

Nr 21

Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss utredning rörande befrielse från utländskt medborgarskap.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 315 i första kammaren av fru *Segerstedt-Wiberg* och herr *Ringaby* samt nr 392 i andra kammaren av herr *Munktell m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning rörande genomförande av en sådan lagstiftning, som öppnar möjligheter för utländsk medborgare att under vissa förutsättningar i Sverige vinna befrielse från sitt utländska medborgarskap.

Beträffande skälen för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser om medborgarskap

Gällande bestämmelser om medborgarskap återfinnes, förutom i § 33 regeringsformen, i lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap. Lagen bygger på ett av delegerade för Danmark, Norge och Sverige år 1949 framlagt betänkande, vilket ligger till grund även för de gällande danska och norska medborgarskapslagarna.

Enligt 1950 års lag kan svenskt medborgarskap *förvärvas* bl. a. genom naturalisation och *förloras* bl. a. genom befrielsebeslut. Enligt 6 § äger Konungen på ansökan till svensk medborgare *naturalisera* utlänning som fyllt 18 år, sedan sju år har hemvist här i riket, fört en hederligandel samt har möjlighet att försörja sig och sin familj. Under vissa förutsättningar äger Kungl. Maj:t bevilja naturalisation, även om sökanden icke uppfyller de angivna naturalisationsvillkoren. I lagrummet har vidare intagits ett stadgande med syfte att förebygga, att naturalisation leder till dubbelt medborgarskap. Enligt många utländska medborgarskapslagar medför en medborgares naturalisation i annan stat, att han automatiskt förlorar sitt tidigare medborgarskap. I andra stater åter är emellertid naturalisation som förlustgrund antingen icke alls erkänd eller icke erkänd i fråga om vissa kategorier, t. ex. omyndiga eller värnpliktiga. Enligt lagstiftningen i de flesta av dessa stater kan dock befrielse från medborgarskap medges genom ett särskilt beslut. I några stater är däremot institutet befrielse från medborgarskap okänt. Det i 6 § intagna stadgandet avser sådana fall, då

sökanden är medborgare i stat, där förlust av medborgarskap icke inträder genom naturalisation i annan stat men å andra sidan sådan befrielse från medborgarskap kan medgivas. I dylika fall må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inom viss tid styrker, att han erhållit sådant medgivande. 9 § innehåller bestämmelser om *befrielse* från svenskt medborgarskap efter ansökan. Konungen må befria den som är eller önskar bliva utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden ej redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen stadgas, att han inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat. Befrielsebeslut får icke meddelas, om sökanden därigenom skulle bli statslös.

Såsom i motionerna angives finnes inga skrivna rättsregler, som ger möjlighet för utländsk medborgare att i Sverige vinna befrielse från sitt utländska medborgarskap.

Historik

Vid 1948 års riksdag riktade herr Håstad till ministern för utrikes ärendena Undén följande frågor:

- 1) På vad sätt och av vilka motiv har registreringen av baltiska flyktingar i Sverige som sovjet-medborgare tillkommit?
- 2) Innebär åtgärden i något hänseende en rubbning av den svenska asylrättspolitikerna sådan denna under senare år tillämpats?

Utrikesministerns svar löd:

Frågan om registrering av baltiska flyktingar med angivande av deras nationalitet har aktualiserats genom den av statsmakterna beslutade nya folkbokföringen.

Interpellanten undrar varför statistiska centralbyrån — vilken myndighet enligt folkbokföringsförordningen skall verkställa utredning om här bosatta utlänningars nationalitet — registrerat en stor mängd av balterna som sovjetryska medborgare. För att tillmötesgå interpellanten har jag låtit göra en efterforskning i sakens förhistoria, vilken utspelats under den föregående regeringens tid.

