



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952: 4
UTRIKESDEPARTEMENTET



NORDISK PASSFRIHET

(Del I. Passfriheten för nordbor)

BETÄNKANDE NR 1

AVGIVET AV

NORDISKA PARLAMENTARISKA KOMMITTÉN
FÖR FRIARE SAMFÄRDSSEL M. M.

S T O C K H O L M

1 9 5 2

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

- | | |
|---|---|
| 1. 1949 års uppördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppördsförfarandet. Heggström. 457 s. F1. | 3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 99 s. C. |
| 2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummesson. 212 s. F1. | 4. Nordisk passfrihet. Del I. Passfriheten för nordbor. Beckman. 38 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.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952: 4
UTRIKESDEPARTEMENTET



NORDISK PASSFRIJHET

(Del I. Passfriheten för nordbor)

BETÄNKANDE NR 1

AVGIVET AV

NORDISKA PARLAMENTARISKA KOMMITTÉN

FÖR FRIARE SAMFÄRDSSEL M. M.

STOCKHOLM 1952

K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI

[152 52]



NORDISK PÄSTRETT

(Del I. Fästlsten för nordbor)

BETÄNKANDE NR 1

AVGIVET ÅR

NORDISKA PARLAMENTARIKA KOMMITTÉN

FÖR ERHÅRE BÄNDRIGT M. M.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Skrivelse till Konungen	5
Inledning	7
Kap. I. Historisk översikt beträffande passvånget i de nordiska länderna..	9
Kap. II. Legitimationstvånget vid de internordiska gränserna.....	11
A. Den internordiska trafikens omfattning	12
B. De nuvarande passbestämmelserna	15
C. Utövändet och effekten av den internordiska passkontrollen ...	17
Passkontrollen för nordbor.....	17
Inresespärren	18
Avvisning	19
Utvisning och förpassning	21
Utresespärren	22
Effekten av in- och utresekontrollen.....	23
Kap. III. Olika möjligheter till förenkling av pass- och legitimationsskyldigheten	24
Kap. IV. Nordisk passfrihet	25
A. Passfriheten för nordbor.....	27
Passfrihetens giltighet	27
Avvisning	30
Utvisning och förpassning	30
Bostadsanmälan m. m.	31
B. Kontrollen över icke nordbor.....	32
Kontrollens allmänna karaktär	32
Återtagande av flyktingar, statslösa etc.	33
C. Passet som grundval för valutakontroll	35
Kap. V. Upphävande av passfrihetsöverenskommelsen.....	36
Särskilda yttranden	36
Sammanfattning	37

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

37	Sammanfattning
36	Särskilda uttalanden
36	Kap. V. Uppboend av postdirektörens kommission
35	C. Post som grundlag för telegrafverksamheten
33	A. Postens betydelse för samhället etc.
32	Kontrollens allmänna karakteristika
31	B. Kontrollen öfver telegrafverksamheten
31	Posttjänstemännens ansvar
30	Utbildning och förpassning
30	Utbildning
27	Fasselaktens betydelse
27	A. Fasselakten för postverket
25	Kap. IV. Nödvändighet af postverket
24	Kap. III. Öfrens betydelse för förbindelse- och telegrafverksamheten
23	Bifogelsernas betydelse för telegrafverksamheten
22	Utbildning
21	Utbildning och förpassning
19	A. Utbildning
18	Fasselaktens betydelse
17	Fasselaktens betydelse för telegrafverksamheten
17	C. Fördelningen af telegrafverksamheten af telegrafverksamheten
15	B. De uttalandens betydelse för telegrafverksamheten
13	A. Den internationella telegrafverksamhetens betydelse
11	Kap. II. Telegrafverksamheten vid de internationella telegrafverksamheterna
9	Kap. I. Historisk öfversikt öfver telegrafverksamheten i de nordiska länderna
7	Inledning
7	Särskilda uttalanden

TILL KONUNGEN

Genom beslut den 6 juli 1951 förordnade Kungl. Maj:t chefredaktören, ledamoten av riksdagens andra kammare R. F. Edberg; hemmansägaren, ledamoten av riksdagens första kammare P. O. Pålsson; bankofullmäktigen,

ledamoten av riksdagens andra kammare G. F. N. Kristensson samt lantbrukaren, ledamoten av riksdagens första kammare L. D. Cassel till svenska ledamöter av den internordiska parlamentariska kommitté, som senare antagit namnet den nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m. Samtidigt utsågs Edberg till svensk gruppordförande. Med stöd av Kungl. Maj:ts beslut den 6 november 1951 förordnade ministern för utrikes ärendena fr. o. m. den 1 januari 1952 kronojägaren, ledamoten av riksdagens första kammare J. F. Grym till ytterligare svensk ledamot av kommittén.

Till sekreterare åt den svenska gruppen av kommittén utsåg ministern för utrikes ärendena den 6 juli 1951 enligt bemyndigande samma dag t. f. andre sekreteraren i utrikesdepartementet S. G. Aminoff.

Efter det att kommittén, bestående av sammanlagt tjugoen ledamöter från Danmark, Finland, Norge och Sverige, utarbetat första delen av ett gemensamt, likalydande betänkande med förslag till införande av en nordisk passfrihet får den svenska gruppen av kommittén härmed överlämna den svenska texten till detsamma. De danska, finska och norska grupperna av kommittén överlämna samtidigt betänkandet till sina uppdragsgivare.

Den här överlämnade första delen av betänkandet innehåller förslag, som kommittén anser bör kunna genomföras redan till sommaren 1952. Kommittén har för avsikt att senare innevarande år avlämna en andra del av betänkandet med förslag rörande införande av en fullt utbyggd nordisk passfrihet.

Underdånigst

ROLF EDBERG

LEIF CASSEL

J. F. GRYM

FILIP KRISTENSSON

OLOF PÅLSSON

/ Sten Aminoff

Oslo den 9 januari 1952.

Inledning.

Tanken på en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda möjligheterna att skapa ytterligare lättnader i samfärdseln mellan de nordiska länderna och att på olika sätt främja ett friare umgänge mellan dessa länders folk väcktes under våren 1951 av medlemmar i de danska och svenska riksdagarna och i det norska stortinget.

I Danmark upptogs frågan i folketinget genom en interpellation, som det socialdemokratiska partiets ledare, förutvarande statsministern Hans Hedtoft, riktade till utrikesministern. I sitt svar den 24 januari 1951 uttalade utrikesministern, att danska regeringen var villig att medverka till utseendet av en kommitté för det ifrågavarande ändamålet.

För Norges vidkommande blev spørsmålet behandlat av stortingets presidium, som i ett utlåtande till stortinget föreslog, att Norge skulle deltaga i kommittén. Presidiets förslag bifölls av stortinget den 9 maj 1951.

I Sverige avgavs en motion i saken i riksdagens andra kammare den 19 januari 1951. Undertecknare av motionen var förutom initiativtagaren, herr Edberg, jämväl ledarna för de fyra stora riksdagsgrupperna i kammaren. Utrikesutskottet tillstyrkte förslaget i ett utlåtande den 13 mars 1951 och riksdagen fattade sedermera beslut i enlighet därmed.

Efter samråd mellan de danska, norska och svenska regeringarna riktades sedermera förfrågningar till isländska och finska regeringarna, huruvida dessa länder önskade deltaga i en nordisk parlamentarisk kommitté av ifrågavarande slag. Isländska regeringen meddelade i slutet av juli 1951 efter att ha behandlat hänvändelsen, att den önskade deltaga i kommittén och finska regeringen lämnade ett positivt svar i mitten av september.

Som medlemmar i kommittén ha deltagit:

från *Danmark*: förutvarande statsministern, folketingsman Hans Hedtoft, dansk gruppordförande; förutvarande trafikministern, folketingsman Niels Elgaard; medlemmen i landstinget, civilingeniör Einar P. Foss; folketingsmannen Oluf Steen; folketingsmannen, direktör Kn. Tholstrup; (medlemmen i landstinget, polismästare A. M. Bjerre samt folketingsmannen, folkskollärare Helge Madsen; de två sistnämnda som suppleanter för folketingsmännen Elgaard och Tholstrup).

från *Finland*: stadsdirektören Olavi Kajala, finsk gruppordförande; landshövdingen Uno Hannula; riksdagsmannen, redaktör Eino Kilpi; verkställande direktören Yrjö Soini; professorn Bruno Suviranta samt riksdagsledamoten, filosofie magister, fru Ebba Östenson;

från *Norge*: stortingsmannen, f. d. stationsmästare Hj. Larsen, norsk gruppordförande; stortingsmannen, skattedirektör Paul Ingebretsen, vice grupp-

ordförande; stortingsmannen, lagerarbetare Håkon Johnsen; stortingsmannen, major Sven Nielsen; stortingsmannen, lantbrukare Hans Borgen.

Då stortingsman Hans Borgen efter mötet i Göteborg på grund av andra offentliga uppdrag icke deltagit i kommitténs möten har dennes suppleant, stortingsmannen, landsfiskal Halvor Bunkholt närvarit i hans ställe. Dessutom har en av de utnämnda suppleanterna i kommittén, stortingsmannen, tull-distriktchefen Bernh. Berthelsen deltagit som sakkunnig medlem vid kommitténs behandling av tullproblemet

samt från *Sverige*: ledamoten av riksdagens andra kammare, chefredaktör Rolf Edberg, svensk gruppordförande; ledamoten av riksdagens första kammare, hemmansägare P. O. Pålsson; ledamoten av riksdagens andra kammare, bankofullmäktige G. F. N. Kristensson, ledamoten av riksdagens första kammare, lantbrukare L. D. Cassel samt ledamoten av riksdagens första kammare, kronojägare J. F. Grym;

Island har icke utsett några medlemmar i kommittén, men har vid plenarsammanträdena i Köpenhamn och Oslo varit representerat av en observatör chargé d'affaires Jon Krabbe resp. chargé d'affaires Haraldur Krøyer.

