



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012



NORDISK PASSFRIHET

(Del II. Fullständig passfrihet för nordbor samt upphävande
av bestämmelserna om arbets- och uppehållstillstånd för nordbor
vid vistelse i annat nordiskt land)

*Betänkande nr 4 avgivet
av Nordiska parlamentariska kommittén
för friare samfärdsel m. m.*

STOCKHOLM 1953

Statens offentliga utredningar 1953

Kronologisk förteckning

1. Valkretsar vid fullmäktigeval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande 4. Kihlström. 36 s. **Ju.**
2. Betänkande med förslag till fiskeristadga m. m. Kihlström. 99 s. **Jo.**
3. Betänkande med förslag till åtgärder för städjande av hästaveln m. m. Victor Petterson. 77 s. **Jo.**
4. Nordisk Passfrihet. Betänkande nr 4. Victor Petterson. 28 s. **U.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.



NORDISK PASSFRIHET

(Del II. Fullständig passfrihet för nordbor samt upphävande
av bestämmelserna om arbets- och uppehållstillstånd för nordbor
vid vistelse i annat nordiskt land)

*Betänkande nr 4 avgivet
av Nordiska parlamentariska kommittén
för friare samfärdsel m. m.*





NORDISK PÅSSERIBILLET

Det Nordiska Pålsseribillet er et af de mest fordelagtige og bekvemmelige rejsesedler, som findes i Norden. Det giver ret til at rejse med de bedste tog og skibe mellem de nordiske lande og til de fleste turiststeder i disse lande. Biletet er gældende i 12 måneder og kan bruges af op til fem personer.

Prisen er meget lav og omfatter alle nødvendige transportudgifter. Der er ingen restriktioner for, hvor længe man kan holde biletet, og man kan altid afbryde rejsen, hvis man ønsker det.

Innehåll

Skrivelse till Konungen	5
Inledning	7
Kapitel I. Fullständig passfrihet för nordbor	11
1. Passfrihetens omfattning under nu gällande ordning	11
2. Betydelsen av fullständig passfrihet för nordbor	11
3. Kräver genomförandet av fullständig passfrihet lagändringar?	12
4. Bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd vid fullständig passfrihet	12
Kapitel II. Befrielse från uppehålls- och arbetstillstånd	14
1. Historisk översikt rörande bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd i de nordiska länderna	14
2. Är lagändringar erforderliga för att frita nordbor från att söka uppehålls- och arbetstillstånd?	14
3. Uppehållstillstånd	15
a) Gällande bestämmelser om uppehållstillstånd	15
b) Meddelande av uppehållstillstånd för nordbor	16
c) Räckvidden av ett upphävande av bestämmelserna om uppehållstillstånd för nordbor	17
4. Arbetstillstånd	19
a) De skilda ländernas bestämmelser och tillämpningen av dessa i fråga om meddelande av arbetstillstånd	19
b) Nordbor med arbetsanställning i annat nordiskt land	20
5. Bostadsanmälningar	22
Kapitel III. Kommitténs synpunkter och förslag	24
Särskilt yttrande	26
Kapitel IV. Kvarstående uppgifter	27
Sammanfattning	28

Inhalt

Abkürzungen

Inhalt

Kapitel I	1. Einleitung	1
	2. Zielsetzung	2
	3. Methodik	3
	4. Ergebnisse	4
	5. Diskussion	5
	6. Zusammenfassung	6
	7. Literaturverzeichnis	7
	8. Anhang	8
	9. Glossar	9
	10. Index	10
Kapitel II	1. Einleitung	11
	2. Zielsetzung	12
	3. Methodik	13
	4. Ergebnisse	14
	5. Diskussion	15
	6. Zusammenfassung	16
	7. Literaturverzeichnis	17
	8. Anhang	18
	9. Glossar	19
	10. Index	20
Kapitel III	1. Einleitung	21
	2. Zielsetzung	22
	3. Methodik	23
	4. Ergebnisse	24
	5. Diskussion	25
	6. Zusammenfassung	26
	7. Literaturverzeichnis	27
	8. Anhang	28
	9. Glossar	29
	10. Index	30

Till Konungen

Svenska gruppen av Nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m. får härmed överlämna den svenska texten till kommitténs betänkande nr fyra med förslag till Nordisk passfrihet (del II. Fullständig passfrihet för nordbor samt

upphävande av bestämmelserna om arbets- och uppehållstillstånd för nordbor vid vistelse i annat nordiskt land). De danska, finska och norska grupperna av kommittén överlämnar samtidigt betänkandet till sina uppdragsgivare i respektive dansk, finsk och norsk upplaga.

Kommittén föreslår, att medborgare i de nordiska länderna, som vistas i annat nordiskt land än hemlandet — oavsett vistelsens längd — befrias från skyldigheten att vara försedda med pass. Vidare föreslår kommittén, att uppehålls- och arbetstillstånd icke skall krävas för nordbor. Kommittén uttrycker förhoppningen att förslagen skall kunna realiseras utan tidsutdräkt.

Som sakkunniga har biträtt: från Danmark, kontorchefen i Justisministeriet *P. Hansen*; från Finland, regeringssekreteraren i ministeriet för inrikesärendena *A. V. Kovero*; från Norge, expeditionschefen i Justis- og politidepartementet *E. R. Rognlien*, samt från Sverige, byråchefen i Statens utlänningskommission *O. Wiman*.

Kommittén fortsätter sin utredning rörande utformningen av en fullt utbyggd passfrihet, enligt vilken även icke nordbor befrias från passkontroll vid de inter-nordiska gränserna.

Stockholm den 9 januari 1953.

Underdånigst

Rolf Edberg

Leif Cassel

J. F. Grym

Filip Kristensson

Olof Pålsson

/ Sten Aminoff

Inledning

Nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m. föreslog i sitt betänkande om nordisk passfrihet, del I, dagtecknat den 9 januari 1952 och överlämnat till respektive regeringar och riksdagar, såsom en interimistisk lösning av passproblemet, att medborgare i de nordiska länderna skulle befrias:

1. från passkontroll vid passerandet av gränserna mellan de nordiska länderna
2. från skyldighet att vara i besittning av pass vid vistelse i annat nordiskt land än hemlandet under en tid av högst tre månader.

Kommittén uttalade vidare i sammanfattningen av sitt förslag:

”Målet bör vara, att medborgarna i de nordiska länderna bliva befriade från passlegitimation icke blott vid gränsspasserandet utan även utan tidsbegränsning under uppehåll i andra nordiska länder.

Medborgare i de nordiska länderna böra befrias från att söka uppehållstillstånd i dessa länder, varigenom det fria folkutbyte, som härskade mellan länderna före 1917, återinföres”.

Kommittén framhöll även önskemålet att man skulle komma så långt att bestämmelserna om arbetstillstånd slopades för nordbor i fråga om lönat arbete i annat nordiskt land.

I den första etappen valde kommittén att endast framlägga förslag om genom-

förandet av den förut omnämnda begränsade passfriheten för nordbor, eftersom en sådan ordning skulle kunna genomföras utan lagändringar eller mer omfattande administrativa åtgärder samt på så kort tid, att det skulle vara möjligt att nå fram till upphävandet av passtvånget vid resor mellan de nordiska länderna redan innan sommaren 1952.

Även om man efter genomförandet den 12 juli 1952 av den av kommittén föreslagna passfriheten för nordbor ännu blott kunnat erhålla begränsade erfarenheter av passfrihetens praktiska verkningar, tror sig kommittén dock kunna fastslå, att resultatet i stort sett varit gynnsamt. Det har icke varit möjligt att framskaffa sifferuppgifter, som ger en fullständig bild av, i vilken utsträckning passfriheten under den tid, som förflutit, medfört en ökning av resandetraffiken mellan de nordiska länderna. De i nedanstående tabeller 1 och 2 lämnade uppgifterna om antalet inresta nordbor i Danmark och Norge under månaderna maj—oktober 1951 jämfört med antalet inresta under samma månader år 1952 torde emellertid i någon mån belysa utvecklingen.

