

Nr 17

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av motioner om översyn av bestämmelserna om expeditonsavgift vid förvärv av svenskt medborgarskap.

(1:a avd.)

Yrkande

I de likalydande motionerna I: 218 av herrar *Lars Larsson* och *Tage Johansson* samt II: 173 av fru *Hjelm-Wallén* har hemställts

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en översyn av expeditonsavgifterna för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap.

Gällande bestämmelser m. m.

Expeditonsavgiften

I prop. 1964:75 föreslogs att 1914 års förordning angående stämpelavgiften och 1883 års förordning angående expeditonslösen ersattes av en stämpel-skatteförordning och en kungörelse om expeditonsavgift m. m. (expeditonskungörelsen). Förslaget, som grundade sig på ett betänkande av en särskild utredning (SOU 1961:37), godtogs av riksdagen med vissa smärre ändringar.

Stämpelskatteförordningen (1964:308) blev en ren skatteförfattning. Expeditonskungörelsen (1964:618) innebar för expeditonsavgifterna att det avgiftspliktiga området begränsades och att avgiftsnivån höjdes, dock inte över statsverkets självkostnader.

I fråga om författningarnas utformning anförde utredningen, att stämpelavgifterna sedan gammalt tillkommit i den ordning som stadgats för bevillning, vartill enligt § 60 regeringsformen räknas bl. a. chartae-sigillatae-avgiften, men att författningar om lösen och skyldighet att utlösa expeditioner däremot meddelats av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Utredningen ansåg att denna ordning var riktig och praktiskt ändamålsenlig men fann det lämpligt att en uttrycklig bestämmelse intogs i 1 § stämpel-skatteförordningen, enligt vilken Kungl. Maj:t skulle bestämma om stämpelbeläggning av statsmyndighets expedition. — Vid remissbehandlingen godtogs detta förslag allmänt, men från något håll uttrycktes tveksamhet i frågan om expeditonsavgifter kan jämföras med sådana ersättningar för uppdrag, tjänster m. m. som faller utanför § 60 regeringsformen.

I propositionen delade chefen för finansdepartementet utredningens upp-

fattning att den nya expeditionsförfattningen inte behövde underställas riksdagen men ansåg att riksdagen borde få tillfälle att yttra sig om huvudgrunderna för avgifternas omfattning och storlek. Departementschefen anförde bl. a. att expeditionsavgifterna vid de allmänna domstolarna borde behållas i stort sett oförändrade. Hos övriga statsmyndigheter borde däremot principen om generell avgiftsplikt slopas och antalet avgiftsbelagda expeditioner begränsas. Vid denna frågas bedömning hade man att mot varandra väga å ena sidan serviceprincipen, enligt vilken allmänheten har ett berättigat intresse av att avgiftsfritt erhålla expeditioner, och å andra sidan grundsatsen att den som utnyttjar en myndighets tjänster också skall bidra till att täcka de därigenom orsakade kostnaderna. Till förmån för serviceprincipen talade bl. a. vissa praktiska synpunkter, men mot ett fullständigt slopande av avgiftsplikten hos förvaltningsmyndigheterna talade statsfinansiella skäl. Serviceprincipen skulle emellertid enligt utredningsförslaget i stor utsträckning beaktas även inom det avgiftsbelagda området. De föreslagna avgifterna gav nämligen genomgående inte full kostnads-täckning för de tjänster staten tillhandahåller. Av billighetsskäl genomfördes sålunda en viss subventionering av myndigheternas service mot allmänheten. I detta sammanhang erinrade departementschefen om att den som är medellös skall kunna medges befrielse från expeditionsavgift hos förvaltningsmyndighet liksom vid allmän domstol.

Den minskning av antalet avgiftsbelagda expeditioner, som utredningen föreslagit, fann departementschefen i stort sett väl avvägd men föreslog ytterligare begränsningar i syfte att åstadkomma en rationalisering av myndigheternas expeditionsrutiner och att erhålla en mera lättöverskådlig avgiftsförfattning. I första hand borde avgiften slopas för mindre frekventa expeditioner, även om de i och för sig var av större värde för sökanden. Vidare borde viss myndighet med hänsyn till den ringa omfattningen av dess avgiftsuppbörd kunna uteslutas ur kategorien stämpelpfiktiga myndigheter, om principiella och praktiska skäl medgav detta.