Som sekreterare åt de nationella grupperna ha tjänstgjort: för Danmark kontorchefen i finansministeriet Hans P. Gøtrik, för Finland byråsekreteraren i utrikesministeriet Åke Frey, för Norge förste sekreteraren i stortingets kontor Alf Gunstrøm samt för Sverige t. f. andre sekreteraren i utrikesdepartementet Sten Aminoff.

Kommittén har sammanträtt den 20—22 september 1951 i Göteborg, den 8—10 november 1951 i Köpenhamn samt den 7—9 januari 1952 i Oslo. Därutöver ha ordförandena och sekreterarna i de nationella grupperna sammanträtt ett flertal gånger.

Kommitténs arbetsuppgifter ha uppdelats i olika avsnitt. Såsom det första resultatet av verksamheten framlägges härmed ett förslag om införande av en *nordisk passfrihet*.

Kommittén har vidare för avsikt att inom snar framtid avgiva:

1) Betänkande rörande upphävande eller förenkling av tullvisitationen mellan de nordiska länderna beträffande *resande* och deras *handbagage*.

2) Betänkande rörande *resevaluta*.

Förslaget om införande av *nordisk passfrihet* innefattar åtgärder av två slag, nämligen dels sådana, som kunna genomföras utan mer omfattande lagändringar eller arrangemang av administrativ eller teknisk art, och dels sådana, som fordra sådan förberedelse. Den första gruppen av åtgärder bör enligt kommitténs mening genomföras omgående och i så rask takt att de kunna lätta resesvårigheterna redan till sommaren 1952. Beträffande den närmare tekniska utformningen av den andra gruppen av åtgärder har kommittén för avsikt att framlägga betänkande senare under innevarande år med sikte på att kommitténs förslag skall kunna genomföras till efterföljande sommar.

Kap. I. Historisk översikt beträffande passtvänet i de nordiska länderna.

Under 1800-talet fram till århundradets mitt gällde i större delen av Europa den ordningen, att icke blott utlänningar, som reste in i de skilda länderna, utan även i länderna bosatta personer, som företogo resor inom resp. land, skulle inneha pass. Passtväng existerade sålunda mestadels för såväl inrikes som utrikes resor.

Allteftersom kommunikationsmedlen utvecklades och resandetrafi ken därmed ökades kom emellertid det gällande passtvänet att framstå som allt mera hinderligt för samfärdseln. Redan 1846 hade man i Danmark upphävt passtvänet vid inrikes resor. I Norge och Sverige avskaffades passtvänet helt och hållet år 1860 såväl för norrmän och svenskar som för utlänningar i övrigt. 1862 infördes i Danmark passfrihet för utlänningar hemmahörande i Norge, Sverige och Storbritannien. Samtidigt upphävdes skyldigheten för danskarna själva att vara försedda med pass på resor till utlandet. 1875 infördes full passfrihet även i Danmark. I danska utlänningslagen av år 1875 heter det uttryckligen »att skyldigheten att vid ankomsten till landet vara försedd med resepass upphäves». Även i Finland rådde sedan mitten av 1800-talet full passfrihet.

Från senare delen av 1800-talet och fram till första världskriget rådde ett tillstånd, då man fritt kunde resa från land till land i hela Europa med undantag för Ryssland. Någon plikt för utlänningar att söka uppehålls- och arbetstillstånd existerade icke. Detta tillstånd kom snart att betraktas som så naturligt för den västerländska världen, att en återgång till det tidigare passtvänet i de allra flesta länder tedde sig närmast otänkbart.¹

Under trycket av de onormala förhållanden, som det första världskriget skapade, sågo sig de nordiska länderna nödsakade att — om än långsamt och tvekande — återinföra legitimationsskyldighet för utlänningar. År 1914 infördes i Finland och år 1917 i Danmark, Norge och Sverige på grund av krigsutvecklingen som en extraordinär åtgärd passtväng med i viss utsträckning åtföljande viseringsskyldighet. Efter kriget slopades visserligen viseringsplikten successivt vis à vis flertalet länder, men passkyldigheten upprätthölls i huvudsak; det som tillfälligt avsedda tenderade att bli stadigvarande.

Medan under första världskriget ordnings- och säkerhetssynpunkterna varit avgörande för pass- och viseringsskyldighetens upprätthållande trädde från

¹ Betecknande var sålunda hur en svensk regeringsproposition av år 1914 som något självklart slog fast: »Emellertid kan det ju icke komma ifråga att i vårt land såsom en för normala förhållanden gällande ordning återinföra det för mer än ett halvt århundrade sedan avskaffade passtvänet». Lagrådet instämde och talade i sitt yttrande om »det passtväng, från vilket man en gång frigjort sig och vars återinförande för normala förhållanden väl icke kan på allvar ifrågasättas». 13 år senare, då 1927 års svenska utlänningslag framlades, talade lagrådet om 1914 års lag som »härörande från ett förgånget högre kulturskede».

och med början av 20-talet skyddet för den inhemska arbetskraften gentemot arbetslöshet i förgrunden. Den främsta orsaken härtill var den sociala oro och den arbetslöshet, som följde i det första världskrigets spår, samtidigt som Amerikas Förenta Stater skärpte sin invandringspolitik. Man var emellertid i de enskilda länderna överens om att, när förhållandena bleve bättre, ompröva nödvändigheten av passtvängets bibehållande.

1928 föreslog den dåvarande norske statsministern Joh. Ludw. Mowinckel, att mellan Danmark, Norge och Sverige en överenskommelse skulle träffas om att upphäva passtvänget mellan de tre länderna, så att trafiken dem emellan kunde försiggå utan någon som helst passkontroll oavsett de resandes nationalitet. Resandekontrollen skulle uteslutande försiggå vid inresa till det gemensamma passterritoriet från andra länder. Från dansk och svensk sida förklarade man sig villig att upptaga förslaget till behandling. Det eftersträlvade resultatet kom emellertid icke till stånd. I stället träffades år 1929 i Stockholm ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, enligt vilket passet för medborgare i de fem länderna vid internordiska resor kunde ersättas med ett nordiskt resekort. Detta kort utfärdades i Danmark och Sverige förutom av polismyndigheterna även av postkontoren och i Finland och Norge enbart av polismyndigheterna. Resekortet, som kostade ett obetydligt belopp, hade en giltighetstid på 6 månader, var icke försett med innehavarens fotografi och kunde icke förlängas.

Följande år, 1930, togs mellan Danmark och Sverige ytterligare ett steg i riktning mot ett friare resesamkväm genom ett avtal, varigenom fullständig legitimationsfrihet infördes för danska, finska, isländska, norska och svenska medborgare vid direkt trafik mellan Danmark och Sverige över ett antal hamnar företrädesvis vid Öresund. Året därpå utsträcktes denna legitimationsfrihet till rutten Fredrikshamn—Göteborg. Översteg vistelsetiden i grannlandet tre månader upphörde emellertid legitimationsfriheten. Med denna inskränkning var sålunda resetrafiken mellan Danmark och Sverige under 30-talet fri för nordbor. Mellan de övriga nordiska länderna förenklades legitimationsplikten genom det lätt åtkomliga nordiska resekortet. Särskilda lättnader gällde dessutom för befolkningen vid den norsk-svenska gränsen.

I ett betänkande avgivet av de svenska sakkunniga, som 1936 tillkallades för revision av utlänningslagen, påtalades vissa svårigheter som systemet med den s. k. skandinavängången medfört för kontroll av icke-nordiska resande i Öresundstrafiken. Legitimationsfriheten hade emellertid, uttalades det, vunnit hävd som en fast institution; det kunde icke komma ifråga att återinföra passtvänget mellan Danmark och Sverige. Även tanken på ett enklare legitimationskort blev avvisad. Frånsett det ringa värdet ur kontrollsynpunkt av en sådan handling, ansågs den tidsutdräkt för de resande, som skulle uppstå i samband med granskningen av dylika kort, komma att medföra ett väsentligt avbräck i öresundstrafiken. De påtalade svårigheterna

blevo för övrigt i det väsentliga lösta genom det å sid 33 omtalade avtalet mellan Danmark och Sverige rörande återtagande av vissa olovligen inresta personer (emigranter, statslösa o. dyl.).

Vid krigsutbrottet hösten 1939 enades man om att de nordiska resekorterna skulle vara försedda med fotografi. Giltighetstiden utsträcktes samtidigt till ett år. I och med att kriget överfördes till Norden avskaffades resekorterna successivt och såväl pass- som viseringstvång infördes mellan de nordiska länderna.

Efter kriget har viseringstvånget gradvis upphävts. På hösten 1945 återinfördes viseringsfrihet för medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige. Omkring årsskiftet 1949—50 upphävdes viseringsskyldigheten också för Finlands del i förhållande till övriga nordiska länder.

Frågan om införande av en ny mera kvalificerad typ av nordiskt resekort har vid flera tillfällen efter kriget diskuterats. Överläggningarna ha emellertid icke lett till något resultat. Ännu snart 7 år efter det andra världskrigets slut gäller alltjämt tvånget att förete giltigt pass vid resa från det ena nordiska landet till det andra.

Kap. II. Legitimationstvånget vid de internordiska gränserna.