Motsvarande uppgifter från Finland och Sverige föreligger ej. För Finlands del har resandeströmmen på grund av olympiaden varit osedvanligt stor under 1952 och i Sverige har man i samband

Tabell 1. Antalet inresor i Danmark över de fem största inreseorterna i den internordiska trafiken av danska, finska, norska och svenska medborgare under tiden maj—oktober 1951 och 1952.

			Med järnväg		Med fartyg		Via landsväg		Med flyg		Sammanlagt	
			1952	1951	1952	1951	1952	1951	1952	1951	1952	1951
	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Maj	70	70	82	78	7	7	8	7	—	1	167	163
Juni	100	78	120	103	7	7	17	16	3	3	247	207
Juli	226	163	244	162	8	7	30	27	8	7	516	366
Augusti	218	123	246	119	8	7	18	14	3	3	493	266
September	101	82	121	83	7	8	8	8	1	1	238	182
Oktober	68	67	71	65	6	7	2	2	—	—	147	141
Summa	783	583	884	610	43	43	83	74	15	15	1 808	1 325

Tabell 2. Antalet inresor i Norge över fasta passkontrollorter av danska, finska och svenska medborgare under tiden maj—oktober 1951 och 1952.

	Med järnväg		Med fartyg		Via landsväg		Med flyg		Sammanlagt	
	1952	1951	1952	1951	1952	1951	1952	1951	1952	1951
	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Maj	7	6	2	2	18	15	1	1	28	24
Juni	11	10	8	7	42	32	1	—	62	50
Juli	22	18	10	15	121	90	1	1	154	124
Augusti	18	11	6	6	94	52	—	1	118	70
September	7	6	2	2	20	19	1	1	30	28
Oktober	—	3	—	1	—	11	—	1	—	16
Summa	65	54	28	33	295	220	4	5	492	212

med genomförandet av passfriheten upphört att utarbeta resestatistik över nordbor.

Det framgår av tabellerna att det under 1952 redan innan passfrihetens genomförande skett en viss ökning av antalet resor jämfört med 1951 men resandeströmmen tilltager våldsamt efter genomförandet. Som man kunnat vänta, visar sig ökningen vara särskilt stor på de danska inreseorterna vid Öresund. Vid turistsäsongens slut 1952 har emellertid antalet inresta åter kommit ned till ungefär samma siffra som vid motsvarande tid året förut.

Ett mer direkt uttryck för de lättnader, som genomförandet av passfriheten inneburit för de resande, kommer till synes i den nedgång av antalet utställda pass i de nordiska länderna, som redovisas i tabellerna 3—6.

Den stora skillnaden mellan antalet utställda pass för 1951 jämfört med 1952 måste i första hand tillskrivas passfrihetens genomförande. Som synes är nedgången särskilt stor i de länder, som helt eller delvis sett sig i stånd att följa de av kommittén i betänkandet av den 26 april 1952 rörande valutalättnader i resandefrafiken mellan de nordiska länderna

Tabell 3. Antalet utfärdade pass i vissa polisdistrikt i Danmark under tiden augusti—september 1951 och 1952.

Pass utställt av	Aug. 1951	Sept. 1951	Aug. 1952	Sept. 1952
Köpenhamns polismyndigheter	8 037	4 794	1 687	942
Fredriksberg härad	1 516	850	345	166
Nordre härad	2 768	1 540	551	309
Söndre härad	1 022	624	225	131
Helsingör	966	487	112	75
Odense	520	227	290	164
Århus	572	340	331	174
Fredrikshamn	243	112	55	45
Summa	15 644	8 974	3 596	2 006

Tabell 4. Antalet utfärdade pass i Finland under tiden augusti—september 1951 och 1952.

Län	Aug. 1951	Sept. 1951	Aug. 1952	Sept. 1952
Nylands	3 549	2 066	1 193	695
Åbo- och Björneborgs	1 102	844	341	308
Ålands	311	225	75	67
Tavastehus	818	585	192	143
Kymmene	457	396	170	111
S:t Michels	153	114	60	27
Vasa	1 338	1 364	294	285
Kuopio	220	179	60	34
Uleåborgs	588	568	131	193
Lapplands	442	388	89	113
Summa	8 778	6 729	2 605	1 976

Tabell 5. Antalet utfärdade pass i Norge under tiden juli och augusti 1951 och 1952.

Under tiden 1 juli—3 september 1951 utställt (förlängt) cirka 125 000 pass
 Under tiden 2 juli—3 september 1952 utställt (förlängt) cirka 85 000 pass

Minskat antal utfärdade pass sommaren 1952 cirka 40 000

framförda rekommendationerna om att frångå användandet av pass såsom grundval för tilldelning av resevaluta. Kommittén hyser därför den förhoppningen, att de länder, vilka ännu icke kunnat följa kommitténs rekommendationer i detta avseende, snarast måtte finna en möjlighet att göra detta. — Det är vidare kommitténs förhoppning, att de länder, som fortfarande kräver in- och

utresekort för medborgare i annat nordiskt land, snarast skall frångå detta krav.

Vad beträffar de farhågor, som på förhand gjordes gällande från olika håll gentemot passfriheten, ter det sig självfallet tämligen vanskligt att efter den korta tid, som förflutit sedan passfrihetens genomförande, bilda sig någon säker uppfattning om verkningarna av densamma. Helt utan ogynnsamma verkningar har

Tabell 6. Antalet utställda pass hos tre av passmyndigheterna i Sverige under tiden
1 juli—31 oktober 1951 och 1952.

	1/7—31/10 1951	1/7—31/10 1952
Överståthållarämbetet i Stockholm	12 155	5 181
Länstyrelsen i Göteborgs och Bohus Län	11 200	6 400
Länstyrelsen i Malmöhus län	15 137	1 284
Sammanlagt	38 492	12 865

väl passfriheten icke varit. Det är således icke möjligt att i samma utsträckning som tidigare hindra kriminella eller ur andra synpunkter icke önskvärda nordbor från att resa in i något av grannländerna. Såvitt bekant, har däremot endast ett litet antal icke-nordbor av denna kategori i skydd av passfriheten tagit sig in i något av de nordiska länderna. Från myndigheternas sida anser

man sig emellertid ännu ej kunna draga någon bestämd slutsats härav på grund av svårigheter att uppsåra en sådan utlänning, sedan han väl lyckats passera gränsen.

Det är emellertid kommitténs intryck, att åtskilliga av de betänkligheter mot förslaget om begränsad passfrihet för nordbor, som gjorts gällande från skilda håll, visat sig starkt överdrivna.

FÖRSTA KAPITLET

Fullständig passfrihet för nordbor

1. Passfrihetens omfattning under nu gällande ordning

Genom införandet av passfriheten från den 12 juli 1952 har medborgare i Danmark, Finland, Norge och Sverige fritagits från skyldigheten att vara försedda med pass då de passerar gränserna mellan dessa länder; de kan dessutom utan pass uppehålla sig utanför hemlandet i vilket som helst av de andra nordiska länderna under en tid av upp till tre månader.

Därest en nordbo önskar vistas i annat nordiskt land än hemlandet under längre tid än tre månader, är han skyldig att söka uppehållstillstånd och måste i dylikt fall enligt nuvarande ordning efter denna tid vara i besittning av pass. Oavsett vistelsens längd fordras pass i samtliga fall, då nu gällande bestämmelser i de nordiska länderna förutsätter att arbetstillstånd sökes (i Norge kräves uppehållstillstånd för självständigt yrkesutövande). Om fullständig passfrihet för nordbor skall gälla, måste man emellertid frångå detta krav.

