

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om lagändring som hindrar att dubbelt medborgarskap ger rösträtt i två länder.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas de likalydande motionerna I: 95 och II: 140. Texten är tryckt i första kammaren.

Motionärer är i första kammaren herr Björk samt herr Tage Johansson, fröken Mattson och herrar Hansson och Arne Pettersson (alla s) samt i andra kammaren herr Martinsson och fröken Bergegren (båda s).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla om förslag till ändringar i lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen, syftande till att förhindra att svensk medborgare, som samtidigt innehar medborgarskap i annat land, beredes möjlighet att deltaga i riksdags- eller parlamentsval i båda de länder, där han är medborgare».

Gällande lagregler

För rösträtt vid val till andra kammaren krävs i 16 § riksdagsordningen svenskt medborgarskap. Att en svensk undersåte har medborgarskap även i annat land påverkar inte hans rösträtt. Om även hans andra medborgarskap ger honom rösträtt, kan han alltså rösta i två länder.

Dubbel rösträtt som en följd av dubbelt medborgarskap förutsätter att ettdera av de båda länderna i fråga medger att även medborgare som inte är bosatta i landet får utöva rösträtt. Endast få länder har sådana bestämmelser i vallagstiftningen, bland dem Frankrike, Italien och, efter lagändring i december 1967, Sverige. Genom att rösträtt i viss utsträckning getts utlandssvenskar har sålunda problemet dubbelt medborgarskap — dubbel rösträtt fått större praktisk betydelse än tidigare. Det existerade emellertid även förut.

Dubbelt medborgarskap kan enligt 1950 års lag om svenskt medborgarskap inträffa på flera sätt, oaktat lagstiftaren strävat efter att undvika sådana situationer. Det kan ske vid automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap vid barns födelse enligt 1 § eller genom legitimation av utomäktenskapligt barn enligt 2 §, nämligen om barnet till följd av bosättning eller någondera föräldrarnas nationalitet får eller fått utländskt medborgarskap. Enligt 3 § förvärvas svenskt medborgarskap under vissa förutsättningar *ge-*
Bihang till riksdagens protokoll 1968. 5 saml. 2 avd. Nr 9

nom anmälan, s. k. *increscens*, och oberoende av om vederbörande har och behåller utländskt medborgarskap. Vid naturalisation enligt 6 § kan som villkor uppställas att vederbörande styrker att han blir befriad från utländskt medborgarskap. Sådant villkor behöver emellertid inte meddelas; i vissa fall vägrar stater att befria sina undersåtar från sitt medborgarskap, och det skulle kunna vara oskäligt att på denna grund vägra svenskt medborgarskap. Vid förvärv av utländskt medborgarskap är huvudregeln, att det svenska förloras om det utländska förvärvet skett till följd av vederbörandes frivilliga medverkan. Bestämmelser återfinns i 7 §. Om det utländska förvärvet skett automatiskt eller utan vederbörandes vilja och samtyckte, t. ex. som en följd av bosättning eller giftermål, behålls det svenska medborgarskapet och dubbelt medborgarskap uppkommer. Enligt 9 § kan Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar på ansökan befria en person från svenskt medborgarskap.

Frågans tidigare behandling

Frågan om rösträtt vid dubbelt medborgarskap har diskuterats i samband med övervägandena om rösträtt för utlandssvenskar. Någon redogörelse för de gällande reglerna i detta ämne eller för förarbetena till dessa skall inte lämnas här. Härom hänvisas i stället till utskottets samtidigt avgivna utlåtande nr 8. Det är i detta sammanhang tillräckligt att anteckna, att bestämmelserna i ämnet antogs under riksdagens höstsession förra året (prop. 145, KU 55) och att frågan dessförinnan behandlats av två utredningar som avgett var sitt betänkande därom, nämligen 1955 års valutredning (SOU 1962: 19) och 1963 års utredning om utlandssvenskars folkbokföring (SOU 1965: 73). Båda betänkningarna och propositionen tog upp frågan, i vad mån dubbelt medborgarskap bör tillmätas betydelse i sammanhanget, men inte den av motionärerna påpekade möjliga konsekvensen med dubbel rösträtt.

