. 115 större städer ingår inte i *Kreis*-strukturen utan har status av *kreisfreie Städte*. Dessa är *Gemeinden* som även har *Kreis*-funktioner, med undantag för tillsynsfunktionen. Utöver dessa grunder har kommunsystemen utformats på olika sätt i de olika delstaterna.

Kommunerna har en grundlagsskyddad rätt att uppbära skatt. Beskattning sker främst av företags tillgångar och vinster, viss egendom samt av lokal konsumtion.

I alla tyska kommuner och Kreise utgörs det högsta beslutande organet av ett direktvalt fullmäktige. Ledamöterna utses i fria val.

Kommunernas uppgifter varierar mellan delstaterna. De viktigaste utgörs dock av social välfärd, utbildning, hälso- och sjukvård samt fritidsverksamhet. Till grund för kommunernas ansvarsområde ligger en grundlagsskyddad allmän kompetens.

Grekland

Det grekiska kommunsystemet består egentligen av endast en nivå, och landet består av stora (*demoi*) och mindre (*koinotites*) kommuner.

Den övergripande regleringen av kommunernas verksamhet finns i den grekiska konstitutionen. Denna garanterar förekomsten av en lägsta kommunal nivå, men medger även att andra nivåer etableras. Kommunerna anses ha fått sin makt från staten men ges ändå en allmän kompetens att sköta lokala angelägenheter. Konstitutionen ställer också krav på att beslutande organ skall utses i allmänna val.

Kommunernas skatteinkomster härrör från ett antal mindre skatter, vars nivå i princip regleras av staten. Kommunerna har emellertid rätt att själva avgöra storleken på några av sina avgifter. Statsbidragen utgår i huvudsak i generell form.

De högsta beslutande organen i kommunerna utgörs av fullmäktige.

Kommunernas uppgifter delas upp i exklusiva och delade. De exklusiva har kommunerna själva hand om, medan de delade kan handhas av staten eller kommunerna. Kommunerna kan, i enlighet med sin allmänna kompetens, själva ta initiativ till verksamheter som gynnar deras invånare, men i slutändan kan staten ändå avgöra vad som skall gälla för varje enskild kommun. Större kommuner har mer omfattande uppgifter än mindre.

Exklusiva uppgifter utgörs av ansvar för vatten, avlopp och renhållning, mindre vägar, parkeringsplatser och marknadsplatser, kommunikationer, parker och fritidsanläggningar samt gemensam betesmark.

De delade uppgifterna innefattar bl.a. konstbevattning, miljöskydd, social omsorg, kultur, lokal ekonomisk utveckling och fysisk planering.

Spanien

Spanien består av kommuner (*municipio*) och provinser (*provincia*). Det spanska kommunsystemet utgörs i princip av dessa två nivåer.

Kommunerna är sedan århundraden ett uttryck för varje bys ansvar för sina egna gemensamma angelägenheter. Provinserna har huvudsakligen komplementära och koordinerande uppgifter i förhållande till kommunerna. Deras beslutande församlingar utses indirekt av kommunernas fullmäktige.

Kommunerna har skyldighet att utföra en rad uppgifter, men dessa är tydligt relaterade till kommunens storlek. Samtliga kommuner skall bl.a. tillhandahålla gatubelysning, begravningsplats, vatten och avlopp samt viss väghållning. I de som har fler än 5 000 invånare tillkommer dessutom bl.a. parker, bibliotek och avfallssystem. Kommuner som överstiger 20 000 invånare skall svara för social välfärd och brandförsvar och de som har fler än 50 000 invånare har också ansvar för kommunikationer och miljöskydd.

Kommunerna har möjlighet att inom vissa, av staten och regionen satta gränser, själva bestämma skatteuttagets storlek. Provinserna finansieras i huvudsak genom statsbidrag.

Ledamöterna i kommunernas fullmäktige utses i allmänna val med ett proportionellt valsystem.

Frankrike

Kommunsystemet i Frankrike består i huvudsak av tre nivåer: *région*, *département* och *commune*. I Paris, Lyon och Marseille finns dessutom en kommunalnivå, *arrondissements*, med egna, direktvalda beslutsförsamlingar.

Kommunernas kompetens innefattar såväl obligatoriska som fakultativa uppgifter. De obligatoriska utgörs av ansvar för skolbyggnader, mindre vägar, polis, brandförsvar, fysisk planering och beviljande av byggnadstillstånd. De fakultativa uppgifterna avser bl.a. kultur, turism och kommunikationer.