2. Betydelsen av fullständig passfrihet för nordbor

För huvuddelen av de nordiska resandena, dvs. för alla dem, som endast företar semester-, besöks- eller affärsresor till grannländerna, har de gällande inskränkningarna i passfriheten i de flesta fall icke någon praktisk betydelse. Kommittén

har redan i första delen av passbetänkandet ingående behandlat olägenheterna av inskränkningen i passfriheten och sökt uppskatta antalet nordbor, vilka fortfarande är tvungna att inneha pass, emedan deras vistelse i annat nordiskt land än hemlandet är av sådan karaktär eller sådan längd att uppehållstillstånd erfordras. Såsom framgår av det siffermaterial, som redovisas i första delen av passbetänkandet (se tabellerna sidorna 12—15 och sidan 29), framstår det som helt uppenbart, sett mot bakgrunden av resandetrafikens omfattning mellan de nordiska länderna, att det här rör sig om en visserligen relativt begränsad personkrets men dock om ett i och för sig ej ringa antal personer. Kommittén uppskattade den gången totalantalet nordbor med uppehållstillstånd i annat nordiskt land än hemlandet till 70—80 000. I nedanstående tabell 7 rörande antalet nordbor med uppehållstillstånd i annat nordiskt land under september—oktober 1952 redovisas de senast tillgängliga sifferuppgifterna på detta område.

Sammanlagt vistades sålunda ca 80 000 nordbor under hösten 1952 mera stadigvarande i annat nordiskt land. Vid bedömandet av denna statistik måste man emellertid ta med i beräkningen, att det icke uteslutande rör sig om personer, som är fast bosatta. En mycket betydande del utgöres av personer, som uppehåller sig

Tabell 7. Antalet nordbor med uppehållstillstånd i annat nordiskt land.

	Danmark (20.10.1952)	Finland (omkring 1.10.1952)	Norge (30.9.1952)	Sverige (1.10.1952)
Danskar	—	ca 550	6 052	16 997
Finnar	638	—	619	24 872
Norrmän	2 944	» 250		11 718
Svenskar	4 283	» 2 100	9 552	
Summa	7 865	ca 2 900	16 223	53 587

begränsad tid i ifrågavarande land för att erhålla utbildning, rekreation eller tillfälligt arbete.

3. Kräver genomförandet av fullständig passfrihet lagändringar?

I Danmark, Finland och Norge kan man i administrativ ordning genomföra en fullständig passfrihet för nordbor utan lagändring och utan att ömsesidigt förpliktande avtal härom behöver föreligga.

Bestämmelserna om pass respektive uppehålls- och arbetstillstånd bygger i Sverige på stadganden i utlänningslagen, varför i och för sig lagändring skulle krävas. Emellertid finnes i lagen ett fullmaktstadgande (§ 58), som möjliggör för regeringen att "i visst fall eller mera stadigvarande för vissa grupper av utlänningar medgiva undantag" från lagens stadganden om bl. a. pass samt uppehålls- och arbetstillstånd. Fullmaktstadgandet har senast tillämpats vid genomförandet av den begränsade passfriheten för nordbor och torde därför måhända kunna användas även för att möjliggöra genomförandet på administrativ väg av den fullt utbyggda passfriheten för nordbor.

4. Bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd vid fullständig passfrihet

Av det ovan anförda framgår sålunda, att fullständig passfrihet för nordbor kan

införas i samtliga nordiska länder utan lagändringar, möjligen med undantag av Sverige. Det var emellertid icke i första hand detta problem, som avhöll kommittén från att redan från början framställa förslag om fullständig passfrihet, utan fastmer de problem som sammanhänger med skyldigheten för alla utlänningar, inklusive nordbor, att söka uppehållstillstånd och arbetstillstånd så snart vistelsen är av mer stadigvarande natur. Så länge nordbor icke var befriade från denna skyldighet kunde man vara tveksam om det ändamålsenliga i att avskaffa användningen av passet för de nordbor som måste inneha uppehålls- eller arbetstillstånd.

Den nuvarande ordningen, enligt vilken en nordbo, som söker uppehålls- eller arbetstillstånd, skall vara i besittning av giltigt pass, har den fördelen för myndigheterna, att de i passet har ett enkelt och tillförlitligt medel att förvissa sig om sökandens identitet och nationalitet. Detta möjliggör sålunda, att tillstånd kan meddelas den sökande genom en enkel passtämpling i stället för genom särskild skrivelse. Det i passet instämplade tillståndsbeviset har vidare den fördelen, att det svårigen torde kunna utnyttjas av annan person än passinnehavaren, under det att ett genom särskild skrivelse meddelat tillstånd ej erbjuder lika betryggande garantier på denna punkt. I Fin-

land och Norge måste en utlänning för övrigt utom pass även inneha uppehållsbok (meldebevis).

Även om det i princip ej finnes något, som hindrar genomförandet av fullständig passfrihet för nordbor utan att ändra gällande bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd, kan det diskuteras, vad man skulle vinna med en sådan ordning.

Detta gäller i synnerhet, om man i de enskilda länderna skulle anse det erforderligt, att den, som söker uppehålls- och arbetstillstånd, i stället för pass skall förete legitimationshandlingar av annat närmare föreskrivet slag, såsom t. ex. körkort, sjömansbok, utgånget pass eller annat med fotografi försett identitetspapper.

Befrielse från uppehålls- och arbetstillstånd

1. Historisk översikt rörande bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd i de nordiska länderna

Under senare delen av 1800-talet och fram till första världskriget fanns i de västeuropeiska länderna praktiskt taget inga bestämmelser, som inskränkte möjligheterna för utlänningar att fritt slå sig ned och ta arbete i andra länder än hemlandet.

De nordiska ländernas utlänningslagstiftningar innehöll, bortsett från förbud för vissa kategorier kringvandrande utlänningar att inresa i länderna, i stort sett endast bestämmelser rörande anmälningsskyldighet och uppehållstillstånd för utlänningar, som önskade försörja sig genom hantverk och dylikt. Därest en sådan utlänning antogs kunna och vilja försörja sig genom hederligt arbete, erhöll han av polisen en uppehållsbok att användas under den fortsatta vistelsen. Alla andra utlänningar hade full frihet att resa på besök eller bosätta sig i länderna. I Norge erfordrades emellertid från år 1901 uppehållstillstånd för samtliga utlänningar vid längre tids vistelse i landet.

Under första världskriget infördes passtvang och senare viseringstvang för medborgare i en rad länder. Viseringsskyldiga utlänningar erhöll endast inresestillstånd, som berättigade till en viss begränsad tids vistelse i landet. De blev

följaktligen nödsakade att före viseringstidens utgång söka förlängt tillstånd, för den händelse de önskade uppehålla sig i landet en längre tid. Eftersom nordbor (med undantag av finnar) icke var viseringsskyldiga, kunde de emellertid uppehålla sig i länderna under obegränsad tid och ta arbete utan att fördenskull behöva särskilt tillstånd. Efter hand, som viseringstvangen upphävdes efter första världskriget, blev allt fler länders medborgare åter berättigade att fritt slå sig ned och arbeta var som helst. De flesta länder införde emellertid, huvudsakligen på grund av arbetsmarknadspolitiska förhållanden, under 1920-talet bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd. Lagföreskrifter härom infördes i Finland 1919, i Danmark 1926 och i Norge och Sverige 1927. Vid senare företagna omarbetningar av utlänningslagarna har några principiella ändringar beträffande dessa bestämmelser icke ägt rum.

2. Är lagändringar erforderliga för att frita nordbor från att söka uppehålls- och arbetstillstånd?

Enligt den danska utlänningslagstiftningen kan regeringen genom avtal med främmande regeringar träffa överenskommelser om ömsesidiga eftergifter i bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd. Man har allmänt antagit att dessa bestämmelser i utlänningslagen

även möjliggör träffande av avtal om ömsesidigt upphävande av skyldigheten att söka uppehålls- och arbetstillstånd.

Finland kan ensidigt och på administrativ väg upphäva dessa bestämmelser.

Den norska utlänningslagen erbjuder däremot inga möjligheter att administrativt upphäva bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd, varför en lagändring blir nödvändig.

