

Nr 7.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående prövning av frågan om utlandssvenskarnas folkbokföring.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 10 i första kammaren av herrar *Lundström* och *Söderquist* samt nr 11 i andra kammaren av fröken *Vinge* m. fl.

I motionerna, vilka är likalydande, hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa, att vid den pågående utredningen av vissa frågor rörande folkbokföringsväsendet jämväl frågan om utlandssvenskarnas folkbokföring upptages till prövning».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Över motionerna har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver yttrande inhämtats från statistiska centralbyrån. På begäran av utskottet har därjämte yttrande avgivits av Utlandssvenskarnas förening.

Gällande bestämmelser m. m.

Folkbokföringen, d. v. s. kyrkobokföring och mantalsskrivning samt vissa registreringsåtgärder i anslutning härtill, regleras i första hand genom bestämmelserna i folkbokföringsförordningen den 28 juni 1946. Huvudregeln är enligt 13 § 1 mom. första stycket att envar skall bokföras i församlingsboken (kyrkobokföras) i den församling, där han är bosatt. Vid den årligen återkommande mantalsskrivningen ligger kyrkobokföringen till grund. I 35 § 1 mom. stadgas sålunda att i mantalslängd skall — såvitt avser fysiska personer — uppföras alla, vilka den 1 november det år mantalsskrivningen äger rum skall vara kyrkobokförda i riket.

Beträffande frågan huruvida den som avflyttat från riket fortfarande skall kyrkobokföras stadgas i 14 § 8 mom. tredje stycket som huvudregel att från församlingsboken skall avföras envar som enligt inkommet utvandringsbevis lämnat landet eller som enligt skriftlig anmälan eller vid två mantalsskrivningar i följd vunnit säker upplysning är stadigvarande bosatt å utrikes ort. Från denna huvudregel göres i lagrummet det undantaget att å utrikes ort anställd svensk missionär eller präst samt honom åtföljande hustru och barn under femton år må, med anteckning om förhållandet, kvarstå i församlingsboken så länge utvandringscertifikat ej utta-

gits. Ett annat undantag följer av bestämmelsen i 14 § 2 mom. att den som är i rikets tjänst å utländsk ort anställd skall med sin familj och svenska betjäning kyrkobokföras i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm eller, under vissa förutsättningar, i annan församling i riket.

Vad som avses med det i 14 § 8 mom. tredje stycket förekommande uttrycket »utvandringsbevis» framgår av bestämmelserna i 24 §. Där stadgas att den som har för avsikt att stadigvarande bosätta sig å utrikes ort skall hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd eller upptagen i bok över obefintliga, uttaga utvandringscertifikat. Vid avresan från riket skall han avlämna certifikatet till polismyndigheten i den ort, varifrån utresan sker. Polismyndigheten skall till pastor, som utfärdat certifikatet, återsända detsamma med bevis om tid och ort för utresan (utvandringsbevis).

Som ovan nämnts ligger kyrkobokföringen till grund för mantalsskrivningen. I sin tur ligger mantalslängderna till grund för andra längder, bl. a. röstlängderna för val till riksdagens andra kammare samt för kommunala val. Härom finns bestämmelser i 38 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen samt 8 § kommunala vallagen den 6 juni 1930. Följden blir att utomlands bosatta svenska medborgare äger rösträtt vid svenska val, om de i enlighet med ovan angivna regler skall kyrkobokföras i Sverige, men eljest icke. Frågan om utlandssvenskarnas rösträtt vid svenska val, vilken fråga sålunda har nära samband med det i motionerna upptagna spörsmålet om utlandssvenskarnas folkbokföring, har flera gånger varit föremål för riksdagens behandling. Senast var detta fallet vid 1953 års riksdag i anledning av de då väckta motionerna I: 25 och II: 47. I detta avseende kan hänvisas till konstitutionsutskottets utlåtande nr 5/1953 i anledning av de båda sistnämnda motionerna.

