

Nr 114.

Av herr **Herlitz**, om ökad delaktighet för danska, finländska, isländska och norska medborgare i rättigheter och förmåner, som tillkomma svenska medborgare.

Vid ett nordiskt interparlamentariskt möte i Köpenhamn den 11 augusti 1945 förekom efter ett av undertecknad hållet inledningsanförande (som förut ej befordrats till trycket och därför fogas som bilaga till denna motion) överläggning om »faellesnordisk Statsborgerret». Bakom denna term låg tanken på en utveckling i riktning mot ökad likställighet i avseende å förmåner och rättigheter mellan ländernas egna medborgare och medborgare från de övriga nordiska länderna. Överläggningen utmynnade i en resolution, vari det heter: »Mødet har diskuteret Spørgsmaalet om en faelles Statsborgerret og opfordrer til en nøjere Undersøgelse af de Problemer der knytter sig hertil, med det Maal at give nordiske Statsborgere gensidigt øgede Rettigheder overalt i Norden med fornøden Hensyntagen til Forholdene i de enkelte Lande.»

Väsentliga sidor av detta stora spörsmål hava redan varit föremål för de svenska statsmakternas uppmärksamhet. På åtskilliga områden har redan likställighet etablerats. Därutöver må erinras, att andra kammaren 1938 uttalade sig för ökade lättnader för medborgare från de nordiska länderna med avseende på tillträde till universitetstjänster m. m., att på riksdagens initiativ (s. å.) upptogs en utredning av frågan »huruvida och under vilka förutsättningar en friare omflyttning inom Norden skulle kunna åvägabringas» — en utredning som emellertid efter krigsutbrottet avbröts —, att riksdagen 1944 hemställde, att regeringen, så snart ske kunde, skulle till prövning upptaga frågan om skapandet av en gemensam nordisk avtalsmarknad, samt att på hösten 1945 ingicks en konvention, tills vidare endast mellan Danmark och Sverige, rörande detta ämne. Sistnämnda konvention, som närmast avser samarbete mellan arbetsförmedlingsorganen, är särskilt så till vida av intresse i detta sammanhang, som den bestämde om inrättande av ett fast internordiskt utskott för åstadkommande av att medborgare från ett nordiskt land vid arbete i ett annat i större eller mindre grad kunde bliva delaktiga av det senare landets socialförsäkringar och andra sociala förmåner. Något sådant utskott har emellertid ännu ej kommit till stånd.

På skäl, som angivits i mitt ovan återopade anförande, synes det angeläget, att hithörande problem upptagas till samlad behandling. De jämförelsevis små steg som tagits i riktning mot en »gemensam nordisk arbetsmarknad» (jfr härom även A. Magnusson, *Nordisk arbetsmarknad*, Sthlm 1945) och vad som ytterligare kan komma att åtgöras på detta område i anledning av riksdagens initiativ 1944, avser endast en — låt vara mycket viktig — del av det stora problemkomplexet. Och det synes vara av värde att detta blir föremål för en samlad behandling.

Från svensk synpunkt torde det i första hand vara av vikt att klargöra, vilken rättsställning de övriga nordiska ländernas medborgare enligt svensk rätt och praxis nu intaga. En sådan översikt är desto mera behöfvlig, som lagstiftningen år från år i högre grad beskär människornas handlingsfrihet och gör dem beroende av myndigheters tillstånd och av förmåner av olika slag som staten bereder dem.

Därnäst gäller det att överväga i vad mån Sverige är berett att unna de nordiska ländernas medborgare en förbättrad rättsställning. Det är klart, att därvid allehanda svårigheter och betänkligheter inställa sig; dessa få för ingen del förbises. Men å andra sidan står det för mig klart, att vi på åtskilliga punkter borde vara beredda att förläna danskar, finländare, islänningar och norrmän likställighet med svenska medborgare eller i varje fall en bättre ställning än de nu intaga. Då lagstiftningen, såsom nyss antydde, mer och mer gör människorna beroende av staten, bör detta ej i andra fall, än då det verkligen behöves, leda till att nya hinder resas för folkutbytet inom Norden. Sverige bör ådagalägga sin beredvillighet att på detta sätt i möjligaste mån hålla gränserna öppna. Att krafter från de andra nordiska länderna bli verksamma i Sverige kan också på många områden bli av påtaglig nytta för vårt land, ekonomiskt, socialt och kulturellt.

