

## Nr 64

*Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition dels med förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193), dels ock angående godkännande av internationell konvention om fripassagerare.*

Genom en den 28 april 1961 dagtecknad proposition, nr 166, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen

dels att antaga vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193),

dels ock att godkänna internationell konvention om fripassagerare av den 10 oktober 1957.

Texten till konventionen har såsom bilaga (Bil. A) fogats till propositionen. Beträffande denna text får utskottet hänvisa till nämnda bilaga.

Lagförslaget har följande lydelse.

### Förslag

till

### Lag

#### om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)

Härigenom förordnas, att 18, 19, 55 och 71 §§ utlänningslagen den 30 april 1954 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Gällande lydelse)*

*(Föreslagen lydelse)*

#### 18 §.

Utlänning, som ankommer till riket, må avvisas,

1) om han icke, då så fordras, in- 1) om han icke, då så fordras, in-  
nehar pass och tillstånd att inresa i nehar pass och tillstånd att inresa i  
riket samt, därest han ämnar besöka riket samt, därest han ämnar besöka  
Danmark, Finland eller Norge, jäm- Danmark, Finland, Island eller Nor-  
väl tillstånd att inresa dit; ge, jämväl tillstånd att inresa dit;

2) om han — — — — — upplysningar; eller

3) om han — — — — — att inresa.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## 19 §.

Utlänning, som ankommer till riket, må ock avvisas,

1) om han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket eller, därest han ämnar besöka Danmark, Finland eller Norge, för sin vistelse därstädes ävensom för sin hemresa;

2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i riket eller i Danmark, Finland eller Norge och det skäligen kan antagas att han icke kommer att ärligen försörja sig;

3) om han — — — — — eller utförsel;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland eller Norge fortsätta brottslig verksamhet; eller

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Utlänning må jämväl, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland eller Norge, avvisas i annat fall, om det kan antagas att han eljest begiver sig till det land, som framställt sådan begäran.

Vad i — — — — — eller bosättningstillstånd.

## 55 §.

Utlänning som — — — — — finnes lämpligast.

Vad i första stycket sägs utgör icke hinder för att utlänning, som ankommit till riket från Danmark, Finland eller Norge, i enlighet med överenskommelse, som Konungen träffat med sagda länder, befordras till något av dem.

1) om han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket eller, därest han ämnar besöka Danmark, Finland, *Island* eller Norge, för sin vistelse därstädes ävensom för sin hemresa;

2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i riket eller i Danmark, Finland, *Island* eller Norge och det skäligen kan antagas att han icke kommer att ärligen försörja sig;

4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, *Island* eller Norge fortsätta brottslig verksamhet; eller

5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, *Island* eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Utlänning må jämväl, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland, *Island* eller Norge, avvisas i annat fall, om det kan antagas att han eljest begiver sig till det land, som framställt sådan begäran.

Vad i första stycket sägs utgör icke hinder för att utlänning, som ankommit till riket från Danmark, Finland, *Island* eller Norge, i enlighet med överenskommelse, som Konungen träffat med sagda länder, befordras till något av dem.

## 71 §.

Konungen meddelar — — — — — politisk flyktning.

Efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare äger Konungen stadga avvikelser från be-

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

*stämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.*

Om utlämning — — — — — särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 71 § den 1 januari 1962 och i övrigt den dag Konungen förordnar.

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändring i utlänningslagen i syfte att möjliggöra Sveriges anslutning till den i Bryssel år 1957 avslutade internationella konventionen om fripassagerare ävensom godkännande av konventionen. Vidare föreslås ändring i samma lag i anledning av Islands planerade tillträde till 1957 års överenskommelse om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna. Lagändringarna föreslås träda i kraft, i förstnämnda hänseende den 1 januari 1962 och i övrigt den dag Konungen förordnar.

Den redogörelse, som härefter lämnas för propositionen, upptar endast vad *föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, anför. I fråga om redogörelse för gällande rätt och remissyttranden hänvisas till propositionen.

### Departementschefen

*Föredragande departementschefen, statsrådet Kling*, har anförde:

»Det råder icke tvivel om att fripassagerarfrågan är ett allvarligt problem inom sjöfarten. Den åtstramning av invandringspolitiken som under de senaste decennierna ägt rum i många länder har medfört ökade svårigheter för fartygsbefälhavarna att sätta i land sådana personer, som söker ta sig från ett land till ett annat såsom fripassagerare på fartyg; lagstiftningen i de olika länderna är i allmänhet så utformad, att fripassagerare avvisas och, om de landstiger, återföres till fartyget. Närvaron av fripassagerare ombord på ett fartyg kan medföra betydande olägenheter, särskilt som det ej sällan rör sig om personer som på grund av kriminalitet eller annan asocialitet söker sig en ny uppehållsort. Det måste anses synnerligen angeläget att en internationell reglering av fripassagerarfrågan kommer till stånd.

