

Nr 3.

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning.

Genom en den 19 februari 1954 dagtecknad, till utrikesutskottet hänvisad proposition, nr 134, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden samma dag, äskat riksdagens godkännande av ratifikation av en i Genève den 28 juli 1951 upprättad konvention angående flyktingars rättsliga ställning, vilken undertecknats av Sverige den 28 juli 1951.

Beträffande konventionens text får utrikesutskottet hänvisa till propositionen.

Utskottet. Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning har tillkommit i främsta rummet som ett uttryck för och ett led i realiserandet utav staternas önskan att tillförsäkra flyktingar vidast möjliga åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna i inledningen till konventionen uttalade grundsats överensstämmer med de strävanden, som de svenska statsmakterna, under hänsynstagande till vårt lands särskilda betingelser, sökt förverkliga i fråga om den svenska flyktingpolitiken. Konventionen innehåller icke något uttalande om eller någon förpliktelse för staterna att bevilja flyktingar tillträde till sitt territorium. Den vilar emellertid givetvis djupast på ett erkännande av en dylik principiell förpliktelse, vilken för Sveriges del kommit till uttryck i det för riksdagen framlagda förslaget till ny utlänningslag. I § 2 av detta förslag fastslås, att politisk flykting ej utan synnerliga skäl skall vägras fristad i riket, då han är i behov därav. Utskottet vill i likhet med första lagutskottet i dess utlåtande nr 14 i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till utlänningslag uttala sin anslutning till denna principförklaring om asylrätten.

Konventionen avser att uppdraga riktlinjer för behandlingen i rättsligt avseende av flyktingar, vilka vunnit en fristad inom fördragsparts territorium. De i Sverige gällande föreskrifterna härom återfinnes främst i utlänningslagstiftningen i vidsträckt mening. Denna omfattar dels utlänningslagen jämte därtill anknutna förordningar, dels de särskilda författningar eller i författningar inarbetade lagrum, vilka berör utlänningsställning.

Utskottet har vid ärendets föredragning särskilt uppmärksammat frågan, huru konventionens bestämmelser förhåller sig till såväl gällande svensk rätt som den föreslagna nya utlänningslagen. Sedan under ärendets föredragning inhämtats, att första lagutskottet tillstyrkt — med viss i detta sammanhang ovidkommande ändring — den nyss nämnda propositionen nr 41 med förslag till utlänningslag har utskottet i likhet med departementschefen vid ärendets prövning utgått ifrån den förutsättningen, att förslaget till utlänningslag kommer att vinna riksdagens bifall i alla för detta ärende relevanta delar, vilket numera skett.

Utskottet har funnit, att den ställning, som den svenska utlänningslagstiftningen ger eller kommer att ge flyktingar, i de flesta avseenden låter sig väl förena med konventionens bestämmelser. I de fall, där dess stadganden gå längre än vad svensk lag medgiver eller än vad man på svensk sida ansett sig kunna medgiva i samband med den föreslagna nya lagen, föreligger enligt konventionen möjlighet att anmäla förbehåll. Jämlikt art. 42 må nämligen vid tidpunkten för undertecknande eller ratifikation av konventionen förbehåll göras mot dess artiklar med undantag för vissa, i samma art. 42 uppräknade.

Beträffande sist åsyftade artiklar, mot vilka förbehåll icke må göras, ävensom beträffande de flesta av de övriga artiklarna, synes gälla, att de icke står i strid mot någon i Sverige gällande eller föreslagen bestämmelse eller rättslig princip.

I fråga om några artiklar har utskottet i likhet med departementschefen funnit, att förbehåll bör göras. Dessa artiklar berör följande ämnen.

Medan art. 7 i princip utgår ifrån att flykting skall tillerkännas samma ställning som utlänningar i allmänhet, stadgas i mom. 2 av nämnda artikel, att flykting efter tre års vistelse i landet skall vara undantagen från villkor om ömsesidighet, som må hava uppställts för att utländsk medborgare skall komma i åtnjutande av viss förmån. Det är att märka, att enligt lag av den 17 juni 1938 Konungen äger, i den mån skäl därtill föreligger, förordna att förmån, som på ömsesidighetsbasis må tillerkännas medborgare i visst land, jämväl skall tillkomma statslösa eller utländska medborgare, som icke åtnjuter sitt hemlands skydd. Dessa grupper sammanfaller i stort sett, ehuru ej helt och fullt, med begreppet flykting enligt konventionen. Lagen, som hittills tillämpats allenast på några få, begränsade områden, öppnar samma möjlighet att tillerkänna flyktingen vidgade rättigheter och förmåner, som ifrågavarande stadgande i konventionen avser att ålägga fördragsparterna. Det synes ej önskvärt att generellt och i ett slag vidga lagens tillämpning, varför ett förbehåll synes motiverat.