Åtgärder i nu angiven riktning kan Sverige givetvis företaga på egen hand. Liksom de nordiska medborgarnas rättsställning i andra länder än hemlanden i detta nu endast delvis är ordnad på ömsesidighetens grund eller eljest så, att de olika länderna föra en lika liberal eller lika restriktiv politik (det förekommer sålunda att Sverige åt t. ex. danska medborgare unnar mindre förmåner än Danmark åt svenska), är det långt ifrån nödvändigt, att Sverige gör de ytterligare lättnader det kan vilja medgiva beroende av motsvarande steg från de andra ländernas sida. Vad vi finna rättvist och ändamålsenligt kunna vi genomföra oberoende av de andra nordiska ländernas hållning.

Men på stora områden är det givetvis en fördel, om de nordiska länderna — eventuellt några av dem — gå hand i hand, antingen så att de rättigheter eller förmåner det är fråga om traktatfästas, eller så att lagstiftningen rörande utflyttade nordiska medborgares rättsställning utan sådan

bundenhet göres likformig. Sedan från svensk sida något så när gjorts klart, hur långt man för sin del är beredd att gå i denna riktning, kunde tiden därför vara inne att hos de övriga ländernas regeringar hemställa om inledande av ett samarbete för behandling av problemkomplexet i dess helhet. Eventuellt kunde ett sådant samarbete etableras redan på ett tidigare stadium; det finge väl i så fall till en början inriktas på en efter gemensamma linjer upplagd undersökning över det rådande rättsläget för att sedan övergå till behandling av de reformfrågor, som därigenom klarlagts.

Under återopande av vad nu anförts tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t ville låta utreda frågan om ökad delaktighet för danska, finländska, isländska och norska medborgare i de rättigheter och förmåner, som enligt svensk rätt tillkomma svenska medborgare, ävensom, vid den tidpunkt Kungl. Maj:t finner lämplig, hos de övriga nordiska ländernas regeringar hemställa om samarbete för gemensam reglering av nordiska medborgares rättsställning i annat land än hemlandet.

Stockholm den 22 januari 1947.

Nils Herlitz.

Det är mig en stor glädje att inför denna krets få tala om ett ämne av så stor betydelse och ett ämne som i hög grad intresserar mig. Jag vill dock betona, att jag icke har någon andel i att det här tagits upp till behandling. Jag utför endast ett uppdrag som lagts på mig. Och detta uppdrag har måst utföras på mycket kort tid. Det har inte varit möjligt att genomtänka ämnet så och sammanbringa så fullständiga upplysningar som jag kunde ha önskat. Särskilt beklagar jag att många av dem som sitta inne med värdefulla fakta och synpunkter voro bortresta vid den tid då mitt arbete skulle utföras. Att det jag har att säga helt står för min egen räkning, är självklart, men måste i detta fall särskilt understrykas. Jag har icke möjlighet att ge besked om någon allmän svensk mening, vare sig bland allmänheten, politikerna eller ämbetsmännen. Ty de ämnen jag har att beröra ha — i varje fall under senare tid — endast i ringa mån dryftats i politiska kretsar, och med de opinioner som kunna ha utvecklats på ämbetsmannahåll har jag ej fått tillräcklig kontakt.

Vad mina egna utgångspunkter angår tror jag det vara riktigast att från början säga ifrån att jag sedan länge hört till dem som varit angelägna om en stark utveckling av den nordiska samhörigheten. Det bör ej heller fördöljas att jag sedan långt före kriget sett fram mot en eller annan form av nordisk statsförbindelse som det nordiska samarbetets naturliga slutmål. Men en annan sak är att jag givetvis är fullt medveten om att denna tanke nu saknar aktualitet. Min argumentation skall därför icke taga den till utgångspunkt. Vad jag vill förordna, förutsätter icke på någon punkt ett annat politiskt förhållande mellan de nordiska staterna än det nu bestående.

Ämnet har definierats från danskt håll: Faellesnordisk Statsborgerret.

En sådan samnordisk statsborgarrätt — eller som vi äro vana att säga: medborgarrätt — hava vi redan så till vida som lagstiftningen om förvärv och förlust av medborgarskap i väsentliga delar är likalydande i de olika länderna. Diskussionen kunde tänkas avse en ytterligare utveckling av denna redan bestående gemenskap. Det kunde i själva verket vara mycket att säga till förmån för tanken att ta upp ett nordiskt samarbete på den punkten. Åtskilliga uppslag därtill finnas i ett mycket intressant arbete av kontorschef Knud Larsen om nordisk statsborgarrätt, men jag skall inte uppehålla mig därvid; jag går ut ifrån att det dock icke är dessa frågor man tänkt på då ämnet uppstälts; icke en »faellesnordisk» lagstiftning, utan en »faellesnordisk» medborgarrätt tillkommande de enskilda, m. a. o. rättigheter för varje särskilt lands medborgare inom hela Norden. Bakom rubriken ligger väl, annorlunda uttryckt, den tanken att exempelvis en dansk medborgare utan vidare eller åtminstone jämförelsevis lätt skall komma i åtnjutande av samma rättigheter som i Finland, Island, Norge och Sverige tillhöra resp. länders medborgare, eller åtminstone en väsentlig del av dessa rättigheter, rätten att vistas i landet, rätten att driva näring och utföra annat förvärvsarbete, rätten till allehanda sociala förmåner, rätten att äga fast egendom, politiska rättigheter o. s. v.

