

Nr 61.

Ankom till Riksdagens kansli den 14 maj 1912 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med begäran om utarbetande och framläggande af förslag till en svensk utvandringslag.

Närvarande: herrar Widén, Lindhagen, Håkanson, Söderbergh, Gustaf Andersson, Stärner, af Ekenstam, Bergendahl*, Alexanderson, Gezelius, Pettersson i Södertälje, Jansson i Edsbäcken, Olsson i See, Pettersson i Bjälbo, Persson i Norrköping och Rehn.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Uti en inom Första kammaren väckt, till lagutskottet hänvisad motion, nr 53, hafva herrar *August Bellinder, Gösta Tamm, Johan E. Ekman, K. H. Bergendahl* och *Eric Hallin* hemställt, att Riksdagen måtte besluta en skrifvelse till Konungen med anhållan, att, med beaktande af de grundsatser, som under senaste tiden gjort sig gällande i utvandringslagstiftningen i andra europeiska länder, förslag till utvandringslag för Sverige utarbetas och för Riksdagen framläggas.]

Till stöd för denna hemställan hafva motionärerna anfört följande:

Motionen.

»Under 17:de och 18:de århundradena karakteriserades de europeiska staternas utvandringslagstiftning i allmänhet af restriktiva utvandringsförfattningar. Dessa skilde sig i enskildheter, men voro lika i vissa hufvuddrag, såsom passsvång, inskränkning i arfsrätt vid utflyttning samt förbud att utvandra för tjänstefolk, kvalificerade arbetare m. fl. Men under inflytande af idéerna från franska revolutionen och en mer liberal närings-

politik upphäfdes så småningom dessa inskränkningar i rätten att flytta ur landet. I Sverige kvarstodo de visserligen på papperet, men upphörde att tillämpas. Efter midten af 1800-talet var utvandringsfrihetens grundsats allmänt erkänd i Europa.

Snart uppstodo dock i afseende på denna frihet åsikter, som gingo till ensidighet och öfverdrift, och sedan de tidigare hindren för utvandring utgått ur lagstiftningen, kom man att sakna alla föreskrifter om utvandringsförbud, där rättsförhållandena väl kunde gjort dem behöfliga. De missförhållanden, som härigenom uppstått, ha emellertid beaktats, och man har i flera af de mellan- och sydeuropeiska staterna sökt afhjälpa dem genom en modern och mera tidsenlig utvandringslagstiftning. För de västeuropeiska staterna har en sådan lagstiftning varit af mindre vikt, då England under det gångna århundradet i allmänhet velat främja utvandringen, under det att denna i Frankrike, Belgien och Nederländerna icke varit af någon så stor betydelse, att den medfört några nationella olägenheter.

I de mellan- och sydeuropeiska staterna har genom de större nationella faror, utvandringen inneburit, och i anledning af en strängare uppfattning af statens förpliktelser ett starkare behof af bestämda föreskrifter gjort sig gällande till reglering af utvandringen eller till hinder för dem, som äro bundna af vissa statsrättsliga eller privaträttsliga skyldigheter.

De nyare tyska, schweiziska, spanska och ungerska utvandringslagarna innehålla föreskrifter angående värnpliktigs rätt att utvandra, omyndigs rätt till utvandring utan målsmans samtycke, minderårigs och öfverårigs rätt att utvandra utan att vara åtföljd af lämplig person och utan att vara försäkrad om utkomst och vård vid framkomsten till det främmande landet, angående försörjningspliktig persons rätt att utvandra o. s. v. De principer, som framträda i dessa föreskrifter, kunna numera sägas ha vunnit internationellt erkännande.

I vårt land saknar man fortfarande lagstiftning i ofvan berörda frågor. I brist på bestämda föreskrifter tillämpas ofta godtyckliga principer, och personer, som enligt de kungl. förordningar vi äga sakna rätt därtill, få likväl utflyttningsbetyg. Ännu mer behöfliga äro fasta stadganden i fråga om sådana personer, som icke äro lagligen förhindrade att utvandra men enligt internationell rättsuppfattning och den nyare lagstiftningen på detta område böra vara det.

