



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:7 1963:7 A

Justitiedepartementet

UTLÄNNINGS TILLTRÄDE TILL OFFENTLIG TJÄNST

BETÄNKANDE AVGIVET AV UTREDNINGEN OM ÖVERSYN
AV BESTÄMMELSERNA I § 28 REGERINGSFORMEN OM
SVENSKT MEDBORGARSKAP SÅSOM VILLKOR
FÖR ERHÅLLANDE AV STATSTJÄNST

Stockholm 1963

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:7

Justitiedepartementet



UTLÄNNINGS TILLTRÄDE TILL OFFENTLIG TJÄNST

BETÄNKANDE AVGIVET AV UTREDNINGEN OM ÖVERSYN
AV BESTÄMMELSERNA I § 28 REGERINGSFORMEN OM
SVENSKT MEDBORGARSKAP SÅSOM VILLKOR
FÖR ERHÅLLANDE AV STATSTJÄNST

STATENS ÖFFENTLIGA TRYCKERIEN 1925
IN FÖRSTÄMMELEN



UTÅNINGENS TJÄNST
OFFENTLIG TJÄNST

BETÄNKANDE ÖFRÅN EN UTVALD UTÅNING
OM
UTÅNINGENS TJÄNST
FÖR ÅRSBERÄTTNINGEN 1924

INNEHÅLL

<i>Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet</i>	5
<i>Författningsförslag</i>	7
Alternativ A	7
Alternativ B	9
I <i>Inledning</i>	14
Utredningens förslag 1960	14
Remissyttrandena	15
1960 års proposition	16
Riksdagsbehandlingen 1960	18
Riktlinjer för utredningens fortsatta arbete	19
II <i>Allmän motivering</i>	22
III <i>Särskild motivering</i>	27
Alternativ A	27
1. Förslag till nya grundlagsstadganden	27
2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst	30
Alternativ B	37
1. Förslag till grundlagsändringar	37
2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst	38
IV <i>Specialfrågor</i>	40

INNEHÅLL

2	Skrivelse till Skandinaviska och Finska läroverksamhetsstyrelserna	2
3	Förordning om	3
4	Abstrakt A	4
5	Abstrakt B	5
11	I. Inledning	11
12	Utskriftsplan för år 1900	12
13	Programmen	13
14	1900 års proposition	14
15	Utskriftshandlingar 1900	15
16	Utlägg för utskriftshandlingarna	16
17	II. Utgåva	17
18	III. Utgåva	18
19	Abstrakt A	19
20	Abstrakt B	20
21	1. Förslag till nya utgåvans utskriftshandling	21
22	2. Förslag till nya utgåvans utskriftshandling	22
23	För utgåvan	23
24	Abstrakt B	24
25	1. Förslag till utgåvans utskriftshandling	25
26	2. Förslag till nya utgåvans utskriftshandling	26
27	För utgåvan	27
28	IV. Utgåvan	28

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t den 18 juni 1958 tillkallade chefen för justitiedepartementet den 21 juli 1958 dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare och borgmästaren, numera landshövdingen A. O. E. Rylander för att verkställa översyn av bestämmelserna i § 28 regeringsformen om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst.

Jämlikt samma bemyndigande förordnades vidare den 21 oktober 1959 numera hovrättsrådet, docenten B. E. G. Petrén att såsom expert biträda utredningsmannen.

Som sekreterare har tjänstgjort dåvarande andre sekreteraren i utrikesdepartementet L. Leifland. Efter det denne förordnats till tjänstgöring vid beskickningen i Washington, utsågs numera förste beskickningssekreteraren vid Sveriges delegation hos de Europeiska gemenskaperna C. S. H. Lidgard till sekreterare åt utredningen den 27 februari 1961.

Sedan viss del av utredningsarbetet, avseende ändrad lydelse av bland annat § 28 regeringsformen slutförts, avgav utredningen ett delbetänkande (stencilerat) avseende detta spörsmål den 11 januari 1960.

Utredningen har vidare i anledning av remisser avgivit följande utlåtanden:

den 20 januari 1960 över ett av Nordiska kommittén för utredning av frågan om gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare och tandläkare avgivet betänkande om gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare;

den 14 december 1962 över ett av samma kommitté avgivet betänkande om gemensam nordisk arbetsmarknad för tandläkare; samt

den 14 december 1962 över ett av medicinalstyrelsen framlagt förslag till ny lag om behörighet att utöva tandläkaryrket.

Till utredningen har överlämnats förslag, daterat den 26 juli 1960, från Nordiska kulturkommissionen angående likartade regler för godkännande av lärare från andra nordiska länder.

Samråd har ägt rum med författningsutredningen vid sammanträden

i Torekov den 8 augusti 1960 samt i Eskilstuna den 8 februari 1963. Dessutom har utredningen ävensom dess expert och dess sekreterare haft överläggningar med en arbetsgrupp inom författningsutredningen. I vissa frågor har samråd även ägt rum med en arbetsgrupp inom civildepartementet sysselsatt med uppgörande av förslag till en tjänstemannalag.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna sitt slutbetänkande innehållande dels alternativa förslag till grundlagsstadganden angående svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för att innehava och utöva offentlig tjänst, dels alternativa förslag till allmän lag med närmare bestämmelser i samma ämne.

Utredningens expert, hovrättsrådet Petrén, har förklarat, att han biträder utredningens förslag.

Uppsala den 22 mars 1963

Olov Rylander

/Curt Lidgard

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Alternativ A: Vid antagande av ny regeringsform

1. Förslag till nya grundlagsstadganden

(utarbetade gemensamt med författningsutredningen).

a. (Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om konung och statsråd:)

Ej må till statsråd utses annan än den som genom födseln blivit svensk medborgare.

b. (Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om rikets styrelse och förvaltning:)

Endast den som är svensk medborgare må innehava eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. För innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattar myndighetsutövning, må såsom villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap; här om stadgas i lag.

c. (Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om domstolar och rättsskipning:)

Endast den som är svensk medborgare må innehava eller utöva domartjänst.

d. (Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om riksdagen:)

Till riksdagsledamot eller ersättare må väljas endast den som är svensk medborgare och har fyllt tjugutre år samt ej är omyndig.

2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Till närmare bestämmande av stadgandena i — kap. — § regeringsformen anges i denna lag i vilka fall krav på svenskt medborgarskap må uppställas som villkor för innehav eller utövande av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag.

2 §.

Justitiekanslern, riksåklagaren, chef för statligt verk och dennes ställföreträdare, landshövding jämte avdelningschef i länsstyrelse samt befattningshavare i departement eller regeringskansli ävensom annan åklagare än förut nämnts skola vara svenska medborgare.

3 §.

Riksdagens ombudsmän, fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer skola vara svenska medborgare.

4 §.

Diplomatisk tjänsteman, lönad konsulär tjänsteman samt lönad kanslist inom utrikesförvaltningen skola vara svenska medborgare.

5 §.

Befattningshavare inom gren av rikets totalförsvar skall vara svensk medborgare, såvida icke medborgarskapet uppenbarligen saknar betydelse för tjänsten.

6 §.

Polismans befogenheter må tilläggas endast svensk medborgare. Jämväl annan befattningshavare, som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgör åliggande av betydelse för rikets säkerhet, skall vara svensk medborgare.

7 §.

Innehavare av kommunal befattning, varmed är förenad myndighetsutövning i ledande ställning, skall vara svensk medborgare.

8 §.

Är i annat fall än som följer av vad ovan sagts med tjänst eller uppdrag förenad myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning, skall den som fullgör tjänsten eller uppdraget vara svensk medborgare. Vad nu sagts skall icke gälla lärarbefattning eller tjänst med huvudsakligen vårduppgift.

9 §.

Fordras svenskt medborgarskap av den som avgör visst ärende, skall samma krav ställas jämväl på den befattningshavare, som i viktigare avseende bereder sådant ärende.

10 §.

Konungen må för särskilt fall, därest icke enligt regeringsformen hinder däremot möter, medgiva medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge tillstånd att innehava och utöva tjänst, som enligt vad i denna lag sägs är förbehållen svensk medborgare.

Denna lag skall träda i kraft den

Alternativ B: Vid partiell ändring av gällande regeringsform och riksdagsordning

1. Förslag till grundlagsändringar.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Regeringsformen

§ 28.

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

Konungen fäste — — — än föredraganden.

Kvinna må — — — 87 § 2 mom. stadgar.

Varje departementschef skall föredraga och expediera alla ärenden rörande befordringar, förordnanden, tjänstledighet och avsked, till och ifrån ämbeten och tjänster vid de verk och stater, som under departementet höra.

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

Endast den som är svensk medborgare må innehava eller utöva domartjänst eller tjänst, med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet; härom stadgas vidare i lag stiftad i den ordning 87 § 1 mom. föreskriver.

§ 72.

Riksbanken förbliver — — — stiftad lag.

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

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

Fullmäktige utse — — — hans ställe.

Riksbanken allena — — — till efterrättelse.

§ 96.

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

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

ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

svar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Riksdagsordningen

§ 70.

1. De sex — — — honom återstått.

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

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

3. Val av — — — kan återväljas.

4. Fullmäktige välja — — — utfalla lika.

§ 72.

Riksdagen förordnar årligen inom sex dagar efter dess öppnande *revisorer till ett antal av tolv*, vilka till halva antalet av vardera kammaren utses, att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Revisor utövar sin befatt-

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

ning till dess nytt val av revisorer befattning till dess nytt val av revisorer förrättas.

Revisorerna välja — — — äro lika.

De anmärkningar — — — vidare behandling.

2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Med stöd av stadgandet i regeringsformen § 28 fjärde stycket anges i denna lag, i vilka fall krav på svenskt medborgarskap må uppställas som villkor för innehav eller utövande av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag.

2 §.

Endast svensk medborgare må innehava eller utöva domartjänst eller eljest vara domare.

3 §.

Justitiekanslern, riksåklagaren, chef för statligt verk och dennes ställföreträdare, landshövding jämte avdelningschef i länsstyrelsen samt befattningshavare i statsdepartement ävensom annan åklagare än förut nämnts skola vara svenska medborgare.

4 §.

Diplomatisk tjänsteman, lönad konsulär tjänsteman samt lönad kanslist inom utrikesförvaltningen skola vara svenska medborgare.

5 §.

Befattningshavare inom gren av rikets totalförsvaret skall vara svensk medborgare, såvida icke medborgarskapet uppenbarligen saknar betydelse för tjänsten.

6 §.

Polismans befogenheter må tilläggas endast svensk medborgare. Jämväl annan befattningshavare, som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgör åliggande av betydelse för rikets säkerhet, skall vara svensk medborgare.

7 §.

Innehavare av kommunal befattning, varmed är förenad myndighetsutövning i ledande ställning, skall vara svensk medborgare.

8 §.