För att nå detta syfte kan man gå olika vägar. Jag skall peka på fyra.

För det första kan man reglera de olika levnadsförhållanden saken gäller genom speciella bestämmelser. Man kan likställa de inflyttande med landets egna medborgare i avseende å exempelvis rätt till arbete, fattigvård, olycksfallsförsäkring o. s. v. Den vägen har man redan i många fall gått. Vi ha åtskilliga traktater som — vanligtvis reciprokt — tillförsäkra de inflyttande särskilda rättigheter; exempelvis den nordiska fattigvårdskonventionen. Vi ha också talrika lagar som — utan avtalad ömsesidighet — ge de inflyttande likställighet; ett exempel är den svenska lagstiftning av 1943 som låter nordiska medborgare taga avlönat arbete utan sådant tillstånd som utlänningar eljest måste ha. Man skall ej heller glömma att administrativ praxis ofta nog i all stillsamhet banar vägen åt de inflyttande; jag skall senare nämna exempel härpå.

För det andra kan man göra det jämförelsevis lätt för den inflyttande att vinna medborgarskap — med allt vad därav följer — i det nya landet. Det är en gammal tanke, vars utveckling min vän folketingssekreteraren Jens Møller har utrett i ett intressant arbete. Ingen mindre än Grundtvig föreslog på den grundlagsstiftande riksförsamlingen 1849 att medborgare från de andra nordiska länderna automatiskt skulle vinna dansk Indfødsret efter viss tids uppehåll i landet. Tanken har ej satt spår i lagstiftningen, men väl i den praxis som tillämpas vid naturalisation, i varje fall i Danmark och Sverige, så till vida att naturalisation regelmässigt beviljas efter kortare tids vistelse i landet än den som fordras av andra utlänningar. I Sverige fordrar man nu av danskar, norrmän och svenska finländare endast 5 år, medan utlänningar i allmänhet bruka naturaliseras först efter 10 år. Finsktalande finländare intaga en mellanställning.

En tredje väg visa oss Danmark och Island. Så länge unionsförhållandet bestod, ägde en dansk medborgare, med bibehållande av sitt danska medborgarskap, tillika alla de rättigheter som tillkomma en islänning i Island, och vice versa. Tänkbart är också att denna rättsställning vinnes först efter någon tids vistelse i det andra landet eller göres beroende av andra villkor. Där en sådan ordning råder, åtnjutas samtidigt de förmåner som följa med medborgarskapet i olika länder.

En fjärde väg är den som förordats av Larsen i hans nyss nämnda arbete. Han tänker sig att varje medborgare i ett nordiskt land tillika skall utrustas med en »förbundsborgerret». Denna skall icke hava samma vidsträckta innebörd som danskarnas rättsställning i Island, icke innebära full likställighet för en dansk medborgare med t. ex. norrmännen i Norge, men väl medföra att i väsentliga hänseenden likställighet etableras mellan ett lands egna medborgare och inflyttande från de andra nordiska länderna. Idén har sin förebild i anordningar som gälla eller gällt i vissa förbundsstater; författaren utgår också från den förutsättningen att ett nordiskt förbund kommer till stånd. Förslaget saknar sålunda i och för sig aktualitet. Men jag tar ändå fasta på det, ty tanken kan utan tvivel realiseras även utan en statsrättslig förbindelse mellan de nordiska rikena. Jag kan för övrigt icke gärna förbigå denna kärnpunkt i en synnerligen genomtänkt och tankeväckande bearbetning av det oss förelagda problemkomplexet — för övrigt den enda jag känner. Ämnets formulering, »faellesnordisk Statsborgerret», pekar också direkt mot anordningar besläktade med de av Larsen förordade

Man riktar sig mot samma mål, vilken av dessa fyra vägar man än vill gå, ty i alla de fyra fallen blir målet detta: att göra oss alla hemmastadda i hela Norden, kanske icke så som i vars och ens eget land, men i varje fall mera än nu. På alla de fyra vägarna kan man ge ökade möjligheter att verka i andra länder än det egna — verka som företagare, lönarbetare, tjänsteman, vetenskapsman — och mer eller mindre av den trygghet som eljest endast det egna landet skänker.