En möjlighet till sådan reglering har öppnats genom den konvention om fripassagerare som nu föreligger. Såsom framgår av den föregående redogörelsen tar konventionen emellertid ej sikte på åtgärder, som avser att hind-

ra obehöriga från att ta sig ombord på fartyg, och den ger inga regler om hur fripassageraren skall behandlas under färden. Konventionen reglerar endast frågan om möjligheterna att sätta en fripassagerare i land från det fartyg, på vilket han smugit sig ombord, och att vidareända honom till hans hemland eller annat land. Härom stadgas i konventionen, att befälhavare å fartyg, som är registrerat i fördragsslutande stat eller seglar under sådan stats flagga, äger avlämna fripassagerare i första lämpliga hamn i fördragsslutande stat som fartyget anlöper efter det att fripassageraren anträffats. Denna stat äger vidarebefordra fripassageraren till annan stat enligt grunder som närmare anges i konventionen. Fartygets redare skall i princip vara skyldig att stå för kostnaderna för fripassagerarens underhåll efter avlämnandet och för återsändandet.

Konventionen har sålunda fått en ganska begränsad räckvidd. Det finns också, enligt vad som upplysts, anledning att antaga, att flera av de stora sjöfartsnationerna icke kommer att ansluta sig till konventionen. Med hänsyn härtill kan det måhända ifrågasättas, om konventionen i någon större grad kommer att avhjälpa de olägenheter som fripassagerarna medför för sjöfarten. Vid remissbehandlingen av departementspromemorian i ämnet har man emellertid från flera håll betonat konventionens värde ur sociala och humanitära synpunkter.

De invändningar mot svensk anslutning till konventionen som framkommit hänför sig främst till de olägenheter som en sådan kan antagas föra med sig för den svenska utlänningskontrollen. Det har sålunda, med hänsyn till att flera av de större sjöfartsnationerna lär komma att stanna utanför konventionen, framhållits att antalet fripassagerare som enligt konventionens regler avlämnas här i landet sannolikt kommer att bli högre än vad som skulle ha blivit fallet vid en mer allmän internationell anslutning till konventionen. Det är ofrånkomligt — har det vidare påpekats — att många av dem icke kommer att kunna sändas åter till annan stat, antingen därför att de är politiska flyktingar eller statslösa eller därför att deras medborgarskap icke kan utrönas.

Med anledning av dessa invändningar må framhållas, att konventionen innehåller stadgande, att minst tio stater skall ha anslutit sig till konventionen, innan denna träder i kraft. Även om vissa stora sjöfartsnationer stannar utanför konventionen, synes det ej vara anledning befara, att de väntade olägenheterna med hänsyn till utlänningskontrollen skall komma att väga över de fördelar som är förenade med en anslutning till konventionen. I den mån fripassagerarna utgör politiska flyktingar står det för övrigt i överensstämmelse med riktlinjerna för den svenska utlänningspolitiken att en fristad skall kunna beredas dem här i landet.

Eftersom de nordiska staterna numera bildar ett gemensamt passkontrollområde med lika regler för kontroll av utlänningsars inresa och utresa, är det för Sveriges ståndpunktstagande till konventionen av betydelse, vilken ställning de övriga nordiska länderna intar. Vid samråd som ägt rum mellan representanter för de nordiska ländernas regeringar har det visat

sig, att man i Danmark och Norge önskar ansluta sig till konventionen, medan man från finsk sida visat en mera tveksam hållning men förklarat sig icke ha någon erinran mot att övriga nordiska stater biträder konventionen. Även om fullständig nordisk anslutning ej kan påräknas, anser jag att den positiva inställningen till konventionen från dansk och norsk sida är ett starkt skäl för att Sverige ansluter sig till konventionen.

På grund av det anförda vill jag förorda, att fripassagerarkonventionen biträdes av Sverige.

Jag övergår härefter till frågan om den lagstiftning som erfordras beträffande fripassagerarfrågan och som är påkallad vid svensk anslutning till konventionen.

Till en början må framhållas att tillämpning av konventionen icke torde bli aktuell i fall då fripassagerare som ankommer till riket, vare sig det sker med svenskt eller utländskt fartyg, är svensk medborgare; på grund av sitt svenska medborgarskap är nämligen denne under alla omständigheter berättigad att inresa i riket, och av allmänna rättsgrundsatser torde också följa att han på befälhavarens anmodan är skyldig att lämna fartyget.