Är i annat fall än som följer av vad ovan sagts med tjänst eller uppdrag förenad myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning, skall den som fullgör tjänsten eller uppdraget vara svensk medborgare. Vad nu sagts skall icke gälla lärarbefattning eller tjänst med huvudsakligen vårduppgift.

9 §.

Fordras svenskt medborgarskap av den som avgör visst ärende, skall samma krav ställas jämväl på den befattningshavare, som i viktigare avseende bereder sådant ärende.

10 §.

Konungen må för särskilt fall, därest icke enligt regeringsformen eller riksdagsordningen hinder däremot möter, medgiva medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge tillstånd att innehava och utöva tjänst, som enligt vad i denna lag sägs är förbehållen svensk medborgare.

Denna lag skall träda i kraft den

I. Inledning

Utredningens förslag 1960

I sitt delbetänkande av den 11 januari 1960 (stencilerat) har utredningen framlagt förslag om ändrad lydelse av vissa bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen rörande svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst, offentliga uppdrag och befattningar hos riksdagens verk. Dessa förslag avsåg i första hand bestämmelserna i 28 § regeringsformen och syftade till att vidga möjligheterna att anställa utlänning i svensk offentlig tjänst. Önskemål härom hade ursprungligen framförts med tanke på medborgare i våra nordiska grannländer, men utredningen ansåg, att en grundlagsändring borde beakta även de fall, då det kunde finnas skäl att låta medborgare i icke-nordiska länder erhålla anställning i offentlig tjänst.

Att svenska statens verksamhet i den del, den avser myndighetsutövning, bör omhänderhas av svenska medborgare, ansåg utredningen obestridligt. Kravet på svenskt medborgarskap måste sålunda undantagslöst upprätthållas i fråga om chefsbefattningar, ledande tjänster inom central och lokal statlig administration, domartjänster och officersbefattningar. Emellertid fanns därjämte ett mycket stort antal tjänster, som icke kunde anses förenade med sådan myndighetsutövning, att svenskt medborgarskap ovillkorligen måste fordras av deras innehavare.

Av hänsyn till de avsevärda svårigheter, som kunde uppstå vid gränsdragningen mellan å ena sidan de tjänster, för vilka kravet på svenskt medborgarskap alltfort måste bibehållas, och å andra sidan övriga tjänster, föreslog utredningen lagtekniskt ett sådant tillvägagångssätt, att regler skulle införas i grundlagen i fråga om befattningar, vilka är av mera central betydelse för statslivet och beträffande vilka bestämda föreskrifter kan lämnas. Gränsdragningen i övrigt mellan statliga tjänster, som är av den natur att de endast bör kunna besättas med svenska medborgare, och dem, som skall kunna innehas även av utlänningar, skulle däremot ske i annan väg, lämpligen genom lag, stiftad i den ordning 87 § 1 mom. regeringsformen föreskriver. I en sådan lag kunde enligt utredningen vissa allmänna principer angivas, vilkas närmare tillämpning skulle ankomma på Kungl. Maj:t.

Beträffande grundlagens regler om krav på svenskt medborgarskap fann utredningen ej anledning att föreslå någon ändring i bestämmelsen, att

statsrådets ledamöter skulle vara infödda svenska medborgare. Utredningen föreslog, att grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap därjämte skulle uppställas för justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern. Reglerna härom ansågs böra ingå i de grundlagsbud, vilka upptager övriga regler om kompetensvillkoren för respektive ämbeten.

Beträffande 28 § regeringsformen föreslog utredningen, att där uttryckligen skulle angivas de tjänster eller grupper av tjänster, beträffande vilka ett absolut medborgarskapskrav borde upprätthållas. Dylikt krav ansåg utredningen böra gälla i fråga om alla administrativa chefsbefattningar eller liknande tjänster, som finnes uppräknade i 35 § regeringsformen, samt överhuvud beträffande varje cheftjänst jämförlig med de i sistnämnda grundlagsstadgande omförmälda chefsbefattningarna.

Därutöver ansåg utredningen, att grundlagen borde innehålla krav på svenskt medborgarskap i fråga om ytterligare tre grupper av ämbetsmän, nämligen beträffande domare, officerare och biskopar.

Beträffande övriga statstjänster fann utredningen däremot icke erforderligt att föreslå införande i grundlagen av uttryckliga regler med krav rörande svenskt medborgarskap, även om fordran på sådant medborgarskap måste uppställas beträffande ett stort antal tjänster utöver de nyss nämnda. Bestämmelser härom ansågs böra inflyta i den ovan nämnda särskilda lagen.

Beträffande riksdagsmannauppsdrag finnes krav på svenskt medborgarskap inskrivet i 26 § riksdagsordningen. Utredningen föreslog sådana ändringar av riksdagsordningen, att svenskt medborgarskap gjordes till en förutsättning även för att erhålla uppsdrag som fullmäktig för riksbanken och i riksgäldskontoret samt beträffande riksdagens revisorer. Vad slutligen angick riksdagens egna tjänstemän och befattningshavare vid riksdagens verk, syntes föreskrift i grundlagen om svenskt medborgarskap erforderlig endast såvitt avsåg ombudsmännen. Sådan föreskrift föreslogs införd i 96 § regeringsformen.

*Remissyttrandena**

Utredningens förslag gjordes till föremål för en omfattande remissbehandling. I det stora flertalet yttranden blev förslagen i huvudsak tillstyrkta eller lämnade utan erinran. Allmänt vitsordades, att 28 § regeringsformen behöfde överses. Förslaget att i grundlagen slopa kravet på svenskt medborgarskap för erhållande av svensk statstjänst hälsades i många yttranden med tillfredsställelse. På flera håll förekom uttalanden, att behov av fria regler förelåg för skilda områden såsom vetenskap, sjukvård och

* En utförligare redogörelse för remissyttrandena återfinnes i Kungl. propositionen 1960: 143 sid. 11—19.

teknik. Betydelsen av den nordiska samarbetstanken underströks särskilt av en del remissinstanser.

Uppslutningen kring förslaget var emellertid ej enhällig. En direkt negativ hållning intogs med skilda motiveringar i tretton av de drygt åttio remissyttrandena. I några av dessa framhölls, att en grundlagsändring borde anstå till dess utredningen framlagt sitt förslag till den särskilda lag, vilken förutsatts skola komplettera grundlagsbestämmelserna. Några myndigheter menade, att man därjämte, innan ärendet avgjordes, borde avvakta författningsutredningens förslag till ny regeringsform. Andra betänkligheter grundades på att frågan om utlännings tillträde till statstjänst icke i detalj ansågs kunna överblickas utan undersökning av förhållandena till vissa närliggande rättsområden, såsom reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap, det för svensk statstjänst karakteristiska fullmaktssystemet samt eventuellt även den straffrättsliga regleringen av ämbetsbrotten i 25 kap. strafflagen.

Som skäl för ett uppskov anfördes även, att klarhet borde skapas i fråga om svensk medborgares möjlighet att förvärva statstjänst i övriga nordiska länder.

Några remissinstanser bestred utredningens grundläggande uppfattning, att svensk statstjänst i princip borde stå öppen jämväl för utländska medborgare.

I ett stort antal yttranden underströks vikten av att befattningar av betydelse för rikets inre och yttre säkerhet förbehålles svenska medborgare. I några fall åberopades säkerhetsskäl för att i grundlagen bibehålla stadgande om svenskt medborgarskap som villkor för erhållande av befattningar inom totalförsvaret. Ytterligare andra instanser pekade på möjligheten att låta utländsk medborgare, åt vilken man funnit önskvärt anförtro svensk statstjänst, förvärva svenskt medborgarskap.

1960 års proposition

Sedan utredningens första betänkande sålunda remissbehandlats, framlade Kungl. Maj:t i proposition nr 143 till 1960 års riksdag förslag till ändrad lydelse av 28 § regeringsformen. Förslaget innebar, att vissa grupper av tjänster — nämligen sådana som kräver medicinsk och teknisk utbildning — i vidgad utsträckning skulle stå öppna även för utlänningar samt att tidigare gällande krav på att utlänning skall vara av utmärkt förtjänst för att komma i fråga till erhållande av statliga befattningar skulle borttagas. Propositionen följde sålunda utredningens förslag endast i begränsad omfattning.

Departementschefen anförde i propositionen bland annat, att han för egen del i likhet med utredningen var av den uppfattningen, att det i

åtskilliga fall, där det fanns grundlagsfäst krav på svenskt medborgarskap, skulle vara gynnsamt för Sverige att för en befattning kunna förvärva en utlänning med erforderlig kompetens för arbetsuppgifterna. Detta gällde enligt hans mening icke enbart tjänster på forskningens eller utbildningens områden utan även beträffande vissa delar av den offentliga förvaltningen. I likhet med utredningen ansåg departementschefen, att vid rekryteringen till de statliga befattningarna statsnyttans krav i vidaste bemärkelse borde vara vägledande. Att vid varje tillfälle kunna förvärva den för tjänsten bäst lämpade var ett allmänt samhällsintresse. Av betydelse i sammanhanget var även sådana faktorer som önskemålet om intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet, icke minst inom Norden, med därav följande ökad rörlighet på den internationella arbetsmarknaden. På vissa områden, bland annat inom sjukvården, rådde därtill i Sverige en svår brist på fackutbildad personal.

Departementschefen anslöt sig även till utredningens huvudtanke, att lagstiftningen i princip icke borde uppställa några hinder för utlänning att erhålla svensk statstjänst och att undantag från denna princip borde komma till uttryck genom angivande i lag av de fall, då viss eller vissa tjänster borde förbehållas de egna medborgarna. Departementschefen instämde i utredningens förslag, att den huvudsakliga regleringen av frågan borde ske genom särskild lag, stiftad av Konung och riksdag gemensamt. Medan utredningen avsett, att i grundlagen endast skulle anges de högre eller eljest mera betydelsefulla befattningar, vilka borde vara förbehållna svenska medborgare, borde däremot enligt departementschefens mening i grundlagen även anges de allmänna grunder, som skulle iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen i ämnet.

Departementschefen ansåg det emellertid vanskligt att taga definitiv ställning till den tillämnade reformen utan att närmare utredning verkställts beträffande utformningen av den särskilda lag, som skulle komplettera grundlagens bestämmelser. En överblick över hela fältet av de problem, som på förevarande område gjorde sig gällande, syntes nödvändig, innan man vidtog mera genomgripande förändringar i grundlagens nuvarande bestämmelser. Denna överblick kunde vinnas endast om grundlagsbestämmelserna och föreskrifterna i den särskilda lagen övervägdes i ett sammanhang.

Enligt departementschefen borde det därför ankomma på utredningen att fullfölja förberedelserna till reformen genom att — efter de riktlinjer departementschefen angivit och med beaktande av de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen — utarbeta förslag till den särskilda lagen innehållande den närmare regleringen av frågan. Även grundlagsreglerna borde i samband därmed på nytt övervägas och förslag utformas i samråd med författningsutredningen.