För min del bekänner jag mig utan tvekan som en övertygad anhängare av strävandena mot detta mål. Vad det gäller, är naturligtvis inte i första rummet någon sorts hjälpaktion till förmån för dem som redan äro i förskingringen. Det väsentliga är att stimulera till ökat folkutbyte, intensifierad omflyttning inom Norden. Jag tror för det första på betydelsen för den enskilde av en sådan utveckling. Den ger ökade erfarenheter och vidgade perspektiv. Den ene kan efter en vandringstid vända åter till sitt land med sådana tillgångar. Den andre finner kanske i det nya landet den bästa varaktiga användningen för sin kraft och sin förmåga. Jag tror för det andra, att folken kunna ha glädje av de tillskott de vinna utifrån. Jag har aldrig kunnat övertygas om den renodlade nationella inavelns välsignelser. Alla de nordiska folken hava goda erfarenheter av främmande folkelement, vilkas tänkesätt, erfarenheter, kultur, yrkesskicklighet de tillgodogjort sig. Erfarenheten har aldrig visat att de därigenom äventyrat den nationella egenart som de alla sätta högt; tvärtom har den på sådana vägar blivit berikad. Och särskilt böra de ju kunna berikas av sina frändefolk.

Jag tror för det tredje, att en vidgad kontakt är ägnad att fördjupa medvetandet om de nordiska folkens samhörighet. Omflyttningens betydelse i detta hänseende hava vi kunnat studera inom varje land för sig — kanske mest i Sverige med dess stora avstånd och stora skiljaktigheter mellan olika landsändar. Om en skåning i detta nu har en känsla av att Norrland och Norrlands intressen också äro hans, så beror det icke minst på den inre omflyttningen.

Bakom denna min personliga trosbekännelse kan också den svenska riksdagen sägas stå. För 7 år sedan igångsattes på dess initiativ en utredning om åstadkommande av en »friare omflyttning inom Norden». Arbetet avbröts efter krigsutbrottet, då man fick annat att tänka på. Men 1944 uttalade sig riksdagen i samma riktning. På grund av en motion — som för övrigt direkt inspirerats av en dansk författare, E. Marstrand — uttalade sig riksdagen för att regeringen, »så snart ske kan», borde »tillsammans med de övriga nordiska regeringarna ta upp till allvarlig prövning frågan om skapande av en gemensam nordisk arbetsmarknad».

Men naturligtvis finnes det också betänkligheter och svårigheter som för ingen del få förbises. Tillströmning av främmande arbetskraft väcker sålunda alltid motstånd, då den kan leda till arbetslöshet eller pressa ned lönenivån. Det nutida samhället kännetecknas ju av en utpräglad skråmässighet, utvecklingen går i den riktningen att stater och allsköns organisationer åt var och en utmäta hans noga uträknade verksamhetsfär och värda sig om att han där får sin vederbörliga bärgning. I Sverige brottas vi med de problem som uppkomma genom att arbetskraften på detta sätt låses fast och icke så smidigt som man kunde önska kommer till användning där den bäst behöves. Men de sociala och ekonomiska krafter, som sålunda hämma den fria omflyttning inom länderna, resa sig naturligtvis med dubbel styrka då det gäller

arbetskraften utifrån. Det är ju uppenbart, att man står inför stora arbetsmarknadspolitiska, konjunkturpolitiska, sociala och ekonomiska problem. Vill man öppna vägen för företagare av olika slag, yppas givetvis alldeles särskilda problem samhörande med problem om utrikespolitik, handelspolitik o. s. v. Att jag med hänsyn till bristande sakkunskap och tid går förbi alla dessa spörsmål, får icke fattas så som om jag skulle på något vis underskatta de stora svårigheterna och problemets räckvidd.

Men då man griper sig an med problemen, får man aldrig glömma, att det till väsentlig del är den moderna staten som skapat dem. För ett halvsekel sedan lade staten icke tillnärmelsevis samma hinder i vägen för främlingen som den gör nu. Man visste inte av något viseringstväng och frågade inte ens efter pass. Utlänningar fingo taga arbete utan tillstånd. Den sociala lagstiftningen var outvecklad, och i följd därav blev skillnaden mellan det egna landets medborgare och utlänningarna jämförelsevis ringa. Det är den moderna socialstaten, som med sin vittförgrenade omsorg om sina medborgares välfärd dragit de viktigaste av de gränser, som nu skilja dem från utlänningarna, och skapat en väsentlig del av de problem, vi nu stå inför. Vad det gäller, är att återställa en rörelsefrihet, som till det mellanfolkliga kulturutbytet förfång gått förlorad.