Den nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel m. m. har i enlighet med sitt av regeringarna resp. parlamenten givna uppdrag bl. a. ställts inför uppgiften att undersöka förutsättningarna för att lätta på det nuvarande passtvånget mellan de nordiska länderna. Kommittén har därvid varit medveten om att en utbredd opinion inom de nordiska länderna skulle välkomna ett undanröjande av de för samfärdseln hinderliga gränsformaliteter, som ursprungligen tillkommit till följd av onormala förhållanden. De samstämmiga och samtidiga aktioner i de danska, norska och svenska parlamenten, som ledde till kommitténs tillkomst, har kommittén också måst uppfatta som en önskan från de lagstiftande församlingarnas sida om väsentliga lättnader och förenklingar i samfärdseln mellan de nordiska länderna. Att de lättnader på detta område, som låter sig genomföras, skulle ha ett betydande praktiskt värde står ställt utanför varje diskussion. Därtill kommer emellertid också det stora psykologiska värde av vad som kan uppfattas som en akt av god nordisk vilja. Utifrån denna allmänna grundsyn har kommittén redan från början kommit att ställa sig frågan: *Finns det över huvud taget några tvingande skäl att upprätthålla legitimationsskyldigheten i någon som helst form vid de internordiska gränserna?* Innan kommittén går att närmare penetrera denna fråga, finner den emellertid angeläget att något belysa den internordiska trafikens omfattning under de senaste åren.

A. Den internordiska trafikens omfattning.

Resefrekvensen till de nordiska länderna utläses måhända bäst av efterföljande statistik beträffande antalet utlänningars resor till Danmark, Finland, Norge och Sverige under tidsperioden 1946—1950. Några uppgifter beträffande antalet utresor ha ej medtagits, enär dessa siffror i stort sett motsvara antalet inresande.

Tabell 1. Utlänningars inresor till Danmark 1946—1950.

	1946	1947	1948	1949	1950
Finnar	4 714	7 319	10 744	16 043	36 768
Islänningar	146	404	185	333	1 499
Norrmän	62 650	99 328	135 235	214 476	195 983
Svenskar	499 869	590 916	740 599	874 908	983 612
Summa nordbor	567 379	697 967	886 763	1 105 760	1 217 862
Övriga utlänningar ¹	68 118	314 828	354 900	335 583	390 894
Totala antalet utlänningar.....	635 497	1 012 795	1 241 663	1 441 343	1 608 756

¹ Häri icke inberäknat inresor av sydslesvigbor.

Tabell 2. Utlänningars inresor till Finland 1946—1950.

	1946	1947	1948	1949	1950
Danskar	2 038	3 647	3 751	5 695	5 689
Norrmän	812	2 082	2 360	3 773	4 922
Svenskar	17 219	26 102	29 048	33 655	39 266
Summa nordbor	20 069	31 831	35 159	43 123	49 877
Övriga utlänningar	4 011	8 683	11 177	14 347	16 091
Totala antalet utlänningar.....	24 080	40 514	46 336	57 470	65 968

Tabell 3. Utlänningars inresor till Norge 1946—1950.

	1946	1947	1948	1949	1950
Danskar	49 990	87 262	92 767	78 091	91 479
Finnar	1 297	2 685	3 677	6 935	14 655
Islänningar och Färöbor.....	1 000	580	681	1 138	1 201
Svenskar	106 822	148 272	196 488	226 539	343 271
Summa nordbor	159 109	238 799	293 613	312 703	450 606
Övriga utlänningar ¹	35 092	64 527	67 231	77 351	83 209
Totala antalet utlänningar.....	194 201	303 326	360 844	390 054	533 815

¹ I dessa uppgifter medräknas även ett mindre antal nordiska medborgare, som anlänt med flyg.

Tabell 4. Utlänningars inresor till Sverige 1947—1950.

	1947	1948	1949	1950
Danskar	710 558	902 215	1 198 382	1 114 801
Finnar	52 230	82 818	99 199	143 358
Islänningar	3 439	2 972	3 972	2 958
Norrmän	592 856	595 954	759 174	711 350
Summa nordbor.....	1 359 083	1 583 959	2 060 727	1 972 467
Övriga utlänningar	155 442	154 275	170 968	193 397
Totala antalet utlänningar	1 514 525	1 738 234	2 231 695	2 165 864

Det mest iögonfallande draget i det föreliggande siffermaterialet är att antalet inresor företagna av nordbor för samtliga nordiska länders del utgör den avgjort största delen av samtliga inresor. Enligt de senast tillgängliga siffrorna utgjorde antalet inresor företagna av nordbor för Danmarks och Finlands vidkommande ca 75 %, för Norges vidkommande ca 85 % och för Sveriges drygt 90 % av totalantalet inresor. 1950 företogs nära 2 000 000 inresor av nordbor till Sverige (bortsett från svenskarna) men knappt 200 000 av andra utlänningar. I Danmark företogs under samma tid ca 1,2 miljoner inresor av nordbor (bortsett från danskarna) och icke fullt 400 000 andra inresor. Motsvarande siffror var för Finlands vidkommande 50 000 resp. 16 000 och för Norges vidkommande ca 450 000 resp. 83 000.

Tabellerna visa vidare, att det nordiska reselivet under åren efter andra världskriget ökat starkt. Antalet inresta nordbor i Danmark har sålunda mer än fördubblats från 1946 till 1950, medan antalet för Norges vidkommande tredubblats. För Sveriges vidkommande har antalet inresta nordbor, som redan 1947 var ca 1,3 miljoner, ökats till i det närmaste 2 miljoner 1950. Sammanlagt företogs av nordbor under 1950 ungefärligen 3,7 miljoner inresor till andra nordiska länder. För övriga utlänningar var antalet inresor till de nordiska länderna 1950 knappt 700 000, vilket alltså betyder, att antalet nordiska medborgares inresor voro drygt fem gånger flera. Då de resande vid varje gränspassage i regel underkastas passkontroll i såväl utrese- som inreselandet och då de angivna siffrorna icke medtaga personer, som inresa till eller utresa från sitt eget hemland, får den anförda siffran på 3,7 miljoner tre- à fyradubblas, innan man kommer fram till siffran för antalet passgranskningar, som den internordiska resetraffiken under det bestående kontrollsystemet gav anledning till under år 1950.

Det må dock i detta sammanhang nämnas, att i tabellerna 1—4 även medtagits de nordbor, som inrest från andra länder än de nordiska. För Danmark såsom genomreseland till och från den europeiska kontinenten har detta

Tabell 5. Antal inresor i Danmark av finska, norska och svenska medborgare under år 1950.

Inreseort	Finnar	Norrmän	Svenskar	Summa
Köpenhamn	14 498	31 761	381 113	427 372
Kastrup flygfält.....	4 208	10 970	25 179	40 357
Helsingör	3 965	60 975	411 282	476 222
Fredrikshamn	506	18 464	29 595	48 565
Hirsthals.....	15	8 178	93	8 286
Summa	23 192	130 348	847 262	1 000 802
Padborg	4 306	16 884	53 339	74 529
Kruså	8 820	46 470	77 921	133 211
Esbjerg	397	532	1 793	2 722
Andra inreseorter	53	1 749	3 297	5 099
Summa	13 576	65 635	136 350	215 561
Summa samtliga inresor.....	36 768	195 983	983 612	1 216 363

en icke oväsentlig betydelse men ändrar dock icke helhetsbilden. Tabell 5 visar sålunda, att mer än 80 % av de nordiska inresorna till Danmark ägt rum över platser (Köpenhamn, Helsingör, Fredrikshamn och Hirsthals) dit resandeströmmen från nordiska länder helt dominerar.

Den internordiska trafikens kanalisering över sjö- och landgränser torde belysas av vidstående statistik (tab. 5—7) från ett antal större danska och svenska passkontrollorter, över vilka den övervägande delen av trafiken äger rum. De statistiska uppgifterna från motliggande finska och norska passkontroller motsvara i huvudsak de danska och svenska och i anledning härav synes det onödigt att medtaga dessa uppgifter. En rätt betydande direkt internordisk trafik förekommer även mellan Danmark och Norge medan den direkta trafiken mellan Danmark och Finland är ganska obetydlig, vilket även gäller den direkta finsk-norska trafiken.

Tabell 6. Av nordbor företagna inresor i Sverige år 1947 över de större passkontrollerna.

Passkontroll	Danskar	Finnar	Islänningar	Norrmän	Summa nordbor utom svenskar
Malmö hamn och Bulltofta flygfält	364 208	3 434	1 502	9 431	378 575
Hälsingborg	275 709	616	794	31 148	308 267
Svinesund.....	4 133	32	12	105 280	109 457
Mon och Charlottenberg.....	16 955	2 166	374	102 390	121 885
Storlien	382	66	12	14 828	15 283
Haparanda	312	4 279	—	218	4 809
Stockholm (Skeppsbron samt Bromma flygfält).....	4 706	37 119	3 113	3 972	48 910

Tabell 7. Av nordbor företagna inresor i Sverige år 1950 över de större passkontrollerna.

Passkontroll	Danskar	Finnar	Islän- ningar	Norrmän	Summa nordbor utom svenskar	Svenskar
Malmö hamn och Bull- tofta flygfält.....	520 886	12 401	1 423	13 116	547 826	386 266
Hälsingborg	488 970	4 097	792	58 043	551 902	361 720
Svinesund	11 414	458	29	97 125	109 026	ej uppg.
Mon och Charlottenberg.	21 111	4 115	365	134 732	160 323	56 759
Storlien	544	485	1	16 919	17 949	12 551
Haparanda	227	18 609	1	516	19 353	ej uppg.
Stockholm (Skeppsbron samt Bromma flygfält)	7 635	86 201	159	4 945	98 940	45 955

Man finner, att en mycket betydande del av resandetrafiken mellan de nordiska länderna försiggår över ett fåtal gränskontrollorter. Av tabell 5 framgår, att under 1950 drygt 900 000 av de ca 1,2 miljoner företagna inresorna av nordbor (bortsett från danskar och islänningar) till Danmark skett via Köpenhamn och Helsingör. Tabell 7 visar på motsvarande sätt, att av de under 1950 till Sverige företagna inresorna av nordbor på sammanlagt knappt 2 miljoner (bortsett från svenskarna) ca 550 000 personer inreste över Malmö-Bulltofta, ca 550 000 över Hälsingborg, ca 110 000 över Svinesund, ca 160 000 över Mon-Charlottenberg samt ca 100 000 över Stockholm. Detta betyder, att ungefär 1,5 miljoner av de till Sverige inresta nordborna inpasserat över dessa fem gränskontrollorter.