Valutredningen förordade att rösträtt inte skulle ges utlandssvenskar som förvärvat utländskt medborgarskap. Genom en särskild undantagsbestämmelse begränsades dess lagförslag till den »som ej tillika är utländsk medborgare». I motiveringen anfördes (s. 37):

Enligt valutredningen synes starka skäl tala för att de svenska medborgare, som — med bibehållande av sitt svenska medborgarskap — förvärvat utländskt medborgarskap, bör uteslutas från möjligheten att efter anmälan bli upptagna i röstlängd här i riket. Innehav av utländskt medborgarskap i förening med bosättning utomlands ger nämligen berättigad anledning till antagande, att personen i fråga icke längre har sin huvudsakliga anknytning till Sverige. Enstaka fall kan givetvis förekomma, där en person trots nu angivna omständigheter har större samhörighet med Sverige än med den utländska stat, i vilken han upptagits som medborgare och bosatt sig. Eftersom en schematisk regel under alla förhållanden här behöver tilläm-

pas synes dessa fall dock icke böra föranleda ett annat bedömande. Tillämpningen av en sådan schematisk regel som här angivits torde vara väl-motiverad även från andra synpunkter. För den myndighet, som har att be-handla utlandssvenskars anmälningar om att bli upptagna i röstlängd, skulle det vid en avsaknad av denna undantagsbestämmelse otvivelaktigt bli ytterst vanskligt att avgöra, huruvida en utlandssvensks förvärv av utändskt medborgarskap icke medfört förlust av hans svenska medborgar-skap och därmed av hans möjligheter över huvud taget att delta i svenska val. Den förhållandevis korta tid, som kan komma att stå till myndighetens förfogande för en prövning av dessa anmälningar, skulle ej heller kunna ge utrymme för några närmare undersökningar i ärendet. Redan från syn-punkten att prövningen av ifrågavarande anmälningar skall kunna under-lättas, har valutredningen funnit det nödvändigt att den här berörda rätten till upptagande i röstlängd endast står sådana svenska medborgare till buds, som icke jämväl innehar utländskt medborgarskap.

Motsatt ståndpunkt intogs av den senare utredningen. Dubbelt medbor-garskap skulle alltså inte utgöra hinder för att en utlandssvensk skulle få utöva rösträtt här i landet. Utredningen utvecklade skälen för sin mening sålunda (s. 137 f):

Uttestängandet av utomlands bosatta svenska medborgare med dubbelt medborgarskap från rösträtten har kritiserats. Under remissbehandlingen påpekades att innehav av annat medborgarskap jämte det svenska saknade betydelse vid uppförande i röstlängd av här i riket mantalsskrivna personer. Politiska flyktingar som naturaliserats torde i stor utsträckning ej ha kun-nat vinna befrielse från tidigare medborgarskap trots att det ligger i sakens natur att de önskar erhålla sådan befrielse. Flertalet av de f. d. balter, vilka genom naturalisation upptagits till svenska medborgare, innehar sålunda jämväl medborgarskap i Sovjetunionen. Åtskilliga svenska medborgare med dubbelt medborgarskap torde för närvarande höra till dessa kategorier. Ge-nom den av valutredningen förordade lagstiftningen skulle sådana natura-liserade svenska medborgare, då de på grund av utlandsvistelse upphörde att vara här mantalsskrivna, i motsats till andra utlandssvenskar bli för-hindrade att utöva rösträtt. En sådan begränsning av de med naturalisatio-nen förenade rättsverkningarna kan eventuellt anses strida mot föreskriften i 33 § regeringsformen, enligt vilken naturaliserad utlänning skall åtnjuta samma förmåner och rättigheter som infödd svensk medborgare, dock utan att kunna till ledamot av statsrådet utnämnas. Det skulle visserligen kunna hävdas, att en utvidgning av rösträtten till att omfatta också utom riket bosatta medborgare, i och för sig kräver grundlagsändring och att därför hinder icke borde möta att vid en sådan ändring föreskriva inskränkningar betingade av en förmodad svagare anknytning till Sverige.