Enligt en samtidigt med 1945 års svenska utlänningslag av regeringen utfärdad kungörelse (utlänningskungörelsen) är bland annat samtliga nordbor befriade från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Utlänningskungörelsen bygger härutinnan på det tidigare under å s. 12. omnämnda fullmactsstadgandet. Huruvida man på administrativ väg kan upphäva reglerna om uppehållstillstånd är, liksom då det gäller den fullständiga befrielsen från passkyldigheten, beroende på tolkningen av detta fullmactsstadgande.

I detta sammanhang har kommittén undersökt, huruvida i de nordiska ländernas lagstiftning i övrigt finnes införda bestämmelser, enligt vilka utlänningsars möjligheter att komma i åtnjutande av särskilda sociala, ekonomiska och andra rättigheter, liksom av rättslig status, formellt betingas av kravet på ett meddelat uppehållstillstånd. Undersökningen har visat att så icke är fallet. Utlänningarnas rättsliga ställning i de fyra länderna är beroende av andra kriterier än uppehållstillstånd, såsom t. ex. av bösättning, långvarigt uppehåll, utövande av ekonomisk verksamhet samt besittning av fast egendom. I detta sammanhang må framhållas, att den praktiska betydelsen av bestämmelserna om uppehållstillstånd icke är uttömd härmed. Av

erfarenhet stöder sig myndigheter och institutioner många gånger i fråga om avgöranden beträffande utläningar på förefintliga uppgifter om huruvida vederbörande har uppehållstillstånd eller ej.

Enligt bestämmelserna i den norska valutalagstiftningen kräves av en utläning, som önskar överföra i Norge intjänt valuta till hemlandet, bevis för att han haft uppehålls- eller arbetstillstånd.

Kommittén anser sig sålunda kunna fastslå, att nordbor kan befrias från skyldigheten att söka uppehålls- och arbetstillstånd utan lagändringar i Danmark och Finland, under det att i Norge ändring av utlänningslagen erfordras för upphävande av bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd. I Sverige är nordbor redan befriade från skyldigheten att inneha arbetstillstånd, medan det däremot är något oklart om upphävande av bestämmelserna om uppehållstillstånd kan ske utan lagändring.

3. Uppehållstillstånd

a) *Gällande bestämmelser om uppehållstillstånd*

Enligt gällande utlänningslagstiftningar i de fyra länderna skall alla utläningar inklusive nordbor, söka uppehållstillstånd försåvitt vistelsens längd i vederbörande land överstiger tre månader. I Danmark, Finland och Sverige skall ansökan inges först i läglig tid före utgången av tre-månadersperioden, medan utläningar i Norge däremot redan inom sex dagar efter ankomsten skall anmäla sig hos polismyndigheterna och ansöka om uppehållstillstånd, såvida uppehållet beräknas vara mer än tre månader.

Man har hittills icke sökt modifiera

bestämmelserna i fråga om nordbor i sådan utsträckning att lättnaderna kan antagas ha haft någon större praktisk betydelse. Nämnas må emellertid, att man i Danmark befriat finska, norska och svenska medborgare, vilka sedan den 1 april 1926 varit fast bosatta i landet, från skyldigheten att söka uppehålls- eller arbetstillstånd. Vidare meddelar man i stor utsträckning i Danmark uppehållstillstånd för nordbor, som vistats i landet under en följd av år, på en tid, som motsvarar passets giltighetstid. Enligt § 6 av en förordning den 22 december 1952 är finska, norska och svenska medborgare, som haft uppehållstillstånd i fem år och fortfarande har fast hemvist i Danmark, befriade från skyldighet att söka uppehålls- och arbetstillstånd.

I Finland, där uppehållsbok användes, meddelas uppehållstillstånd första gången för en tid av högst ett år. Vid förlängning kan emellertid uppehållstillstånd beviljas för tre år i sänder.

I Norge kan utlänningar, inklusive nordbor, som uppehållit sig i landet under minst två år, efter ansökan få uppehållstillstånd beviljat "tills vidare" (på obestämd tid); dock blir tillståndet blott gällande för vistelse i ifrågavarande polisdistrikt.

På grund av att ett redan meddelat uppehållstillstånd i Sverige i stort sett endast kan avbrytas genom utvisningsbeslut, har man där under lång tid meddelat uppehållstillstånd med relativt kort giltighetstid. Först under senare år har man, huvudsakligen på grund av det stora antalet ansökningar om uppehållstillstånd, förlängt tillståndens giltighetstid. Efter vistelse i riket under ett antal år kan utlänning således numera erhålla uppehållstillstånd för en tid av fem år åt

gången. I ett betänkande till en ny utlänningslag har man emellertid framlagt förslag om införande av bestämmelser, enligt vilka utlänningar, som stadigvarande uppehåller sig i landet, skall kunna erhålla "bosättningstillstånd", vilket ej är tidsbegränsat.

b) Meddelande av uppehållstillstånd för nordbor

Av de upplysningar, som kommittén erhållit, framgår det, att man i de nordiska länderna i stort sett följer samma riktlinjer i fråga om bifall eller avslag på ansökningar om uppehållstillstånd för nordbor. Huvudregeln är, att ansökningar om uppehållstillstånd bifalles, oavsett ändamålet med vistelsen (studier, rekreation, besök hos äkta make eller maka, släktingar e. d.). Såsom exempel på ett speciellt fall, där ansökningar om uppehållstillstånd alltid beviljas, må nämnas ansökningar från kvinnor som är medborgare i ett nordiskt land men som till följd av den 1950 genomförda medborgarrättslagstiftningen icke erhåller nytt medborgarskap vid äktenskap med nordbo av annan nationalitet.

Genom konventionen av den 9 januari 1951 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om ömsesidigt utgivande av vård åt nödställda har i praktiken betydande inskränkningar skett i möjligheterna att avslå ansökningar om uppehållstillstånd i sådana fall då nordbo mottager offentligt understöd under vistelse i annat nordiskt land. Därest vården endast är tillfällig, kan enligt konventionens artikel 5 hemsändning ifrågakomma endast under förutsättning att den nödställda själv gör framställning härom. Enligt artikel 6, punkt 2, betraktas all vård såsom tillfällig, om

den icke utgått under ett helt år eller icke beräknas pågå så lång tid. En nordbo, som oavbrutet (tillfällig frånvaro räknas icke) uppehållit sig i något av länderna under 5 år, kan av landet ifråga icke hemsändas på grund av vård, som lämnats honom. Konventionen har icke nödvändiggjort några ändringar i utlänningslagstiftningarna i de skilda länderna. Det ovannämnda har emellertid självfallet en viss betydelse för den praxis som tillämpas av utlänningsmyndigheterna.

Upphållstillstånd vägras i regel en medborgare i annat nordiskt land, då vederbörande begått straffbar handling. Härvid tages emellertid hänsyn till vistelsens längd, liksom till äktenskap o. d. Har ett grövre brott mot strafflagen ägt rum, vägras som regel alltid uppehållstillstånd utan hänsyn till vistelsens längd, och i samband härmed meddelas i de flesta fall utvisningsbeslut.

Därest nordbor anträffas under omständigheter, som gör det sannolikt att de icke försörjer sig på hederligt sätt, utan t. ex. genom bettleri, prostitution eller då de icke kan bevisa att de har möjligheter att försörja sig, är det likaledes regel att uppehållstillstånd vägras. Slutligen vägras uppehållstillstånd i viss utsträckning, då myndigheterna har kännedom om att sökanden straffats i hemlandet för allvarigare brott eller där ådömts flera straff av senare datum.