Med hänsyn till föreliggande aktuella behov av jämkningar på särskilda punkter i den gällande ordningen förordade departementschefen emellertid, att vissa ändringar vidtoges i 28 § regeringsformen utan att slutförändret av utredningen i ämnet avvaktades. Sagda behov föranleddes dels av önskemålen att kunna genomföra en gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare och att även beträffande tandläkar- och sjukskötersketjänster vidga möjligheterna att anställa utlänningar, dels av intresset att i vissa av de tjänster vid statliga verk och institutioner, som kräver högre teknisk utbildning, kunna mera stadigvarande anställa utländska medborgare.

Av praktiska skäl föreslogs därjämte sådan jämkning i grundlagstexten, att utlänningar kunde söka de för dem öppna befattningarna under samma former som svenska medborgare. Genom den nya lydelsen av grundlagbestämmelsen, enligt vilken ej längre uppställdes som villkor, att utlänningar skulle vara »av utmärkt förtjänst», skulle enligt departementschefen dessa i princip få möjlighet att på samma villkor som landets egna medborgare konkurrera med dessa om de ifrågakvarande tjänsterna.

Riksdagsbehandlingen 1960

I samband med att propositionen förelades riksdagen, väcktes fem motioner i ämnet. Av dessa hemställdes i två likalydande motioner (I: 670 och II: 827), att riksdagen måtte avslå det framlagda förslaget om ändrad lydelse av 28 § regeringsformen, och i två andra likaledes likalydande (I: 669 och II: 828), att riksdagen för grundlagsenlig behandling måtte antaga förslaget till ändrad lydelse av 28 § regeringsformen med den ändringen, att den i förslaget upptagna förteckningen över befattningar, som skulle kunna erhållas av utlänningar, skulle ökas med sådana, vilka kräver naturvetenskaplig utbildning. Slutligen utmynnade en motion (II: 829) i en hemställan, att riksdagen till grundlagsenlig behandling måtte antaga — utom det i propositionen intagna förslaget till ändring av 28 § regeringsformen — även utredningens förslag till grundlagsändringar.

I sitt utlåtande (nr 22) över propositionen och de här refererade motionerna förklarade konstitutionsutskottet, att en uppmjukning av regeringsformens bestämmelser om svenskt medborgarskap såsom villkor för erhållande av statstjänst även enligt dess mening var befogad. Vid en prövning av den omfattning, som en reform på detta område vid dåvarande tidpunkt lämpligen borde erhålla, ansåg sig utskottet emellertid icke kunna biträda utredningens mera långtgående förslag till grundlagsändringar. Däremot fann utskottet ändamålsenligt, att ett förslag av begränsad räckvidd i huvudsaklig överensstämmelse med departementschefens antogs som vilande. I enlighet med ett av nyssnämnda motionsyrkanden fann utskottet, att de skäl, som anförts till stöd för att låta utländska medborgare med teknisk utbildning vinna tillträde till statliga tjänster, med

enahanda fog kunde göras gällande i fråga om personer med naturvetenskaplig utbildning i allmänhet. Utskottet tillstyrkte därför, att den grupp befattningar, vilka i förevarande sammanhang öppnades för utländska medborgare, vidgades till att omfatta jämväl befattningar, av vilkas innehavare krävdes naturvetenskaplig utbildning. Utskottet betonade i sammanhanget vikten av att utländsk medborgares anställande i stats-tjänst i förekommande fall skulle ske under beaktande av rikets säkerhetsintressen.

Mot övriga i propositionen föreslagna jämkningar i 28 § regeringsformen hade utskottet ej någon erinran.

Riksdagens beslut utföll i överensstämmelse med vad utskottet förordat. Sedan efter nyval till andra kammaren 1961 års riksdag fattat enahanda beslut som föregående års riksdag och Konungen lämnat sitt samtycke till grundlagsändringen, har 28 § regeringsformen nu erhållit följande lydelse (SFS 1961 nr 18 och 464): (ändrade delar kursiverade)

§ 28.

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

Konungen fäste, vid alla befordringar, avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet, men icke på deras börd. Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan må ej annan utnännas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall Konungen taga den hänsyn till de sökandes trosåskådning, som därav må påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, må icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. I fråga om statsrådets ledamöter skall dock sådant hinder icke gälla för annan än före- draganden.

Kvinna må ej utnännas till prästerlig tjänst, där ej annorledes blivit bestämt i den ordning 87 § 2 mom. stadgar.

Varje departementschef skall föredraga och expediera alla ärenden rörande befordringar, förordnanden, tjänstledighet och avsked, till och ifrån ämbeten och tjänster vid de verk och stater, som under departementet höra.

Riktlinjer för utredningens fortsatta arbete

Sedan utredningen i det tidigare betänkandet framlagt förslag till vissa grundlagsstadganden, skulle den fortsatta uppgiften enligt den ursprung-

liga arbetsplanen bestå i att utarbeta förslag till den särskilda lag, vari vissa allmänna principer skulle angivas beträffande gränsdragningen mellan sådana i grundlag ej angivna offentliga tjänster, som är av den natur att de endast bör kunna besättas med svenska medborgare, samt sådana, som skall kunna innehas även av utländska medborgare.

Som ovan nämnts fann sig Kungl. Maj:t och riksdagen ej kunna i dåvarande läge i allo biträda utredningens förslag till grundlagsändringar. Endast en begränsad reform genomfördes sålunda 1960—61. Utredningen har därför i sitt fortsatta arbete i viss mån måst följa andra riktlinjer än de ursprungligen uppdragna.

Departementschefen uttalade som ovan nämnts i propositionen, att han ansåg det vara nödvändigt att erhålla en överblick över hela fältet av de problem, som på förevarande område gjorde sig gällande, innan man vidtog mera genomgripande ändringar i grundlagens nuvarande bestämmelser. Denna överblick ansåg han kunna vinnas endast om grundlagsbestämmelserna och föreskrifterna i den särskilda lagen övervägdes i ett sammanhang. Departementschefen förordade vidare, att samråd skulle äga rum med författningsutredningen. Han framhöll även, att genom att en fullständig omarbetning av våra grundlagar pågick, den fördelen erhöles, att utredningen vid utformningen av grundlagsbestämmelser i ämnet helt kunde frigöra sig från innehållet i den gällande, ålderdomligt avfattade grundlagen.

Utredningen har med hänsyn till vad sålunda förevarit fattat som sin uppgift att dels i samråd med författningsutredningen utarbeta nya förslag till grundlagsstadganden, dels ock fullfölja sin tidigare avsikt att utarbeta förslag till särskild lag innehållande grundlagen kompletterande bestämmelser. I anslutning till sistnämnda uppgift har utredningen även ansett sig böra utreda vissa problem i anknytning till utlänningars innehav av svensk statstjänst, såsom påyrkats av åtskilliga remissinstanser.

Under remissbehandlingen av utredningens första betänkande ifrågasattes vidare, huruvida man ej genom en liberal tillämpning av gällande bestämmelser om naturalisation enligt 6 § lagen om svenskt medborgarskap den 22 juni 1950 (SFS nr 382) i stället för genom ändring av 28 § regeringsformen eller eljest genom en liberal grundlagsbestämmelse skulle kunna nå syftet att vidga möjligheterna att rekrytera kvalificerade utlänningar för svenska offentliga tjänster. Eftersom sistnämnda spørsmål berör själva grundvalen för utredningens uppgifter, må här följande anföras i anslutning därtill.

Enligt de allmänna naturalisationsvillkoren i 6 § medborgarskapslagen erfordras för förvärv av svenskt medborgarskap vistelse i riket under minst sju år eller, om sökanden är medborgare i annan nordisk stat, minst fem år. Dispens från bosättningskravet kan emellertid ges, där det

befinnes medföra gagn för riket. Detta rekvisit bör i och för sig kunna tänkas uppfyllt i sådant fall, då utlänning, som ansöker om svenskt medborgarskap, avses skola erhålla svensk statstjänst. Redan i 1858 års naturalisationsförordning stadgades, att dispens från kravet på viss tids vistelse kunde lämnas sökande, därest han »enligt vad i 28 § regeringsformen medgivit är, blivit i rikets tjänst anställd».

Emellertid bör man ej bortse från möjligheten, att en utländsk medborgare, t. ex. en läkare eller vetenskapsman från annat nordiskt land, som söker svensk statstjänst, ej själv önskar att för den skall byta medborgarskap. Det är givetvis förhastat att enbart av den anledningen, att sökanden till en offentlig befattning ej har för avsikt att förvärva svenskt medborgarskap, antaga att han ej skulle vara fullt pålitlig eller lojal i svensk tjänst. Skälen till att han önskar behålla sitt tidigare medborgarskap bör i sammanhanget anses ovidkommande. I varje fall bör prövningen av sökandens lämplighet eller pålitlighet kunna ske helt oberoende därav.

Vidare anser utredningen det vara en principiellt otillfredsställande lösning att göra utlänningars möjlighet att erhålla vissa befattningar beroende av förvärv av svenskt medborgarskap, som endast kan ske genom dispensförfarande. Från det allmännas synpunkt kan ett sådant tillsättningsförfarande förefalla obekvämt och osmidigt ej minst i ett tänkbart fall, då till en ledigförklarad befattning finnes en utlänning som ende kvalificerade sökande eller med meriter klart överlägsna de medsökandes. Som nämnts har också departementschefen i 1960 års proposition anslutit sig till utredningens tanke, att lagstiftningen i princip icke skall uppställa några hinder för utlänning att erhålla statstjänst, och vidare har redan genom 1960—61 års ändring av 28 § regeringsformen uppnåtts att däri nämnda för utlänningarna öppna befattningar kan sökas av utlänningar under samma former som av svenska medborgare.

Utredningen har under angivna omständigheter ej funnit anledning att vidare ingå på de ovan nämnda i remissyttranden framkomna synpunkterna.

II. Allmän motivering

Utredningen har i sitt tidigare betänkande anfört en rad skäl för att möjligheterna för utlänningar att inneha och utöva offentliga befattningar skall vidgas. Därvid framhölls bl. a., att det är ett allmänt samhällsintresse att vid varje tjänstetillsättning kunna förvärva den för tjänsten mest lämpade. Utredningen ansåg det även åvila statsmakterna att i möjligaste mån taga del i det vidgade internationella samarbete, som karakteriserat efterkrigstiden och som kunde antagas sätta en allt starkare prägel på utvecklingen under den närmaste framtiden, icke minst genom skapandet av större marknadsområden och andra former för ett fördjupat ekonomiskt samarbete bl. a. inom Europa. Med hänsyn härtill ansåg utredningen ett strängt nationalistiskt betraktelsesätt böra stå tillbaka och i stället de vidgade internationella perspektiven få göra sig gällande även i nu förevarande hänseende.