Den franska grundlagen anger att det skall finnas kommuner och att dessa skall styra sig själva genom valda församlingar. Kommunallagen anger att kommunerna har rätt att sköta alla uppgifter av lokalt intresse. De har därmed en i princip allmän kompetens.

Kommunernas möjligheter att påverka skatteinkomsternas storlek har ökat under senare år. Detta innebär emellertid en komplicerad process som i praktiken endast är öppen för de större kommunerna. Budgetprocessen på de olika kommunala nivåerna är också underkastad statlig granskning. De främsta skatteinkomsterna kommer från beskattning av fastigheter och företag.

Högsta beslutande organ på samtliga nivåer är ett fullmäktige. Valen sker med ett proportionellt valsystem.

Irland

Det irländska kommunsystemet består av två nivåer i städerna och en nivå på landsbygden. Irland är indelat i *counties*, som antingen är en *county borough council* eller en *county council*. I städerna finns dessutom en andra nivå bestående av någon av *borough corporations*, *urban district councils* eller *town commissions*.

Den irländska konstitutionen innehåller ingen reglering av kommunernas ställning. Villkoren för den kommunala verksamheten anges i stället i lag. Kommunerna får endast befatta sig med uppgifter som de fått tillstånd till i lag.

De irländska kommunerna anses i allmänhet vara starkt kringskurna och kontrollerade av staten. Någon möjlighet att ta på sig uppgifter utöver dem som staten angett finns inte.

Kommunernas uppgifter är mer begränsade i Irland än i de flesta andra västeuropeiska stater. Skolväsende, hälso- och sjukvård och socialtjänst handhas av statliga organ. De viktigaste kommunala uppgifterna är byggande och tillhandhållande av bostäder, vägförvaltning och trafiksäkerhet samt ansvar för vatten- och avloppssystem.

Huvuddelen av de kommunala inkomsterna utgörs av statsbidrag.

Fullmäktigeledamöterna i de irländska kommunerna väljs i proportionella val.

Italien

Det italienska kommunsystemet består i princip av tre nivåer, regioner (*regioni*), provinser (*province*) och kommuner (*comuni*). Provinserna utgör både enheter för lokalt självstyre och statliga administrativa organ. Tyngdpunkten i det italienska kommunsystemet ligger på den lägsta nivån.

Utöver de nu tre nämnda nivåerna finns det också andra typer av kommunala enheter.

Det är den italienska konstitutionen som anger provinsernas och kommunernas roller i det italienska styrelseskicket och garanterar därvid deras autonomi. De tre nivåerna kan inte avskaffas och deras allmänna uppgifter kan inte förändras utan att konstitutionen modifierats.

Högsta beslutande organ i både provinser och kommuner utgörs av ett fullmäktige. Regionernas beslutsfattande organ utses i allmänna val, men regionerna har ändå sin självständighet kringskuren, bl.a. genom ett finansiellt beroende av staten.

Regionerna utgör i finansiellt hänseende genomströmningssystem. De får i huvudsak alla sina inkomster från staten. Även provinser och kommuner är finansiellt beroende av staten, men i mindre grad.

Uppgiftsfördelningen mellan regioner, provinser och kommuner är inte helt entydig. I princip gäller att kommuner av större storlek har fler och mer omfattande funktioner än de mindre. Kommunerna har dock ett huvudansvar för befolkningsregister, lokal polis, sanitet och visst miljöskydd och har tillsammans med staten ansvar för utbildning. Regionerna stiftar lagar och svarar ensamma för bl.a. kommunikationer, jordbruksstöd och vattenförsörjning. Vissa uppgifter delas mellan flera nivåer.

Luxemburg

Storhertigdömet Luxemburg är EU:s minsta medlemsstat. Kommunsystemet har en enhetlig struktur i hela landet och består av ett drygt hundratal kommuner (*communes*).

Det är den luxemburgska konstitutionen som anger villkoren för den kommunala självstyrelsen och huvuddragen i kommunernas organisation. Kommunerna har rätt att handha egna angelägenheter, men inom de ramar som anges av vanliga lagar.

Kommunernas högsta beslutande organ utgörs av ett fullmäktige, som utses i allmänna val. Olika valsistem tillämpas i olika kommuner.

Kommunerna har obligatoriskt ansvar för framför allt skolväsende, fysisk planering, avfallshantering och vattenförsörjning. De delar ansvaret med staten för hälso- och sjukvård, socialtjänst, miljöskydd samt bygghande och underhåll av vägar.