I stort sett vägras en nordbo uppehållstillstånd endast då det föreligger bevis för eller då det finnes bestämd anledning att förmoda att vederbörande av polisiära skäl måste anses som icke-önskvärd. Fullständiga statistiska uppgifter över antalet nordbor, som årligen beviljas eller vägras uppehållstillstånd i de fyra län-

dena, har icke kunnat införskaffas. Följande uppgifter från Danmark torde dock ge en viss vägledning vid bedömandet av problemets praktiska betydelse. År 1951 meddelades 3 337 uppehållstillstånd (med en giltighet från tre månader till flera år), därav 540 till finska, 1 751 till norska och 1 046 till svenska medborgare. Under samma år vägrades uppehållstillstånd för 20—30 nordbor, dvs. mindre än 1 %. I Finland beviljades under samma år 1 843 uppehållstillstånd för nordbor, medan endast 14 ansökningar avslogs. Relationen mellan antalet beviljade och antalet vägrade tillstånd är i stort sett densamma i de övriga nordiska länderna.

c) Räckvidden av ett upphävande av bestämmelserna om uppehållstillstånd för nordbor

Förutom rätten att vägra eller återkalla redan meddelat uppehållstillstånd, äger myndigheterna enligt gällande bestämmelser även befogenheter att avvisa eller utvisa (förpassa) nordbor. Genom bestämmelserna om avvisning och utvisning har myndigheterna i ett nordiskt land med andra ord möjligheter att hindra medborgare i annat nordiskt land från att ta hemvist i landet ifråga eller att vägra dem rätt till fortsatt vistelse i landet, även om vederbörande är befriad från skyldigheten att söka uppehållstillstånd.

Kommittén har således vid utredningen av möjligheterna av att upphäva bestämmelserna om uppehållstillstånd för nordbor ansett det vara naturligt att medtaga frågan om i vilken utsträckning ett upphävande av nämnda bestämmelser skulle komma att beröra reglerna för avvisning och utvisning.

Avvisning

Enligt gällande regler kan en nordbo, som önskar resa in i annat nordiskt land än hemlandet, avvisas om han eller hon vid ankomsten till vederbörande land kan antas vara medellös eller förmodas sakna möjligheter att ärligen vinna försörjning, är känd som yrkes- eller vane-förbrytare, tidigare blivit utvisad etc.

Det ligger i sakens natur, att införandet av den begränsade passfriheten för nordbor rent faktiskt måste medföra en icke oväsentlig inskränkning i möjligheterna att avvisa nordbor. Enligt vad kommittén erfarit äger sådan avvisning dock fortfarande rum vid de internordiska gränserna. De danska utlänningsmyndigheterna har sålunda meddelat, att under tiden 12 juli—1 november 1952 i Köpenhamn, Hälsingör och Fredrikshamn avvisats respektive 28, 78 och 2 nordbor. I Oslo, Halden och Kongsvinger är siffrorna respektive 29, 12 och 10. (För november 1951 var siffran i Oslo 1 och för november 1952 14). Därtill kommer ett antal fall, som icke redovisats. I Stockholm, Göteborg och Malmö avvisades under tiden från 12 juli—30 november 1952 respektive 27, 17 och 84 nordbor. Sammanlagt avvisades i hela Sverige under denna tid 215 nordbor.

Ett fullständigt upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna torde komma att medföra inskränkningar av polisens personalstyrka vid dessa gränsövergångar. På de mer trafikerade gränsorterna torde emellertid ur ordningssynpunkt fortfarande få stationeras polis, exempelvis vid fartygs och färjors ankomst. Härtill kommer att avvisning också användes i åtskillig utsträckning, när polisen senare påträffar en icke-önsk-

värd person, som okontrollerat kommit in i landet. Enligt kommitténs mening torde någon rimlig anledning icke föreligga att frånta polisen dess nuvarande befogenheter att — i den utsträckning det under givna förhållanden låter sig göra — avvisa medborgare från annat nordiskt land.

Utvisning

De skilda ländernas bestämmelser rörande utvisning avviker i viss utsträckning från varandra. I samtliga länder kan utläningar emellertid utvisas, då de begått straffbara handlingar, utövat annan, icke önskvärd verksamhet, överträtt bestämmelserna i utlänningslagen, eller inrest trots föreliggande utvisnings beslut.

Enligt kommitténs uppfattning kan det icke anses vara av någon betydelse för det fria nordiska folkutbyte, som kommittén eftersträvar, att de enskilda nordiska länderna förbehåller sig rätten att kunna utvisa andra nordiska länders medborgare, vilkas vistelse i landet på ovan anförda grunder finnes icke önskvärd. Kommittén finner sålunda icke anledning att föreslå någon ändring beträffande gällande regler om utvisning, eftersom man utgår från, att utvisning av nordbor endast kommer att äga rum, då synnerliga skäl föreligger därtill. Kommittén föreslog i första delen av passbetänkandet (sammanfattningen punkt 4, s. 38) att utvisningslistorna i de nordiska länderna skulle revideras. Upplýsingar har lämnats om att denna revidering har avslutats i Danmark och Finland och att den pågår i Norge och Sverige.

4. Arbetstillstånd

a) *De skilda ländernas bestämmelser och tillämpningen av dessa i fråga om meddelande av arbetstillstånd*

Bestämmelserna om arbetstillstånd utformades 1926 och 1927 i samtliga länder sålunda, att utlänningar med undantag för handelsresande för utländska firmor och för utländska sjömän, vilka påmöstrar främmande fartyg, icke, utan att på förhand ha inhämtat arbetstillstånd, kunde ta arbetsanställning hos andra eller utöva självständig förvärvsverksamhet (i Norge och Sverige erfordras emellertid enbart uppehållstillstånd i sistnämnda fall).

Lagbestämmelserna om arbetstillstånd har icke ändrats väsentligen sedan dess. Inom ramen för gällande lagstiftning har emellertid Sverige den 15 juni 1945 upphävt arbetstillståndsskyldigheten för nordbor. Danmark och Sverige har dessutom den 18 november 1946 undertecknat en konvention angående förmedling av arbetskraft m. m. och enligt denna konventions artikel 5 erfordras ej arbetstillstånd för medborgare i dessa länder. Härutöver finnes i konventionen bestämmelser om överföring av ledig arbetskraft samt om tillsättande av en permanent kommitté för åstadkommande av ökad ömsesidighet beträffande den nordiska socialförsäkringen och annan social lagstiftning.

Angående förhållandena i de skilda länderna i detta avseende må i övrigt följande anföras:

I Danmark är i princip alla utlänningar skyldiga att söka arbetstillstånd innan de tillträder ett arbete. Befriade från att söka arbetstillstånd är danskfödda statslösa personer samt finska, norska och

svenska medborgare, vilka sedan den 1 april 1926 varit fast bosatta i landet, samt fr. o. m. den 1 januari 1947 arbetsanställda svenskar (jfr ovannämnda konvention). Enligt § 6 av en förordning den 22 december 1952 är finska, norska och svenska medborgare, vilka haft uppehållstillstånd i 5 år och fortfarande har fast hemvist i Danmark, befriade från skyldigheten att söka arbets- och uppehållstillstånd. Ansökningar om arbetstillstånd skall som regel föreläggas berörda fackmyndigheter och/eller fackorganisationer, inklusive vederbörande arbetslöshetskassor, och arbetstillstånd meddelas i allmänhet icke om kvalificerad dansk arbetskraft finnes tillgänglig inom ifrågasvarande yrkesområde. Arbetstillstånd meddelas emellertid för islänningar och norrmän utan närmare prövning av arbetskraftsförhållandena inom ifrågasvarande yrkesområde, medan ansökningar från finska medborgare behandlas som ansökningar från andra utlänningar. Av 250 ansökningar från finska medborgare blev mellan 50 och 75 avslagna under 1951.

I Finland skall i allmänhet alla utlänningar söka arbetstillstånd, och man har där icke genomfört särskilda lättnader i bestämmelserna för nordbor. Huvudregeln är att arbetstillstånd vanligtvis vägras, om arbetslöshet förekommer inom ifrågasvarande yrkesfack. Antalet avslagna ansökningar under 1951 utgjorde emellertid endast 49 av 1 240 ansökningar, och man eftersträvar att tillmötesgå ansökningar från nordbor. Detta gäller i synnerhet när man kan hänvisa till att ömsesidighet tillämpas länderna emellan. Ansökningar om arbetstillstånd från svenska medborgare beviljas sålunda så gott som utan undantag med

hänsyn till att finska medborgare är befriade från skyldighet att söka arbetstillstånd i Sverige.