Den som innehar annat medborgarskap jämte det svenska får, särskilt om han bosatt sig i sitt andra hemland, möjligen anses ha en svagare anknyt-ning till Sverige än om han alltså är bosatt här i landet. Utredningen har funnit, att en differentiering med hänsyn tagen till de närmare omständig-heterna vid förvärvet av annat medborgarskap än det svenska skulle ställa myndigheterna inför svåra gränsdragningsfrågor och medföra osäkerhet vid tillämpningen av systemet till nackdel för dettas säkra genomförande i

stort. Utredningen har stannat för att på detta område, bl. a. med hänsyn till innehållet i 33 § i regeringsformen, icke föreslå någon begränsning, varigenom från rösträtt skulle utestängas den som tillika är utländsk medborgare. Härvid har utredningen varit medveten om att det i hithörande fall ofta föreligger oklarhet huruvida vederbörande verkligen är svensk medborgare. För att vinna säkerhet härom kan därför komma att krävas utredningar utmynnande i Kungl. Maj:ts förklaring enligt 11 § medborgarskapslagen.

Propositionen (s. 52; betr. remissyttr. se s. 33, 44 f) anslöt till det senare betänkandet. I motiveringen uttalades helt kortfattat följande i denna fråga:

I allt annat än sådant som har med bosättningsförhållandena att göra bör man enligt min mening tillämpa samma villkor för utlandssvenskar som för andra. Den omständigheten att någon vid sidan av sitt svenska medborgarskap även har utländskt medborgarskap bör alltså i och för sig inte, som valutredningen förordat i sitt betänkande, hindra att han blir upptagen i röstlängd.

Frågan om dubbelt medborgarskap togs inte upp i följdmotionerna och inte heller inom utskottet.

Motionerna

Motionärerna erinrar om vad 1955 års valutredning anförde om dubbelt medborgarskap. Till de av utredningen åberopade skälen kan läggas, uttalas vidare, att det från allmänt demokratisk synpunkt framstår som stötande att vissa personer kan få rösträtt i två länder. Även om det tills vidare endast skulle vara fråga om undantagsfall, kan folkomflyttningar i förening med en svårbedömd och svårkontrollerad utveckling i olika länder på medborgarskaps- och vallagstiftningens områden tänkas väsentligt öka sådana fall på längre sikt.

Utskottet

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är från principiella synpunkter otillfredsställande, att en svensk medborgare, som har dubbelt medborgarskap, i vissa fall kan få dubbel rösträtt: både här i landet och i det andra land i vilket han är medborgare. En sådan situation kan uppkomma genom att den svenska vallagstiftningen inte tar särskild hänsyn till fall av dubbelt medborgarskap. Problemet har tidigare närmast varit av principiell natur men har aktualiserats genom de förra året införda reglerna om rösträtt för vissa utomlands bosatta svenska medborgare. Det torde emellertid ännu inte ha fått större praktisk betydelse. Härtill kommer att en tillfredsställande lösning knappast kan åstadkommas endast genom svenska lagstiftningsåtgärder utan torde förutsätta ett initiativ på

det internationella planet. Enligt utskottets bedömning är problemet med dubbel rösträtt inte av den storleken att något initiativ från riksdagens sida nu är påkallat. Det är emellertid önskvärt att frågan uppmärksammas och upptas till förnyad prövning i den mån utvecklingen ger den ökad aktualitet. Utskottet hemställer,

att riksdagen förklarar motionerna I: 95 och II: 140 besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 8 februari 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Torsten Andersson (cp), Erik Olsson (s), Carl Albert Anderson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Dahl (s), Sörlin (s), Hernelius* (h), Sörenson* (fp) och Svenungsson (h); samt

från andra kammaren: herrar Hamrin i Jönköping (fp), Henningsson (s), Wahlund (cp), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Andersson i Billingsfors (s), Norrby (fp), Henrikson (s), Werner* (h) och Lindberg (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.