Kommunerna får själva avgöra storleken på skatterna och också införa nya skatter, så länge statsmakterna inte anser detta strida mot ”det allmänna intresset”.

Nederländerna

Det nederländska kommunsystemet har en enhetlig struktur över hela landet. Systemet består av två nivåer, kommuner (*gemeente*) och provinser (*provinces*). Den ekonomiska och verksamhetsmässiga tyngdpunkten utgörs av kommunerna. Provinserna har mer begränsade uppgifter och fyller främst en koordinerande funktion.

Den nederländska konstitutionen innehåller grundläggande regler om kommunsystemets struktur och kommunernas kompetens. Dessa har en allmän kompetens. Detta innebär att de därigenom i princip har

rätt att bedriva de verksamheter inom sitt territorium som staten inte uttryckligen reserverat för sig eller för provinserna. Den viktigaste lagtexten utgörs av kommunallagen, som bl.a. reglerar kommunernas inre organisation.

Nästan alla resurser kommer från staten och huvuddelen av dessa resurser utgår i form av specifika statsbidrag. Finansieringen av nederländska kommuner och provinser avviker därmed på ett avgörande sätt från det allmänna västeuropeiska mönstret; de är i hög grad beroende av statsbidrag. Det är staten som beslutar vilka skatter som får uttas.

Högsta beslutande organ i både kommuner och provinser är ett fullmäktige, som utses i allmänna val. Valsystemet är proportionellt.

Kommunerna har ett brett spektrum av uppgifter, omfattande bl.a. utbildning, kultur, rekreation, social välfärd och bostäder. Huvuddelen av dessa handhas på uppdrag av staten, medan en mindre del ryms inom den allmänna kompetensen.

Provinsernas ansvarsområde är mindre omfattande och gäller bl.a. fysisk och regional ekonomisk planering samt miljöskydd. Provinsernas viktigaste funktion är att övervaka kommunernas verksamhet samt att samordna all offentlig verksamhet inom sitt territorium.

Portugal

Det portugisiska kommunsystemet består av två nivåer, kommuner (*municípios*) och församlingar (*freguesias*).

Den portugisiska konstitutionen har ett särskilt kapitel om den lokala självstyrelsen. Bland annat garanteras kommuners och församlingars existens samt deras finansiella autonomi. De ges vidare en allmän kompetens, vilket innebär att de får bedriva verksamheter av lokalt intresse så länge ingen annan nivå har uttryckligt ansvar för uppgiften.

Kommunallagen innehåller regler om bl.a. kommuners och församlingars uppgifter och organisation samt om relationer mellan olika nivåer.

Högsta beslutande organ i församlingarna är ett fullmäktige, direktvalt av de egna medborgarna. Ett proportionellt valsysteem tillämpas.

Tyngdpunkten i det portugisiska kommunsystemet ligger hos kommunerna. De har en konstitutionellt skyddad allmän kompetens. De svarar för gator och vägar, brandförsvar, vatten och avlopp, gas och

elektricitet, skolväsende och kulturinstitutioner, fritid och rekreation samt fysisk planering.

Församlingarna har begränsade uppgifter. De svarar normalt för skötsel av marknadsplatser och kyrkogårdar samt turist- och fritidsverksamhet.

Skatt tas ut på bl.a. fordon och annan egendom, men kommunerna kan inte själva besluta vare sig om vad som skall beskattas eller skattens nivå.

Storbritannien och Nordirland

I Londonområdet sköts samtliga kommunala angelägenheter av *London boroughs*. Ett liknande system existerar i andra storstadsområden i andra delar av England. Även här finns bara en kommunal nivå, men med beteckningen *Metropolitan districts*.

I övriga England utanför storstadsområdena har funktionerna hittills varit delade mellan två nivåer, *county* och *district*.

I Wales, Skottland och Nordirland finns endast en nivå, *districts*.

Storbritannien saknar skriven konstitution och därmed konstitutionella regler för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna regleras i stället uteslutande av vanliga lagar, vilket anses ge kommunerna en svagare rättslig ställning än i kommunsystem på kontinenten. Kommunerna får endast företa sig sådant som uttryckligen är tillåtet enligt lag. Något friområde, i stil med den allmänna kompetens som de svenska kommunerna åtnjuter, existerar inte.

Högsta beslutande organet i kommunerna är ett fullmäktige, som fattar principiella och övergripande beslut. Fullmäktige väljs genom majoritetsval i enmansvalkretsar.