Den av motionärerna omnämnda utredningen av vissa frågor rörande folkbokföringsväsendet omhänderhas av särskild utredningsman, kammarrättsassessorn S. F. von Otter, vilken år 1951 av Kungl. Maj:t erhållit uppdrag att inom finansdepartementet slutföra den allsidiga översyn av folkbokföringsväsendet, som år 1949 anförtrotts särskilda sakkunniga. Beträffande organisatoriska frågor inom folkbokföringsväsendet slutföres dock översynen av statens organisationsnämnd.

Yttrandena över förevarande motioner.

Statistiska centralbyrån förklarar att den av skäl, som här nedan återgives, icke funnit sig böra avgiva yttrande beträffande frågan huruvida utredning bör ske i det av motionärerna behandlade ämnet. Centralbyrån tillägger att, därest utredning beslutas, denna icke bör i första hand sammanföras med den pågående utredningen av folkbokföringsväsendet. I övrigt uttalar centralbyrån bl. a. följande:

I fjärde delen av statistiska centralbyråns redogörelse för 1930 års folkräkning (s. 13) återfinnes en beräkning över antalet svenskfödda personer i utlandet, utförd med hjälp av utländska folkräkningsberättelser. Någon mera aktuell statistik i ämnet har icke utarbetats av statistiska centralbyrån. Av Statistisk årsbok för 1953 (tab. 60) framgår, att 27 procent av de 14 998 emigranterna år 1952 eller sålunda i runt tal 4 000 personer voro svenska medborgare.

Utvandrarnas personakter förvaras hos statistiska centralbyrån, dit de skola insändas enligt föreskrift i 60 § 2 mom. kyrkobokföringskungörelsen (1946: 801). Denna registrering omfattar dock endast tiden fr. o. m. 1947 (jfr prop. 1945: 282 s. 85). Personakterna skola icke innehålla anteckningar om utlandsvistelsens beräknade varaktighet och de särskilda omständigheter i övrigt som kunna vara av intresse, då man vill komma till en uppfattning om vad som enligt praxis anses vara stadigvarande bosättning på utrikes ort. Vad angår besvärinstansernas arkivmaterial synes kammarrätten endast sparsamt men länsstyrelserna möjligen i någon större utsträckning hava ställts inför spörsmål av denna art, sedan folkbokföringsförordningen trädde i kraft. Såsom emigranter i egentlig mening beteckna motionärerna personer som avse att för all framtid bosätta sig i främmande land och där söka medborgarskap. Centralbyrån, som delar deras uppfattning, att utvandrarkategorien enligt 14 § 8 mom. folkbokföringsförordningen icke är så strängt begränsad, kan emellertid icke åberopa något avgörande i högsta instans till stöd för ett uttalande om var gränsen rätteligen bör anses vara dragen.

Då motionärerna vidare uttala, att även svenskar, som vistas utomlands under ett begränsat antal år för studier eller yrkesutbildning, enligt bestämmelserna räknas såsom utvandrare, anser sig ämbetsverket däremot böra tillkännagiva en avvikande mening. Ej heller kan centralbyrån generellt och utan kännedom om förhållandena i varje särskilt fall biträda motionärernas åsikt, att exportföretagens personal och tidningarnas utlandskorrespondenter böra räknas såsom utvandrare enligt bestämmelserna, även om deras utlandsvistelse är av begränsad varaktighet. Då förslaget till folkbokföringsförordning föredrogs i statsrådet uttalade vederbörande departementschef bland annat (se prop. 1946: 255 s. 145), att förslaget i huvudsak icke kunde anses innefatta avvikelse från vad som gällde enligt stadgandet i 1894 års mantalsskrivningsförordning, att mantalsskrivningen skulle omfatta alla svenska undersåtar »utom den som övergivit riket och bosatt sig å utländsk ort», ehuru förslaget saknade motsvarighet till detta stadgande. I nyssberörda hänseenden torde motionärernas tolkning av bestämmelserna icke stå i god överensstämmelse med detta uttalande.

Detta centralbyråns omdöme riktar sig möjligen i grunden mot en åtminstone på vissa håll tillämpad praxis; det kan väl nämligen förmodas att motionärernas uppfattning bygger på erfarenheter om konkreta fall. Man torde hava anledning att räkna med en viss osäkerhet hos myndigheterna och allmänheten på detta område, där tolkningsfrågorna ännu ej blivit tillräckligt belysta genom avgöranden i högsta instans och centralbyråns befogenheter såsom riksbyrå för folkbokföringen att ingripa vägledande äro begränsade.