I en skrivelse den 8 januari 1941 från utrikesdepartementet till ecklesiastikdepartementet fästes uppmärksamheten på önskvärdheten av enhetlig kyrkobokföring beträffande såväl balterna som andra kategorier utlänningar. Det framhölls att medborgare i de baltiska sovjetrepublikerna, vilka befunno sig i dessa republiker, genom lagstiftning den 7 september 1940 erhållit medborgarskap i Sovjetunionen, medan medborgare i nämnda republiker, som då befunnit sig utom Sovjetunionens gränser, förlorat sitt sovjetmedborgarskap, därest de icke å konsulat eller beskickning beviljats registrering som sovjetmedborgare. De balter som varit här ända sedan nämnda datum och inte erhållit ryskt pass borde därför betraktas som statslösa.

I anslutning till statistiska centralbyråns remissyttrande upptogs frågan i konselj den 4 april 1941 på föredragning av chefen för ecklesiastikdepartementet, statsrådet Bagge. Därvid anbefalldes Kungl. Maj:t domkapitlet att bringa till prästerskapets kännedom vad som förekommit i ärendet.

Härmed var tolkningsfrågan i princip avgjord. Bakgrunden var, att svenska regeringen hade erkänt de baltiska ländernas inkorporering i Sovjetunionen. Därav följde att nyss anförda lag av den 7 september 1940 ansågs ur svensk synpunkt giltig. De balter, som varit i Sverige från den 7 september 1940 eller tidigare, skulle anses om statslösa, de som lämnat Sovjetunionen senare skulle betraktas som sovjetmedborgare.

Utrikesdepartementets rättsavdelning har enligt gällande instruktion skyldighet att i äktenskapsfrågor ge intyg om innehållet i främmande lag. Rättsavdelningen måste för sådant ändamål ofta utreda frågan om utlänningens medborgarskap. På grund av talrika förfrågningar uppgjorde rättsavdelningen en PM i januari 1945, vari den förut angivna ståndpunkten ytterligare utvecklades. Det var alltjämt under samlingsregeringens tid. Nämnade PM delgavs statistiska centralbyrån.

Några direktiv eller instruktioner utöver delgivandet av denna PM ha icke givits från utrikesdepartementet enligt vad chefen för rättsavdelningen meddelat mig.

Mitt svar på interpellantens första fråga blir alltså en hänvisning till vad jag nu anför.

På den andra frågan svarar jag, att denna registrering icke har något som helst inflytande på den asylrätt, som flyktingarna här åtnjuta.

Vid 1959 års riksdag väcktes likalydande motioner angående den statsrättsliga ställningen för tidigare medborgare i de baltiska länderna. I motionerna framhölls bl. a., att medborgare i de tidigare baltiska länderna i offentliga sammanhang vanligen brukade anses som sovjetryska medborgare, t. ex. vid kyrkobokföring. Från esternas representation i Sverige hade invändningar riktats mot bruket att beteckna f. d. estniska medborgare som sovjetryska. Det borde vara en hederssak för Sverige att snarast möjligt tillgodose de önskemål, som dessa befolkningsgrupper givit till känna. Riksdagen borde därför uttala sig för antagande av sådana bestämmelser, enligt vilka f. d. medborgare i Estland, Lettland och Litauen, vilka icke på egen ansökan fått svenskt eller annat medborgarskap, finge möjlighet att här erhålla ställning som statslösa i den mån de så önskade.

Andra lagutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 27) över motionerna:

I motionerna beröres frågan om folkbokföringen av de tidigare medborgare i de baltiska staterna, vilka jämlikt den ordning, för vilken redogörelse lämnats i det ovan nämnda interpellationsvaret, betraktas som medborgare i Sovjetunionen. Däremot upptages icke spörsmålet om vilken ställning i övrigt de ifrågavarande balterna intar enligt svensk lag. Det bör emellertid erinras om att de i väsentliga hänseenden, t. ex. i fråga om flertalet sociala förmåner, jämställts med statslösa eller sådana utlänningar, som åtnjuter sitt hemlands beskydd.