Dessa överväganden ledde utredningen till att föreslå en sådan grundlagsändring, att tillträde till svensk statstjänst hädanefter i princip skulle stå öppet även för utlänningar. I 28 § regeringsformen, som alltsedan 1809 innehållit huvudregeln om svenskt medborgarskap såsom förutsättning för erhållande av svensk statstjänst, skulle enligt utredningens tidigare förslag anges de ämbeten eller tjänster beträffande vilka kravet på svenskt medborgarskap skulle upprätthållas. Till dessa hänfördes dels de i 35 § regeringsformen uppräknade förtroendesysslor, dels med dessa sysslor jämförliga chefstjänster, dels ock domar- och biskopsämbeten samt officersbefattningar. Därutöver skulle beträffande vissa ämbeten och förtroendeuppdrag — nämligen statsråd, justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern, justitie- och militieombudsmännen, riksbanksfullmäktige, riksgäldsfullmäktige och riksdagsrevisorer — fordran på svenskt medborgarskap uppställas i andra grundlagsstadganden.

Vissa remissinstanser kritiserade den av utredningen valda utformningen av grundlagsstadgandet. Dels ansågs, att ett generellt krav på svenskt medborgarskap för erhållande av statstjänst alltjämt borde vara inskrivet i grundlagen, dels framhölls, att de allmänna grunder, som skulle iakttagas vid stiftandet av den allmänna lagen i ämnet, borde anges i grundlagen. Justitiekanslerämbetet anförde i sitt remissvar i anslutning härtill bl. a. följande:

Härutinnan erbjuder sig en naturlig jämförelse med 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Enligt detta lagrum må i rätten för varje svensk medborgare att äga fri tillgång till allmänna handlingar gälla allenast sådana inskränkningar som på-

kallas vissa, i lagrummet närmare beskrivna omständigheter, vilka skola noga angivas i civillag. Det lär icke finnas anledning antaga, att den bundenhet ett sådant förfaringssätt i viss mån innebär för lagstiftaren skulle medföra reell svårighet att nå den frihet i fråga om krav å visst medborgarskap eller icke för erhållande av statstjänst, som är påkallad. Samtidigt vinnes emellertid en viss fasthet i regleringen, en fasthet som enligt ämbetets sätt att bedöma förevarande spörsmål är av särskild vikt att upprätthålla. Det må framhållas, att utredningsmannen går så långt, att han anser att i den särskilda lagen »vissa allmänna principer kunna angivas, som det får överlåtas till Kungl. Maj:t att närmare tillämpa». Enligt ämbetets mening böra sådana allmänna principer på sätt nämnts inskrivas i själva grundlagen, och i den särskilda av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftade lagen böra så noggrant som möjligt anges de områden inom den offentliga verksamheten, där utlänningar kunna anställas, och de tjänster utlänningar kunna erhålla. Därutöver lär Kungl. Maj:t böra i lagen tilläggas befogenhet att medgiva anställande av icke svenska medborgare, men den befogenheten torde böra vara så noggrant angiven som lämpligen kan ske. Med den av utredningsmannen tänkta ordningen skulle nog en viss löslighet i tillämpningen vara att befara och alltför stort utrymme kunna ges åt icke svenskar att erhålla statstjänst. En utveckling på sätt sist nämnts skulle kunna leda till olägenheter, bland annat på det sättet, att om det skulle visa sig, att tjänster besatta med icke svenskar, rätteligen borde innehas av svenskar, svårigheter kunde uppstå att få en önskad förändring till stånd.

Utformningen av de grundsatser, som skola iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen rörande medborgarskap som villkor för erhållande av svensk statstjänst, kräver noggrant överbäggande och torde kunna förväntas möta avsevärda svårigheter. Möjligen är det dock mindre vanskligt att förfara på detta sätt än så som utredningsmannen synes ha tänkt sig: det förefaller lättare att ange de områden av den offentliga verksamheten och befattningar där, som skola stå öppna för utlänningar, än dem som skola vara spärrade.

Som ovan nämnts anslöt sig även departementschefen till uppfattningen, att i grundlagen skulle anges de allmänna grunder, som skall iakttagas vid stiftandet av den särskilda lagen i ämnet.

Den av utredningen föreslagna formuleringen av 28 § regeringsformen, varigenom de chefstjänster, som enligt grundlagen skulle vara förbehållna svenskar, angäves genom hänvisning till 35 § regeringsformen, ansågs av vissa remissinstanser sakna tillräcklig klarhet. Vidare framhölls, att det knappast vore tillfredsställande att, sedan hänvisning skett till tjänsterna i 35 § regeringsformen, ett så vagt uttryck som »med sådana jämförlig chefstjänst» användes för att ytterligare utöka gruppen av ledande befattningar, vilka skulle vara förbehållna svenska medborgare.

På annat håll ansågs däremot, att hänvisningen till 35 § regeringsformen var befogad för att undvika, att 28 § regeringsformen tyngdes med en omfattande uppräknin. Det framhölls därvid, att det visserligen kunde medföra svårigheter att avgränsa de tjänster, som skulle betraktas som chefstjänster, jämförliga med de i 35 § regeringsformen angivna sysslorna, men att detta förhållande ej skulle komma att föranleda några större praktiska olägenheter, eftersom det kunde förutses, att tjänster som avsåg myndighetsutövning i vart fall skulle förbehållas svenska medborgare.

De synpunkter, som sålunda framförts under remissbehandlingen av utredningens första betänkande och av föredragande departementschefen, har utredningen beaktat, då den tillsammans med författningsutredningen utformat förslag till ny grundlagstext. Härtill återkommer utredningen i det följande.

De texter, om vilka man därvid enats, har avsetts skola ingå i den nya regeringsform, vartill författningsutredningen ämnar framlägga förslag. De har i detta betänkande upptagits under alternativ A bland författningsförslagen. För den händelse emellertid en ny regeringsform ej kommer att antagas vid 1964 och 1965 års riksdagar, erfordras en partiell reform på nu förevarande område. Med hänsyn härtill framlägger utredningen i detta betänkande även förslag till ändrad lydelse av vissa stadganden i gällande regeringsform och riksdagsordning, bland författningsförslagen upptagna under alternativ B. Den därvid föreslagna nya lydelsen av 28 § regeringsformen överensstämmer i huvudsak med det tillsammans med författningsutredningen utarbetade stadgandet under 1 b. i alternativ A. Olikheterna är närmast av lagteknisk natur. Härigenom underlättas en eventuell senare övergång till en ny regeringsform.

Stadgandet under 1 b. i alternativ A, liksom sålunda även förslaget till ny lydelse av 28 § regeringsformen under alternativ B, är grundat på den av utredningen redan i dess förra betänkande hävdade och av departementschefen och riksdagen biträdda meningen, att svenskt medborgarskap i princip ej skall krävas för erhållande av offentlig tjänst. Vad angår den lagtekniska utformningen har utredningen däremot frångått sin tidigare ståndpunkt vid angivande av de tjänster, beträffande vilka medborgarskapskravet fortfarande skall gälla. I stället för att — som i det tidigare förslaget till ändrad lydelse av 28 § regeringsformen — i grundlagsstadgandet uppräknat de tjänster, som skall vara förbehållna svenska medborgare, anges i nu framlagda grundlagsförslag vissa kriterier för erhållande och utövande av sådana befattningar. Den närmare preciseringen av grundlagsstadgandet skall enligt båda alternativen i första hand ske genom en särskild lag om svenskt medborgarskap som villkor för innehav och utövande av tjänst. Till en sådan lag har utredningen i enlighet med givna riktlinjer utarbetat förslag. I själva grundlagen anges sålunda de allmänna grunderna för den särskilda lagen. Härigenom bör den fasthet i regleringen av frågan, som bl. a. justitiekanslern funnit vara av särskild vikt, kunna vinnas. Givetvis kommer tolkningen och den fortsatta tillämpningen av dessa grunder att oaktat vad nu anförts, lämna visst utrymme åt lagstiftaren att inom grundlagsstadgandets ram, där så befinnes lämpligt, vidga eller minska gruppen av befattningar, för vilka villkor om svenskt medborgarskap skall upprätthållas. Däremot har det varit utredningens avsikt, att sådant krav ej skall kunna uppställas av annan grund än som nämnts i grundlagsstadgandet.

I sammanhang härmed uppkommer frågan om grundlagsbudets tillämp-

lighet i fråga om tjänster av skilda slag. Såsom utredningen framhållit i sitt förra betänkande, avser 28 § regeringsformen efter bokstaven i nuvarande lydelse endast ordinarie tjänster, vilkas innehavare medelst fullmakt tillsättes av Kungl. Maj:t. Den i grundlagsbudet innefattade regeln har emellertid i praxis kommit att tillämpas beträffande samtliga av Kungl. Maj:t tillsatta ordinarie och sannolikt även extra ordinarie tjänster oavsett anställningsdokumentet. Mindre strängt har regeln tillämpats vad gäller extra och aspiranttjänster ävensom beträffande mera tillfälliga vikariatsförordnanden. Regeln har i praxis uppfattats såsom bindande också för av underordnade statliga myndigheter tillsatta tjänster samt i viss mån för kommunala tjänster.

Utredningen har funnit det ändamålsenligt att låta de föreslagna nya bestämmelserna få en så vidsträckt tillämpning som möjligt. Det ifrågavarande grundlagsstadgandet, såväl enligt alternativ A som enligt alternativ B, har därför utformats så, att det skall gälla tillsättningar av alla slag av de statliga befattningar som åsyftas. Grundlagsbudet riktar sig sålunda icke allenast till Kungl. Maj:t utan även till andra med tillsättningsbefogenhet. Genom att ej endast innehav utan även utövande av tjänst innefattas i grundlagsstadgandet, avses även tillfälliga förordnanden skola omfattas av grundlagsregeln. Vidare föreslår utredningen, att den särskilda lag, som avses komplettera grundlagsstadgandet, skall bliva av exklusiv karaktär. Svenskt medborgarskap bör sålunda ej föreskrivas som behörighetsvillkor för innehav eller utövande av tjänst eller uppdrag av offentligt slag i annan lag. Ej heller bör vid sidan av den ifrågavarande lagen grundläggande bestämmelser i ämnet kunna utfärdas i administrativ ordning. Vissa tillämpningsföreskrifter må kunna intagas t. ex. i verksinstruktioner.

Grundlagen har hittills verkat normerande endast för statliga befattningar. Att så varit fallet är självfallet, då regeln i 28 § regeringsformen endast avser Konungens utnämningsbefogenhet. Vid en reform har utredningen funnit det motiverat att låta grundlagsstadgandet gälla även kommunala tjänster, eftersom anledning saknas att i ifrågavarande hänseende göra skillnad mellan statliga och kommunala tjänster. I många fall torde det för övrigt vara svårt att draga en bestämd gräns mellan de båda slagen av befattningar, i synnerhet som uppdelningen av funktioner mellan stat och kommun ej sällan är föremål för förändringar. I den mån tidigare statliga funktioner överlåtits på kommunala organ, synes det ogrundat att upprätthålla olika kompetensvillkor för statliga och kommunala befattningshavare. Men även då det gäller den egentliga kommunala förvaltningen, torde det ej kunna anses strida mot den kommunala självbestämmanderätten att beträffande vissa kommunala befattningar föreskriva ett generellt behörighetsvillkor, som inskränker kommunernas valfrihet vid tjänstetillsättningar till kretsen av svenska medborgare. Ur vissa synpunkter skulle tillämpningsbestämmelsen rörande behörighet för innehav och utövande av kommunala tjänster måhända böra

anses ha sin plats i kommunallagarna. Med hänsyn till önskemålet att samla hithörande regler finner utredningen det emellertid motiverat att låta den ingå i den särskilda lag, till vilken utredningen lägger fram förslag.