Det är staten som sätter ett tak för kommunalskattens storlek. Kommunerna svarar själva för skatteuppbörden men de som tar ut mer skatt än den angivna gränsen bestraffas med minskade statsbidrag och genom att skadestånd utkrävs av de kommunfullmäktigeledamöter som deltagit i beslutet.

De brittiska kommunernas uppgifter spänner över ett vitt fält av olika lokala åtaganden. I ekonomiska termer är ansvaret för skola och utbildning det viktigaste, följt av ett ansvar för den lokala miljön i vid bemärkelse. Social service, polis och persontransportsystem ingår också i kommunernas uppgifter.

Österrike

Österrike är en federal stat och statsmakten är delad mellan förbunds-nivån (Bund) och nio delstater (Länder). Varje Land är indelat i en statlig undernivå, *Bezirk*. Detta organ sköter delegerade statliga uppgifter, men ansvarar också för att övervaka kommunernas verksamhet.

Den kommunala nivån i Österrike utgörs av *Gemeinden*.

Kommunernas status och rätten till kommunalt självstyre finns inskrivna i den österrikiska grundlagen. Denna ger kommunerna bl.a. vissa beslutsbefogenheter och rätt att själv fastställa sin budget och ta ut skatter. Närmare reglering av den kommunala verksamheten sker därefter på delstatsnivå.

Alla kommuner leds av ett direktvalt fullmäktige. Valsystemet är proportionellt.

Kommunerna har såväl ett eget kompetensområde som uppgifter som utförs på uppdrag åt de federala eller delstatliga nivåerna. Bund och Land har i lagstiftning pekat ut de områden som ingår i kommunernas egna kompetens. Det gäller t.ex. hälsoinspektion, trafikpolis och lokal planering. Kommunerna har därefter stor självständighet att utföra dessa uppgifter utan inblandning från statliga organ.

Bilaga 6

Schematisk översikt (kap. 7)

Under rubriken medborgarskapskrav redovisas endast huvudregler. Möjligheterna till dispens eller annat undantag från respektive medborgarskapskrav framgår således inte av uppställningen.

Område och avsnitt	medborgarskapskrav	lagrum
Advokatverksamhet (avsnitt 7.2)	Ledamot i Sveriges advokatsamfund skall vara svensk medborgare eller medborgare i en annan stat inom EU eller EES.	8 kap. 2 § 1 st RB
Nyttjanderätt till vissa staten tillhöriga vattenfall (avsnitt 7.3)	Nyttjanderätt till vattenfall får bl.a. inte överlåtas till annan än i Sverige bosatt svensk medborgare.	20 § kungörelsen (1910:72 s. 1) angående grunder för förvaltningen af vissa kronan tillhöriga vattenfall
Befälhavare på handelsfartyg m.m. (avsnitt 7.4)	Befälhavare på vissa handelsfartyg och fiskefartyg skall vara svensk medborgare.	5 kap. 1 § fartygs-säkerhetsförordningen (1988:594)
Bistånd vid vistelse utomlands (avsnitt 7.5)	Rätten till ekonomiskt bistånd tillkommer i princip endast svenska medborgare.	1, 4 och 4 a §§ lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.
Deltagande i adelsmöte (avsnitt 7.6)	Endast svensk medborgare med hemvist i riket har rätt att delta i adelsmöte.	8 § riddarhusordningen (1866:37 s. 1)