Vad angår det i motionerna framställda yrkandet om att de nämnda balterna vid folkbokföringen skall kunna betraktas som statslösa synes det icke ur internationell rättssynpunkt försvarligt att frångå den inställning, som Kungl. Maj:t intagit genom sitt ovan nämnda beslut den 4 april 1941. Utskottet hemställer därför, att motionerna I: 313 och II: 385 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Vid utlåtandet var fogad en reservation, vari hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om en utredning rörande en lagstiftning, som öppnar möjlighet för utländsk medborgare att under vissa förutsättningar här vinna befrielse från sitt utländska medborgarskap.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Remissyttranden

Utskottet har i den ordning, som § 46 riksdagsordningen föreskriver, inhämtat yttranden över motionerna från *statens utlänningskommission*, *Stockholms rådhusrätt* och *familjerättskommittén*. Därjämte har *Sveriges advokatsamfund* beretts tillfälle att yttra sig över motionerna.

Utlänningskommissionen, *Stockholms rådhusrätt* och *advokatsamfundet* tillstyrker motionerna.

Utlänningskommissionen yttrar:

I motionerna angives icke vilka olägenheter, som i skilda avseenden kunna uppstå för utläningar i Sverige därigenom att de i folkbokföringen registreras som medborgare i en stat, vilken de av politiska skäl lämnat. Att olägenheter kunna uppstå i vissa situationer torde emellertid stå klart. Framförallt gäller detta i de fall lagstiftningen i vederbörande utlännings hemland enligt gällande bestämmelser skola tillämpas i Sverige. Härav föranledda svårigheter torde emellertid kunna övervinnas genom att nya eller ändrade bestämmelser införas i svensk lag. På familjerättens område har detta redan skett i viss utsträckning och det kan förväntas att kvarstående problem inom detta område komma att upptagas till behandling av den av Kungl. Maj:t tillsatta familjerättskommittén.

Förevarande spörsmål har emellertid även en annan aspekt, hänförlig till det känslomässiga planet. Särskilt gäller detta de baltiska flyktingarna, vilka genom Sovjetunionens annektion av de baltiska staterna påtvingats sovjetryskt medborgarskap. Hos kommissionen registreras dessa flyktingar som förutvarande medborgare i respektive Estland, Lettland eller Litauen, medan de hos folkbokföringsmyndigheterna registreras som sovjetryska medborgare. Övriga flyktingar registreras såväl hos kommissionen som hos folkbokföringsmyndigheterna som medborgare i sitt hemland, såvida de icke kunna styrka, att de blivit statslösa.

Kommissionen kan väl förstå, att de principer, som för närvarande tillämpas i Sverige vid registreringen av flyktingar, i vissa fall kunna medföra problem för dessa och kommissionen vill därför tillstyrka, att den av motionärerna föreslagna utredningen kommer till stånd.

Advokatsamfundet förklarar sig till alla delar kunna instämma i vad motionärerna anfört och understryker särskilt önskvärdheten av att under utredningen samråd äger rum med andra stater, främst de övriga nordiska länderna.

Stockholms rådhusrätt ansluter sig till den i motionerna framförda uppfattningen, att starka humanitära och praktiska skäl talar för att i större utsträckning än som nu sker hänsyn tages till politiska flyktingars önskemål att icke vidare inneha medborgarskap i en stat, varifrån de flytt. Enligt

rådhusrättens mening bör en eventuell lagstiftning på området ske på grundval av vidaste möjliga internationella samarbete och åtminstone inom de nordiska länderna borde eftersträvas en enhetlig lagstiftning.