I den särskilda lagen har föreslagits vissa dispensmöjligheter vad angår medborgare i övriga nordiska länder. Givetvis har avsikten ej varit att det blivande grundlagsbudet skall kunna åsidosättas vid sådan dispens, utan dispensmöjligheterna hänför sig endast till de fall, då lagens preciserande bestämmelser är mera restriktiva än grundlagen i och för sig nödvändiggör.

III. Särskild motivering

Som tidigare nämns har utredningen funnit sig böra framlägga alternativa förslag till såväl grundlagsstadganden som den särskilda tillämpningslagen, varav det ena alternativet, här benämnt A, förutsätter att nuvarande regeringsform och riksdagsordning ersättes med en ny grundlag, samt det andra, här benämnt B, utgår från att nämnda båda grundlagar tills vidare bibehålles.

Alternativ A

1. Förslag till nya grundlagsstadganden

I enlighet med författningsutredningens blivande förslag till ny regeringsform har bestämmelserna rörande svenskt medborgarskap som villkor för innehav och utövande av offentlig befattning uppdelats på olika grundlagsparagrafer, avsedda att ingå i fyra olika kapitel av regeringsformen. I ett kapitel angående konung och statsråd stadgas sålunda — i överensstämmelse med vad som gäller enligt 4 § regeringsformen — att endast den som genom födseln blivit svensk medborgare kan utses till statsråd. Bestämmelser om vilka tjänster i övrigt, som är förbehållna svenska medborgare — således motsvarande reglerna i 28 § regeringsformen — återfinnes dels i ett kapitel angående rikets styrelse och förvaltning, dels i ett angående domstolar och rättskipning. Slutligen stadgas i ett kapitel angående riksdagen svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för riksdagsman jämte ersättare för denne; motsvarande villkor finnes för närvarande i 26 § riksdagsordningen.

De av författningsutredningen föreslagna stadgandena rörande statsråd samt riksdagsledamöter jämte ersättare föranleder ej särskilt yttrande från denna utrednings sida. Beträffande de båda övriga stadgandena vill utredningen anföra följande.

b. Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om rikets styrelse och förvaltning

I stadgandet föreslås skola angivas, att endast den som är svensk medborgare må innehava eller utöva tjänst, med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning eller uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Även för innehav eller utövande av annan tjänst, som innefattar myndighetsutövning, må såsom villkor uppställas krav på svenskt medborgarskap enligt vad därom stadgas i lag. Grundlagsstadgandet är sålunda uppdelat på två avsnitt. I det förra anges de huvud-

fall, då svenskt medborgarskap är obligatoriskt, i det senare lämnas en fullmakt åt lagstiftaren att i lag under viss förutsättning i ytterligare fall påfordra svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av offentlig tjänst.

Vid beträffar de uppräknade kriterierna, torde med uttrycket myndighetsutövning förstås en förvaltningshandling, som antingen är rättsskapande — i den meningen att den med bindande verkan fastslår vad som är eller skall vara rätt — eller ock innebär meddelande av rättsligt reglerad förpliktelse för enskild. Utanför detta begrepp faller sålunda bl. a. handlingar, där offentlig myndighet icke på angivet sätt tages i anspråk, t. ex. inom undervisning, social- och sjukvård, järnvägsdrift, fastighetsförvaltning.

Inom samma ämbetsverk kan givetvis förekomma både uppgifter som inrymmer myndighetsutövning och andra som icke inrymmer sådan. Exempel härpå kan hämtas från byggnadsstyrelsen, vars uppgifter enligt dess instruktion (SFS 1961 nr 452, ändrad enligt SFS 1962 nr 206) omfattar såväl att vara chefsmyndighet för länsarkitektorganisationen som att själv projektera och utföra byggnadsföretag för kronans räkning. En dylik blandning av funktioner med och utan karaktär av myndighetsutövning torde höra till vanligheten beträffande verk och andra offentliga inrättningar av teknisk eller vetenskaplig karaktär liksom inom exempelvis socialvården.

Emellertid har utredningen ej funnit alla funktioner avseende myndighetsutövning vara av den art, att tjänst, vari ingår utövande av sådana funktioner, skall vara spärrad för utländsk medborgare. Vissa dylika funktioner gäller en relativt svag form av myndighetsutövning, som redan med nuvarande lagstiftning i åtskilliga fall kan ombesörjas av utlänning. En professor som utdelar tentamensbetyg eller som deltar i fakultetssammanträde, varvid behandlas t. ex. examensfrågor, utövar otvivelaktigt offentlig myndighet. En verkschef, som beslutar om inköp av materiel för sin institutions räkning, måste likaså anses utöva myndighet. Med hänsyn härtill har utredningen ansett böra fordras, för att omedelbart enligt grundlagsstadgandet obligatoriskt krav på svenskt medborgarskap skall gälla, att myndighetsutövningen sker i ledande ställning. Vad som skall förstås med ledande ställning torde ej kunna generellt fixeras. I första hand avses åtgärder, som är utflöde av verkliga chefsbefogenheter inom ett verksamhetsområde. Verkschefen i administrativa verk liksom deras närmaste underordnade får regelmässigt antagas utöva myndighet i ledande ställning. Men även befattningar i något lägre ställning kan tänkas ha sådana funktioner. Eftersom fall förekommer, då anledning finns att upprätthålla krav på svenskt medborgarskap, även då myndighetsutövningen ej kan sägas ske i ledande ställning, har möjlighet lämnats att i särskild lag stadga skärpande regler. Exempel härpå är den föreslagna lagens 8 §, vari medborgarskapskravet säges skola gälla tjänst eller uppdrag varmed är förenad »myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning».

Med tjänst, varmed är förenad »uppgift att företråda riket», avses i första hand alla de tjänster som i 35 § regeringsformen nu inbegripes under benämningarna »ministrar, sändebud och agenter för handeln hos främmande makter, samt de ämbets- och tjänstemän, som uti Konungens kabinett för utrikes brevväxlingen och vid beskickningarna nyttjas», d. v. s. tjänstemännen i den diplomatiska och konsulära karriären. Hit bör därjämte räknas de tjänstemän, som utan att tillhöra denna karriär knutits till utrikesrepresentationen för vissa bestämda uppgifter, t. ex. press-, handels-, lantbruks- och andra specialattachéer, samt vissa kategorier administrativa befattningshavare, enligt vad som närmare utvecklas i den särskilda lagen.

Vad slutligen beträffar åliggande av betydelse för rikets säkerhet avses härmed i första hand befattningar inom det svenska totalförsvarets olika grenar. Därjämte avses tjänster inom polis- och åklagarväsendet ävensom inom kommunikationsverken, i den mån befattningshavaren har med hänsyn till rikets säkerhet betydelsefull arbetsuppgift. Även befattningshavarna i statsdepartementen torde i stor omfattning få föras hit. Undantagsvis torde arbetsuppgifter av angiven art förekomma även inom andra verk, såsom exempelvis rikets allmänna kartverk och sjöfartsstyrelsens sjökartebyrå.

c. Stadgande avsett att ingå i regeringsformen i ett kapitel om domstolar och rättskipning

I paragrafen stadgas, att endast den som är svensk medborgare må inneha eller utöva domartjänst. Frågan om svenskt medborgarskap som villkor för att vara domare är för närvarande reglerad i allmän lag, nämligen 4 kap. 1 § rättegångsbalken, som dock endast äger tillämpning på de allmänna domstolarna, samt i 3 § lagen den 26 maj 1961 om försäkringsdomstol (SFS nr 262) vad gäller försäkringsdomare. Utredningen har emellertid av hänsyn till domarmaktens betydelse i statslivet ansett, att frågan om svenskt medborgarskap för dess utövare bör vara reglerad i grundlag.

Med domartjänst åsyftas här, i likhet med vad som anförts i det tidigare betänkandet, befattning som lagfaren eller icke lagfaren ledamot med dömande uppgifter vid de allmänna domstolarna och övriga till det traditionella domstolväsendet hörande organ. Till ledning för avgörande vilka dessa organ är kan tagas uppräkningsparagrafen i 1 § andra stycket lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare (SFS nr 24). Där nämnes sålunda utom de allmänna domstolarna vattendomstol, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, regeringsrätten, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, statens hyresråd och kammarrätten. Utan att förekomma i denna uppräkningsparagraf anses även riks-rätten och försäkringsdomstolen höra till de särskilda domstolarna respektive förvaltningsdomstolarna. Det må slutligen framhållas, att nämndemän och lekmannarepresentanter i olika domstolar ej kommer in under det här åsyftade begreppet domartjänst. Svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor är emellertid för närvarande vad gäller nämndemän säkrat genom

bestämmelsen i 4 kap. 6 § rättegångsbalken, enligt vilken för valbarhet till nämndeman kräves bl. a. rösträtt vid val av fullmäktige inom kommunen. Enligt 6 § kommunallagen den 18 december 1953 (SFS nr 753) utgör svenskt medborgarskap ett av villkoren för sådan rösträtt.

Det må här påpekas, att innehavare av befattning såsom föredragande vid domstol, som ej därjämte innehar domartjänst, ej täckes av förevarande stadgande. För att bli va föredragande i domstol i vart fall inom det allmänna domstolsväsendet fordras i allmänhet att tidigare ha utövat domartjänst. Några särskilda regler rörande föredragande i domstol har därför ej ansetts erforderliga i grundlagen.

Enligt utredningens tidigare förslag skulle kravet på svenskt medborgarskap grundlagsfästas särskilt för bl. a. justitieråd och regeringsråd. Efter samråd med författningsutredningen har det befunnits lämpligare med en allmän grundlagsregel rörande domartjänster, som inkluderar ifrågavarande ämbeten.

Sedan fordran på svenskt medborgarskap beträffande domare sålunda föreslagits bli uttryckligen grundlagsfäst, synes motsvarande bestämmelser i 4 kap. 1 § rättegångsbalken samt i 3 § lagen om försäkringsdomstol kunna upphävas.

2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst

1 §.