Den dansk-norska trafiken fördelas, som framgår av tabellerna 5—7, mellan direkta båt- och flygförbindelser och transittrafik genom Sverige. Det norsk-svenska reseutbytet försiggår över en mängd gränstationer bland vilka Svinesundsbron fått en allt mera ökad betydelse.

Trafiken mellan Finland och Sverige koncentreras huvudsakligen till båt- och flyglinjerna mellan vissa orter i Finland och Stockholm samt över Torneå och Haparanda. Det må härvid framhållas, att den mycket omfattande lokala gränstrafiken i Tornedalen (under 1951 ca 280 000 inresande och ca 270 000 utresande enbart på den 13 mil långa sträckan Haparanda—Pello) ej redovisas i denna statistik.

B. De nuvarande passbestämmelserna.

Av tabell 8 (sid 16) framgår, att man i Danmark, Finland, Norge och Sverige under perioden 1946—1950 årligen utfärdat sammanlagt 600 000—700 000 pass.

Tabell 8.

År	Antalet utfärdade pass i				Summa
	Danmark	Finland	Norge (inkl. passförlängningar)	Sverige	
1946	ca 180 000	32 673	142 700	245 000	600 373
1947	187 827	41 609	204 600	203 000	637 036
1948	195 461	63 365	162 600	212 000	633 426
1949	222 570	61 331	195 300	222 000	701 201
1950	216 832	70 444	190 200	207 000	684 476

I Danmark och Norge utfärdas passen av de lokala polismyndigheterna, medan i Finland och Sverige länsstyrelserna i regel äro passmyndigheter. Då det under alla förhållanden fordras, att den passökande personen underskriver passet, måste denne många gånger företaga en icke obetydlig resa för att få passet utställt. Ofta måste den passökande personligen avlämna de dokument, på grundval av vilka passet utställs, varför han icke sällan måste företaga dubbla resor för att erhålla sitt pass. Särskilt för befolkningen på landsbygden kan detta ofta vara förenat med avsevärd tidsförlust.

Utställandet av pass brukar i de länder, där lokala polismyndigheter äro passmyndigheter, i regel taga endast två à tre dagar. I Finland och Sverige kan passutställandet taga en vecka—tio dagar; under turistsäsong kan väntetiden bli ännu längre.

Priset för erhållandet av pass varierar i de olika länderna. Avgifterna äro för närvarande följande.

Danmark: 5 danska kronor. Giltighetstid fem år.

Finland: pass giltigt högst $\frac{1}{2}$ år 1 800 finska mark, pass giltigt $\frac{1}{2}$ till högst 1 år 3 500 finska mark, pass giltigt 1 till högst 5 år 5 500 finska mark (100 finska mark = ca 2.27 sv. kr.).

Norge: 5 norska kronor. Giltighetstid 2—3 år. Kan förlängas 2 år åt gången. Förlängning av giltighetstiden av norskt pass till 5 år är förutsedd.

Sverige: nordiskt pass 5 svenska kronor; internationellt pass 13 svenska kronor. Giltighetstid i båda fallen 5 år.

Dessutom tillkommer kostnader och besvär för anskaffande av fotografi samt intyg av olika slag.

Det är rimligt att antaga, att pass i betydande omfattning utställs till personer som uteslutande utnyttja dem till resor inom de nordiska länderna. Ett upphävande av passtvänet i den internordiska trafiken skulle därför medföra en stark nedgång i antalet utfärdade pass i de nordiska länderna och en motsvarande lättnad i de passutställande myndigheternas arbete förutom de väsentliga fördelar, som skulle vinnas för resenärerna.

C. Utöandet och effekten av den internordiska passkontrollen.

Av tabellerna 5—7 (s. 14—15) framgår, att den mycket omfattande internordiska resetrafiken är starkt koncentrerad till relativt få gränsstationer. Detta har till följd att passkontrollen därstädes ofta måste medföra stora förseningar och besvärigheter för de resande även om passkontrollanterna söka genomföra passkontrollen så snabbt och smidigt som möjligt och oavsett om man — som fallet är i den dansk-svenska trafiken — i huvudsak nöjer sig med en enkel passtämpling för varje gränspassage. Resetrafiken vid vissa gränsstationer är tidvis av en sådan omfattning, att det icke är praktiskt möjligt att genomföra en effektiv passkontroll. Trots detta är det icke ovanligt, att passkontrollen kan ta från $\frac{1}{2}$ upp till $\frac{3}{4}$ timme vid färjornas ankomst till Köpenhamn eller Malmö. Det är vidare bekant, att passkontroll och andra gränsformaliteter vid passerandet av landsvägsbron över Svinesund mellan Sverige och Norge kunna försena resandeströmmen därstädes med upp till 1 timme och mera.

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla, att gränskontrollföreskrifterna allmänt sett äro en naturlig följd av staternas särskilda skyddsintressen. I och med att man i de nordiska länderna under de senaste decennierna i allt högre grad genomfört lika sociala och andra medborgerliga rättigheter för andra nordiska staters medborgare har personkontrollen för nordbor vid gränserna mellan länderna mist mycket av sin allmänna betydelse och i allt större utsträckning kommit att avse enbart brottslingar och asociala element.

Den internordiska passkontrollens huvudsakliga uppgift har således kommit att bliva att förhindra icke önskvärda personer tillträde till landet samt att tillse att vissa av det egna landets medborgare icke avviker ur landet. För det övervägande antalet resande och särskilt för nordbor har passkontrollen praktiskt taget inget annat syfte än att konstatera den legitima gränspassagen. I detta syfte har kommittén funnit det angeläget att närmare granska hur passkontrollen rent praktiskt funktionerar och vilken effekt den har.

Kommittén har därvid kommit att ställa sig frågan om något rimligt förhållande verkligen råder mellan det besvär, som denna kontroll av de nordiska resenärerna vållar, och det syfte, som densamma avser att fylla.

Passkontrollen för nordbor.

Passkontrollanterna ha vid såväl in- som utresa först och främst att granska att vederbörande resenär är försedd med pass. Vidare att passet är giltigt och försedd med fotografi, som föreställer resanden, samt att passet i övrigt överensstämmer med gällande föreskrifter.

Förutom denna allmänna kontroll skall passkontrollanterna övervaka att

de personer, som söka resa in i länderna, ej äro att betrakta som icke önskvärda. Denna särskilda kontroll utövas till stor del med ledning av spärrförteckningar över personer, för vilka in- eller utreseförbud gäller. Personer, som stå upptagna i spärregistret eller som av annan särskild anledning icke böra tillåtas inkomma, skola enligt reglerna omedelbart avvisas.

Inresepärren.

Spärregistrens (utvisningslistornas) sammansättning vid given tidpunkt under senare halvåret 1951 i de skilda länderna utläsas av tabell 9.

Tabell 9.

Land	Totalantalet spärrade utlänningar	Därav totalantalet nordbor	Därav				Totalantalet spärrar för nordbor meddelade
			danskar	finnar	norrmän	svenskar	
Danmark	14 000	ca 5 000 ¹	—	ca 500 ¹	ca 1 200 ¹	ca 3 300 ¹	efter 1/1 1930 ca 1 800
Finland	446	43	14	—	4	25	—
Norge	7 706	6 456	640	455	—	5 350	efter 1928 956
Sverige	5 800	3 700	1 360	1 045	1 295	—	efter 1939 ca 2 300

¹ Talen bygga på en stickprovsundersökning av utvisningslistorna.

Sammanlagda antalet spärrade nordbor i de fyra länderna d. v. s. huvudsakligen personer, som tidigare utvisats eller i Finland och Sverige även förpassats, uppgår till ca 15 000. Denna siffra bör emellertid reduceras betydligt.

Enligt de olika ländernas lagstiftningar ha utvisningsbeslut ingen preskriptionstid. Detsamma gäller för Sveriges vidkommande inreseförbud meddelat i förbindelse med förpassning. Härav följer bl. a. att de danska, norska och svenska spärregistren innehålla inreseförbud ända från seklets början. Redan som följd härav kan det antagas att många av de i spärregistren upptagna personerna sedan länge äro döda. Dylika förbud kunna icke upphävas annat än efter personlig ansökan till och beslut av regeringen eller i vissa fall av utlänningsmyndigheterna.

Vidare ha många av de personer, som förpassats, d. v. s. i regel sådana, som förvägrats förlängt uppehållstillstånd, ej begått handlingar av den art, att de under längre tid borde förhindras förnyad inresa till resp. länder. Ofta äro brotten eller förseelserna, som förorsakat att vederbörande erhållit förbud att återvända till resp. land, t. o. m. av föga graverande natur.

Av de ca 1 800 danska utvisningsbesluten, som meddelats för nordbor efter

1929, kan en väsentlig del anses vara utan betydelse. De *finska* spärrmeddelandena äro alla av efterkrigsdatum. Av de 43 spärrade nordborna uppgivas endast ca 25 vara aktuella. Av de *norska* spärrmeddelandena ha ca 950 meddelats för nordbor efter 1928. Antalet aktuella fall torde icke överstiga 800. Antalet aktuella *svenska* spärrmeddelanden för nordbor överstiger knappast 1 800 personer.