Det behöver icke understrykas, att man här måste gå försiktigt till väga. se svårigheterna i ögonen. Man får väja för dem, där de äro oöverkomliga. Men icke eljest. Jag skulle såsom en riktlinje vilja uppställa, att man skall göra allt vad som utan allvarlig svårighet kan göras för att underlätta omflyttningen inom Norden. Och man skall göra det även på sådana punkter, där intet aktuellt behov därom gjort sig påmint. Ty det gäller icke enbart att hjälpa dem som redan flyttat ut eller tänka att göra det. Det gäller framför allt att stimulera och uppmuntra.

För oss är det nu frågan om, vad statsmakterna kunna och böra göra. Detta är i och för sig blott en sida av saken. Uppenbarligen är det så, att t. ex. de stora organisationerna inom näringslivets och arbetsmarknadens område hava många möjligheter att lägga stenar i vägen, där staten lämnar vägen fri. Men de problem som härigenom uppstå skall jag lämna å sido, och vad statsmakternas politik angår, har den också sidor som jag måste förbigå. Det har t. ex. brukat framhållas, att en gemensam nordisk arbetsmarknad knappast kan realiseras, då arbetslöshetsläget i de olika länderna uppvisar markanta skillnader, och att dess realiserande alltså förutsätter en koordinering av de nordiska ländernas konjunkturreglerande politik. Men dessa sidor av spörsmålet ligga utom ämnet. Jag har endast att sysselsätta mig med den rättsliga regleringen av de flyttandes ställning.

De fyra vägar som härvid öppna sig har jag redan antytt; det återstår att dryfta, hur pass framkomliga de kunna vara.

Jag skall därvid först och huvudsakligast uppehålla mig vid den väg jag nämnde först: den som består däri, att man helt enkelt på särskilda punkter förbättrar de flyttandes rättsställning genom traktater, lagstiftning och administrativ praxis. Det faller sig naturligt att fullfölja det arbete i sådan riktning, som redan före kriget varit i full gång efter många olika linjer. Något program kan jag inte skissera; därtill är ämnet alltför omfattande. Men en del — tyvärr ytterst rapsodiska och fragmentariska — erinringar om rättsläget kunna åtminstone vara ägnade att ge eu allmän föreställning om vad frågan gäller och om vad som redan gjorts, och att leda tankarna till vad

som återstår att göra. För detta ändamål räcker det med upplysningar om svensk rätt.

Grundvalen för all rätt i ett främmande land är rätten att vistas där: att fritt komma in och stanna kvar. Före kriget voro gränserna öppna för nordiska medborgare; viseringsvånget kom sedan. Jag tror att det är en allmän önskan, att det skulle kunna upphävas snart. Under den närmaste tiden är det dock vanskligt; gränsen skulle därmed öppnas för element, vilkas överflyttning varken Sverige eller resp. hemland gärna skulle se.

För den, som bor i Sverige, är det stundom av icke ringa betydelse, om hans privaträttsliga förhållanden skola bedömas efter svensk lag eller hemlandets. Det torde räknas som en fördel, att sedan början av 1930-talet exempelvis en dansk medborgare i Sverige i avseende på sådana förhållanden som äktenskap, förmynderskap, arv, testamente m. m. skall bedömas efter svensk lag. Icke nordiska utlänningar behandlas efter sitt hemlands lag. Vill en utlänning förvärva fastighet i Sverige, fordras regeringens tillstånd. Nordiska medborgare torde i sådana ärenden behandlas generösare än andra.

Utlänning, som vill idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, måste ha regeringens tillstånd. Denna ganska restriktiva regel gäller även för nordiska medborgare, men i praxis behandlas de välvilligare än andra, som i regel måste vistas 3 år i landet, innan tillstånd ges. Även för många andra sorters verksamhet fordras tillstånd: som strödda exempel från skilda områden må nämnas läkare, befäl på handelsfartyg, ledamöter av styrelser i aktiebolag och ekonomiska föreningar. I vad mån man på dessa olika områden faktiskt behandlar nordiska medborgare bättre än andra utlänningar, har jag ej haft tillfälle undersöka. Nämnas kan dock, att danskar, normän och svensktalande finländare i praxis utan vidare få tillstånd att utöva befäl på handelsfartyg. Man skall emellertid minnas, att på åtskilliga områden hindret icke uteslutande ligger i det främmande medborgarskapet, utan däri, att den examen som avlagts i t. ex. Danmark icke anses likvärdig med den svenska.