Lagen inledes av en bestämmelse avsedd att klargöra dess anknytning till regeringsformens ovan under b. angivna stadgande om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst inom rikets styrelse och förvaltning. Lagens uppgift har förutsatts vara att på en gång dels närmare tolka och precisera de nödvändigtvis allmänt formulerade kriterierna i grundlagsstadgandets obligatoriska del, dels ange i vad mån krav på svenskt medborgarskap därutöver skall uppställas beträffande innehav och utövande av tjänst, som innefattar myndighetsutövning. Lagen avses sålunda ej skola omfatta domstolspersonalen. För dennas del är grundlagen tänkt som enda rättskälla i förevarande avseende.

I den föreslagna paragrafen förklaras sålunda, att till närmare bestämmande av regeringsformens stadgande i förvaltningskapitlet i detta ämne det i lagen skall angivas i vilka fall, krav på svenskt medborgarskap må uppställas som villkor för innehav eller utövande av tjänst eller uppdrag av offentligt slag. Orden »i denna lag» avser att markera att lagen exklusivt reglerar hithörande spörsmål. Det förutsättes dock, som redan nämnts, att Kungl. Maj:t till ledning för vederbörande ämbetsmyndigheter skall kunna utfärda ytterligare behövliga detaljföreskrifter i ämnet i form av t. ex. in-

struktioner och tjänstgöringsreglementen, allt inom den i lagen angivna ramen.

Tillämpningen av de i lagen givna reglerna har förutsatts ankomma på ifrågavarande tillsättningsmyndighet med möjlighet till överklagande av dess avgörande, om beslutet fattats av annan än Kungl. Maj:t. Mål om dylika frågor fullföljes hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Mål om kommunala tjänstetillsättningar överklagas däremot kommunala besvärsvägen, i sista hand till regeringsrätten. Bortsett härifrån lägges sålunda i Kungl. Maj:ts hand det slutliga avgörandet av den närmare gränsdragningen mellan å ena sidan tjänster, som är öppna även för utlänningar, och å andra sidan sådana, som endast bör kunna innehas av svenska medborgare.

2 §.

I utredningens 1960 avgivna förslag till grundlagsstadgande valdes den metoden, att i stadgandet uttryckligen angavs de tjänster eller grupper av tjänster, beträffande vilka ett absolut medborgarskapskrav ansågs böra upprätthållas. I det nu framlagda grundlagsförslaget har utredningen, som nämnts, i stället uppställt allmänna kriterier för sådana tjänster, varvid tanken varit att i särskild lag närmare precisera vilka tjänster, som avses med dessa. Vissa högre tjänster, såsom justitiekanslern, riksåklagaren, chef för statligt verk och dennes ställföreträdare, landshövding jämte avdelningschef i länsstyrelse, har utredningen därvid funnit böra direkt omnämnas i denna särskilda lag. Av hänsyn till deras deltagande i centrala beslutsprocesser har även befattningshavare i statsdepartementen oavsett deras tjänsteställning ansetts böra föras hit. Regeln har meddelats med stöd av vad grundlagen innehåller om hänsyn till säkerhetsskäl. Dessa väger särskilt tungt i fråga om personalen i kanslihuset. Undantag har ej ens gjorts för biträdes- och vaktmästarpersonal. För denna kan dispensregeln i 10 § dock få betydelse.

Vidare anser utredningen, att även åklagare bör vara svensk medborgare och här uttryckligen omnämnas. Beträffande domare har som ovan nämnts ett särskilt stadgande föreslagits ingå direkt i grundlagen. Lagen berör därför ej denna grupp.

3 §.

I förslaget till ny regeringsform har författningsutredningen ej uppställt krav om svenskt medborgarskap i fråga om riksdagens ombudsmän, fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer. I kapitlet om riksdagen i den blivande regeringsformen stadgas medborgarskapskrav endast beträffande riksdagsledamot jämte ersättare för denne. Utredningen har emellertid av principiella skäl funnit det påkallat med en bestämmelse i lagen om att nämnda av riksdagen utsedda befattningshavare, vilka har funktioner i rikets styrelse och förvaltning, skall vara svenska medborgare.

4 §.

I denna paragraf föreskrives krav på svenskt medborgarskap för diplomatisk och konsulär personal i anslutning till motsvarande fordran i grundlagsförslaget beträffande »tjänst, med vilken är förenad — — — uppgift att företräda riket». I 12 § första stycket förordningen den 3 februari 1928 angående beskickningar och konsulat (SFS nr 49) sägs, att sändebud, lönade konsulter, legationsråd, legationsskreterare, attachéer och lönade kanslisterna samt specialattachéer skall vara svenska medborgare. Med förbehåll för att vissa av de nämnda tjänstetitelnarna sedermera ändrats, torde den i stadgandet gjorda uppräknningen, omfattande diplomatisk tjänsteman, lönad konsulär tjänsteman samt lönad kanslist inom utrikesförvaltningen, uttömmande ange den personal som åsyftas i förestående paragraf. Beträffande kanslisterna må tillfogas, att även om deras uppgifter i första hand är av administrativ karaktär, det ej sällan förekommer, att de erhåller uppgifter, som kan sägas innebära »att företräda riket», t. ex. under beskicknings- eller konsulatschefs tjänstledighet, om kanslisten är sin chefs närmaste man. Såsom förklaras i 12 § andra stycket i sistnämnda förordning, kan emellertid olönade konsulter och olönade kanslisterna vara främmande stats medborgare. Dessa omfattas ej heller av lagens stadgande. Olönade diplomatiska tjänstemän förekommer ej i den svenska utrikesförvaltningen.

Även biträdespersonalen inom utrikesförvaltningen får i sin tjänst inblick i förhållanden av sådan karaktär, att det kan förefalla önskvärt att den har svenskt medborgarskap. Det torde emellertid få förutsättas, att vederbörande myndighet vid besättandet av dylika befattningar fäster tillbörligt avseende vid medborgarskapet. Beträffande den vid beskickningarna och konsulaten lokalt anställda biträdespersonalen upprätthålles vanligen ej krav på svenskt medborgarskap, men väl i fråga om den från departementet utsända, lönegradsplacerade biträdespersonalen. Som ovan nämnts avses jämlikt 2 § svenskt medborgarskap gälla som behörighetsvillkor beträffande samtliga befattningshavare i statsdepartementen.

5 §.

Enligt utredningens mening bör i förevarande lag ingå en uttrycklig bestämmelse om att befattningshavare inom gren av totalförsvaret skall vara svensk medborgare, såvida icke hans medborgarskap uppenbarligen saknar betydelse för tjänsten. I utredningens tidigare förslag till ändrad lydelse av 28 § regeringsformen nämndes bland de för svenska medborgare förbehållna tjänsterna endast officersbefattningar. Ett flertal remissinstanser framhöll emellertid, att även andra kategorier befattningshavare inom försvaret, såväl militära som civilmilitära, torde hänföras till ifrågavarande grupp.

Beträffande vad som skall anses ingå i totalförsvaret kan hänvisas till en nyligen gjord utredning om dess högsta ledning (SOU 1961: 61). Såsom

därför framgår, kommer totalförsvaret till följd av de nutida krigsformer-
nas karaktär att omfatta stora delar av samhällslivet. I krig inbegripes utom
det rent militära försvaret även civilförsvaret samt det s. k. ekonomiska och
psykologiska försvaret. Till civilförsvaret hör då även polisväsendet, den
civila hälso- och sjukvården samt socialvården. Denna indelning av total-
försvaret gäller även i fred, men flertalet av de i totalförsvaret i krig ingå-
ende instanserna utövar i fredstid funktioner av övervägande civil karaktär,
t. ex. sambandstjänsten inom post- och televerken, transportverksamheten
inom järnvägen samt elkraftförsörjningen, och kan därför inte i fredstid
anses tillhöra lokalförsvaret.

Kravet på svenskt medborgarskap gör sig självfallet särskilt gällande be-
träffande befattningarna inom det rent militära försvaret samt inom det
egentliga civilförsvaret ävensom inom övriga organ, som även i fredstid
väsentligen arbetar med uppgifter avseende krigstida förhållanden. Då fråga
är om befattningar, som först i krigstid får betydelse ur totalförsvarets syn-
punkt, synes medborgarskapskravet icke böra göra sig lika starkt gällande.
Särskilt då fråga är om befattningar i mera underordnad ställning, torde
ofta nog kunna hävdas, att medborgarskapet uppenbarligen saknar bety-
delse. Denna bedömning måste självfallet göras under hänsynstagande till
såväl de fredstida funktionerna som de uppgifter, vilka kan vara förenade
med befattningen i ett läge då krigsorganisationen trätt i kraft. Av vikt är
därvid att även beakta möjligheterna att av säkerhetshänsyn företaga even-
tuellt önskvärda omplaceringar. Alla tjänster inom en viss mera specialise-
rad gren av ett ämbetsverk bör med hänsyn härtill ej besättas med icke-
svensk personal.

6 §.

Redan psykologiska skäl torde tala emot att låta utlänning få anställning
som polisman. Polisen framträder nämligen för gemene man i särskild grad
som myndigheternas omedelbare företrädare. Även de mera säkerhetsmäs-
siga skälen talar i samma riktning. I förevarande paragraf har därför före-
slagits ett stadgande, att polismans befogenheter endast må tilläggas svensk
medborgare. Bestämmelsen bygger på det i regeringsformen givna bemyn-
digandet att beträffande tjänst, som innefattar myndighetsutövning, i lag
stadga krav om svenskt medborgarskap.

Vidare föreslås en föreskrift om att krav på svenskt medborgarskap skall
uppställas även beträffande annan befattningshavare, som har till uppgift
att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgör åliggande
av betydelse för rikets säkerhet. Med »allmän ordning och säkerhet» åsyftas
därvid i främsta rummet samhällets inre förhållanden, medan uttrycket
»rikets säkerhet» framför allt avser den yttre säkerheten. Till stöd för upp-
tagande av det förstnämnda kriteriet i lagen kan åberopas samma skäl som
nyss anförts beträffande polisman, nämligen att samhällets elementära myn-

dighetsfunktioner gentemot allmänheten av hänsyn till dennas reaktioner i princip bör utövas av svenska medborgare.

Det må dock här erinras om att Sverige jämlikt lagen den 18 december 1959 om gränstullsamarbete med annan stat (SFS nr 590) ingått avtal om dylikt samarbete med Norge, undertecknat den 28 oktober 1959 (SÖ 34), och Finland den 5 november 1962. Såsom även framgår av de med anledning av dessa avtal utfärdade kungörelserna av den 18 december 1959 (SFS nr 591) respektive den 12 januari 1963 (SFS nr 2), skall norsk och finländsk tullmyndighet och tullpersonal kunna utöva tulltjänst såväl för norsk respektive finländsk som för svensk räkning inom vissa ehuru begränsade delar av svenskt territorium. Vid utövandet av sådan tulltjänst skall den norska och finländska tullpersonalen även äga använda tvångsmedel i den mån förutsättningar härför föreligger enligt svensk lagstiftning. Den norska och finländska personalen skall vid utövning av sådan tjänst vara bunden av de instruktioner och reglementen, som utfärdats av generaltullstyrelsen. Även om den norska och finländska tullpersonalen i den verksamhet, som är att beteckna som gränstullsamarbetet, ej är anställd i svensk tjänst, torde ifrågakvarande samarbete med Norge och Finland vara av betydande intresse, icke endast som exempel på avstående från exklusiv maktöverhöghet inom det egna territoriet utan även som prov på att man i förhållande till allmänheten ansett möjligt att låta svensk tullmyndighet på svenskt område utövas av utländsk personal, tillika anställd i utländsk tjänst. Dispensregeln i 10 § får här träda i funktion.