I enlighet med det förda resonemanget finns det således betydligt mindre än 5 000 inreseförbud, vilka kunna betraktas som aktuella. Det visar sig sålunda att det är en mycket begränsad krets av personer, som passkontrollen på detta område tar sikte på.

Avvisning.

Med avvisning förstås i stort sett, att en person vid gränsen hindras inresa eller inom kort tid efter inresa avföres från landet. Beslut om avvisning är i allmänhet ett resultat av passkontrollens verksamhet att förhindra icke önskvärda utläningar att komma in i resp. land.

Av tabellerna 10—12 framgår, att antalet avvisade nordbor varit ytterligt ringa under de senaste åren sett i förhållande till den totala resandefrafiken. År 1950 avvisades 4 nordiska medborgare från Finland, ca 540 från Norge och 795 från Sverige samt 347 vid de största danska passkontrollerna för trafik till och från de andra nordiska länderna.

Tabell 10. I Danmark meddelade avvisningsbeslut vid passkontrollerna Kastrup, Köpenhamn, Helsingör och Fredrikshamn.

År	Medborgare			Totala antalet avvisade nordbor
	finska	norska	svenska	
1947	15	2	75	92
1948	4	3	79	86
1949	6	3	62	71
1950	55	16	276	347

Tabell 11. I Finland meddelade avvisningsbeslut.

År	Medborgare			Totala antalet avvisade nordbor
	danska	norska	svenska	
1947	2	1	—	3
1948	3	1	1	5
1949	2	2	1	5
1950	4	—	—	4

Tabell 12. I Sverige meddelade avvsningsbeslut.

År	Medborgare			Totala antalet avvisade nordbor
	danska	finska	norska	
1947	121	583	105	809
1948	260	526	84	870
1949	468	406	76	950
1950	525	232	38	795

I Norge föres ingen central statistik över avvisade personer. Uppskattningsvis antager man, att ca 600 personer avvisas årligen och att ca 90 % av dessa äro nordbor.

Avvsningsbestämmelserna tillämpas icke blott på förbrytare utan användes även beträffande en hel del andra resande såsom medellösa, berusade, personer utan pass etc.

Vid en närmare granskning av avvsningsstatistiken i Danmark och Sverige (jämför tabellerna 13 och 14) finner man, att antalet avvsnningar under de senaste åren stigit vid passkontrollerna i Köpenhamn och i Malmö beträffande grannstatens medborgare. Under 1950 var antalet avvisade svenskar i Köpenhamn 165 eller nära hälften av totala antalet avvisade nordbor. I Malmö var antalet avvisade danskar 471 eller betydligt över hälften av totala antalet

Tabell 13. Antalet avvsnningar i passkontrollen i Köpenhamn.

År	Avvsnningar i Köpenhamn				Totala antalet avvisade nordbor vid passkontrollerna i Köpenhamn, Kastrup, Helsingör och Fredrikshamn
	finnar	norrmän	svenskar	totalt	
1947	3	—	50	53	92
1948	4	1	38	43	86
1949	5	1	31	37	71
1950	38	10	165	213	347

Tabell 14. Antalet avvsnningar i passkontrollen i Malmö.

År	Avvsnningar i Malmö				Totala antalet avvisade nordbor i Sverige
	danskar	finnar	norrmän	totalt	
1947	53	—	4	57	809
1948	128	10	6	144	870
1949	371	19	7	397	950
1950	471	37	8	516	796

meddelade avvsningsbeslut för nordbor i Sverige. Stigningen i antalet avvsningsbeslut, som meddelats i Köpenhamn och i Malmö, synes bero på särskilda lokala förhållanden. I övrigt kan man konstatera en allmän nedgång i antalet avvsningar.

Sammanlagda antalet avvsningar av nordbor var 1950 i förhållande till den internordiska reseströmmen (ca 3,7 milj. inresor) endast 0,05 %.

Utvisning och förpassning.

Förutom möjligheterna att vid gränsen förhindra en icke önskvärd utlänning att komma in i ett land (avvsnings) ha myndigheterna möjligheter att efter utlänningens ankomst avlägsna vederbörande ur riket. Formerna för sådant avlägsnande ha utvecklats olika i de skilda nordiska länderna. De åtgärder det här är fråga om ha dock den gemensamma innebörden, att myndigheterna tillse att utlänningen självmant eller genom myndigheternas försorg lämnar landet.

Som tidigare antytts bruka de utlänningar, som utvisats (i Finland och Sverige även förpassats), i regel uppföras i vederbörande lands förteckningar över för inresa spärrade personer. Huvuddelen av de personer, som spärras för återresa till vederbörande land, utgöras av utvisade eller förpassade, vilka sålunda bildar basen för spärrförteckningarna.

Av tabellerna 15—17 framgår, att sammanlagda antalet av myndigheterna avlägsnade nordbor i de nordiska länderna, vilket för övrigt är utomordentligt lågt, minskat under de senaste åren. År 1950 var antalet i Danmark 77,

Tabell 15. I Danmark utvisade och enligt strafflag utdömda finska, isländska, norska och svenska medborgare.

År	Medborgare				Totala antalet utvisade och utdömda nordbor
	finska	isländska	norska	svenska	
1947	20	—	32	30	82
1948	10	—	43	26	79
1949	10	—	38	30	78
1950	15	—	30	32	77

Tabell 16. I Finland utvisade och förpassade danska, norska och svenska medborgare.

År	Medborgare			Totala antalet utvisade och förpassade nordbor
	danska	norska	svenska	
1947	—	—	—	—
1948	—	—	1	1
1949	1	1	3	5
1950	4	2	1	7

Tabell 17. I Sverige utvisade danska, norska och finska medborgare samt beträffande dessa medborgare meddelade förpassningsbeslut.

År	Medborgare			Totala antalet utvisade och förpassade nordbor
	danska	finska	norska	
1947	179	87	81	347
1948	238	177	72	487
1949	252	116	109	477
1950	133	83	63	279

i Finland 7 och i Sverige 279. I Norge föres ingen central statistik över ur landet avlägsnade personer. Man uppskattar dock det årliga antalet utvisade utlänningar till ungefär 75, av vilka ca 90 % utgöres av nordbor.

Utresespärren.

Vart och ett av de nordiska länderna utövar för närvarande en passkontroll av personer, som resa ut ur landet. Man verkställer därvid liksom vid inresan främst en allmän kontroll av passen etc. Dessutom söker man övervaka att vederbörande icke återfinnes i förteckningar över personer, vilka av en eller annan orsak ej äga resa ut ur landet. I dessa spärrförteckningar återfinnas de personer — både egna medborgare och utlänningar — som efterlysas i polisunderrättelserna; vidare personer, som ha erhållit avflyttningsförbud på grund av underhållsskyldighet eller vilka fått passen indragna m. m. Tabell 18 belyser utresespärrarnas nuvarande ungefärliga sammansättning vid given tidpunkt under senare halvåret 1951.

Tabell 18.

	L a n d		
	Finland	Norge	Sverige
Totalantalet spärrade personer:.....	ca 4 700	2 000	1 610
Därav:			
1. Antalet efterlysta i polisunderrättelser eller motsvarande.....	4 432	723	949
2. Antalet avflyttningsförbud.....	237	1 277	345
3. Antalet reseförbud.....			4
4. Antalet indragna pass.....			192

¹ Därav cirka 900 emigrationsförbud.

Av denna tabell framgår, att antalet för utresa spärrade personer i de nordiska länderna är förhållandevis mycket ringa ca 4 700 i Finland, 2 000 i Norge samt 1 610 i Sverige. I Danmark antages förhållandet vara motsvarande.

Den största delen av de spärrade personerna utgöras av dem, som äro efterlysta i vederbörande lands polisunderrättelser eller för Finlands vidkommande ca 4 450, för Norges vidkommande ca 700 samt beträffande Sverige ca 950 personer.

Antalet spärrade personer på grund av att passen indragits eller tillbakahållits torde vara obetydligt (i Sverige 192 återkallade pass). Det är här oftast fråga om personer, som stå under åtal, övervakning etc. och vilka kunna befaras rymma ur landet. Sedan 1945 har det i Norge varit en del utreseförbud i samband med »landssvikuppöret».

Passkontrollerna söka även i den utsträckning, som det är möjligt, övervaka att förfalskade pass ej begagnas. I anledning härav sker en viss kontroll över att förkomna pass ej begagnas av oberättigade personer.

Effekten av in- och utresekontrollen.

Av det föregående har framgått, att den krets av nordbor, som kontrollen tar sikte på, är mycket begränsad. Beträffande medborgarna i de nordiska länderna är därför den nuvarande passkontrollens värde synnerligen problematiskt och på det hela taget helt obetydligt sett i förhållande till resandef trafikens storlek, till den betydande administrativa apparat, på vilken kontrollen bygger, samt det besvär, som vållas de resande.

Som tidigare redovisats ha sålunda antalet avvisingar vid de internordiska gränserna under senare år varit ytterst ringa. Under år 1950 avvysade passkontrollen i de nordiska länderna ca 1 700 nordbor motsvarande ungefär en person på 2 175 inresor. Av dessa avvisingar har mer än hälften ägt rum i gränstrafiken mellan Danmark och Sverige, huvudsakligen vid passkontrollerna i Köpenhamn och Malmö.

Kommittén önskar i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att man av det redovisade statistiska materialet icke kan utläsa, i vilken utsträckning passkontrollen faktiskt förmår lösa sina givna uppgifter. Eftersom kontrollen av de enskilda personerna vid starkt trafikerade gränspassageställen måste genomföras på några få sekunder, är det många gånger ogörligt för den tjänstgörande kontrollpersonalen att närmare undersöka om de resande finnas uppförda i spärrförteckningarna etc. Det har också visat sig att en del personer, som av någon anledning bort avvisas, slunkit igenom passkontrollen. Dessutom föreligger möjligheter att icke önskvärda personer kunna taga sig in vid sidan av kontrollställena.