Av icke ringa vikt är frågan om tillträdet till offentliga tjänster. Här ha vi att beakta, att vår regeringsform förbehåller svenska statstjänster åt svenska män och kvinnor. Det finnes emellertid undantag, bl. a. för universitetstjänster, läkartjänster m. m. Sistnämnda undantagsbestämmelse har på senare tid tolkats mera liberalt än ordalagen ge vid handen. Icke dess mindre utalade sig andra kammaren 1938 i princip för ytterligare lättnader för medborgare från de nordiska länderna. En minoritet ville gå ännu längre och ta upp frågan om motsvarande lättnader beträffande läkar-, ingenjör-, arkitektbefattningar o. s. v. Naturligtvis kunde man tänka sig att gå ytterligare något steg. Det finns i den moderna staten en mångfald tjänster utanför den ordinära, juridiskt betonade ämbetsmannakarriärer, vilka icke med nödvändighet måste förbehållas de inländska.

Jag har hittills berört frågor som angå blott ett fåtal människor, fastän de ur en ekonomisk och kulturell synpunkt kunna vara av den allra största räckvidd. Däremot gäller det stora grupper av människor, när man kommer in på rätten att taga anställning i enskild tjänst. Sverige har här liksom andra länder glidit in på en restriktiv politik: utlänningar måste ha arbetstillstånd. Men redan före kriget förelåg en svensk-dansk underhandsöverenskommelse, enligt vilken Sverige och Danmark aldrig vägra arbetstillstånd åt resp. danska och svenska arbetssökande. Även gentemot norska arbetssö-

kande tillämpades en viss liberalitet. Under kriget togs 1942—43 ett stort steg, i det att kravet på arbetstillstånd helt bortföll för alla nordiska medborgare. Så till vida ha vi — låt vara i ett exceptionellt läge — för vår del förverkligat idén om en nordisk arbetsmarknad. Det förefaller mig i hög grad önskvärt, att denna betydelsefulla landvinning fasthålls även för framtiden och att den blir ömsesidig.

Men friheten att taga arbete är ju ej till fyllest. Den måste kompletteras med sådan delaktighet i sociala förmåner, att arbetaren kan känna något av den trygghet, som hans eget land skänker honom.

Nu rymmer socialpolitiken givetvis åtskilliga anordningar, som utan vidare komma också utlänningar till del. Yrkesinspektionens verksamhet gäller t. ex. utlänningars arbetsförhållanden lika väl som svenskers. Men det allra mesta av de sociala förmåner vårt land bereder, förbehålles i princip svenska medborgare. Endast genom särskilda anordningar kan utlänningen vinna del i dem. Sådana anordningar ha nu i icke ringa utsträckning kommit till stånd dels till nordiska medborgares, dels också till andra utlänningars förmån. Vad särskilt angår de nordiska länderna, hava vi redan en lång tradition att bygga på. Den begynte med den bekanta nordiska fattigvårdskonventionen och har sedan fullföljts, särskilt efter första världskriget, genom en stadig kontakt mellan de olika ländernas socialförvaltningsorgan. Överenskommelser i denna riktning föreligga beträffande fri rättegång, olycksfallsförsäkring, arbetslöshetshjälp (dock endast med Danmark och Norge), de statsunderstödda arbetslöshetskassorna (endast med Danmark), vissa ersättningar enligt sjömanslagen o. s. v. Jag skall icke trötta med en redogörelse för de olika anordningarnas innebörd. Jag nöjer mig med att konstatera två ting. För det första, att man ingalunda på alla de berörda punkterna nått så långt som man önskat; åtskilliga frågor återstå olösta. För det andra, att på många viktiga områden ingenting har kunnat göras. Inga andra än svenskar ha t. ex. del i vår försäkring för yrkessjukdomar. Mödranhjälp och moderskapspenning ges blott åt svenska barnaföderskor. Frågan om överflyttning av medlemsskap i sjukvårdskassorna ställdes 1939 på framtiden. Mycket kännbart är, att den som flyttar från det ena landet till det andra lätt sätter sig mellan två stolar i avseende på ålderdomspensionering; försök att lösa denna svårighet ha ej lett till resultat.

Förhandlingarna på socialvårdens och socialförsäkringens område ha noggrant visat, hur utomordentligt komplicerade dessa problem äro. Det är verkligen ett mycket kinkigt problem att avgöra, hur börden av socialhjälpåtgärder skall fördelas mellan hemlandet och överflyttninglandet. Man erinras om det i varje fall i svensk rätt välkända problemet om hur de sociala bördorna skola fördelas mellan olika kommuner. Det problemet har emellertid kunnat lösas, och även den, som saknar praktisk erfarenhet, kan väl tillåta sig att uttala en förhoppning att icke heller dessa problem skola visa sig olösliga.