Familjerättskommittén framhåller, att någon särskild ny utredning i motionernas syfte ej är påkallad inom familjerätten men att det undandraget sig kommitténs bedömning i vad mån ett praktiskt behov i övrigt föreligger av utredning angående rättsverkningarna här i riket av medborgarskap i främmande stat. Kommittén anför:

I de remitterade motionerna uttryckes önskemål om en lagstiftning, varigenom möjlighet öppnas för enskild person att under vissa förutsättningar fransäga sig medborgarskap i annan stat, vilket han ej önskar in-
neha. — — —

Till stöd för att en lagstiftning i angiven riktning skulle kunna genomföras anföres i motionerna, att en stat ej är skyldig att tillämpa eller respektera annan stats medborgarskapsrättsliga lagstiftning. Denna utgångspunkt torde vara riktig, såvitt avser verkningarna i visst land av medborgarskap i ett annat land. Det torde emellertid förhålla sig på ett annat sätt i fråga om bestämmandet av en persons medborgarskap. Därutinnan gäller enligt folkrätten, att varje stat äger själv bestämma vilka personer som skola anses såsom dess medborgare. Denna grundsats uttalas bland annat i 1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar, till vilken konvention även Sverige anslutit sig. Åt samma princip har den permanenta skiljedomstolen i Haag givit uttryck i ett avgörande år 1955 i tvist mellan två stater angående konfiskation av egendom tillhörig en medborgare i den ena staten (fallet Nottebohm, se SvJT 1956 s. 536). Av den exklusiva behörighet som sålunda anses tillkomma varje särskild stat i frågor om medborgarskap i det egna landet lär följande, att en stat icke gärna kan tillåta sig besluta om viss persons medborgarskap i annan stat, även om någon konvention ej skulle stå hindrande i vägen.

Vad åter angår olika rättsverkningar här i riket av att en person har medborgarskap i annan stat möter icke hinder att meddela bestämmelser som avvika från vad som eljest gäller om betydelsen härstädes av medborgarskap i främmande land.

I fråga om de i motionerna berörda olägenheterna inom den internationella familjerätten vill kommittén vitsorda, att nuvarande lagstiftning icke tillfredsställande löser de många problem, som bland annat politiskt flyktingkap framkallar. Detta sammanhänger med att vår internationella familjerätt bygger på den s. k. nationalitetsprincipen, låt vara med vissa avsteg till förmån för domicilprincipen. Familjerättskommittén har fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen på området och därvid anmodats närmare undersöka i vad mån det finns skäl att tillerkänna domicilet ökad betydelse i internationellrättsligt hänseende. Det är tydligt, att man på så sätt kan komma till rätta med de praktiska olägenheter som avses i motionerna utan att angripa själva medborgarskapet. På motsvarande sätt torde man böra gå till väga på andra områden.

En lösning av de praktiska problemen på denna väg kan måhända icke helt tillgodose det humanitära syftet med önskemålet att flyktingar befrias från medborgarskap som påtvingats dem eller som de eljest äro angelägna att bli befriade från. Möjligen kunna dock kvarstående olägenheter mildras genom praktiska åtgärder, när det gäller medborgarskapets antecknande i

handlingar rörande flyktingens person och liknande. Dessa frågor ingå ej i kommitténs uppdrag, och kommittén anser sig ej böra göra något försök att i detta sammanhang närmare pröva dem.

Utskottet

Vår gällande medborgarskapslagstiftning — lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap — uppehåller sig främst vid frågor om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap men inlåter sig ej på spörsmål om hur medborgarskap i andra länder vinnes eller förloras annat än i sammanhang med förvärv eller förlust av medborgarskap i vårt land. Någon möjlighet att låta en person med utländskt medborgarskap avsäga sig detta och t. ex. övergå till att bli statslös förefinnes icke enligt svensk rättsordning.

Med förevarande motioner åsyftas, att med svensk rätt skulle införlivas en lagstiftning, enligt vilken utländsk medborgare skulle kunna i Sverige få befrielse från sitt utländska medborgarskap under särskilda, relativt stränga betingelser. I motionerna framhålles, att i medborgarskapsrättsliga sammanhang hänsyn endast i begränsad utsträckning toges till de enskilda individernas önskemål. I fråga om flyktingar kunde det dock både av humanitära och av praktiska skäl vara rimligt, att uppehållslandet respekterade flyktingarnas önskan att icke vidare inneha medborgarskap i det land, varifrån de flytt. Det sagda ägde alldeles särskilt giltighet i sådana fall, där vederbörande flytt från ett område, som annekterats av främmande makt, just för att undgå att bli medborgare i det annekterande landet.