Avgifternas storlek skulle enligt propositionen normeras genom självkostnadsprincipen så att avgifterna inte skulle få överstiga statsverkets självkostnader för expeditionen. I fråga om förvaltningsmyndigheterna föreslogs en generell uppräknings av avgifterna med hänsyn till inträffade penningvärdeförändringar. Även utredningen hade ansett att det var uteslutet att försöka grunda den närmare graderingen av avgifterna på någon beräkning av statsverkets verkliga kostnader, om man därvid skulle ta hänsyn till de allmänna kostnaderna för den berörda myndigheten. Utredningen hade även ansett det praktiskt ogörligt att grunda graderingen i någon avsevärd mån på värdet för den enskilde av det beslut som innefattades i expeditionen. För en sådan gradering var fallen alltför olika. Därför hade återstått att göra graderingen mera schablonartad och i viss mån utgå från gäl-

lande avgifter med en omräkning med hänsyn till penningvärdets förändringar.

Bevillningsutskottet (BeU 1964:42) hade inte något att erinra mot att Kungl. Maj:t fastställde expeditionsavgifterna, dock under den i propositionen angivna förutsättningen att avgiften inte översteg statsverkets självkostnader för expeditionen och således inte fick karaktär av beskattning. Utskottet fann de i propositionen uppdragna riktlinjerna ligga väl i linje med vad såväl bevillningsutskottet som riksdagen och dess revisorer tidigare uttalat i flera sammanhang och tillstyrkte i princip propositionen.

Beträffande expeditionsavgifterna för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan innebar utredningens förslag att tidigare avgift på 6 kr. uppräknades till 25 kr. Om förvärvet skedde genom naturalisation skulle enligt förslaget avgifterna bli 25—100 kr. i stället för 40 kr. I expeditionskungörelsen upptogs avgifterna till 30 resp. 100 kr. Fr. o. m. den 1 juli 1968 (SFS 1968:145) höjdes avgifterna till 100 resp. 300 kr. I sammanhanget bör nämnas att medellös person är fri från avgiften.

Till grund för höjningen till sistnämnda belopp låg enligt vad utskottet inhämtat enbart lönekostnader m. m. inom justitiedepartementet för den personal, som var sysselsatt med ärenden av ifrågavarande art. Den nya avgiften täckte inte dessa kostnader, trots att den förberedande handläggningen av ärendena utanför departementet inte ingick i beräkningen. — Fr. o. m. den 1 juli 1969 har ansökningsärendena överförts till invandrarverket. Omorganisationen har hittills inte medfört någon förändring i fråga om lönekostnaderna, som kvarstår i stort sett oförändrade. Handläggningen har emellertid förenklats i olika hänseenden.

Beträffande förhållandena i övriga nordiska länder har utskottet inhämtat att vid förvärv av finskt medborgarskap utgår stämpelskatt med lägst 55 och högst 7 000 mark, beroende på storleken av sökandens inkomst. För förvärv av norskt medborgarskap genom ansökan utgår i regel en avgift på 100 norska kr. eller för makar med sammanlagt 120 kr. I särskilda fall kan avgiften nedsättas. Förvärv genom anmälan är fritt. I Danmark och Island utgår icke någon avgift.

Förvärv av svenskt medborgarskap

Gällande bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap m. m. återfinns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Svenskt medborgarskap förvärvas automatiskt vid födseln av barn i äktenskap om fadern är svensk medborgare. Är endast modern svensk får barnet svenskt medborgarskap om det föds här i riket, under förutsättning att fadern är statslös eller att barnet inte förvärvat faderns medborgarskap. — Barn utom äktenskap blir svensk medborgare om modern

är svensk. Om svensk man ingår äktenskap med utländsk kvinna, blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare om det är ogift och ej fyllt 18 år.

Det svenska medborgarskapet förloras av den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst i annan stat. Den som är född utomlands och aldrig haft sitt hemvist här eller uppehållit sig här under sådana förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige förlorar sitt svenska medborgarskap när han fyller 22 år, om inte invandrarverket medgett att medborgarskapet får behållas.

Om någon förlorar sitt medborgarskap kan detta medföra att också hans barn under 18 år förlorar medborgarskapet.

Utlänning kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelsen eller efter ansökan hos invandrarverket.