Vad beträffar bestämmelsen i paragrafen om hänsyn till rikets säkerhet må anföras, att utredningen funnit säkerhetsskäl göra sig gällande ej endast inom förvaltningsgrenar med funktioner inom totalförsvaret utan även inom andra verk. Stadsgandet ger i sin föreslagna avfattning en verksstyrelse möjlighet att med utgångspunkt från egna förhållanden från fall till fall bedöma, huruvida svenskt medborgarskap skall anses erforderligt för utövande och innehav av viss tjänst. Slutligen må anmärkas, att bestämmelsen om hänsyn till rikets säkerhet i detta sammanhang har avseende endast på verksamhet utövad av svensk offentlig myndighet, statlig eller kommunal.

7 §.

Enligt vad ovan anförts har grundlagsstadgandet förutsatts skola vara direkt tillämpligt också i fråga om tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Utredningen har till närmare bestämmande av grundlagsregeln föreslagit införande i lagen av en föreskrift om att innehavare av kommunal befattning, varmed är förenad myndighetsutövning i ledande ställning, skall vara svensk medborgare. Som exempel på dylika befattningar kan nämnas verkställande ledamöter i kommunalstyrelse och chefstjänstemän inom olika kommunala förvaltningsgrenar. Till denna grupp hör uppenbarligen även landstingsdirektörer.

Med den i paragrafen använda formuleringen »innehavare av kommunalbefattning, varmed är förenad myndighetsutövning i ledande ställning» må jämföras några bestämmelser i kommunallagen. Enligt 7 § andra stycket i denna må bl. a. »befattningshavare, vilken såsom föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intager den ledande ställningen inom kommunernas samfällda förvaltning» icke utses till fullmäktige. Vidare må enligt 32 § i samma lag utöver de personer, som avses i 7 § andra stycket »ej heller i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som är chef för något till styrelsens förvaltningsområde hörande verk, utses till ledamot eller suppleant i styrelsen» liksom enligt 45 § ej till de nämnder, som kommun tillsatt för handhavandet av särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr. Emellertid har ju kommunallagens ifrågavarande bestämmelser helt annat syfte än den av utredningen föreslagna lagen, och olikheter i formulering liksom beträffande den av bestämmelserna omfattade kretsen av kommunala befattningshavare synes därför ej kunna föranleda tillämpningssvårigheter.

8 §.

Bestämmelsen i denna paragraf har till syfte att utgöra ett komplement till övriga bestämmelser i lagen. Dessa har icke kunnat täcka alla fall, då svenskt medborgarskap bör fordras. Som ett allmänt kriterium för svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentlig tjänst eller uppdrag anges här den omständigheten, att med tjänsten eller uppdraget är förenad myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning. Jämförelsen måste självfallet göras med tjänsteuppgifterna i övrigt. Ovan har som exempel nämnts professors examinationsskyldighet och tekniskt verks utfärdande av provningsutlåtande.

Vidare föreslås i paragrafen en bestämmelse av innebörd att, oavsett huruvida med ifrågavarande tjänst eller uppdrag är förenad myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning, fordran på svenskt medborgarskap ej skall gälla lärarbefattning eller tjänst med huvudsakligen vårduppgift. Utredningen anser nämligen, att beträffande dylika tjänster tyngdpunkten ligger vad gäller de med dessa förenade uppgifterna så uppenbarligen på annat än myndighetsutövning, att nämnda kategorier trots viss myndighetsutövning bör stå öppna för utlänningar.

9 §.

I denna paragraf fastslås, att därest svenskt medborgarskap fordras av den som avgör visst ärende, samma krav skall ställas jämväl på den befattningshavare, som i viktigare avseenden bereder sådant ärende. En dylik beredning får nämligen i allmänhet, ej minst med hänsyn till det reella inflytande, som den beredande befattningshavaren har över ärendets handläggning, anses ingå som ett led i själva myndighetsakten.

10 §.

I lagens slutstadgande föreslås Konungen erhålla möjlighet att inom den i regeringsformen angivna ramen för särskilda fall — utredningen tänker sig i första hand sådana, då ett klart samhällsintresse gör sig gällande — medgiva medborgare i annat nordiskt land tillstånd att innehava och utöva tjänst, vilken eljest enligt den föreslagna lagen skall vara förbehållen svensk medborgare.

Utredningen är medveten om att fall möjligen skulle kunna tänkas, då hänsyn till samhällsnyttan skulle göra det önskvärt att till befattning, som är förbehållen svensk medborgare utnämna även annan utlänning än medborgare i nordiskt land, men dispensmöjligheterna torde åtminstone tills vidare böra begränsas till nordiska medborgare. Något större praktiskt behov av en vidare utsträckning av dispensmöjligheten torde knappast föreligga för närvarande.

Det förtjänar framhållas, att de möjligheter till dispens, som utredningen här ifrågasatt, endast avsetts gälla sådana fall, då de i lag stipulerade kraven på svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst eller befattning kan sägas utgöra en precisering av grundlagsstadgandet i skärpande riktning eller en tillämpning av bemyndigandet i grundlagsstadgandet. Exempel på fall som här avses har redan anförts. Vidare kan nämnas, att enligt 6 § den som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet skall vara svensk medborgare, även om han enligt grundlagsstadgandet under 1 b. ej innehar eller utövar tjänst, med vilken är förenad myndighetsutövning i ledande ställning. Utrymme för dispens finns alltså här, liksom även beträffande stadgandet i 8 §, som föreskriver svenskt medborgarskap som villkor för tjänst eller uppdrag, varmed är förenad offentlig myndighetsutövning av icke allenast ringa omfattning.

Under remissbehandlingen av utredningens tidigare betänkande restes frågan, huruvida en dylik förmånsställning för övriga nordiska länders medborgare här i riket motsvaras av liknande förmåner för svenska medborgare i dessa länder. Läget torde vara att någon fullständig reciprocitet på ifrågasvarande område knappast kan sägas existera. Eftersom utredningens förslag föranletts främst av hänsyn till önskemålet att kunna besätta svenska offentliga befattningar med de för dessa mest lämpade, bör reciprocitetssynpunkten tilläggas mindre vikt. För övrigt må påpekas, att denna aspekt under senare år tillmåtts allt mindre betydelse i nordiskt samarbete. En svensk reform av det slag, som här föreslagits, kan för övrigt antagas få exempelbildande effekt och i viss mån påverka utvecklingen i övriga nordiska länder i enahanda riktning.

Alternativ B

1. Förslag till grundlagsändringar

28 § regeringsformen

I likhet med det av utredningen tidigare utformade grundlagsförslaget föreslår utredningen även nu, att hittillsvarande första mening i paragrafens första stycke utbrytes och får bilda ett eget stycke, vari Konungens utnämningssmakt fastslås. Reglerna om medborgarskapsvillkor blir ej behandlade i detta stycke, och orden »svenska medborgare» föreslås därför ersatta med »män och kvinnor», vilket uttryck användes även på andra ställen i grundlagarna, t. ex. i 9 § riksdagsordningen.

Reglerna om svenskt medborgarskap som kompetensvillkor för innehav och utövande av tjänst föreslås sammanförda till ett nytt fjärde stycke efter nuvarande tredje stycket rörande kvinnas behörighet att inneha prästerlig tjänst. Därigenom vinnes, att paragrafen inledes av två stycken med bestämmelser, vilka har direkt avseende å Konungens utnämningssmakt. Härefter följer två stycken med mera generellt gällande behörighetsvillkor avseende vissa kategorier av befattningar. Utredningen är dock medveten om att regeln i tredje stycket om kvinnas behörighet att inneha prästerlig tjänst torde numera sakna betydelse.

Bestämmelserna i det nya fjärde stycket har utformats i till innehållet nära överensstämmelse med det föreslagna nya grundlagsstadgandet i alternativ A under 1 b., dock att bestämmelserna även inbegriper domartjänster, om vilka regler finns i alternativ A under 1 c. i förslaget till ny regeringsform. Lagtekniskt har här förevarande stadgande utformats så att i själva grundlagen blott anges vägledande riktlinjer, medan det överlåtes åt den särskilda lagen att bygga ut bestämmelserna och reglera området i detalj med ledning av dessa riktlinjer.

Paragrafens nuvarande andra och tredje stycken föreslås skola bibehållas oförändrade. Det nuvarande fjärde stycket föreslås skola utgå. Såvitt utredningen funnit, utgör nämligen bestämmelserna däri om att varje departementschef skall föredraga och expediera alla ärenden rörande befordringar m. m. till och ifrån ämbeten och tjänster vid de verk och stater, som hör under departementet, enbart en ordningsföreskrift, vilken knappast synes fylla någon uppgift i själva grundlagen.

72 och 96 §§ regeringsformen

Utredningen upprepar här sitt tidigare förslag, att i grundlag uttryckliga regler bör införas om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för fullmäktige för riksbanken samt för riksdagens båda ombudsmän, även om det i praktiken knappast kan ifrågakomma att till dessa uppdrag välja an-

nan än svensk medborgare. Med hänsyn till innehållet i 97 § regeringsformen bör samma krav gälla i fråga om ombudsmännens ställföreträdare, som i fråga om ombudsmännen själva.

70 och 72 §§ riksdagsordningen

Även vad gäller fullmäktige i riksgäldskontoret och riksdagens revisorer vill utredningen upprepa sitt tidigare förslag, enligt vilket regler skall finnas i grundlag om att nämnda kategorier skall vara svenska medborgare. Motsvarande ändringar föreslås därför i 70 och 72 §§ riksdagsordningen.

2. Förslag till lag om svenskt medborgarskap som villkor för offentlig tjänst

1 §.

Lagen inledes med ett stadgande av samma art som lagförslaget under 2 enligt alternativ A. I stadgandet utsäges, att lagen innehåller de i grundlagsbudet förutskickade närmare föreskrifterna i ämnet. Dessa förutsättes skola vara uttömmande.

2 §.