Till ytterligare belysning av passkontrollens ringa effekt kan exempelvis anföras, att passkontrollerna på Kastrup samt i Köpenhamn, Helsingör och Fredrikshamn år 1950 endast anhållit sammanlagt 63 personer, av vilka 48 voro danskar, 3 svenskar, 4 finnar samt 8 övriga utlänningar. Sammanlagt har under tiden 1947—1950 eller under loppet av fyra år passkontrollen vid de

fyra största inreseorterna från Norge och Sverige till Danmark endast anhållit sammanlagt 22 svenska, norska och finska resande.

Ehuru kommittén är medveten om, att passtvangen med de åtföljande in- och utresekontrollerna för nordbor kan ha en viss preventiv effekt beträffande mindre önskvärda personers resor till annat nordiskt land — något som emellertid icke får överdrivas — är kommittén dock enig om att värdet av passtvangens upprätthållande långt ifrån uppväger de olägenheter och den indirekta förlust, som kontrollen åsamkar den stora kretsen laglydiga resande. Genom att avskaffa detta vittgående pass- och kontrollsystem skapar man dessutom möjligheter till en värdefull intensifiering av umgänget folken emellan.

Kap. III. Olika möjligheter till förenkling av pass- och legitimationsskyldigheten.

Av det föregående har framgått, att kommittén är enig i uppfattningen, att det för närvarande gällande systemet med passtvang särskilt för nordiska medborgare i de skilda länderna är onödigt omständligt och dyrbart för såväl stat som enskilda. Den praktiska nytta myndigheterna ha av passtvangens upprätthållande står ingalunda i proportion till systemets betydande olägenheter för resenärerna.

Kommittén har övervägt olika tänkbara alternativ till det nuvarande systemet med passtvangen vid de internordiska gränserna för nordiska medborgare.

Bland enklare legitimationshandlingar, som eventuellt skulle kunna ersätta passet, märkes det nordiska resekortet.

Ett dylikt kort infördes, som tidigare nämnts, år 1929 efter ömsesidiga överenskommelser mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Kortet var emellertid varken försett med innehavarens fotografi eller signalement och dess värde som legitimationshandling var därför ytterligt ringa. Kommittén är enig om att ett återinförande av ett dylikt nordiskt resekort som ersättning för pass ej tjänar något förnuftigt syfte.

År 1946 utarbetades i Sverige ett förslag om ett nytt nordiskt resekort. Frågan om införande av detta kort dryftades 1947 och 1948 mellan de skandinaviska länderna utan att emellertid leda till något resultat. Detta nya nordiska resekort skulle vara giltigt under ett år för resor inom de skandinaviska länderna och betinga ett pris av en krona. Det skulle vara försett med innehavarens egenhändiga namnteckning, välliknande fotografi samt vissa signalement. Lokal polismyndighet skulle vara behörig att utfärda sådant nordiskt resekort, sedan sökanden genom åldersbetyg eller annat intyg styrkt sin identitet och sedan för polismyndigheten känd, trovärdig person intygat, att det

till ansökan bifogade fotografiet föreställde den sökande. Kortet skulle dessutom vara försett med utrymme för stämpling.

Ett nordiskt resekort av den föreslagna typen skulle enligt kommitténs uppfattning närmast kunna betraktas som ett pass i ny förklädnad. Kommittén avvisar därför tanken på införande av ett sådant legitimationskort.

Den tanken har vidare övervägts inom kommittén, om andra existerande handlingar, såsom körkort, personkort, postens identitetskort, frikort vid järnvägarna etc. skulle kunna godtagas såsom identitetsbevis vid gränserna. Då dylika handlingar emellertid icke äro gemensamma i de nordiska länderna och då därjämte dessas värde som legitimationsdokument äro i hög grad varierande, anser sig kommittén icke kunna rekommendera införandet av en förenkling i legitimationstvangen vid gränserna genom att godkänna dylika handlingar som passlegitimation.

Kommittén har även diskuterat olika former för eventuell ytterligare förenkling av den bestående passkontrollen.

Efter andra världskriget ha avtal träffats mellan danska och svenska polismyndigheter om att danska medborgare, som resa till Sverige, icke skola få passet stämplat av danska myndigheter vid utresan ur eller tillbakaresan till Danmark. Passet stämplas blott av de svenska myndigheterna vid inresan till och utresan från Sverige. För svenska medborgare gälla motsvarande regler vid resa till Danmark.

Man skulle kunna utbygga detta avtalssystem ytterligare på så sätt, att man exempelvis i utreselandet icke företoge någon utresekontroll utan förlade såväl utresekontrollen från det ena landet som inresekontroll till det andra landet i inreselandet. Man skulle därigenom uppnå, att det blott bleve fråga om en passkontroll för de resande i stället för de nuvarande två.

En annan möjlighet till förenkling av passkontrollen vore att införa en ordning, enligt vilken nordbor fritoges från passtämplingen vid de internordiska gränserna. De skulle dock vara i besittning av pass och uppvisa detsamma.

Ovannämnda medel till lättnader i legitimationsskyldigheten för nordbor vid de internordiska gränserna medföra enligt kommittén icke så vittgående förenklingar, som anses önskvärda.

Kap. IV. Nordisk passfrihet.

På grundval av det tidigare redovisade materialet samt de undersökningar kommittén och dess nationella grupper i övrigt företagit, har kommittén kommit till den uppfattningen, att den enklaste och enda tillfredsställande lösningen av det föreliggande problemet är att återinföra den fullständiga legitimationsfrihet vid gränserna, som rådde före första världskriget.

Med en fullständig passfrihet förstår kommittén ett system, enligt vilket varje form av legitimationskontroll bortfaller vid de inre nordiska gränserna. Alla resande skola sålunda vara befriade från passkontroll vid gränspassagera inom detta nordiska område.

Medborgarna i de nordiska länderna skola dessutom kunna resa inom hela området utan att medföra pass. De skola även kunna uppehålla sig utan tidsbegränsning i de andra nordiska länderna.

Passkontrollen för personer, som icke äro medborgare i de nordiska länderna, skall äga rum vid inresan till eller utresan ur området.

På så sätt kommer för nordbor ett avgörande steg att tagas i riktning mot ett fullständigt fritt folkutbyte. Samtidigt kommer hela Norden ur turist- och reselivets synpunkt att bilda en enhet.

Kommittén har emellertid funnit, att de skilda länderna vid införandet av den fullständiga passfriheten måste företaga lagändringar, som fordra parlamentsbehandling, samt en rad omfattande administrativa åtgärder. Behandlingen av ett så vittgående förslag torde icke kunna ske så snabbt, att det blir möjligt att helt realisera passfriheten redan till sommaren 1952.

Kommittén har i anledning härav dryftat frågan, om det icke skulle vara möjligt att omedelbart förverkliga en mer begränsad passfrihet, för vars genomförande i varje fall ej kräves några mer omfattande lagändringar, och där- efter fortsätta arbetet på att genomföra den fullt utbyggda passfriheten. Resultatet av denna undersökning har blivit att kommittén kommit till uppfattningen, att en till nordbor begränsad passfrihet omedelbart kan genomföras huvudsakligen i administrativ ordning i de enskilda länderna.

Under åberopande av att kommittén finner det vara av avgörande betydelse, att lättnader snarast genomföras i det nordiska resesamkvämet, föreslår kommittén enhälligt regeringarna i de nordiska länderna att särskilt med tanke på den kommande sommartrafiken och som ett inledande steg mot den fulla passfriheten snarast genomföra sådana lättnader,

att medborgarna i de nordiska länderna fritages från pass- eller annan legitimationskontroll vid gränspassagera mellan de nordiska länderna.

Intill dess att den fullständiga passfriheten kan bli genomförd skulle sålunda personer, som icke äro medborgare i de nordiska länderna, underkastas passkontroll av de enskilda ländernas passmyndigheter vid gränspassagera.

Kommittén har för avsikt, att under senare delen av innevarande år framlägga förslag beträffande den tekniska utformningen av den fullt utbyggda passfriheten, enligt vilken även icke nordiska medborgare fritages från passkontroll vid de internordiska gränserna.

A. Passfriheten för nordbor

Kommittén anser sig sålunda kunna fastslå, att det är praktiskt genomförbart att omedelbart fritaga nordbor från

- 1) att behöva legitimera sig vid gränserna mellan de nordiska länderna med pass eller annat legitimationsbevis;
- 2) att vara försedda med pass eller liknande under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet.

Den stora praktiska betydelsen av en sådan åtgärd för den internordiska resetraffiken framgår av de tidigare (s. 13) lämnade upplysningarna, enligt vilka 75 % eller mer av de till de nordiska länderna under år 1950 företagna inresorna ha företagits av nordbor.

Som närmare påpekas i det följande kommer det av praktiska skäl att vara ändamålsenligt att tillsvidare begränsa giltighetstiden av passfriheten utan att detta emellertid kommer att betyda någon väsentlig inskränkning i den rörelsefrihet inom Norden, som man önskar tillförsäkra de nordiska ländernas medborgare.

Passfrihetens giltighet.

Såväl i danska som i finska och svenska utlänningslagstiftningarna är det bestämt, att utlänningar icke utan särskilt uppehållstillstånd äga uppehålla sig i ifrågavarande land utöver tre månader. Enligt utlänningslagen i Norge är motsvarande tid två månader. Bliur vistelsen av längre varaktighet än den ovan angivna skall varje utlänning, även medborgare från andra nordiska länder, hänvända sig till myndigheterna för att erhålla det erforderliga uppehållstillståndet.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd böra ses som ett led i kontrollen över de utlänningar, som under längre tid vistas i resp. land. Genom systemet kan utlänningsstockens storlek på grund av tillståndens tidsbegränsning snabbt anpassas efter vad landets förhållanden vid skilda tidpunkter kräva.