Anmälan hos länsstyrelsen får göras av utlänning som oavbrutet vistats här från det han fyllt 16 år och dessutom minst fem år dessförinnan. Anmälan skall ske skriftligen efter det han fyllt 21 men innan han fyllt 23 år. Den som är statslös eller styrker att han förlorar sitt utländska medborgarskap om han får svenskt medborgarskap kan göra sådan anmälan redan då han fyllt 18 år, under motsvarande förutsättningar beträffande vistelsetidens längd. Även den, som vid födseln blivit svensk och oavbrutet haft sitt hemvist här till 18 års ålder men som sedan förlorat sitt svenska medborgarskap, kan återvinna detta genom anmälan till länsstyrelsen sedan han åter haft hemvist här i två år. Han måste emellertid kunna styrka att dubbelt medborgarskap inte uppkommer. Förvärv av svenskt medborgarskap enligt dessa bestämmelser medför i regel att även ogifta barn under 18 år, som har hemvist här, blir svenska.

För medborgare i Danmark, Norge och numera även Finland gäller särskilda regler. Dessa innebär bl. a. att medborgare i något av dessa länder, som fyllt 18 år och som haft hemvist här sedan sju år och under denna tid inte dömts till fängelse, i allmänhet kan förvärva medborgarskap här genom anmälan till länsstyrelsen.

Om svenskt medborgarskap inte kan erhållas genom anmälan till länsstyrelsen kan ansökan om naturalisation i stället göras till invandrarverket. För att ansökan skall kunna beviljas krävs i regel att sökanden fyllt 18 år, att han sedan sju år har hemvist här i riket och fört en hederlig vandel samt att han har möjlighet att försörja sig och sin familj. I regel brukar också kunskap i svenska språket fordras.

Om sökande med utländskt medborgarskap ej förlorar detta i och med sin naturalisation, utan fordras särskilt medgivande härför av den utländska staten, kan som villkor för medborgarskapet föreskrivas att han inom viss tid styrker att sådant medgivande lämnats. Ibland finns enligt den ut-

ländska lagstiftningen ingen möjlighet att få det utländska medborgarskapet att upphöra, och i andra fall kan det från början vara klart att sökanden har ytterst liten utsikt att få befrielse. Att naturalisationen leder till dubbelt medborgarskap brukar då inte hindra att sökanden omedelbart naturaliseras. Man eftersträvar emellertid att såvitt möjligt undvika att dubbelt medborgarskap uppkommer.

Naturalisationen omfattar i regel även sökandens ogifta barn under 18 år.

Ansökan om svenskt medborgarskap ges in till polismyndigheten i den ort där sökanden är kyrkobokförd, och polismyndigheten gör den utredning om sökandens personliga förhållanden, försörjningsförmåga m. m. som behövs för ärendets prövning. Förhör hålls med sökanden, och ansökningshandlingarna granskas och kompletteras. Härefter inhämtas uppgifter om sökandens förhållanden från hans arbetsgivare. Om sökanden inte haft arbetsanställning i landet eller om det behövs av annat skäl hörs också sökandens hyresvärd. Vidare inhämtas uppgifter från lokal skattemyndighet och polismyndighet inom vars polisdistrikt sökanden tidigare varit bosatt eller haft arbetsanställning eller annan sysselsättning. Uppgifterna skall avse de senaste tre åren här i riket. Endast om särskilda omständigheter ger anledning därtill görs utredningen utförligare.

Sedan utredningen slutförts överlämnas handlingarna till invandrarverket, som efter erforderliga kompletteringar avgör ärendet. Invandrarverket kan också, om särskilda skäl föreligger, överlämna ärendet till Konungen för avgörande.

Den enskildes medborgarskap är i vissa situationer en vital fråga. Beträffande sociala förmåner har dock en utjämning skett mellan svenska och utländska medborgare dels genom konventioner som Sverige slutit med olika främmande stater, dels genom att vår sociallagstiftning i åtskilliga hänseenden jämställt utlänningar — i varje fall sådana med fastare anknytning till vårt land — med svenska medborgare. Vår utlänningslagstiftning har liberaliserats, varför risken för en utlänning att tvångsvis behöva lämna vårt land är mindre än tidigare. Också på näringslagstiftningens område har utvecklingen gått i riktning mot att bereda utlänningar en förmånligare ställning.