Jag har som sagt ej velat uppdraga några riktlinjer eller skissera något program. Jag har icke på någon punkt velat uttala någon konkret önskan om att så och så långt skall man gå. Jag har endast velat giva en något så när belysande bild av läget och därmed av framtidsuppgifterna.

Men med avseende på det fortsatta arbete, som jag hoppas på, vill jag tillfoga tre allmänna synpunkter.

För det första: Det är naturligt att härefter som hittills sträva efter ömse-

sidighet, lämpligen i traktatform; i den svenska diskussionen på senare tid har det ofta understrukits. Men ömsesidighet är intet universalmedel, och den är ofta svår att nå på grund av olikheter i de olika ländernas lagstiftning. Naturligtvis måste man förutsätta en gemensam vilja att förbättra de flyttandes ställning. Skulle t. ex. Sverige förfalla till en strängt restriktiv främlingspolitik, kunna dess medborgare ej räkna på förmåner i de andra länderna. Men det är lyckligt, om man kan frigöra sig från ett ängsligt krav på reciprocitet i detaljer, en allt för noga utmätt rättvisa i uträkningen av ömsesidiga förmåner.

I den mån man kan bortse från traktatmässig bundenhet, uppkommer för det andra den frågan, i vad mån man skall låta de inflyttandes rätt bero av lag eller endast av administrativ praxis. Från den svenska socialstyrelsen har vid flera tillfällen betonats fördelen av att gå den sistnämnda vägen, genom administrativ praxis. Man har bl. a. sagt, att det är lämpligt ur utrikespolitisk synpunkt; man kolliderar då ej med någon mestgynnad-nationsklausul. Någon sådan torde väl ej finnas, som här står i vägen, men naturligtvis kan, oavsett om sådana finnas, en lagfästad sårnordisk politik möjligtvis falla i ögonen och möta motstånd som på något vis oförenlig med allmänna internationella strävanden. Man har också påpekat, att administrativ praxis är mjukare, att det är möjligt att ändra den efter konjunkturerna. Allt detta erkännes, men å andra sidan vill jag stryka under, att det finns mycket starka skäl för att gå fram på lagstiftningens väg. Den erbjuder ett väsentligt större mått av trygghet, och just tryggheten är, då det gäller att stimulera folkutbytet, av avgörande betydelse.

För det tredje: Ju frikostigare ett land är med förmåner för de andra nordiska ländernas medborgare, desto betydelsefullare blir för vart land för sig de övriga ländernas invandringspolitik gentemot icke-nordiska medborgare. Den risken finnes ju, att ett nordiskt land ger medborgarskap åt element, som de andra länderna icke vilja veta av, och därigenom blir genoragångsporten för sådana element till hela Norden. Detta är ett starkt skäl att fullfölja det gamla samarbetet på medborgarlagstiftningens område, och det är fullt konsekvent, att Larsen gör sig till talesman för ett nordiskt samarbete beträffande utlänningspolitiken i det hela i det nordiska folkutbytets intresse. Jag vill i princip ansluta mig till hans uttalande därom.

Detta var nu om den första av de fyra vägarna. Men rubriken hänvisar oss att framför allt diskutera andra linjer, nämligen dem som ej peka mot särskilda friheter och rättigheter, utan mot en allmän rättslig status, betecknad som medborgarskap eller dylikt, ur vilken sådana friheter eller rättigheter sedan härfluta.

Den radikalaste linjen är den dansk-isländska: man blir utan vidare likställd med det andra landets medborgare. Vad förut sagts visar, att denna väg möter överväldigande svårigheter. Jag vill ej påstå, att det ej framdeles någon gång kan bli möjligt att gå den, men tiden är ej mogen.

Större praktisk betydelse har den tredje linjen: att göra det lättare för nordiska medborgare än för andra att vinna medborgarskap i de andra länderna. Nu framträder en viss skillnad blott i naturalisationspraxis. Man kunde gå vidare på den vägen, alltså praxis-vägen, och man kunde kanske tänka sig att skapa lagregler, enligt vilka de nordiska medborgarna vinna medborgarskap på lindrigare villkor än andra utlänningar. Larsen har därom en hel del mycket intresseväckande resonemang, till vilka jag hän-

visar utan att gå närmare in på dem. Jag vill endast betona, att vad man vinner på den vägen, är ändå av ganska begränsat värde, ty under inga förhållanden kunna dessa regler göras så liberala, att de få tillämpning på den stora massan av de människor frågan gäller. De få t. ex. ingen betydelse för dem som vistas en kort tid, t. ex. i studiesyfte, i ett grannland, och många hävda, att detta är det viktigaste i den nordiska omflyttningspolitiken. Efter denna linje löser man icke problemet till fullo, ty den innebär ju endast att man gör det lättare för dansken att bli svensk, men man ger honom inga rättigheter i Sverige med bibehållande av det danska medborgarskapet. Man åstadkommer icke, att människorna samtidigt äro hemmastadda i hela Norden.