Som förhållandena utvecklats sig vägras uppehållstillstånd för nordbor sällan i de nordiska länderna och händer det någon enstaka gång är det vanligtvis fråga om ansökningar från kriminellt belastade eller asociala personer.

Beträffande medborgarna i de nordiska länderna har den nuvarande passkontrollen vid gränserna haft den främsta betydelsen därigenom, att man i och med passtämplingen åstadkommit ett klart och otvetydigt bevis på var och när vederbörande rest in i, resp. ut ur landet. Man har med stor säkerhet kunnat fastslå om en utlänning sökt uppehålls- eller i förekommande fall arbetstillstånd i rätt tid.

I och med att legitimationsfrihet införes för nordbor i trafiken mellan de nordiska länderna upphör emellertid möjligheten för de nationella myndigheterna vid de internordiska gränserna att verkställa en datumstämpling i

passen vid nordbors in- och utresa. Därmed ger man avkall på ett enkelt och effektivt sätt att fastställa tidpunkten, då uppehållstillstånd skall sökas. Tidpunkten för inresan kan emellertid fastställas på många andra sätt exempelvis genom hotellens och pensionatens bostadsanmälningar, genom uppgifter från arbetsgivaren etc. samt genom samarbete mellan ländernas polismyndigheter, genom vilka det, om så är nödvändigt, bör vara möjligt att få reda på när vederbörande flyttade från sin tidigare bostad i hemlandet.

Kommittén har kommit till uppfattningen, att det knappast för något av de nordiska länderna skulle behöva vålla några betänkligheter att eftergiva kravet på uppehållstillstånd för nordbor. Ett upphävande av föreskrifterna om uppehållstillstånd skulle bilda ett värdefullt och mycket betydelsefullt led i utbyggnaden av ett fritt folkutbyte i Norden.

Kommittén är därför enig om att föreskrifterna om uppehållstillstånd för nordbor borde upphävas i de skilda länderna.

Spörsmålet innefattar emellertid en rad relativt komplicerade lagtekniska problem, vilket gör att upphävandet av uppehållsföreskrifterna i de skilda länderna knappast kan genomföras omedelbart. Det kräves nämligen en närmare undersökning, innan man kan avgöra, i vilken omfattning upphävandet av bestämmelser om uppehållstillstånd nödvändiggör en revision av gällande lagar och förordningar beträffande exempelvis rätten att driva näring, skattskyldighet, in- och utförsel av främmande valuta, värnplikt, rätt till åtnjutande av sociala förmåner, medborgarrätt etc. Med hänsyn härtill synes det kommittén ej möjligt att som ett led i den första etappen av passfrihetens införande rekommendera en frihet från att inneha pass för nordbor i annat nordiskt land under längre tid än den uppehållstillståndsfria tiden, d. v. s. tre månader i Danmark, Finland och Sverige och två månader i Norge. Upphållstillstånden införas nämligen av praktiska skäl i passen.

Av nedanstående tabeller (19—22) framgår hur många nordbor, som ha uppehålls- (och arbets-) tillstånd i annat nordiskt land än hemlandet. Det framgår, att det i Danmark den 25 november 1951 rörde sig om cirka 8 700 personer, i Finland den 1 januari 1950 om cirka 2 300 personer, i Norge den 1 januari 1951 om cirka 17 000 personer samt i Sverige den 1 januari 1951 om cirka 43 700 personer. Man torde enligt de angivna siffrorna kunna beräkna sammanlagda antalet nordbor med uppehållstillstånd i annat nordiskt land än hemlandet till mellan 70- och 80 000.

Tabell 19. Utlänningar med uppehålls- och arbetstillstånd i Danmark.

År	Finnar	Islänningar	Norr-män	Svenskar	Totala antalet nordbor	Övriga utlänningar	Totala antalet utlänningar
Maj 1940	188	—	1 779	6 624	8 591	20 041	28 632
10 jan. 1947	827	—	4 502	5 546	10 875	22 492	33 367
25 nov. 1951	778	227	3 353	4 346	8 704	21 084	29 788

Tabell 20. Utlänningar med uppehållstillstånd i Finland.

År	Danskar	Norr-män	Svenskar	Totala antalet nordbor	Övriga utlänningar	Totala antalet utlänningar
1946 1/1	388	218	1 891	2 497	7 293	9 790
1947 1/1	403	212	1 863	2 478	7 718	10 196
1948 1/1	434	230	1 827	2 491	7 888	10 379
1949 1/1	444	210	1 845	2 499	7 456	9 955
1950 1/1	428	187	1 717	2 332	6 221	8 553

Tabell 21. Utlänningar med uppehålls- och/eller arbetstillstånd i Norge.

År	Danskar	Finnar	Islänningar	Svenskar	Totala antalet nordbor	Övriga utlänningar	Totala antalet utlänningar
1951 1/1	5 975	672	250	10 181	17 078 ¹	8 661	25 739

¹ Därav arbetstillstånd cirka 10 000.

Tabell 22. Utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige.

År	Danskar	Finnar	Islänningar	Norr-män	Totala antalet nordbor	Övriga utlänningar	Totala antalet utlänningar
1946 1/1	2 729	6 293	179	4 537	13 738	44 907	58 645
1947 1/1	10 383	5 680	191	8 746	25 000	47 046	72 046
1948 1/1	15 637	7 621	173	10 110	33 541	50 757	84 298
1949 1/1	17 799	8 274	132	11 590	37 795	54 889	92 684
1950 1/1	15 928	13 404	117	12 741	42 190	52 823	95 013
1951 1/1	14 643	16 839	96	12 121	43 699	55 889	99 588

Huvuddelen av de resande i den internordiska trafiken är otvivelaktigt semesterresenärer, affärsmän och andra personer på kortvariga resor, för vilka en passfrihet, som är begränsad till tre månader (Norge två månader), kommer att vara fullt tillräcklig.

Som ett provisorium och i avvaktan på, att den fullt utbyggda passfriheten blir genomförd, torde den föreslagna ordningen därför kunna godtagas.

Kommittén önskar uttala, att den principiellt finner det önskvärt att man en gång kan komma så långt i utbyggnaden av det nordiska samarbetet, att det icke blir nödvändigt för medborgare i ett nordiskt land att inneha *arbets-tillstånd* för att kunna taga lönat arbete i annat nordiskt land.

Som huvudregel gäller för närvarande, att nordbo, innan han börjar lönat arbete i annat nordiskt land, skall inneha arbetstillstånd. Befrielse från skyldighet att inneha arbetstillstånd för lönat arbete föreligger dock för närvarande i Danmark för svenska medborgare samt i Sverige för danska, finska, isländska och norska medborgare. Det bör dock framhållas, att ett system med arbetstillstånd torde kunna upprätthållas, även om man uppger kravet på uppehållstillstånd.

Avvisning.

Bestämmelserna om avvisning äro i viss utsträckning olika utformade i de nordiska länderna. Kommittén finner icke anledning att föreslå ett avskaffande av avvisningsinstitutet, men är naturligtvis icke blind för att införandet av passfrihet för nordbor medför att avvisningsmöjligheterna i praktiken icke kan användas i samma utsträckning som hittills.

Medan möjligheterna till avvisning på grundval av en persons passlegitimation bortfaller, kommer polisen vid gränsen fortfarande att kunna avvisa sådana förbrytare och utvisade, som polisen känner, och andra, som på grund av sitt uppträdande etc., böra avvisas. Möjligheterna att fastaga grövre brottslingar vid gränsen torde otvivelaktigt kunna ökas väsentligen genom en ytterligare utbyggnad av det bestående samarbetet mellan ländernas polismyndigheter.

Utvisning och förpassning.

Till grund för avvisning ligger ofta ett tidigare meddelat utvisnings- eller förpassningsbeslut. Av samma skäl, som angivits ovan beträffande avvisning, torde möjligheterna i de enskilda länderna att vid gränserna förhindra sådana nordbor, som utvisats eller förpassats och vilka erhållit förbud att återresa till vederbörande land, minskas.

Å andra sidan bör framhållas, att ett upphävande av passkontrollen vid gränserna icke i princip berör utvisnings- och förpassningsinstitutet. En medmedborgare i ett nordiskt land, som utvisats (förpassats) från annat nordiskt land, kommer även i fortsättningen icke att ha lov att inresa till det land, från vilket han utvisats (förpassats). Reser han oaktat detta in i landet, begär han därigenom en otillåten handling, som kan medföra straff och förnyad

utvisning. Oavsett upphävandet av passkontrollen för nordbor kommer det i fortsättningen att vara möjligt att med hjälp av straff och förnyad utvisning avhålla utvisade (förpassade) nordbor från att resa tillbaka till de länder, från vilka de utvisats (förpassats). Man kan i detta sammanhang hänvisa till att utvisningsbestämmelser funnos och användes i betydande utsträckning under en period före första världskriget, då full passfrihet rådde.

Som kommittén har visat på s. 18—19 finns det i de gällande spärrelistorna uppfört ett mycket stort antal nordbor, som utvisats för så lång tid sedan, att utvisningarna numera kan anses vara utan varje polisiärt intresse.

Kommittén föreslår därför, att spärrelisteckningarna för inresa revideras i syfte att utrensa ur listorna alla beslut om utvisningar etc., som numera kan anses vara utan intresse.

Bostadsanmälan m. m.

I Danmark, Finland, Norge och Sverige utgöra de gällande föreskrifterna om bostadsanmälan ett viktigt led i den inre utlänningskontrollen.