Art. 8 innehåller, att flykting, som formellt är medborgare i visst land,

icke allenast på grund av sitt medborgarskap må drabbas av undantagsåtgärder, vidtagna mot detta lands medborgare. Sverige har även i dylikt hänseende i vissa fall tillämpat principer, som kommit till uttryck i konventionsstadgandet. Det torde emellertid vara önskligt att genom anmälan om förbehåll bevara den fria provningsrätten härvidlag.

Art. 12 mom. 1 innehåller en princip rörande flyktings personrättsliga ställning, vilken strider mot svensk rätt. Enligt det nämnda stadgandet skall nämligen domicillandets lag vara avgörande för flyktingens personliga status, varemot enligt svensk rätt hemlandets lag i de allra flesta fall är avgörande.

I art. 14 ingår ett stadgande rörande skydd för konstnärlig och litterär äganderätt. Den åsyftade regeln är baserad på domicilprincipen. Svensk rätt utgår för närvarande i dessa avseenden från lagen i upphovsmannens hemland eller i det land, där första utgivningen av skyddat verk skett.

Föreskriften i art. 17 mom. 2 om undantagande av flykting, som har viss närmare angiven anknytning till vistelselandet, från tillämpningen av åtgärder gent emot utläningar, vidtagna till skydd för arbetsmarknaden, är icke förenligt med det svenska systemet med obligatoriska arbetstillstånd.

Art. 24 mom. 1—3 innehåller regler rörande arbets- och socialförfattningars tillämpning på flyktingar. Ifrågavarande konventionsbestämmelser är i flera fall oförenliga med svenska författningar.

I fråga om dessa fyra artiklar är förbehåll erforderliga på grund av stadgandenas oförenlighet med svensk lag.

Enligt art. 25 skall flykting i åtskilliga fall äga erhålla bistånd av vistelselandets myndigheter. Detta skulle även innebära skyldighet för myndighet att utfärda handlingar och intyg, som eljest skulle utställas av hemlandsmyndighet. På denna punkt erfordras av praktiska skäl ett förbehåll, avseende sådana handlingar, för vilka underlag för utfärdandet saknas i Sverige.

Utskottet finner det befogat, att även i fråga om förevarande konvention ett allmänt förbehåll, motsvarande den s. k. skandinaviska förbehållsklausulen, göres. Utskottet har ej någon invändning emot att det i konventionen förekommande uttrycket "händelser, som inträffat före den 1 januari 1951" för Sveriges vidkommande förklaras innebära, i enlighet med det i art. 1 B mom. 1 b angivna alternativet, "händelser, som inträffat i Europa eller annorstädes" före nämnda datum.

Under åberopande av vad nu anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte godkänna, att Sverige ratificerar Förenta Nationernas konvention den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, samt att därvid tillkän-

nagives, att i art. 1 under B med uttrycket "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" för Sveriges del skall förstås "händelser, som inträffat i Europa eller annorstädes före den 1 januari 1951", ävensom att förbehåll göres *dels* av innebörd, att tillämpningen av konventionens bestämmelser om att flykting skall tillerkännas den förmånligaste behandling, som tillkommer främmande lands medborgare, icke skall röna inverkan av att förmåner tillerkänts eller kan komma att tillerkännas medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge eller någotdera av dessa länder, *dels ock* mot art. 7 mom. 2, art. 8, art. 12 mom. 1, art. 14, art. 17 mom. 2, art. 24 mom. 1—3 och art. 25 uti konventionen av den innebörd, som angivits i detta utlåtande och i Kungl. Maj:ts proposition nr 134.

Stockholm den 22 april 1954.

På utrikesutskottets vägnar:

RICKARD SANDLER.

Vid ärendets behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Sandler, Sjödahl, Näsgård, Ewerlöf, Elmgren, Birger Andersson och Lindblom;

från andra kammaren: herrar Pettersson i Dahl, Fast, Svensson i Ljungskile, Hallén, Kristensson och Skoglund i Umeå.