Fastställande av könstillhörighet (avsnitt 7.7)	Fastställelse att en person tillhör det andra könet får meddelas endast för ogift svensk medborgare.	3 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall
Kostnadsansvar för delgivning av handlingar i utlandet (avsnitt 7.8)	Vid biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet kan departementet begära att den sökande, som säkerhet för delgivningskostnaden, avlämnar löftesskrift av två vederhäftiga inom riket bosatta svenska medborgare.	Kungörelsen (1933:618) angående biträde av Justitiedepartementet för delgivning av handlingar i utlandet
Ledamöter i allmänningstyrelse (avsnitt 7.9)	Ledamöter i en allmänningstyrelse för häradsallmänning skall vara svenska medborgare. Ledamöterna i en allmänningstyrelse eller ekonominämnd för allmänningsskog i Norrland och Dalarna skall vara svenska medborgare.	23 § lagen (1952:166) om häradsallmänningar 22 § lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna
Ledamöter i Carnegie-stiftelsens styrelse (avsnitt 7.10)	Åtta ledamöter skall vara svenska medborgare.	10 § stadgar (1911:104) för Carnegie-stiftelsen
Ledamöter i Flottningstyrelse (avsnitt 7.11)	Ledamot av flottningförenings styrelse skall vara här i riket bosatt svensk medborgare.	39 § lagen (1919:426) om flottning på allmän flottled
Partnerskap (avsnitt 7.12)	För registrering av partnerskap krävs antingen att en av partnerna är svensk, dansk, isländsk, nederländsk eller norsk medborgare eller att en av partnerna har hemvist i Sverige sedan minst två år	1 kap. 2 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap
Namn lagen (avsnitt 7.13)	Reglerna om de s.k. automatiska namnförvärven gäller inte utländska medborgare.	51 § namn lagen (1982:670)
Tillstånd för bedrivande av militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare m.m. (avsnitt 7.14)	<ul style="list-style-type: none"> Militärt inriktad utbildning av personer som inte är svenska medborgare får inte bedrivas här i landet utan tillstånd. För tillverkning av krigsmateriel samt verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel m.m. krävs tillstånd. Sådant 	10 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel 13 § samma lag

	tillstånd för ett svenskt aktiebolag får förenas med bl.a. krav på att bolagets styrelseledamöter m.fl. skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Ett tillstånd får förenas med villkor avseende ägandet även för handelsbolag.	
Tillstånd till luftfart m.m. (avsnitt 7.15)	<ul style="list-style-type: none"> • Endast luftfartyg som ägs av - såvitt avser fysiska personer - svenska medborgare och medborgare i ett annat land inom EES får registreras i Sverige. • Tillstånd till luftfart i inrikes trafik får - såvitt avser fysiska personer - endast ges till svenska medborgare och medborgare i ett annat land inom EES. 	2 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) 7 kap. 3 § samma lag
Tillstånd till marinvetenskaplig forskning (avsnitt 7.16)	Utländska medborgare får inte bedriva marinvetenskaplig forskning i den s.k. ekonomiska zonen utan särskilt tillstånd.	9 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
Tillträde till militärt skyddsområde (avsnitt 7.17)	Utlänningar får inte uppehålla sig inom militära skyddsområden när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer.	24 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
Utlämning för brott (avsnitt 7.18)	<ul style="list-style-type: none"> • Utlämning som i stat utanför Norden är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och som uppehåller sig här i riket, får efter beslut av regeringen utlämnas till den staten. Svensk medborgare får inte utlämnas. • Den (svensk medborgare eller utlänning) som i ett annat nordiskt land är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och uppehåller sig här i riket får efter framställning utlämnas. Möjligheterna att utlämna svenska medborgare begränsas i lagen. 	lagen (1957:668) om utlämning för brott lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge

Referenser

Litteratur, rapporter m.m.

- Algotsson, K-G., Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000
- Allgård, O. och Norberg, S., EU och EG-rätten, 3 uppl. 1999
- Andermyr, S-A. och Reuterfors-Mattsson, I., Säkerhetsjuridik för kommuner - internt skydd och samhällsansvar m.m., 1998
- Berggren, N. och Munck, J., Polislagen, 3 uppl. 1998
- Bolin, A., Kommunalrättens grunder, 2 uppl. 1999
- Dahlberg, M., Drangel, B. och Kring, C., Utlämning för brott från Sverige till Danmark, Finland, Island och Norge, SvJT 1984 s. 597
- Dahlstedt, M., Demokrati och medborgarskap: Demokratirådets rapport, 1998.
- Diesen, C., Lekmän som domare, 1996
- Electoral systems and voting procedures at local level, Local and regional authorities in Europe, No. 68, Europeiska Rådet, 1999
- EU-Karnov 1998/1999, Kapitel 11. Arbetskraft, 1998
- Fahlbeck, E., Jägerskiöld, S., Sundberg, H., Medborgarrätt, 1947
- Fazlhashemi, M., Fruitman, S., Medborgarskap, Reflektioner kring ett problematiskt europeiskt begrepp, 1997
- Fitger, P., Rättegångsbalken I (inkl. supplement)
- Försvarsdepartementet, Totalförsvarets författningshandbok 1998/99 och 1999/2000, 1998 respektive 1999
- Försvarsmakten, Handbok för Försvarsmaktens säkerhetsskyddstjänst, H Säk 1996, 1996
- Heater, D., What is citizenship, 1999
- Hinn, E., Aspegren, L., Offentlig anställning, 1996
- Hinn, E. m.fl., Statlig anställning, 1994
- Holmberg, E. och Stjernquist N., Grundlagarna, 1980 (cit. Holmberg/Stjernquist)
- Holmberg, E. och Stjernquist, N., Vår författning, 11 uppl., 1998
- Jareborg, N. och Asp, P. (utg.), Svensk internationell straffprocessrätt, 1995
- Jermsten, H., Konstitutionell nödrätt, 1992