Centralbyrån framhåller härefter att, då en person å pastorexpeditionen begär utvandringscertifikat, pastors rent faktiska möjligheter till en

sådan prövning som i förevarande fall leder till att utvandringscertifikat vägras i många fall torde vara obetydliga. Vidare framhåller centralbyrån svårigheterna att erhålla fortlöpande tillförlitliga och fullständiga uppgifter för folkbokföring av i utlandet boende personer.

Centralbyrån fortsätter:

De nu anförda synpunkterna torde förtjäna avseende i diskussionen om en lämplig avvägning, där frågan rör sig om hur långt man kan sträcka sig utan att riskera folkbokföringens anseende för tillförlitlighet. De torde icke böra drivas så hårt, att även en relativt kortvarig utlandsvistelse anses motivera uteslutning ur folkbokföringen. En dylik ståndpunkt kan icke antagas vara i överensstämmelse med folkbokföringsförordningen.

Vilken vikt motionärerna lägga vid att utlandssvenskarna få stå kvar i kyrkoböckerna framgår mindre klart än att deras möjlighet att alltjämt mantalsskrivas är föremål för motionärernas intresse. Att mantalsskrivningen medför rättsverkningar har i vissa hänseenden uppmärksamrats av motionärerna, vilka framhålla vikten av att utlandssvenskarna få behålla sin rösträtt och att konsekvenserna i beskattningshänseende beaktas vid den blivande utredningen. Vidare skulle kunna nämnas mantalsskrivningens betydelse t. ex. i fråga om laga domstol i tvistemål, för rätten till folkpension och beträffande hemortsrätt enligt fattigvårdslagen o. s. v. Det faller emellertid utanför området för centralbyråns sakkunskap att bedöma, om och i vilken utsträckning undantag kunna behöva göras beträffande mantalsskrivningens rättsverkningar, för den händelse denna registrering i ökad omfattning kommer att gälla även personer, som äro bosatta utanför landets gränser. Då motionärerna antyda, att utlandssvenskarna eventuellt skulle kunna upptagas i en bilaga till mantalslängden, hava de möjligen avsett att beakta en synpunkt, som i detta sammanhang bör framhållas, nämligen att det icke torde kunna anses lämpligt med en och samma registreringsform för svenskar inom och utom landet, för den händelse registreringen skulle få väsentligen olika betydelse för de båda kategorierna.

Då centralbyrån härefter övergår till att taga ställning till motionsyrkandet anser sig ämbetsverket kunna ur vissa allmänna synpunkter uttala sitt erkännande av det syfte motionärerna fullfölja med sin framställning. Med beaktande av att en utredning i ämnet för några år sedan framlades av socialstyrelsen (se SOU 1941: 36) finner ämbetsverket emellertid, att frågan om behovet av en ny utredning måste bedömas ur synpunkter, vilka väsentligen falla utanför statistiska centralbyråns ämbetsområde.

Motionärerna hemställa att frågan skall upptagas till prövning i samband med den pågående översynen av folkbokföringsväsendet. Om en ny utredning anses erforderlig, läser emellertid ämnet böra underkastas en allsidig och förutsättningslös prövning med beaktande av bl. a. frågan, huruvida de föreliggande önskemålen lämpligast tillgodoses genom en utvidgning av folkbokföringen. Det synes nämligen icke utan vidare givet, att detta vore det enda eller i varje fall det bästa instrumentet att för utlandssvenskarna skapa den förbättrade kontakt med svenskt samhällsliv som eftersträvas. Innan visshet vunnits på denna punkt, kan det knappast anses aktuellt att föra upp frågan på programmet för den mera speciella utredning, som översynen av folkbokföringsväsendet innefattar.