Enligt norska utlänningslagen skall alla utlänningar, inklusive nordbor, före ankomsten till landet söka arbetstillstånd. Som regel meddelas dylikt tillstånd för 1 år. Efter 2 års stadigvarande vistelse i landet meddelas arbetstillstånd tills vidare (obestämd tid); dock blir tillståndet gällande endast för visst bestämt arbete och endast inom ifrågasvarande polisdistrikt. Därest vederbörande önskar arbeta inom annat yrke eller inom annat polisdistrikt skall ny ansökan ingivas. Norge har icke biträtt konventionen av den 18 november 1946 om förmedling av arbetskraft m. m. men för en liberal politik gentemot nordbor vid behandlingen av ansökningar om arbetstillstånd, i det att tillstånd som regel icke vägras såvida sökandens personliga egenskaper och förhållanden icke lägger hinder i vägen härför. Denna politik tillämpas även om kvalificerad norsk arbetskraft inom ifrågasvarande yrkesområde kan anskaffas.

Även i Sverige kräves i princip arbetstillstånd. Från och med den 15 juni 1945 är emellertid såsom tidigare nämnts danska, finska, isländska och norska medborgare ävensom statslösa f. d. medborgare i Estland, Lettland och Litauen, vilka är försedda med svenskt främ-

lingspass, undantagna från bestämmelserna om arbetstillstånd. Sverige är således det enda av de nordiska länderna, som helt upphävt bestämmelserna om arbetstillstånd i vad avser nordbor.

b) Nordbor med arbetsanställning i annat nordiskt land

I Danmark meddelades under 1951 5 210 arbetstillstånd för nordbor. Relationen mellan antalet nya tillstånd och antalet förlängningar framgår av tabell 8.

Tillförlitliga uppgifter över hur många nordbor, som har arbetsanställning i Danmark, kan icke erhållas, emedan arbetstillstånden utfärdas med en giltighetstid från 3 månader och upptill flera år, men enligt relationen mellan antalet meddelade uppehållstillstånd och antalet arbetstillstånd torde förmodligen 3—4 000 nordbor innehaft arbetstillstånd 1951. Antalet nordbor med arbete är emellertid i verkligheten något högre, eftersom svenska arbetsanställda är befriade från skyldigheten att söka arbetstillstånd.

Antalet nordbor med arbete i Finland är icke bekant, men med hänsyn till att det i Finland den 1 januari 1951 endast fanns knappt 3 000 nordbor, som hade uppehållit sig därstädes mer än 3 månader, och då antalet beviljade arbetstillstånd under 1951 var 1 191 (varav 912 förlängningar och 279 nya arbetstillstånd) torde antalet i landet arbetande

Tabell 8. Antalet meddelade arbetstillstånd i Danmark 1951.

	Nya tillstånd	Förlängda tillstånd	Sammanlagt
Finnar	109	562	671
Norrmän	440	2 633	3 073
Svenskar	153	1 313	1 466
Summa	702	4 508	5 210

nordbor icke böra sättas högre än ca 1 600.

År 1951 fanns det i Norge 6 204 nordbor, som hade uppehålls- eller arbets-tillstånd gällande tills vidare. Samma år meddelades 7 494 arbetstillstånd för nordbor, av vilka 3 761 var nya tillstånd och 3 733 förlängningar av tidigare meddelade arbetstillstånd. Eftersom arbets-tillstånd som regel ges för ett år kan man anta att sammanlagda antalet nordbor med arbetstillstånd i Norge 1951 uppgick till cirka 14 000.

Av totalantalet utläningar — i allt 118 000 — som hade arbete i Sverige den 1 januari 1952, var 85 000 eller drygt 72% befriade från skyldighet att ha arbetstillstånd, nämligen drygt 71 000 danska, finska och norska medborgare (jfr tabell 10). Härtill kommer 13 500 statslösa balter.

Då nordbo från annat nordiskt land i Sverige skall arbetsansökas genast, efter det arbetsanställning tillträtts,

medan däremot uppehållstillstånd först skall sökas efter 3 månaders vistelse i landet, kommer antalet arbetsansömda i allmänhet att vara större än antalet nordbor med uppehållstillstånd. Antalet nordbor med uppehållstillstånd har också uppskattats till ca 53 000 den 1 januari 1952, medan antalet arbetsansömda nordbor vid samma tidpunkt uppgick till ca 71 000 eller ca 18 000 mer (jfr tabell 9 och 10). De svenska siffrorna tyder på att en betydande del av de nordbor, som under senare år tagit arbetsanställning i Sverige, upphört med arbetet, innan så lång tid förflutit att de måste söka uppehållstillstånd.

Antalet nordbor, som den 1 januari 1952 hade arbete i annat nordiskt land än hemlandet, måste sålunda antas utgöra mellan 80 000 och 85 000, varav ca 18 000 arbetsansömda nordbor i Sverige, vilka icke uppehållit sig där så lång tid, att de måste ha uppehållstillstånd.

För Sverige, som är det land, där det

Tabell 9. Antalet nordbor med uppehållstillstånd i Sverige per den 1 januari under åren 1947—1952.

	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Danskar	10 383	15 637	17 799	15 928	14 643	16 442
Finnar	5 680	7 621	8 274	13 404	16 839	24 321
Norrmän	8 746	10 110	11 590	12 741	12 121	12 194
Summa	24 809	33 368	37 663	42 073	43 603	52 957

Tabell 10. Antalet arbetsansömda nordbor i Sverige per den 1 januari under åren 1947—1952.

	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Danskar	13 231	17 379	21 852	18 448	19 705	23 216
Finnar	5 793	7 409	11 492	16 006	25 494	33 721
Norrmän	8 889	9 582	12 798	13 351	13 444	14 355
Summa	27 913	34 370	46 142	47 805	58 643	71 292

största antalet nordbor från annat nordiskt land har sysselsättning, har i tabellerna 9 och 10 en sammanställning gjorts över antalet nordbor med uppehåll och arbete under åren 1947—1952.

Ökningen av antalet danskar och norrmän med uppehållstillstånd i Sverige är icke stor under denna tidsperiod (drygt 6 000 danskar och cirka 3 500 norrmän), medan däremot antalet finnar fyrdubb-lats. Förhållandet är någorlunda motsvarande i fråga om antalet arbetsan-mälda nordbor. Ökningen av antalet finnar är emellertid här ännu större.

5. Bostadsanmälningar

Vid bostadsförändringar skall befolkningen, inklusive fast bosatta utlänningar, i de fyra länderna anmäla detta till de register, som föres över hela befolkningen av andra myndigheter än polisen. Bestämmelserna rörande denna allmänna anmälningsskyldighet är olika utformade i de skilda länderna men den gemensamma utgångspunkten är dock att anmälningsskyldigheten endast inträder vid flyttning från en fast bostad till en annan. Betydelsen av denna registrering sträcker sig över en lång rad områden, berörande exempelvis beskattning, befolkningsstatistik, ransonerings-system och mycket annat. Den inhemska befolkningen har däremot som regel ingen skyldighet att lämna bostadsan-mälningar till polisen. Undantag gäller vid övernattning på hotell, pensionat och dylikt, då gästerna skall lämna upplysningar om namn etc., vilka vidarebe-fordras till polisen eller står till dess förfogande.

I fråga om utlänningar finnes i de skilda länderna en särskild anmälnings-

skyldighet till polisen. Denna anmälningsskyldighet har i främsta rummet införts för att förhindra utlänningar att uppehålla sig olagligt i länderna eller i för dem förbjudna områden. Anmälningsskyldigheten har sålunda praktiskt taget endast till syfte att trygga efterlevnaden av utlänningslagarnas bestämmelser om uppehåll, arbete, utvisning och dylikt, och har alltså samma ändamål som in- och utresekontrollkorten. Anmälningsskyldigheten har störst betydelse i fråga om utlänningar som är befriade från skyldighet att ifylla kontrollkort vid gränspasserande. I samtliga fyra länder är nordbor befriade från att behöva ifylla kontrollkort med undantag för finska medborgare i Norge och Sverige.