- Johansson, Svante O., i Festskrift till Jan Sandström, 1997
- Lindqvist, U. och Losman, S., 1991 års kommunallag, 4 uppl. 1998
- Marshall, T.H., Citizenship and social class, 1992
- Melin, M. och Schäder, G., EU:s konstitution, 4 uppl., 1999
- Olsson, H., Upphovsrättslagstiftningen - en kommentar, 1996
- Paulsson, I., Riberdahl, C. och Westerling, P., Kommunallagen, 1997
- Petersson, O., Svensk politik, 3 uppl. 1998
- Petrén, G. och Ragnemalm, H., Sveriges grundlag, 12 uppl. 1980 (cit. Petré/Ragnemalm)
- Påle, K., Utlämnning, i Svensk internationell straffprocessrätt (utg. Jareborg o.a.), 1995
- Sandesjö, H. och Björk, K., Medborgarskapslagen, 1996
- Statistiska centralbyrån, Statistisk årsbok 2000, 1999
- Statens nämndmyndigheter, Del 1 och 2, Statskontoret, rapport 1997:7A, 1997
- Statskontoret, Staten i omvandling, 1998:15, 1998
- Statskontoret, Staten i omvandling, 1999:15, 1999
- Strömberg H., Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2 uppl., 1989 (cit. Strömberg)
- Strömberg, H., Sveriges författning, 16 uppl. 1999
- Strömberg, H., Tryckfrihetsrätt, 1995
- Sveriges konstitutionella urkunder, 1999
- Szabó, M., Vägen mot medborgarskap, 1997
- Töllborg, D., Medborgerligt pålitlig? Svenskt säkerhetsskydd i förändring, 1999
- Walén, G., Gregow, T. och Löfmark, P., Utsökningsbalken, 3 uppl. 1999
- Wennberg, B., Eliason, M. och Regner, G., Yttrandefrihetsgrundlagen, 2 uppl., 1995

Offentligt tryck

SOU

- 1938:44 Förslag till rättegångsbalk, del II, betänkande av Processlagberedningen
- 1947:60 Förslag till tryckfrihetsförordning, 1944 års tryckfrihetssakkunniga
- 1963:7 Utlännings tillträde till offentlig tjänst, betänkande av Utredningen om översyn om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst
- 1963:16 Sveriges statskick, del 1, betänkande av Författningsutredningen

- 1963:17 Sveriges statsskick, del 2, betänkande av Författningsutredningen
- 1968:5 Jordbruksarrende, betänkande av Arrendelagsutredningen
- 1972:15 Ny regeringsform, Ny riksdagsordning, betänkande av Grundlagberedningen
- 1972:16 Ny regeringsform, Ny riksdagsordning, Följdförfattningar, betänkande av Grundlagberedningen
- 1972:62 Offentligt stöd till de politiska partierna
- 1974:96 En öppnare domarbana, betänkande av 1972 års domarutredning
- 1975:1 Demokrati på arbetsplatsen, betänkande av arbetsrättskommittén
- 1975:15 Kommunal rösträtt för invandrare, betänkande av rösträttsutredningen
- 1975:65 Förfogandelagstiftningen, betänkande av 1967 års rekvisitions- och förfogandeutredning (RFU)
- 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen, betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning
- 1978:21 Bemanning av fartyg, betänkande av befälsmanningsutredningen
- 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet, betänkande av Yttrandefrihetsutredningen
- 1984:11 Rösträtt och medborgarskap, huvudbetänkande av 1983 års Rösträttskommitté
- 1987:13 Expertmedverkan och specialisering, delbetänkande av rättegångsutredningen
- 1987:27 Skeppslega till utlänning - Tillstånd, dispenser, flaggskifte, betänkande av Skeppslegoutredningen
- 1988:53 Domarbanan, utbildning och meritvärdering, betänkande av 1987 års domarutredning
- 1989:42 Det civila försvaret, Del I och II, betänkande av CFL-utredningen
- 1990:50 Ny folkbokföringslag, slutbetänkande av 1983 års folkbokföringskommitté
- 1990:51 SÄPO, slutbetänkande av SÄPO-kommittén
- 1992:60 Enklare regler för statsanställda, LOA-utredningens huvudbetänkande
- 1993:14 EG och våra grundlagar, betänkande av Grundlagsberedningen inför EG
- 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor, delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén, del A - Regeringsformen, del B - Inkorporering av Europakonventionen
- 1993:98 Partnerskap, betänkande av Partnerskapskommittén