Är fripassageraren utlänning regleras för närvarande hans rätt att inresa i riket av de bestämmelser i utlänningslagen, som i allmänhet är tillämpliga i fråga om utlännings inresa, samt av vissa specialbestämmelser i samma lag som rör det fallet att utlänning ankommer till riket med fartyg eller luftfartyg. Enligt 18—19 §§ utlänningslagen kan icke önskvärda utläningar vid ankomsten till riket på särskilt angivna grunder avvisas; avvisning skall enligt 55 § i regel verkställas på det sättet att vederbörande befordras till det land varifrån han ankommit. Beträffande fripassagerare föreligger i allmänhet avvisningsskäl, t. ex. att han saknar pass eller är kriminellt eller socialt belastad, och beslut om avvisning meddelas då i vanlig ordning. Verkställighet sker emellertid i allmänhet icke enligt den angivna huvudregeln utan enligt en särskild bestämmelse i 56 § första stycket, som avser fall då utlänning ankommit hit med fartyg eller luftfartyg. I normala fall innebär denna bestämmelse att fripassageraren återföres till fartyget. Enligt 56 § andra stycket gäller bestämmelsen dock icke om fartyget skall avgå till land, där flyktingen löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse m. m.

Konventionen medför förpliktelse för Sverige att i fall, då det fartyg med vilket fripassageraren ankommer är registrerat i konventionsstat eller seglar under sådan stats flagga, icke tillämpa de berörda specialbestämmelserna i 56 § utan i stället de regler om återsändande som upptagits i artikel 3 i konventionen.

Lämpligast synes vara att de särskilda bestämmelser som sålunda skall gälla i förhållande till konventionsstater får meddelas av Kungl. Maj:t. Erforderlig fullmakt för Kungl. Maj:t att utfärda sådana bestämmelser torde böra upptagas i 56 § såsom tredje stycke.

I samband med utfärdandet av dylika regler bör även upptagas föreskrift

om skyldighet för befälhavare att avlämna sådan rapport med för honom kända uppgifter om fripassagerarens medborgarskap m. m., som avses i artikel 2 punkt 2 i konventionen.

Konventionen innehåller såsom förut nämnts även bestämmelser om skyldighet för redaren att svara för kostnaderna för fripassagerarens underhåll efter avlämnandet och för återsändandet. Även i detta hänseende torde Kungl. Maj:t få meddela erforderliga föreskrifter.

Rörande behandling av ärende om avvisning av fripassagerare bör i övrigt tillämpas utlänningslagens regler. Framför allt märkes att vissa bestämmelser i 53, 54 och 58 §§ om skydd för politisk flykting skall vara tillämpliga. Anmärkas må att konventionen i artikel 5 punkt 2 ålägger konventionsstat att vid prövning av fråga om återsändande av fripassagerare helt allmänt taga hänsyn till de skäl som fripassageraren må åberopa till stöd för att han icke skall återsändas till hamn eller stat som avses i konventionen. Hos oss tar man emellertid i avvisningsärende städse hänsyn till samtliga omständigheter, och någon uttrycklig föreskrift i berörda hänseende beträffande just fripassagerare torde icke vara erforderlig.

Till de regler i utlänningslagen som enligt det anförda är tillämpliga vid sidan av de av konventionen föranledda föreskrifterna hör vidare ett stadgande i 60 § att om svårighet möter vid verkställighet eller det är tvivelaktigt huru verkställighet skall ske, ärendet skall underställas den centrala utlänningsmyndigheten, d. v. s. utlänningskommissionen. Det får förutsättas att dylikt underställande blir regel då det gäller avvisning av fripassagerare. Tillämpliga är vidare reglerna i 35—38 §§ om särskilda tvångsåtgärder. Vid behov skall sålunda fripassagerare som skall återsändas enligt konventionens bestämmelser tagas i förvar eller ställas under uppsikt enligt de närmare föreskrifterna i berörda lagrum.

Utän uttryckligt stadgande torde vara klart att fripassagerare, i fall då vederbörande svenska myndighet enligt de anförda reglerna är beredd att mottaga honom, är skyldig att på befälhavarens anmodan lämna fartyget.

Vad hittills anförts har avsett frågan om avlämning av fripassagerare i hamn i Sverige. Konventionen innebär även att befälhavare på svenskt fartyg i vissa fall skall äga att avlämna fripassagerare i hamn i annan konventionsstat. I överensstämmelse med vad nyss anförts får, i fall då myndighet i den främmande staten enligt konventionen förklarar sig beredd att mottaga fripassageraren, befälhavaren anses i princip äga påfordra att fripassageraren lämnar fartyget. Enligt allmänna rättsgrundsatser lär dock denna befogenhet ej kunna utövas, då särskilda skäl talar däremot, såsom att fripassageraren i den stat varom fråga är skulle riskera att bli utsatt för politisk förföljelse eller lida nöd. Ett allmänt stadgande i denna riktning har upptagits i artikel 5 punkt 2. Att reglera denna fråga i lag synes icke vara erforderligt.