Schweiz och Tyskland voro de stater, i hvilka moderna utvandringslagar först kommo till stånd, emedan utvandringen i dessa länder djupt

ingrep i samhällsförhållandena. Närmaste anledningen till stiftandet af den schweiziska förbundslagen af den 22 mars 1888 var de under de föregående åren af regeringen gjorda undersökningarna angående orsakerna till den då mycket stora utvandringen. Därvid fann man bland annat, att utvandringsagenterna i konkurrens med hvarandra anställde ett stort antal underagenter, hvilka ofta voro mycket olämpliga och skadliga i sin verksamhet samt med hvarjehanda medel i stor skala värfvade utvandrare, hvilka af agenterna befordrades till länder, som voro mindre lämpliga för emigranternas hälsa och utkomst. Öfver dessa missförhållanden rådde den nya förbundslagen bot. Såväl agenter som så kallade resebyråer ställdes under sträng kontroll och underkastades koncessionsplikt, liksom krafvet på personliga kvalifikationer skärptes. Därjämte, hvilket var af stor betydelse, upprättades en med utrikesdepartementet förenad statsmyndighet eller byrå, hvilken dels utöfvade kontrollen öfver agenterna, dels ock tillvaratog alla öfriga frågor och intressen rörande utvandrarna.

Efter långa förberedelser, som hade pågått sedan 1873, då en särskild kommission för ändamålet tillsattes, antogs slutligen i Tyskland af förbundsrådet och riksdagen den nya utvandringslagen och utkom den 9 juni 1897 såsom rikslag.

Före denna lags tillkomst fanns i Tyskland fyra olika slag af förmedlare af utvandringen. Till dessa hörde ock redarna och skeppsmäklarne, men de voro oåtkomliga af lagen och ansvarade ej för transporten. Hela ansvaret hvilade på företagarna eller agenterna. Genom rikslagen skedde en fullständig förändring härutinnan. Endast två slags utvandringsförmedlareingo finnas, nämligen de ansvariga företagarna och deras likaledes för sina handlingar ansvariga lokala agenter. Lagen föreskref äfven att vid transport öfver världshafven redarna själfva skola vara de ansvariga företagarna med skyldighet att, om de äro utläningar, inom Tyskland anställa befullmäktigade sysslomän. Sådana redare måste alltså personligen förskaffa sig koncession och lyda under landets lagar och genom sysslomannen svara i mål, som röra utvandringen och transporten. Lagen är mycket sträng mot emigrantvärfning å de i transporten intresserades sida och stadgar därför intill ett års fängelse och ända till sextusen marks böter; därjämte fastslår lagen den principen, att hvilken person som helst, som främjar emigrantvärfning, gör sig skyldig till brott.

Rätten att åt företagare meddela koncession tillhör rikskanslern och förbundsrådet med biträde af ett särskildt utvandringsråd, allsidigt och sakkunnigt sammansatt. Fastän man vid meddelande af koncession af ut-

vandringsföretagare gärna vill tillämpa nationella synpunkter, har man likväl ej, vare sig direkt eller indirekt, lagt något tvång på emigrantens fria vilja. Därför ha de stora in- och utländska rederierna, som föra utvandrarna till Nord-Amerika, efter ansökan utan undantag erhållit koncession, äfven om man gärna ser, att utvandarströmmen går till de tyska rikskolonierna i Afrika, i samma mån de blifva lämpliga för kolonisering.

Den italienska utvandringslagen af den 31 januari 1901, den ungerska af den 11 mars 1903 och den spanska af den 22 december 1907 hafva i mångt och mycket tagit till mönster den tyska. Men under det att i den tyska lagen och i den spanska det civilrättsliga ansvaret för författningsöfverträdelser delas mellan redarne och deras lokala agenter, få enligt de italienska och ungerska lagarna de förra bära hela ansvaret. Föreskrifterna om ansvarsbeloppets storlek, om risken för koncessionens återkallande, om redarnas och deras ombuds affärsverksamhet synas äfven vara strängare i den italienska och den ungerska lagen än i de tyska och spanska lagarna.

Af ofvanstående korta framställning, hvartill uppgifterna äro hämtade ur docenten Wohlins ypperliga »Öfversikt af utvandringslagstiftningens historiska utveckling och nuvarande beskaffenhet i Europas olika länder», utgifven som bilaga I till professor Sundbärgs »Emigrationsutredningen», framgår huru stora framsteg många europeiska länder på senare tiden gjort i afseende på åstadkommandet af en modern emigrationslagstiftning.