1994:30	Vallagen, slutbetänkande av 1993 års vallagskommitté
1994:99	Domaren i Sverige inför framtiden, betänkande av 1993 års domarutredning
1994:149	Säkerhetsskydd, betänkande av Säkerhetsskyddsutredningen
1996:16	Förankring och rättigheter, fyra expertrapporter till EU 96 - kommittén
1996:90	Sammanhållet studiestöd, slutbetänkande av Studiestödsutredningen
1997:56	Folket som rådgivare och beslutsfattare, betänkande av Folkomröstningsutredningen
1998:88	Domaren och Beredningsorganisationen, betänkande av 1995 års Domstolskommitte
1998:99	acceptera !, betänkande från den nationella samordningskommittén för Europarådet mot rasism
1998:100	bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europarådet mot rasism
1999:15	Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål, delbetänkande av 1997 års hyreslagstiftningsutredning
1999:34	Svenskt medborgarskap, slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté
1999:37	Underrättelsetjänsten - en översyn, betänkande av Underrättelsekommittén

Prop.

1913:50	Förslag till lag angående utlämning av förbrytare m.m.
1922:127	Förslag till förordning om luftfart
1948 nr 230	Förslag till tryckfrihetsförordning
1957:69	Förslag till luftfartslag m.m.
1957:156	Förslag till lag om utlämning för brott
1959:72	Förslag till lag om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge m.m.
1960 nr 143	Förslag till ändringar i regeringsformen m.m.
1962:10	Förslag till brottsbalk
1965:174	Till riksdagen angående statsbidrag till politiska partier
1969:44	Angående de allmänna underrätternas organisation m.m.
1970:30	Förslag till lag om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, m.m.
1971:81	Angående studiesocialt stöd till utländska studerande
1972:6	Förslag till lag om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, m.m.

1972:126	Förslag till lag om statligt stöd till politiska partier
1973:23	Angående ändringar i hyreslagstiftningen
1973:90	Förslag till ny regeringsform och riksdagsordning m.m.
1974:174	Anställningsskydd i statlig tjänst, m.m.
1975:35	Angående ändringar i lagstiftningen om utlämning för brott m.m.
1975:42	Regeringens proposition om Sveriges anslutning till avtalet om ett internationellt energiprogram, m.m.
1975:78	Ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.
1975/76:23	Kommunal rösträtt för invandrare
1975/76:105	bilaga 2, med förslag till arbetsrättsreform m.m.
1975/76:112	om kungörande av lagar och andra författningar
1975/76:149	Förslag till lag om allmänna fjärrvärmeanläggningar, m.m.
1975/76:204	Ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten
1975/76:209	Fri- och rättigheter i grundlag
1976/77:96	Patentbesvärsträtten
1977/78:62	om följdlagstiftning till 1976 års reform beträffande tryckfriheten
1978/79:195	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
1979/80:75	om folkomröstning i kärnkraftsfrågan
1980/81:8	Förslag till utskökningsbalk
1980/81:13	Polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.
1981/82:196	Förslag till lag om förbud mot utförelse av krigsmateriel m.m.
1982/83:38	Om internationella namnregler
1982/83:85	Villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m.m.
1982/83:143	Om ändrad indelning av försvarsmaktens personal, m.m.
1984/85:212	Ändring i luftfartslagen (1957:297) m.m.
1985/86:7	Utlämningsrättsliga ställning
1986/87:87	Vattenfall
1986/87:151	Ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
1987/88:3	En ny fartygssäkerhetslag
1987/88:26	Ändring i rättegångsbalken (advokatfrågor)
1987/88:138	Val av nämndemän, m.m.
1988/89:97	Anslag till riksgäldskontoret
1989/90:151	Fastighetsbildning för landsbygdens behov m.m.
1990/91:64	Yttrandefrihetsgrundlag m.m.
1990/91:116	En gemensam nordisk arbetsmarknad för personer med högre utbildning
1990/91:153	Folkbokföringslag
1990/91:179	om följdlagstiftning till yttrandefrihetsgrundlagen m.m.
1991/92:174	Förslag till lag om krigsmateriel
1992/93:32	Samerna och samisk kultur m.m.