Enligt vad förut anförts träder konventionen i kraft först efter det att tio stater ratificerat den, och tidpunkten för ikraftträdandet är därför för närvarande oviss. Den föreslagna lagändringen kan dock träda i kraft oberoende av konventionen. Jag föreslår, att den får träda i kraft den 1 januari 1962.

Som jag berört inledningsvis har även i annat sammanhang aktualiserats vissa ändringar i utlänningslagen. Sedan Nordiska rådet vid sin åttonde session i Reykjavik 1960 i en rekommendation (nr 3) uttalat sig för Islands anslutning till överenskommelsen den 12 juli 1957 om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna, har nämligen Islands regering beslutat vidtaga åtgärder för att få till stånd en sådan anslutning. Övriga nordiska länder har ställt sig positiva till Islands anslutning till passkontrollöverenskommelsen.

I samband med att nyssnämnda överenskommelse blev gällande genomfördes vissa därav föranledda ändringar i utlänningslagen. Sålunda skärptes avvsningsreglerna i 18 och 19 §§ så att utlännning kunde avvisas i Sverige även om skälet härför endast hänförde sig till hans förhållande till Danmark, Finland eller Norge. Vidare infördes i 55 § ett stadgande att eljest gällande regler om verkställighet av avvsningsbeslut icke utgör hinder för att utlännning, som ankommit från Danmark, Finland eller Norge, enligt överenskommelse med dessa länder befordras till något av dem. Då Island blir part i passkontrollöverenskommelsen bör nu berörda bestämmelser givetvis även omfatta Island. Jag föreslår därför att 18, 19 och 55 §§ ändras i enlighet härmed.

Innan passkontrollöverenskommelsen kan träda i tillämpning såvitt avser Island krävs ytterligare överläggningar mellan utlänningsmyndigheterna i de nordiska länderna, varjämte åtskilliga administrativa åtgärder måste vidtagas. Det är därför icke möjligt att nu ange någon bestämd dag, då överenskommelsen kan bli gällande i förhållande till Island. Med hänsyn härtill torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om ikraftträdandet av ändringarna i 18, 19 och 55 §§ utlänningslagen.»

### **Lagrådet**

*Lagrådet* har yttrat:

»Den ifrågavarande konventionen om fripassagerare innehåller vissa regler om rätt för fartygs befälhavare att avlämna fripassagerare, verkställighet av avvsningsbeslut och skyldighet att gälda kostnader för fripassagerares underhåll och återsändande, vilka regler — efter införlivande med vår lagstiftning — komplettera eller ersätta bestämmelser i nu gällande utlänningslag. Med det föreslagna, i ett nytt tredje stycke till 56 § utlänningslagen upptagna bemyndigandet för Kungl. Maj:t avses enligt motiveringen till stadgandet att möjliggöra konventionens genomförande. Stadgandet anknyter emellertid icke till konventionen och berör enbart verkställighet av beslut om avvsningsbeslut. Väl synes lämpligt, att bemyndigandet icke begränsas till den nu föreliggande konventionen utan får gälla även beträffande annat avtal i ämnet. Däremot lär icke vara påkallat att utsträcka bemyndigandet längre än som föranledes av sådant avtal; något skäl för att lämna ett så långt gående medgivande som det föreslagna har i allt fall ej anförts i remissprotokollet. Det åsyftade bemyndigandet torde alltså icke böra avse annat än tillämpning av avtal med främmande stat; den närmare räckvid-

den av ett dylikt bemyndigande blir i så fall beroende av riksdagens medverkan enligt § 12 regeringsformen vid ingåendet av överenskommelse med främmande stat. Bemyndigandet bör å andra sidan icke begränsas till att gälla meddelande av bestämmelser rörande verkställighet av avvisningsbeslut utan torde över huvud få omfatta utfärdande av föreskrifter, som erfordras för tillämpning av ett ingånget avtal. Det stadgande som skall innehålla bemyndigandet bör därför icke, såsom i det remitterade förslaget, upptagas i den del av lagen som har rubriken Verkställighet utan i det avsnitt som bär rubriken Särskilda bestämmelser, lämpligen i 71 §.

På grund av det anförda hemställer lagrådet att — i stället för det föreslagna stadgandet i 56 § tredje stycket — såsom ett nytt andra stycke i 71 § upptages ett stadgande av innehåll att, efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare, Konungen äger stadga avvikelser från bestämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.»

### Utskottet

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot ifrågavarande lagförslag och konvention. Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 166.

Stockholm den 7 november 1961

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

#### *Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herrar Nils Elowsson\*, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fru Carlqvist, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Virgin och Thorsten Larsson\*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg\*, fru Ekendahl, herr Bengtsson i Varberg, fru Gunne, herrar Fredriks-son\*, Gustavsson i Alvesta\* och Carlsson i Huskvarna.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.