För att åskådliggöra, hvad man med denna emigrationslagstiftning åsyftar, tillåta vi oss att här anföra docenten Wohlins sammanfattning af hufvudpunkterna i hans allmänna öfversikt af »De moderna utvandringslagarna»:

»De nyare utvandringslagarna och den utveckling hos den europeiska lagstiftningen, som de beteckna, uppbares af den uppfattning, att utvandringsstaten i afseende å utvandringen har väsentligt större förpliktelser än som uppfyllas af de liberala transportreglementena. Sedan dessa reglementen tillkommo, har utvandringen för ett flertal europeiska stater blifvit en utomordentligt viktig, för flera af dem den viktigaste samhällsföreteelsen; och lagstiftningens uppgift är icke fylld genom att utvandrarna försäkras mot öfvergrepp och vidriga förhållanden under sjötransporten. De nya utvandringslagarna hafva i stället och utom detta gjort gällande som erforderligt

dels att gifva fasta stadganden i afseende å sådana privaträttsliga
Bihang till Riksdagens protokoll 1912. 9 saml. 54 häft. (Nr 60—62.)

och offentligt-rättsliga förhållanden, som rättvisligen böra utgöra hinder för utvandring;

dels att reglera icke enbart utvandrartransporten, utan äfven all annan verksamhet, som har sammanhang med utvandringen;

dels att effektivare än hvad med hjälp af de liberala reglementena varit möjligt skydda de utvandrande medborgarna, och

dels, samt framför allt, att tillvarataga hemlandets vid utvandringen förbundna intressen och så långt möjligt hålla det skadeslöst för de nationella förluster, som utvandringen förorsakar.

För dessa tvenne sista ändamål är nödigt,

att emigrationsvärfning i alla former och från hvilka som helst personers sida underställes lagstiftningen;

att en förändrad teknik för utvandrartransporten åvägbringas i främsta rummet genom att systemet med ansvariga företagare, som icke själfva äro redare (så kallade agenter), öfvergifves, samt de in- och utländska redarna af emigrantfartygen personligen underställas lagstiftningen;

att ett effektivare skydd för de inhemska utvandrarerna åvägbringas därigenom, att erforderliga garantier förbindas vid koncessionen åt utländska rederier; hvilket är så mycket angelägnare, när, såsom i Sverige är fallet, utvandringen helt och hållet försiggår å utländska linjer; hvar förutom utvandringsstaten skall äga ovillkorlig rätt att af dylika skäl utstänga ett utländskt rederi från verksamhet inom riket;

att vid koncession åt emigrantrederierna specialiseringsbestämmelsen i afseende å bestämda in- och utskeppningshamnar tillämpas;

att utvandringsstatens högsta myndighet medgifves rätt att i form af koncessionsvägrande eller återkallande förbjuda utvandringen till en viss trakt, när utvandrarernas välfärd gör detsamma påkalladt;

att ett målmedvetet, statsunderstödt arbete åvägbringas för att skydda och konsolidera den inhemska nationaliteten i de transoceanska invandringsländerna;

att för sistnämnda ändamål en statlig upplysningsverksamhet organiseras med mål dels att hämma utvandringen, dels att afvända densamma från länder och trakter, där hemlandets nationalitet lättast går förlorad;

att koncessioneringsinstansen befullmäktigas att, då omständigheterna göra detsamma synnerligen påkalladt, äfven för sistnämnda ändamåls befrämjande vägra utländskt emigrantrederi koncession;

att den inhemska nationaliteten i utlandet ekonomiskt anknytes till

hemlandet genom befrämjande af dettas handels- och sjöfartsförbindelser med de länder och trakter, där dess forna medborgare äro samlade;

att den inhemska sjöfartsnäringens intressen understödjas vid behof, därigenom att endast visst eller vissa rederier koncessioneras att åtaga sig utvandrartransporten från riket;

att en beskattning af emigrantrederierna, uteslutande eller företrädesvis de utländska, införes i ändamål att tillförsäkra utvandringslandet en del af den vinst, dessa rederier draga af utvandringen såsom samhällelig företeelse;

att för de så erhållna medlen kostnaderna bestridas för inrättande af särskilda för utvandringen afsedda statsmyndigheter med uppgift att handlägga utvandringsärenden, utöfva kontroll öfver utvandringsförfattningarnas efterlefnad, studera utvandringen och dess sammanhang med andra ekonomiska företeelser samt på grund däraf motarbeta densamma och på ofvan anförda sätt befrämja dess utnyttjande i hemlandets tjänst;

att hvad genom den nämnda beskattningen ytterligare kan inflyta afsättes till en utvandringsfond, som ställes till nyssnämnda myndigheters förfogande för här ofvan omnämnda ändamål.»