I remissyttranden, som avgivits över motionerna, har bl. a. framhållits, att starka humanitära skäl talar för att i större utsträckning än som nu sker hänsyn måtte tagas till flyktingars önskemål att kunna avsäga sig medborgarskap i annan stat. Utskottet delar den grundsyn på flyktingfrågorna, som ligger bakom nämnda önskemål. Enligt utskottets mening bör sålunda största hänsyn tagas till flyktingars vanskliga läge och alla görliga åtgärder vidtagas för att undanröja svårigheter för dem.

I familjerättskommitténs yttrande understrykes, att exklusiv behörighet anses tillkomma varje särskild stat i frågor om medborgarskap i det egna landet samt att en stat icke gärna kan tillåta sig att besluta om viss persons medborgarskap i annan stat. Motionärerna har också påpekat, hurusom internationell hövlighet kräver, att vår medborgarskapsrätt tar hänsyn till främmande rätt. Utskottet delar denna uppfattning. I detta sammanhang bör framhållas, att det pågående internationella arbetet på medborgarskapsrättens område, som bedrivs i FN:s regi, bl. a. syftar till att förhindra uppkomsten av statslöshet. Det synes vara mindre tillrådligt att samtidigt i Sverige besluta om en utredning, vilken skulle göra det lättare för utlänningar att bli statslösa.

Motionärerna har framhållit, att lagstiftning på medborgarskapsrättens område om möjligt icke borde genomföras av Sverige ensamt utan ske i

samarbete med andra länder. Enligt utskottets mening bör därvid i första hand ifrågakomma de i Nordiska rådet företrädde staterna. Emellertid har Finland och Island ännu icke kunnat ansluta sig till de övriga nordiska ländernas medborgarskapslagstiftning. Det torde dock kunna förväntas, att vissa initiativ härvidlag skall tagas inom Nordiska rådets ram. Därest så blir fallet, synes de i motionerna antydda spörsmålen lämpligen kunna upp- tagas till behandling i samband därmed.

Vad åter angår verkningarna här i riket av utländskt medborgarskap föreligger inte hinder att tillmäta en persons nationalitet olika betydelse inom skilda rättsområden. Lagen den 8 juli 1904 om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, förmynderskap och adoption vilar sålunda på den s. k. nationalitetsprincipen, enligt vilken lagen i vederbö- randes hemland skall vara avgörande, men ger — särskilt med tanke på våra grannländer Danmark och Norge, vilka hyllar domicilprincipen — ganska vidsträckta möjligheter för Kungl. Maj:t att stadga avvikelser. I motionerna, såväl som i remissyttranden, framhålles, att olägenheter skulle framträda till följd av att en utlännings familjerättsliga förhållanden i vårt land i stor utsträckning bedöms med hänsyn till lagreglerna i det land, vars medborgare han anses vara. Statsmakternas uppmärksamhet har emel- lertid redan tidigare fästs härpå, och familjerättskommittén har fått i upp- drag att göra en översyn av ifrågavarande lagstiftning. Enligt kommitténs direktiv skall närmare undersökas i vad mån det finns skäl att ytterligare öka domicilets betydelse inom vår internationella familjerätt. Vid sådant förhållande kan skäl icke anses föreligga att biträda motionärernas krav på utredning med hänsyn till nuvarande rättsliga reglering av utlänningsars familjeförhållanden.

Med återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 315 och II: 392, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 mars 1960

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Robert Johansson, Nyström, Per-Olof Hanson, Erik Svedberg och Arvidson;

från a n d r a kammaren: herr Hedqvist, fru Johansson, herrar Onsjö, Östrand, Edlund, fru Lidman-Frostenson, fröken Bergegren och herr Larsson i Stockholm.

Reservation

av herr *Per-Olof Hanson* och fru *Lidman-Frostenson*.