Utlandssvenskarnas förening förordar att vid den pågående utredningen av vissa frågor rörande folkbokföringsväsendet jämväl frågan om utlandssvenskarnas folkbokföring upptages till prövning. Föreningen redogör för tidigare behandling av frågan i skilda sammanhang samt anför vidare:

Föreningen finner de nu föreliggande motionerna av vikt för utlandssvenskarna. Många av dessa har icke lämnat landet för att för alltid bosätta sig utom riket. De flesta torde i stället sträva efter att förr eller senare återvända till hemlandet för att här göra sina erfarenheter och rön från utlandet tillgängliga för Sverige. För många synes det därför vara oriktigt och föga rättvist, att de icke ens är bokförda i riket. Intresset för hemlandet är naturligt nog hos de flesta synnerligen levande, och de oformliga förhållanden, som i här förevarande hänseenden förefinns, alstrar stundom något av bitterhet på grund av inställningen i hemlandet. Utlandssvenskarna har nämligen svårt att förstå, att de icke skulle kunna räknas som fullgoda medborgare i sitt fosterland även om deras verksamhet och bosättning — vilken för övrigt i de flesta fall direkt eller indirekt äger samband med svensk handel eller industri och således är av vikt för fosterlandet — skulle vara förlagd till utländsk botten. I sammanhanget må samtidigt påpekas, att en del utlandssvenskar besitter viss egendom här hemma och därför blir beskattade här. De finner det då än märkvärdigare, att de icke ens är bokförda i riket och än mindre kan — trots att de här beskattas — utöva sin rösträtt. Föreningen har, särskilt i samband med andrakammarvalen, fått många påstötningar från utlandssvenskar, ofta i framskjuten ställning, vilka finner det egendomligt, att de sålunda förmenas deltaga i andrakammarvalen. Därest de av motionärerna framlagda synpunkterna vinner beaktande, anser föreningen att härigenom sambandet mellan utlandssvenskarna och hemlandet kommer att väsentligt stärkas, till fördel såväl för utlandssvenskarna själva som för Sverige.

Utskottet.

Motionärerna framhåller i sin motivering att den som på grund av stadigvarande bosättning i utlandet avföres ur församlingsboken som följd därav från nästa mantalsskrivning inte längre upptages i mantalslängd och sålunda inte heller finns med i de på grundval av mantalslängden upprättade längderna, bl. a. röstlängden. De anför vidare att enligt de nuvarande bestämmelserna i 14 § 8 mom. folkbokföringsförordningen ur församlingsboken avföres ej blott emigranter i egentlig mening, d. v. s. personer som avser att för all framtid bosätta sig i främmande land och där söka medborgarskap, utan även många som endast avser att vistas utomlands under ett begränsat antal år. Som exempel på denna sistnämnda kategori anföres de som idkar studier vid någon utländsk läroanstalt eller skaffar sig yrkespraktik, personal vid svenska exportföretag samt tidningarnas utlands-korrespondenter. Motionärerna betecknar det som en oformlighet att en betydande kategori av svenska medborgare icke omfattas av det svenska folkbokföringssystemet.

Det huvudsakliga syftet med motionerna synes vara att genom ändring av folkbokföringsförordningen i ökad omfattning bereda i utlandet bosatta svenska medborgare rösträtt vid svenska val. Utlandssvenskarna visar i stor utsträckning ett glädjande intresse för och samhörighet med Sverige, och deras verksamhet i främmande länder är ofta till stort gagn för vårt land. Den som är bosatt i utlandet förlorar emellertid lätt, åtminstone vid längre utlandsvistelse, den nära kontakt med svensk samhällsutveckling, som bör vara en förutsättning för rösträtt vid svenska val. Härtill kommer de rent praktiska svårigheterna *dels* att erhålla fullt säkra uppgifter som grundval för kyrkobokföring, mantalsskrivning och röstlängder beträffande utlandssvenskarna, *dels* att för dessa ordna ett mera omfattande röstningsförfarande. Det sistnämnda gäller i särskilt hög grad, därest rösträtt ifrågasättes även vid kommunala val. Utskottet anser därför ej skäl föreligga för den av motionärerna antydda utvidgningen av de röstberättigades krets. Någon utredning i sådant syfte kan alltså enligt utskottets mening ej anses motiverad.