Det är sålunda många och stora fordringar, som ställas på en modern utvandringslag. Huru uppfyllas de af vår svenska emigrationslagstiftning? Högst ofullständigt. Vi sakna helt och hållet en utvandringslag i egentlig mening, stiftad af Konung och Riksdag. Våra utvandringsförordningar äro samtliga utfärdade af regeringen med stöd af 89 § i regeringsformen utan folkrepresentationens hörande och afse blott utvandringens reglerande. I vårt land är emellertid behofvet af en sådan lag större än i de flesta andra länder, eftersom utvandringen från det spelar en så oerhördt stor roll och är af en så genomgripande betydelse. Det är sålunda hög tid, att vi oförtöfvadt gripa oss an med detta rikets hittills försummade lagstiftningsarbete. Att detta bör ske medgifver man kanske, men invänder, att man först bör afvakta den sedan flera år tillbaka pågående »emigrationsutredningen». Det är enligt vår mening ingalunda nödvändigt. Denna utredning har många sidor. Den del af den, som rör lagstiftningen, blef färdig redan 1908 och utgafs då, såsom jag förut nämnt, af docenten Wohlin som bilaga till det ännu ej färdiga »betänkandet» om emigrationsutredningen. Den Wohlinska utredningen är så grundlig och så orienterande i afseende på alla nu i Europa gällande utvandringsförfattningar, att med hjälp af den en modern svensk utvandringslag utan alltför lång tidsutdräkt torde kunna utarbetas.»

Utskottets
yttrande.

Såsom motionärerna erinrat, saknas för närvarande i vårt land en utvandringslagstiftning i egentlig mening. Enligt den redogörelse för hit-hörande förhållanden, som under titeln »Utvandringsväsendet i Sverige» lämnats af den så kallade emigrationsutredningen såsom bilaga II till dess blifvande betänkande i ämnet, innefattas gällande bestämmelser om utvandrares befordran från Sverige i kungl. förordningen om hvad med utvandrares fortskaffande till främmande världsdel iakttagas bör den 4 juni 1884 med vissa däri senare vidtagna ändringar samt Kungl. Maj:ts cirkulär till öfverståthållareämbetet och Kungl. Maj:ts befallningshafvande i samtliga län angående öfvervakande af utvandrareagenternas och deras ombuds verksamhet den 8 juli 1904. Härtill ansluta sig vissa bestämmelser i värnpliktslagen, hvarjämte några stadganden i allmänna lagen i förevarande hänseende torde kunna anses innebära hinder för vissa personer att utvandra. De inskränkande bestämmelser, som förefinnas, hafva emellertid enligt uppgift i emigrationsutredningens ofvannämnda redogörelse icke erhållit någon egentlig tillämpning.

Af den sammanfattning af åtskilliga främmande länders utvandringslagstiftning, som på grundval af emigrationsutredningens hittills i detta afseende meddelade publikationer lämnats i motionen, framgår med full tydlighet, att man på andra håll i långt högre grad än i Sverige sökt att på lagstiftningens väg reglera utvandringen till främmande länder i syfte dels att motverka en skadlig eller illojal utvandring och dels att till utvandrarnas säkerhet och bästa ordna den med deras befordran till utlandet förbundna verksamheten. Då den svenska emigrationen under de senare årtiondena nått en synnerligen stor omfattning och densamma alltså för vårt land innebär en mycket viktig samhällsföreteelse, synas giltiga skäl föreligga för en utredning, huruvida äfven för Sverige en genom Konung och Riksdag gemensamt antagen, efter nyare erfarenheter bättre afvägd lagstiftning i detta ämne än den nuvarande bör komma till stånd. Det gäller härvid enligt utskottets uppfattning att närmare reglera verksamheten för utvandrarnas fortskaffning, så att, utan att en berättigad utvandringsfrihet hindras, utvandrarnas säkerhet och bästa tillgodoses och sådan utvandring, som måste betecknas som illojal, om möjligt förekommes. Därjämte synes en sådan lagstiftning böra, i den mån det låter sig göra, söka trygga emigranternas ställning i det främmande landet och hindra, att de obehörigen exploateras eller gå under. Gifvetvis kan icke utskottet i frågans nuvarande skede närmare i detalj uttala sig om de hufvudgrunder, som i en dylik lagstiftning böra

komma till genomförande, eller i hvad mån, på sätt motionärerna an-
fört, den af dem åberopade utländska lagstiftningen härvid lämpligen kan
tjäna som förebild. Det är för sådant ändamål nödigt att underkasta
frågan och de förslag, som däri redan föreligga, ett allsidigt och nog-
grant öfvervägande.

På grund af hvad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att Riksdagen, med anledning af förevarande mo-
tion, måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att
Kungl. Maj:t täcktes taga i öfvervägande, huruvida och
i hvilken omfattning behof må förefinnas af en ut-
vandringslag, samt för Riksdagen framlägga det för-
slag till en dylik lagstiftning, hvartill nämnda öfver-
vägande kan gifva anledning.

Stockholm den 14 maj 1912.

På lagutskottets vägnar:

JOHAN WIDÉN.

Reservationer

af herrar *Lindhagen*, *Jansson i Edsbäcken* och *Persson i Norrköping* med
afseende å vissa delar af motiveringen.