Men då står man inför den fjärde linjen, Larsens linje. Varje nordisk medborgare utrustas med ett komplex av rättigheter och friheter, som kunna kallas »faellesnordisk Statsborgerret». Han blir därigenom i ett annat land än sitt eget i vissa hänseenden, men icke i alla, likställd med landets egna medborgare. Jag erinrar om, att Larsens tanke har till förutsättning, att det skapas en nordisk statsförbindelse, men den är möjlig även utan en sådan. Man finge då tänka sig, att t. ex. i Sverige för det första stiftas en lag som säger, att finländare, islänningar, norrmän och danskar eo ipso äro nordiska statsborgare, och för det andra sedan meddelas bestämmelser i lagar och författningar — just så som jag förut berört — om att de och de rättigheterna tillkomma nordiska statsborgare. Hur långt man i det hänseendet vill gå, får sedan bero av sådana överväganden på varje särskild punkt som jag förut har antytt. Det är m. a. o. precis samma problem, som efter denna linje återkomma under annat namn. Den nordiska statsborgarrätten har ju nämligen blott betydelsen av en sammanfattande beteckning för ett komplex av rättigheter och skyldigheter, och den reellt viktiga frågan är, vilka rättigheter och skyldigheter man vill knyta till den.

Diskussionen om en »faellesnordisk Statsborgerret» är alltså för min del i det väsentliga slutförd — i sak — med vad jag förut anförde. Frågan sammanfaller också i väsentliga delar med den välkända frågan om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Sedan är det en mera formell fråga, om man vill uttrycka förhållandet med begagnande av ett sådant ord som »faellesnordisk Statsborgerret», eller om man som hittills anser sig kunna undvara det. Ur vissa synpunkter kan den första metoden sägas vara synnerligen tilltalande, i det den ger ett vältaligt och för var och en fattbart uttryck för den nordiska gemenskapen.

Man bör emellertid vara uppmärksam på vissa saker. Det är angeläget att dröja med att använda begreppet, tills man kan ge detta nordiska statsborgarskap ett något så när fylligt, likformigt och varaktigt innehåll. Larsen uppställer som ett minimumprogram, att de nordiska statsborgarna i varje fall skola ha frihet att invandra och frihet att taga arbete i de andra länderna. Man skall vidare vara beredd att ge denna anordning en varaktig karaktär, kanske traktatmässigt, och däri ligger ju också, att det bör vara så likformigt som möjligt i de olika länderna. Men visar det sig, att sådant är möjligt att genomföra, så förefaller mig den här lancerade tanken, att rättigheterna i de andra länderna få namnet av en nordisk statsborgarrätt, mycket tilltalande.

Men jag betonar till sist, att namnet ändå betyder föga, saken betyder allt. Och jag skulle önska, att saken toges upp till behandling utan dröjs-

mål, energiskt och på bred bas. Just nu finnas särskilda folkpsykologiska förutsättningar i de olika former av kontakt som krigsåren framkallat, särskilt en utpräglad vilja att resa och att ta emot.

Vad det nu skulle gälla, är för det första den enkla uppgiften att göra klart, var vi nu stå. Det borde med det snaraste skapas översikter — som nu såvitt jag vet saknas, med undantag av Larsens framställning av dansk rätt — över den rättsställning, som de flyttande nordiska medborgarna äga i Nordens olika länder enligt traktater, lag och administrativ praxis. Behovet härav kan jag bäst intyga, som professor i det ämne saken gäller, från mina erfarenheter under mina ansträngningar att få översikt över saken; det är mycket svårt att få en sådan. Sedan är tiden inne att försöka gå vidare. För det ändamålet behövas krafter av olika slag: politisk, juridisk och administrativ erfarenhet, krafter från näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, ekonomisk sakkunskap o. s. v. Skada vore det, om uppgiftens storlek skulle föranleda splittring på ett större antal fristående arbeten. Ty vill man på allvar stimulera folkutbytet till gagn för Nordens folk själva och för deras sammanhållning, fordras det ett sammanhållande grepp, som ställer de olika delproblemen i relation till detta syfte. Det kan ske exempelvis genom samverkande kommissioner från alla de nordiska länderna.

Kommer man på detta sätt till betydande resultat, kan det, vilka vägar man än väljer, och även om man icke finner sig böra begagna den juridiska form som närmast angives genom rubriken för vår diskussion, i realiteten sägas att vi gå i riktning mot en »faellesnordisk Statsborgerret».