I statistiska centralbyråns yttrande över motionerna anföres bl. a. att man torde ha anledning räkna med en viss osäkerhet i praxis vid tillämpningen av regeln att den som är stadigvarande bosatt i utlandet ej skall kyrkobokföras i Sverige. I den mån en sådan osäkerhet föreligger torde emellertid det naturliga vara, att den såvitt möjligt undanröjes genom de prejudikat, som kan väntas småningom erhållas vid rättstillämpningen. Någon anledning att söka undanröja osäkerheten genom särskild utredning kan utskottet icke finna.

Ej heller eljest synes något egentligt behov för närvarande föreligga att utreda det av motionärerna upptagna spørsmålet.

På grund av det anförda får utskottet alltså hemställa,

att förevarande motioner, I: 10 och II: 11, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 2 mars 1954.

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Osvald, Grym, Ivar Nilzon, Jansson i Hällefors*, Ebbe Ohlsson, Herbert Hermansson, Lindgren* och William Ohlsson*;

från andra kammaren: herrar Andersson i Mölndal, Johansson i Torp, Nyberg, Levin, Andersson i Dunker och Utbult*, fru Boman samt herr Persson i Tandö.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Osvald, Ebbe Ohlsson, Nyberg* och *Utbult* samt fru *Boman*, vilka ansett *dels* att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

»Motionärerna framhåller — — — (det första stycket lika med utskottet) — — — det svenska folkbokföringssystemet.

Det huvudsakliga syftet med motionerna synes vara att genom ändring av folkbokföringsförordningen i ökad omfattning bereda i utlandet bosatta svenska medborgare rösträtt vid svenska val. Oavsett vilken ståndpunkt man intager till detta syfte förefaller vissa skäl tala för en registrering i någon form av åtminstone en del av de utlandssvenskar, som nu ej omfattas av den svenska folkbokföringen. Utlandssvenskarna visar i stor utsträckning ett glädjande intresse för och samhörighet med Sverige, och deras verksamhet i främmande länder är ofta till stort gagn för vårt land. Det förefaller därför rimligt att Sverige åtminstone visar det intresset för utlandssvenskarna att vår folkbokföring på något sätt samlar uppgifter om dem. Det av motionärerna antydda alternativet att tillåta den, som utflyttar från Sverige, att på begäran kvarstå i en särskilt upprättad bilaga till mantalslängden synes förtjänt att övervägas. Eftersom den som en längre tid är bosatt i utlandet uppenbarligen lätt förlorar den närmare kontakten med svenskt samhällsliv, kan det ifrågasättas att låta registreringen omfatta endast sådana personer, som icke alltför lång tid varit bosatta utomlands, samt jämväl vara beroende av vederbörandes fortlöpande initiativ, t. ex. skriftlig anmälan varje år.

Även om en utredning skulle giva det resultatet att en mera väsentlig utvidgning av folkbokföringen beträffande utlandssvenskarna möter betänkligheter, synes det böra övervägas, om icke ur ren rättvisesynpunkt någon jämkning är påkallad. I första hand kommer därvid i betraktande de av motionärerna uttryckligen omnämnda kategorierna utlandssvenskar — studerande, praktikanter, personal vid svenska exportföretag samt tid-

ningarnas utlandskorrespondenter. Det synes exempelvis svårt att förstå, varför icke utlandskorrespondenterna skall ha samma rätt att kvarstå i församlingsboken som missionärer och präster med tjänstgöring utomlands.

Ett ytterligare skäl för bifall till motionärernas hemställan om utredning synes vara den av statistiska centralbyrån påtalade ojämnheten i tillämpningen av nu gällande regler angående den omfattning, vari till utlandet avflyttade svenskar fortfarande skall kyrkobokföras i Sverige. Även om rättsfall från högsta instans småningom är att förvänta, är det tänkbart att reglerna kan och bör utformas klarare än nu är fallet. Ett övervägande härav förefaller desto naturligare som en översyn av folkbokföringsförordningen f. n. pågår. En utredning i det av motionärerna angivna hänseendet förefaller lämpligen böra åtminstone i första hand ske vid denna översyn»;
dels ock att utskottet i följd härav bort hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,
att förevarande motioner överlämnas till utredningen rörande vissa frågor beträffande folkbokföringsväsendet.