- 1992/93:54 En svensk ekonomisk zon
1992/93:64 EES-avtalet och advokaterna, m.m.
1992/93:71 om utländska förvärv av fast egendom
1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
1993/94:100 Budgetproposition, bilaga 9
1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor
1993/94:188 Lokal demokrati
1994/95:7 Lag om civilt försvar
1994/95:201 Avisering av folkbokföringsuppgifter
1995/96:129 Säkerhetsskydd
1995/96:221 Militära skyddsområden
1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen
1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.
1996/97:70 Ny vallag
1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik
1996/97:133 Domstols sammansättning m.m.
1997/98:40 Riksbankens ställning
1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden - barnpornografifrågan m.m.
1997/98:41 Socialförsäkringens administration m.m.
1997/98:44 Personuppgiftslag
1997/98:97 Polisens register
1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
1997/98:177 Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet
1998/99:74 Förändrad omvärld - omdanat försvar
1998/99:108 Advokaters etableringsrätt
1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem
1999/2000:42 Utlänningar i en massflyktsituation, sociala förmåner m.m.
1999/2000:77 Ändring i partnerskapslagens anknytningskrav
1999/2000:147 Lag om svenskt medborgarskap

Utskottsbetänkande

- 1957:37:ILU Utlåtande i anledning av proposition med förslag till lag om utlämning för brott
1959:22:ILU Utlåtande i anledning av proposition med förslag till lag om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge m.m.

- 1965:44:KU i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående statsbidrag till politiska partier jämte motioner
- 1970:25:ILU Utlåtande anledning av proposition med förslag till lag om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling m.m.
- 1972:55:KU i anledning av prop. 1972:126 med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier
- 1973:26:KU med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner
- 1974:8:KU med uppgift på vilande förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.
- 1974:33:InU i anledning av propositionen 1974:174 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m. och del av propositionen 1974:151
- 1975/76:51 med anledning av propositionen 1875/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar jämte motioner
- 1979/80:26 Näringsutskottets betänkande med anledning av proposition 1979/80:75 om folkomröstning i kärnkraftsfrågan jämte motion
- 1985/86:TU6 Om ändring i luftfartygslagen (1957:297) m.m.
- 1987/88:TU4 Om en ny fartygssäkerhetslag
- 1987/88:42:NU Om allmänna pensionsfonden
- 1992/93:TU5 Om vissa luftfartygsfrågor med anledning av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
- 1996/96:KU4 Den regionala samhällsorganisationen
- 1997/98:SfU6 Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik

SÖ

1959 nr 65 Europeisk utlämningskonvention. Paris 13 dec. 1957

Ds A

1984:6 Om utlänningars rättsliga ställning, delbetänkande av Diskrimineringsutredningen

1986:6 Dubbelt medborgarskap, betänkande av medborgarskapskommittén

Ds C

1983:4 Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag, betänkande X av Kommunaldemokratiska kommittén

Ds Ju

1970:14 P.M. angående reform av samhällets rättshjälp

1976:18 Förslag till lag om tillämpning av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, betänkande av Massmedieutredningen

Ds

1989:17 Notariemeriteringen

1992:38 Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden

1998:66 Gröna boken - riktlinjer för författningsskrivning

1999:14 Utländska medborgares möjligheter att ingå partnerskap i Sverige

1999:48 Begreppet invandrare - användningen i lagar och förordningar

2000:1 Kommittéhandboken

2000:3 Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning

2000:45 En specialdomstol i utlämningsärenden

Övrigt

Föreskrifter för utrikesförvaltningen (UF) 2000, Utrikesdepartementet

Förvaltningsrättslig tidskrift 1-2 1998

Registernämnden, Personalkontroll den 1 oktober 1969 - den 30 juni 1996,
Rapport till regeringen, december 1998

Registernämnden, Verksamhetsberättelse för Registernämnden för år
1999; m.m.

Riksdagen 1997/98, Redogörelser och förslag (1997/98:RFK4, förstärkt
samordning inom riksdagsförvaltningen)

Svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst, betän-
kande avgivet av utredningsmännen för översyn av bestämmel-
sena i § 28 regeringsformen om svenskt medborgarskap såsom
villkor för erhållande av statstjänst, 1960

Årsberetning 1999, Nævnet for etnisk ligestilling