Under 1940-talet blev 21 000 utlänningar svenska medborgare, under 1950-talet 86 000, under 1961—1965 46 000, under 1966 11 355, under 1967 9 431 och under 1968 8 164. Av de 153 100 utlänningar, som erhöll svenskt medborgarskap under tiden 1941—1965, var 65 200 (42,6 %) nordbor, varav 11 900 danskar, 42 000 finländare, 11 300 norrmän, samt 87 900 medborgare i utomnordiska länder, varav 26 000 balter, 25 000 medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland och 6 300 polacker.

Motivering

Förvärvandet av svenskt medborgarskap är både tidsödande och kostsamt för den sökande. När dessa problem väl är övervunna och det svenska medborgarskapet är klart, tillkommer ytterligare problem, nämligen den expeditionsavgift för medborgarrättsbeviset som utgår med 300 kr. per person när medborgarskapet beviljats av Kungl. Maj:t och 100 kr. när förvärvet kunnat ske genom enkel anmälan hos länsstyrelsen.

Avgiftsnivån är fastställd efter en kalkyl på genomsnittskostnaden per avgjort formellt ärende. Om principen att självkostnaden skall täckas av stämpelavgiften upprätthålls torde en höjning av medborgarskapsavgiften vara att vänta, då avgiftsnivån är baserad på en kalkyl från våren 1968.

Redan i dag, med en kostnad på 600 kr. för ett vuxet par, förutom allt besvär med ansökningshandlingar och den svårämbara kostnad det för med sig, ter det sig alltför avskräckande för många invandrare att ansöka om svenskt medborgarskap. I de flesta fall krävs dessutom att sökanden befriar sig från sitt tidigare medborgarskap. Detta medför en ny kostsam procedur med myndigheterna i det gamla hemlandet.

Hur många människor som avstår från medborgarskap i Sverige är svårt att uppskatta. För åtskilliga utgör dock stämpelavgiften orsaken till att de inte ansöker. Såväl länsstyrelser som invandrarverket har outtagna medborgarskapsbevis liggande. Trots att hela ansökningsproceduren genomgått och beviset är klart, anser sig således en del sökande inte ha råd att lösa ut medborgarskapsbeviset och göra sitt medborgarskap giltigt. Förvärvet av svenskt medborgarskap borde kunna meddelas på ett positivare sätt än med ett krav på 300 kr. respektive 100 kr. från myndigheterna.

Utskottet

I de förevarande motionerna yrkar motionärerna att expeditionsavgifterna för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap överses. De anför bl. a. att dessa avgifter redan nu är avskräckande höga och att en ytterligare höjning kan väntas.

En utlänning kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelsen eller efter ansökan hos invandrarverket. Möjligheten att göra en anmälan till länsstyrelsen står i regel öppen för dansk, finsk eller norsk medborgare efter sju års vistelse i Sverige, för utlänning som kommit hit som barn och vistats här minst 10 år och för den som förlorat sitt tidigare svenska medborgarskap. I övriga fall skall ansökan om naturalisation göras hos invandrarverket. Som villkor för att en sådan ansökan skall kunna beviljas gäller bl. a. att sökanden fört en hederlig vandel och har möjlighet att försörja sig och sin familj. Om sökandens hemland inte kan medge att det tidigare medborgarskapet upphör förrän naturalisation skett, kan naturalisa-

tion beviljas under villkor att sökanden inom viss tid efter beslutet styrker att sådant medgivande lämnats.

Ansökan inges till polismyndigheten, som införskaffar erforderliga registerutdrag m. m., håller förhör med sökanden och inhämtar upplysningar från hans referenser och arbetsgivare beträffande hans vistelse här de senaste tre åren. Om särskilda omständigheter framkommer kan utredningen göras utförligare. Ärendet överlämnas därefter till invandrarverket för prövning.

Medför anmälningen eller ansökningen svenskt medborgarskap är sökanden skyldig att utlösa ett bevis härom. Avgifterna härför uppräknades vid 1964 års stämpelreform från 6 kr. för beslut efter anmälan och 40 kr. för beslut efter ansökan till 30 resp. 100 kr. Fr. o. m. 1 juli 1968 höjde Kungl. Maj:t avgifterna till 100 resp. 300 kr.

Med anledning av vissa uppgifter i motionerna om uttagna medborgarskapsbevis har utskottet inhämtat att invandrarverket under andra halvåret 1969 bifallit 2 305 ansökningar, varav 86 utan avgift. Bevisen om medborgarskapet tillställs sökandena mot postförskott, och endast 170 försändelser har av olika skäl kommit i retur. Av dessa återstod 69 outlösta i mitten på februari 1970. Inte heller länsstyrelsen i Stockholms län har haft problem i detta hänseende. — Att medborgarskapsbeviset inte utlöses medför ej att beslutet blir ogiltigt men föranleder indrivningsåtgärder.