Anmälningsskyldigheten till polisen är utformad något olika i de skilda länderna (jfr framställningen härom i första delen av passbetänkandet s. 31—32). Här föreslog kommittén enhälligt, att anmälningsskyldigheten för medborgare i annat nordiskt land borde falla bort vid uppehåll utan vederlag i privata hem.

När en utlänning vistas så lång tid i landet, att anmälan skall göras till de sedvanliga registren, vidhålles likväl kravet att varje bostadsförändring skall an-mälas till polisen. För dessa utlänningar blir det således en dubbel anmälnings-skyldighet. Detta gäller dock ej i fråga om Norge, där polisen vidarebefordrar utlänningsars anmälningar till folkbok-föringen.

Eftersom anmälan till de sedvanliga registren sker för att en rad viktiga samhälleliga uppgifter skall tillvaratagas och då denna anmälningskyldighet gäller hela befolkningen finner kommittén

icke anledning att föreslå ändringar på detta område.

Även om man bör sträva efter att nordbor icke skall behöva anmäla sig i större utsträckning än landets egna medborgare, har kommittén för närvarande

dock icke ansett sig böra framlägga förslag om ändringar i gällande regler i fråga om bostadsanmälningar till polisen (jfr första delen av passbetänkandet s. 32).

Kommitténs synpunkter och förslag

Syftet med bestämmelserna om uppehållstillstånd kan sägas vara att hindra utlännningar, som icke är önskvärda i ett land, från att vistas där någon längre tid. De olika synpunkter, som beaktas vid tillståndsprövningen, hänför sig i stort sett dels till omständigheter av mer allmän immigrationspolitisk art och dels till utlänningsens individuella förhållanden. Dessa olika synpunkter kan man på ett smidigt sätt låta inverka på såväl frågan om tillstånd skall beviljas eller ej som ock på tillståndstidens längd. Genom tidsbegränsning av tillstånden kan utlänningsstockens storlek i landet anpassas efter vad landets förhållanden vid skilda tidpunkter anses kräva. Vidare får myndigheterna härigenom tillfälle till en med bestämda mellanrum återkommande prövning av utlänningsens önskvärdhet.

Reglerna om arbetstillstånd har till syfte att reglera tillströmningen av arbetskraft från utlandet och därmed också ge ett visst skydd åt den inhemska arbetsmarknaden. Som förut påpekats har de nordiska länderna redan antingen helt upphävt bestämmelserna om arbetstillstånd för nordbor eller praktiserar en ordning, enligt vilken arbetstillstånd i stort sett icke nekas nordbor, även om ledig inhemsk arbetskraft finnes inom vederbörande yrkesgrupp.

Denna utveckling har helt visst ägt rum under en period med gynnsamma sysselsättningsförhållanden. Även om läget skulle ändras, kan man icke i något av de nordiska länderna på allvar tänka sig att vägra uppehålls- och arbetstillstånd för nordbor, vilka under en längre tid haft arbete i vederbörande land och därvid bidragit till att avhjälpa en tidigare brist på arbetskraft — jämför för övrigt den å s. 16 nämnda konventionen av den 9 januari 1951 om ömsesidig vård åt nödställda. I en sådan ändrad situation är det rimligt att anta, att tillströmningen av ny arbetskraft — även utan reglerna om arbets- och uppehållstillstånd — kommer att avta, under förutsättning att sysselsättningsförhållandena är någorlunda likartade i länderna. Inträder den situationen, att det blir svårt att få arbete i ett eller flera av länderna men lättare i något av de andra, kommer en viss tillströmning av arbetskraft att äga rum till det land, där förhållandena är gynnsammare. En sådan utjämning av arbetskraftsförhållandena — dvs. åvägabringandet av en större arbetsmarknad — måste emellertid enligt kommitténs uppfattning anses vara en fördel såväl för det land eller de länder som har ogynnsamma arbetsmarknadsförhållanden som för de övriga. För det fall att sysselsättningsförhållandena inom enskilda yrken varierar i länderna, kommer

den fria arbetsmarknaden att skaffa möjligheter för en mer ensartad sysselsättningsgrad inom de enskilda yrkena.

Kommittén vill sålunda konstatera, att utvecklingen i Norden nu synes ha nått därhän, att upprätthållandet av allmänna immigrationspolitiska skrankor de nordiska länderna emellan bör vara ett övervunnet stadium .

När man således med hänsyn till nordbor kan konstatera, att ändamålet med bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd numera i stort sett är begränsat till att hindra en del av individuella orsaker icke önskvärda nordbor från att uppehålla sig i vederbörande grannland, kan skälen för bibehållandet av dessa regler icke anses vara särskilt starka. De allra flesta nordbor, som tagit hemvist i annat nordiskt land än hemlandet, är nämligen lojala medborgare, och det synes därför ur ovannämnda synpunkter icke vara nödvändigt, att deras rätt att uppehålla sig i vederbörande land med jämna mellanrum skall prövas av myndigheterna. En prövning bör först företagas, när sådana individuella förhållanden föreligger, att det kan ifrågasättas, om vederbörande skall få vistas i landet. Kriminella och andra uppenbart asociala nordbor kan efter denna prövning avlägsnas från landet genom utvisning. Ifråga om mindre belastade torde det vara tillfyllest med samma bestämmelser, som gäller för landets egna medborgare.

Som förut påpekats på s. 12 är det i huvudsak reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd, som kan motivera de gällande begränsningarna i passfriheten. Bortfaller skyldigheten att söka uppehålls- och arbetstillstånd finns det (jfr innehållet i kapitel I) icke någon särskild

anledning att längre upprätthålla begränsningen i passfriheten.

De inskränkningar i det fria folkutbytet mellan länderna, som infördes 1926 och 1927 som en följd av svårigheterna efter första världskriget, och vilka bestått i 25 år, kommer — trots andra världskriget och dess följder — att fullständigt upphävas, om fullständig passfrihet genomföres och reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd för nordbor upphäves.

Reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd är nära förbundna. Ett upphävande av bestämmelserna om uppehållstillstånd kommer i praktiken icke att få någon betydelse för de nordbor, som icke samtidigt befrias från att söka om arbetstillstånd. Å andra sidan kommer ett vägrat arbetstillstånd ofta att verka som ett avslag på ett uppehållstillstånd, även om avslaget endast gäller ett visst yrke.

Kommittén är av den uppfattningen, att fullständig passfrihet för nordbor bör införas och att bestämmelserna såväl om uppehållstillstånd som om arbetstillstånd bör upphävas för dessa.

Kommittén är enig om att man bör åstadkomma möjligheter för arbetskraftens helt fria vandring. Därest något eller några länder skulle hysa betänkligheter mot att avlägsna varje möjlighet att öva inflytande på den fria strömmen av arbetskraft mellan länderna, anbefaller kommittén i så fall dessa länder att samtidigt med upphävandet av arbetstillståndet ingå en konvention motsvarande den dansk-svenska konventionen av den 18 november 1946, vilken innehåller smidiga bestämmelser om förmedling av arbetskraft.

*

Särskilt yttrande av stortingsman Sven Nielsen (Norge):

”Kommitténs medlem *Sven Nielsen* kan för närvarande icke biträda punkt 2 i 'sammanfattningen' i dess nuvarande form. Han anser det emellertid som mycket önskvärt om de nu gällande be-

stämmelserna i fråga om såväl uppehålls-tillstånd som arbetstillstånd kunde upphävas såvitt angår nordbor, och han anser att kommittén bör hemställa till regeringarna i de nordiska länderna att upptaga detta spörsmål till behandling.”

F J Ä R D E K A P I T L E T

Kvarstående uppgifter

I Betänkande om Nordisk Passfrihet, Del I, uttalade kommittén följande med avseende på icke-nordbor: "Varje form av passkontroll vid de internordiska gränserna bör bortfalla och alla resande bör vara befriade från passkontroll vid gränspassage innanför området. Passkontroll av andra utlänningar än medborgare i de nordiska länderna bör äga rum vid inresa till och utresa från området."