Såsom ovan sagts avviker den av utredningen föreslagna ändrade lydelsen av 28 § regeringsformen från det under 1 b. i alternativ A föreslagna grundlagsstadgandet bl. a. därigenom, att den upptar domartjänst, som i alternativ A behandlas i ett särskilt grundlagsstadgande under 1 c. I förevarande lag, som anknyter till 28 § regeringsformen, måste därför intagas bestämmelser rörande domare. Stadgandet, som utsäger att endast svensk medborgare må innehava eller utöva domartjänst eller eljest vara domare, synes täcka medborgarskapsvillkoret i 4 kap. 1 § rättegångsbalken, vilket avser domare i de allmänna domstolarna, samt i 3 § lagen om försäkringsdomstol, vilken paragraf avser ledamöter i denna. Sistnämnda båda stadganden torde därför kunna upphävas även enligt förevarande alternativ. Slutligen må påpekas, att förevarande paragraf jämlikt orden »eljest vara domare» även omfattar nämndemän och lekmanrepresentanter. Beträffande sistnämnda finns föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor även t. ex. i 4 kap. 6 § rättegångsbalken jämförd med 6 § kommunallagen samt i 3 § lagen den 29 juni 1917 om försäkringsrådet (SFS nr 466).

3 §.

Paragrafen har samma lydelse som 2 § i lagförslaget enligt alternativ A med undantag av att i sistnämnda alternativ enligt författningsutredningens terminologi använda uttrycket »departement eller regeringskansli» här utbytts mot »statsdepartement».

4—10 §.

Dessa lagrum föreslås få samma lydelse som 4—10 §§ i lagförslaget enligt alternativ A. Sakligt sett kommer dock vad gäller 9 § — trots identitet ifråga om ordalagen — att föreligga den skillnaden mellan lagförslaget att enligt förevarande förslag enligt alternativ B nämnda paragraf avser även föredragande i domstol.

IV. Specialfrågor

Som tidigare nämnts har under remissbehandlingen av det först avgivna delbetänkandet uttalats önskemål om undersökning av återverkningarna av utlännings tillträde till statstjänst inom vissa närliggande rättsområden. Bl. a. uppkommer frågor i vad gäller det för svensk statstjänst karakteristiska fullmaktssystemet och det straffrättsliga ämbetsansvaret enligt 20 kap. i brottsbalken. Frågan kan ställas, om en utlännings rättsliga ställning är sådan, att han kan inneha statstjänst.

Till en början må nämnas, att medborgare i annat nordiskt land jämlikt 15 och 27 §§ utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 (SFS nr 457) är befriad från skyldighet att inneha pass eller annan legitimationshandling vid inresa från annat nordiskt land ävensom från skyldighet att inneha uppehållstillstånd vid uppehåll här i riket (jämför protokollet den 22 maj 1954 angående befrielse för medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava pass och uppehållstillstånd [SÖ nr 33]). Vidare förutsätter utredningen, att annan utlännings än medborgare i nordiskt land, som erhåller offentlig tjänst här i riket, vid tillträdet av denna beviljas bosättningstillstånd jämlikt 10 § utlänningslagen den 30 april 1954 (SFS nr 193). Sådant tillstånd medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i riket. För utlännings med bosättningstillstånd föreligger ej heller skyldighet att inneha pass under vistelsen här i landet. Detta tillstånd kan vidare till skillnad från vanligt uppehållstillstånd ej begränsas till att gälla endast viss del av riket eller eljest förbindas med särskilda föreskrifter. Förutsättning för att erhålla bosättningstillstånd är dels enligt nämnda 10 §, att utlännings är fast bosatt i riket, dels enligt 34 § utlänningskungörelsen (jämlikt SFS 1958 nr 124) att tvekan icke råder om utlännings vandel eller pålitlighet ur säkerhets-synpunkt. Kravet på fast bosättning torde utlännings, som erhållit offentlig tjänst inom landet, i regel böra anses uppfylla så snart han slagit sig ned här för att tillträda tjänsten. Enligt förarbetena till utlänningslagen (se bl. a. Kungl. Maj:ts prop. 1953 nr 41 sid. 80—86) var det avsett, att bosättnings-tillstånd skulle kunna meddelas endast för utlännings, som på allvar slagit sig ned i landet och som vistats här så lång tid att deras personliga förhållanden kunde närmare prövas. Undantag från sistnämnda villkor förefaller emellertid motiverat, då bosättnings sker för tillträde av offentlig tjänst och uppenbarligen är till gagn för det allmänna.

Vad därefter angår det svenska fullmaktssystemet innebär detta, att ordinarie statlig befattningshavare med fullmakt på sin befattning icke kan avsättas från sin tjänst i administrativ väg utan endast — enligt 36 § regeringsformen — medelst rannsaking och dom. Om här bortses från den omdiskuterade frågan, för vilka befattningshavare denna regel gäller, torde kunna konstateras, att oavsättlighetens innebörd numera anses begränsad till en rätt för befattningshavaren att bibehålla de med befattningen förenade ekonomiska förmånerna. En utländsk innehavare av svensk stats-tjänst, vilken av skäl, som anges i 34 § utlänningslagen (hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse), utvisas enligt beslut av Konungen, torde icke kunna åberopa regeringsformens bestämmelser om oavsättlighet för att likväl få kvarstanna i landet, tills han i vederbörlig ordning dömts till avsättning från sin tjänst. Det torde dock endast i mycket speciella fall kunna ifrågakomma att utvisa utlännning, som innehar fullmaktstjänst, utan att denne ställts till ansvar inför domstol.

Icke desto mindre bör tillses, att utlänningslagens bestämmelser ej leder till förvisning eller utvisning i sådant fall, då enligt brottsbalken anledning ej finns att döma till avsättning. Det huvudsakliga förvisningsrekvisitet är att utlännning dömts till ansvar för brott, varå straffarbete kan följa, och att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras, att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet, eller brottet eljest föranleder, att han icke bör få kvarstanna i riket (26 §). Bland utvisningsgrunderna må i övrigt nämnas, dels att utlännning är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt, dels att han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person (29 §). Utlännning, som innehar bosättningstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, kan dock förvisas eller utvisas endast om synnerliga skäl finnes därtill (26 och 29 §§). Jämlikt 20 kap. 8 § brottsbalken kan ämbetsman dömas till avsättning, endast om han visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning. Är för brottet ej stadgat fängelse i två år eller däröver, kan han dömas till avsättning, allenast om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det. Även om det vid en jämförelse mellan reglerna i utlänningslagen och i brottsbalken kan framgå, att fall finnes då en utlännning i svensk statstjänst kan utvisas ur riket utan att skäl föreligger för hans avsättning, saknas anledning att ingå på dessa förhållanden. Enligt utredningens uppfattning bör det i dessa fall ej ifrågakomma att besluta utvisning.

Vad beträffar den under remissbehandlingen väckta frågan om eventuella komplikationer med hänsyn till den straffrättsliga regleringen av ämbetsbrotten är att anteckna, att brottsbalkens bestämmelser i ifrågavarande avseende utan inskränkning blir tillämpliga även på utlännning som innehar

offentlig tjänst. Sådan utlänning bör enligt vad som ovan anförts betraktas såsom här bosatt, varför svensk lag jämlikt 2 kap. 2 § brottsbalken skall äga full tillämplighet beträffande alla brott, även sådana som han begått utom riket. Under vissa omständigheter kan dock en utländsk medborgare ha större möjligheter att undgå lagföring i Sverige för brott än en svensk medborgare. Skulle han undfly till sitt hemland, torde nämligen möjligheter att få honom utlämnad i allmänhet saknas. Emellertid har de nordiska länderna — med anledning av en rekommendation (nr 25) vid Nordiska rådets sjätte session i Oslo i november 1958 — antagit utlänningslagar, enligt vilka även egna medborgare under vissa omständigheter kan utlämnas till annat nordiskt land (se lagen den 5 juni 1959 om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge [SFS nr 254]).

I civilrättsligt hänseende är en utlänning ofta annorlunda ställd än en svensk medborgare. Med hänsyn till att hans personalstatut i flertalet fall rättar sig efter hans hemland, kan i familjerättsligt hänseende hemlandets lagar komma att tillämpas beträffande honom. Likaså är utlämningen vidare underkastad bestämmelserna i lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag (SFS nr 157). I näringsrättsligt hänseende är utlämningens ställning också kringskuren. Inga av de nu anförda förhållandena torde dock påverka hans möjligheter att inneha eller utöva en offentlig befattning. För övrigt må erinras om att de frågor, som sammanhänger med rätt att här i riket förvärva egendom att driva näring, för närvarande är föremål för allmän översyn.

Några bestämmelser i tryckfrihetsförordningen förtjänar också att uppmärksammas i detta sammanhang. Utlänning är enligt 14 kap. 5 §, såvitt ej annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag eller författning, som tryckfrihetsrättsligt subjekt likställd med svensk medborgare. Emellertid är utlänning icke behörig som ägare av periodisk skrift, utgivare av sådan skrift eller ställföreträdare för denne eller som juryman i tryckfrihetsmål (5 kap. 1, 2 och 9 §§ samt 12 kap. 5 §). Denna inskränkning saknar dock i allt väsentligt betydelse i förevarande sammanhang. I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen stadgas, att varje *svensk medborgare* skall äga fri tillgång till allmänna handlingar, varav får slutas, att dessa handlingars offentlighet genom lag eller myndighets bestämmande kan inskränkas med avseende på utlänning såväl på andra än de i grundlagsstadgandet angivna grunderna som också utöver vad som enligt dessa grunder gäller för svenska medborgare. Härvid är emellertid att uppmärksamma, att dylika inskränkningar i allmänna handlingars offentlighet ej berör myndighets allmänna rätt att erhålla tillgång till handlingar, som finnes hos annan myndighet, men som fordras för fullgörande av myndighetens ämbetsuppgifter. En utländsk befattningshavare hos en myndighet beröres därför ej av de

inskränkningar, som kan uppställas för utlänning i allmänhet att utfå allmänna handlingar.

Tidigare har nämnts, att utredningen förutsätter, att annan utlänning än medborgare i annat nordiskt land i offentlig tjänst erhåller bosättnings-tillstånd, som medför rätt att inresa och utan tidsbegränsning vistas i riket. Hänsyn måste också tagas till den rörelsefrihet, som fullgörandet av hans tjänsteåligganden kräver, vid tillämpning av det i 14 § utlänningslagen givna bemyndigandet för Konungen att inskränka utlänningsars rätt att uppehålla sig inom visst område, s. k. skyddsområden, liksom vid tillämpning av 34 § utlänningslagen, enligt vilket lagrum Konungen i individuella fall bl. a. äger föreskriva inskränkningar och villkor för utlännings vistelse i riket, när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse.

De ytterligare skillnader, som kan finnas i behandlingen av svenska medborgare och utlänningar, torde vara av mindre intresse för frågan om utlänningsars innehav av offentlig tjänst.

Sammanfattningsvis kan sägas, att utredningen ej anser någon särskild följdlagstiftning rörande utlänning, som innehar offentlig tjänst, erforderlig.

NORDISK UTREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Öresundsforbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]

Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]

Inrikesdepartementet

Kommunalförbundens lånerätt. [2]

Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmö-
områdena. [5]