Utskottet kan instämma i motionärernas uppfattning att expeditiionsavgiften 300 kr. för ansökningsärendena, som hör till de i särklass högsta som utgår i expeditiionskungörelsen, i många fall kan kännas besvärande för sökanden. Som en jämförelse kan nämnas att övriga nordiska länder i motsvarande fall tar ut en i regel avsevärt lägre avgift eller inte någon avgift alls. Kostnaderna kan i vissa fall bli särskilt betungande, eftersom det förekommer att sökandens hemland tar ut avgift för att befria sökanden från hans medborgarskap där.

Av den tidigare redogörelsen framgår att riksdagen vid 1964 års stämpelreform godtog vissa riktlinjer för Kungl. Maj:ts prövning av expeditiionsavgifternas omfattning och höjd. Dessa riktlinjer innebär beträffande förvaltningsmyndigheternas expeditioner huvudsakligen att det avgiftspliktiga området begränsats till sådana fall, där expeditionerna är mer frekventa eller en avgift eljest är motiverad av statsfinansiella skäl, och att avgifterna inte får överstiga statsverkets självkostnader. Vid genomförandet av reformen anfördes bl. a. att de föreslagna avgifterna medförde att statsmyndigheternas service mot allmänheten av billighetsskäl i viss utsträckning skulle komma att subventioneras genom att avgifterna inte gav full kostnadsäckning.

Enligt de upplysningar utskottet inhämtat har den nu ifrågavarande expeditiionsavgiften fastställts i enlighet med dessa principer. Den förhållandevis stora höjningen av avgiften 1968 skedde samtidigt med en allmän scha-

blommässig uppräknig av expeditionsavgifterna med hänsyn till de kostnadsförändringar som inträtt efter år 1964. Emellertid hade det visat sig att avgifterna för vissa ärenden legat betydligt under statsverkets självkostnader. Enligt en specialundersökning inom finansdepartementet beträffande bl. a. medborgarskapsärenden uppgick kostnaderna enbart för den dåvarande handläggningen av ansökningsärendena inom justitiedepartementet till något mer än 300 kr. per ärende. Därtill kom utredningskostnaderna m. m. för handläggningen utom justitiedepartementet. Det har upplysts att en ny höjning av expeditionsavgifterna inte torde vara aktuell inom de närmaste åren.

Att avgiften för ansökningsärendena blivit så hög som nu är fallet beror givetvis på att bestämmelserna i medborgarskapslagen kräver en tämligen ingående bedömning i dessa fall. Kan handläggningen förenklas, såsom vid förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan till länsstyrelsen, blir också expeditionsavgiften lägre. Som redan nämnts kan detta enklare förfarande i allmänhet tillämpas i fråga om dansk, norsk och numera även finsk medborgare med en expeditionsavgift om 100 kr.

Utskottet kan inte pröva det materiella innehållet i medborgarskapslagen men vill framhålla att ett så enkelt förfarande som möjligt givetvis bör eftersträvas. Sedan ansökningsärendena i samband med invandrarverkets tillkomst den 1 juli 1969 överförts från justitiedepartementet till detta ämbetsverk, har också, enligt vad som upplysts, handläggningen av dessa ärenden i viss mån förenklats. Utskottet förutsätter att invandrarverket även i fortsättningen söker tillvarata alla administrativa möjligheter till förenklingar. Sedan närmare erfarenheter vunnits av det nya förfarandet kan det antas att Kungl. Maj:t omprövar avgiften.

Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionerna I: 218 och II: 173.

Stockholm den 10 mars 1970

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande

från första kammaren: herr John Ericsson (s), fröken Ranmark (s), herrar Tistad (fp), Wärnberg (s), Sundin (cp), Tage Johansson (s), Wirmark (s), Levin (fp), Gösta Jacobsson (m) och Karl Pettersson (m); samt från andra kammaren: herrar Magnusson i Borås (m), Brandt (s), Engkvist (s), fru Holmqvist (s), herrar Vigelsbo (cp), Kristenson (s), Carlstein (s), Eriksson i Bäckmora (cp), Larsson i Umeå (fp) och Leander (s).