Kommittén utfäste sig att återkomma med en utredning rörande utformningen av en fullt utbyggd passfrihet, enligt vilken även icke nordiska medborgare fritas från passkontroll vid de internordiska gränserna. Kommittén, som icke hunnit avsluta sitt arbete, har emellertid redan nu kommit till följande resultat på grundval av den pågående tekniska undersökningen:

1. En förutsättning för ett upphävande av passkontrollen för icke-nordbor vid de inre nordiska gränserna är att de deltagande länderna tillämpar viseringsvång i samma omfattning. Mellan Dan-

mark, Norge och Sverige är skiljaktigheterna i detta avseende redan nu ytterst ringa.

2. En sådan ordning utesluter icke att varje deltagarland även i fortsättningen meddelar visering gällande endast för landet ifråga. En fördel skulle dock vara om en likartad tillämpning skedde av bestämmelserna om meddelande av viseringar.

3. Gemensamma regler bör skapas om den tid under vilken viseringsfri icke-nordbo kan uppehålla sig i det nordiska området utan uppehållstillstånd.

4. Ordningen förutsätter en viss koordinering av bestämmelserna om avvissning och utvisning och att överenskomelse träffas om behandlingen av icke-nordbor, vilka man önskar utvisa eller förpassa, samt beträffande statslösa, flyktingar och andra, som icke kan avlägsnas från området.

5. Kontrollen av icke-nordbor bör samordnas i viss utsträckning.

Kommittén fortsätter sitt arbete på detta område.

Sammanfattning

I Betänkande om Nordisk Passfrihet, Del I, uttalade kommittén, att "målet bör vara, att medborgarna i de nordiska länderna blir befriade från passlegitimation icke blott vid gränspasserandet utan även utan tidsbegränsning under uppehåll i andra nordiska länder." Kommittén framhöll därjämte att "medborgare i de nordiska länderna bör befrias från att söka uppehållstillstånd i dessa länder, varigenom det fria folkutbyte, som härskade mellan länderna före 1917, återinföres". Kommittén uttalade vidare det önskemålet, att man skulle komma så långt att bestämmelserna om arbetstillstånd slopades för nordbor i fråga om lönat arbete i annat nordiskt land.

Kommittén har efter ingående prövning av förutsättningarna för genomförandet av de sålunda uppställda målen kommit fram till följande förslag:

Stockholm den 9 januari 1953.

Hans Hedtoft

Niels Elgaard

Einar P. Foss

Helge Madsen

Oluf Steen

/ Hans P. Gotrik

Olavi Kajala

Uuno Hannula

Eino Kilpi

Yrjö Soini

Bruno Suviranta

Ebba Östenson

/ Tarvo Horn

Hj. Larsen

Hans Borgen

Paul Ingebretsen

Håkon Johnsen

Sven Nielsen

/ Alf Gunström

Rolf Edberg

Leif Cassel

J. F. Grym

Filip Kristensson

Olof Pålsson

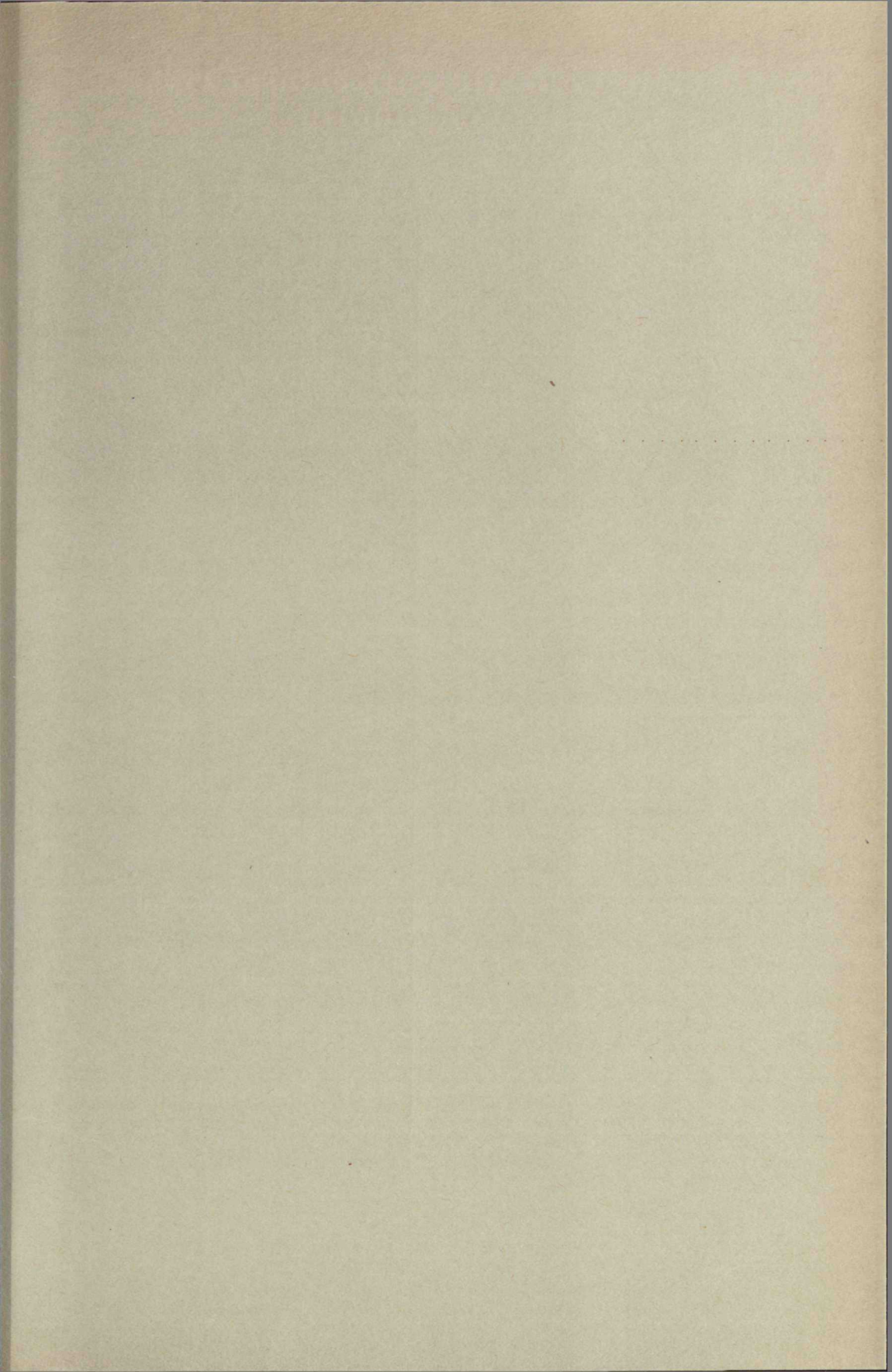
/ Sten Aminoff

1. Medborgarna i de nordiska länderna bör fritas från skyldigheten att efter viss tid i annat nordiskt land (tre månader) söka uppehållstillstånd.

2. Medborgarna i de nordiska länderna bör fritas från skyldigheten att söka arbetstillstånd då de tar arbete i annat nordiskt land än hemlandet.

3. I och med att dessa tillståndskrav slopas bör medborgarna i de nordiska länderna befrias från passlegitimation utan tidsbegränsning under uppehåll i annat nordiskt land.

Kommittén har funnit att ett genomförande av dessa förslag i de flesta fall kan ske i administrativ ordning. I några fall kräves dock lagändring i en viss utsträckning. Kommittén uttalar därför den förhoppningen att dessa förslag skall kunna förverkligas utan tidsutdräkt.



Statens offentliga utredningar 1953

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Valkretsar vid fullmäktigeval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsittutrednings betänkande. 4. [1]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande med förslag till fiskeristadga m. m. [2]
Betänkande med förslag till åtgärder för stödjande av hästavels
m. m. [3]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.
Nordisk Passfrihet. Betänkande nr 4 [4]