Syftet med bestämmelserna om bostadsanmälan är att utöva kontroll över att utlänning icke vistas i resp. land utan uppehållstillstånd eller utanför för honom tillåtet område i landet. Vidare avses att bereda myndigheterna kännedom om var en utlänning befinner sig, om man skulle önska komma i förbindelse med honom. Såvitt angår de utläningar — i främsta rum nordbor — vilka icke äro skyldiga att vid inresan till resp. land lämna inreseuppgifter, utgöra bostadsanmälningar den huvudsakliga grund, på vilken man lokalt och centralt baserar sin utlänningskontroll.

Enligt de danska bestämmelserna skall anmälan äga rum var gång en utlänning byter bostad. Anmälningsskyldigheten åvilar värden, när utläningen flyttar in i hotell eller motsvarande. Då utläningen erhåller bostad hos privatperson, åligger anmälningsskyldigheten såväl bostadsupplåtaren som utläningen.

I den finska utlänningsförordningen föreskrives anmälningsskyldighet för såväl bostadsupplåtaren som utläningen själv vid ombyte av bostad.

I Norge fullgör utlänning, som kommer till hotell, pensionat eller liknande, sin anmälningsskyldighet genom att fylla i hotellformulär, som hotellet (pensionatet o. s. v.) sänder till polisen. Upplåter privatperson bostad åt utlänning, åligger det bostadsupplåtaren att meddela polisen därom. Det åligger även bostadsupplåtaren att meddela polisen, om utläningen byter bostad. Söker eller erhåller utlänning förvärsarbete eller uppehåller han sig i landet mer än 2 månader, har han skyldighet att meddela detta till polisen. Varje flyttning meddelas till polisen, som anmäler detta vidare till folkregistret.

Enligt den svenska utlänningslagstiftningen är envar enskild person, som upplåter bostad åt utlänning, skyldig att skriftligen anmäla detta. Motsva-

rande anmälningsskyldighet åligger enligt en särskild författning innehavare av hotell och pensionat.

Föreskrifterna om bostadsanmälan synes i de enskilda nordiska länderna vara i huvudsak lika utformade för alla utlänningar, oavsett om det är mer eller mindre angeläget, att utlänningen ifråga är underkastad kontroll. En uppmjukning av bostadsanmälningsskyldigheten för nordbor synes i hög grad önskvärd. I fråga om tillfälliga bostadsupplåtelser utan vederlag — exempelvis vid besök hos släktingar och vänner — torde det med all sannolikhet för närvarande förhålla sig så, att anmälan underlåtes i ett förhållandevis stort antal fall. Ofta sker denna underlåtenhet på grund av okunnighet eller glömska. Ett beivrande från myndigheternas sida av förseelse beträffande denna anmälningsskyldighet har av praktiska skäl endast kunnat ske i mycket ringa utsträckning. Följden härav har blivit, att föreskrifterna i dessa avseenden ej tillfyllest efterlevas av allmänheten och att respekten för bestämmelserna, därest man överhuvudtaget känner till dem, blivit undergrävd.

Kommittén har kommit till den enhälliga uppfattningen, att bostadsanmälningsskyldigheten för medborgare i annat nordiskt land bör falla bort vid uppehåll utan vederlag i privata hem. Detta förefaller kommittén så mycket mindre betänkligt som det är kommittén bekant, att den inre utlänningskontrollen av nordbor i det väsentliga bör kunna baseras på arbetsanmälningar och hotellregister etc. i förening med det intima och goda polisiära samarbete, som i olika former redan är för handen mellan de nordiska länderna. — Anmärkas må, att kommittén därmed icke tar ställning till bostadsanmälningstvånget för övriga utlänningar.

B. Kontrollen över icke nordbor.

Den föreslagna ordningen går ut på att fritaga medborgare i de nordiska länderna från att behöva legitimera sig vid gränserna mellan länderna och från att vara i besittning av pass o. dyl. under uppehåll under viss tid i annat nordiskt land. Beträffande icke nordbor kvarstår däremot passtvånget tillsvare.

Kontrollens allmänna karaktär.

Det är uppenbart, att passkontrollen beträffande icke nordbor vid de inter-nordiska gränserna försvagas, såvida icke passfriheten för medborgarna i de nordiska länderna skall bli mer eller mindre illusorisk. Passfriheten för nordbor medför nämligen risk för att passpliktiga resande komma in som nordbor och därigenom undandraga sig passkontrollen. Faran härför bör emellertid icke överdrivas. Vid de största inreseorterna finns det en så vältränad polispersonal, att den genom sin erfarenhet i betydande utsträckning på vederbörandes ut-

seende, uppträdande och språk etc. kan urskilja icke nordbor. Om exempelvis de icke nordiska resandena vid första inpassagen till det nordiska området bli tilldelade tryckta anvisningar om att de själva skola ombesörja att passen bli avstämplade vid gränspassage från ett nordiskt land till ett annat, emedan de i annat fall utsätta sig för risk att bli straffade och utvisade, finns det rimlig anledning att antaga, att det antal utlänningar, som kommer att undandra sig anmälningsskyldigheten hos passkontrollen, icke kommer att bli stort. Därtill kommer att de olovligen inresta utlänningarna i regel förr eller senare komma till utlänningsmyndigheternas kännedom genom bostads- och arbetsanmälningar etc.

Så länge den internordiska passkontrollen avseende icke nordbor är kvar, kan vart och ett av de nordiska länderna upprätthålla sina egna viseringsbestämmelser och sin egen praxis beträffande lämnande av inreseviseringar till utlänningar (inklusive sådana statslösa, som skola ha sina pass viserade vid inresa). En visering, som lämnats av ett av länderna, medför ingen rätt till att resa in i eller passera genom de andra länderna. Eftersom samtliga nordiska länder kräva kontrolluppgifter av sådana utlänningar såväl vid in- som utresa kommer det alltid att vara möjligt att konstatera, om en viseringsskyldig utlänning, som rest in i ett av länderna, rest ut lagligen eller sökt uppehållstillstånd. Det kommer sålunda alltid att vara möjligt att inom relativt kort tid, nämligen då giltighetstiden för en lämnad visering löpt ut, sätta i gång en efterspaning efter vederbörande för den händelse denne — till följd av passfriheten — rest ut olovligen till något av de övriga nordiska länderna. En dylik efterspaning kan verkställas i samtliga nordiska länder genom samarbete mellan utlänningsmyndigheterna.

Återtagande av flyktingar, statslösa etc.

Beträffande flyktingar, statslösa samt vissa andra kategorier utlänningar av icke nordisk nationalitet framkallar införandet av en nordisk passfrihet särskilda problem. Många av dessa utlänningar kunna ha ett betydligt större intresse än andra — icke-nordbor — av att begagna sig av möjligheterna att utan pass resa från ett nordiskt land till ett annat. I enlighet med rättsuppfattningen i de nordiska länderna, av vilka flera undertecknat konventioner om erkännandet av flyktingarnas rättigheter, komma de enskilda staterna ofta att vara ur stånd att sända tillbaka dylika personer, som olovligen anlant till landet, till det land, varifrån de ursprungligen kommit. I detta sammanhang må erinras om att svårigheter uppstodo på grund av passfriheten mellan Sverige och Danmark under åren 1930—1939 just beträffande flyktingarna. Det huvudsakliga problemet var, huruvida Danmark skulle taga tillbaka sådana flyktingar, som olovligen inrest till Sverige från Danmark. Antalet flyktingar var under den tidsperioden i Danmark ungefär 3 000. Under år 1951

var antalet flyktingar, vilka erhållit uppehålls- och arbetstillstånd och som hade möjligheter att erhålla främlingspass, ca 1 000 i Danmark.

Sverige har efter 1944 mottagit ett mycket stort antal flyktingar såväl från de baltiska staterna som från Polen och Östtyskland. Antalet halter uppgick den 1 oktober 1951 i Sverige till väl 25 000 personer. Största delen av dessa kan emellertid erhålla svenskt medborgarskap inom loppet av ett eller ett par år. Därtill kommer nära 7 000 polacker och ca 1 400 ungrare medan antalet flyktingar från den tyska östzonen icke närmare kan fastslås. Man kan emellertid antaga, att en icke obetydlig del av de ca 13 000 den 1 oktober 1951 i Sverige arbetsansmällda tyska medborgarna härstamma från östzonen.

En mycket stor del av de flyktingar, som anlänt till Sverige under tiden 1944—1947 ha slagit rot i Sverige och funnit sin plats i svenskt näringsliv. Myndigheterna ha meddelat de flesta flyktingarna arbetstillstånd och försett dem med främlingspass, så att de ha möjligheter att resa till utlandet på legalt sätt. Flyktingströmmens omfång till Sverige har även avtagit betydligt under de senaste åren.

Kommittén finner därför icke att flyktingproblemet har en sådan betydelse att detsamma i någon nämnvärd omfattning kan medföra olägenheter i ett passfritt område för nordiska medborgare. Några större risker, att flyktingarna i de enskilda länderna skulle söka sig till andra nordiska länder, föreligga knappast.

För att emellertid undanröja motsvarande besvärligheter, som passfriheten mellan Danmark och Sverige under tiden 1933—1939 medförde, har kommittén funnit att man i samband med införandet av passfrihet för nordbor bör träffa avtal mellan de nordiska länderna om skyldighet att taga tillbaka flyktingar och andra, som anlänt olovligen från ett nordiskt land till ett annat. Det avtal, som 1938 träffades mellan Danmark och Sverige, torde i viss utsträckning kunna tjäna som mönster för sådana ömsesidiga avtal.¹ Det är enligt kommittén vidare önskvärt, att dylika avtal icke enbart begränsas att avse politiska flyktingar, som fallet var i avtalet av år 1938, utan jämväl omfattar

¹ Avtalet den 20 maj 1938 innehöll följande punkter: 1. Svenska regeringen förplikar sig att medgiva, att utlännning, oberoende av nationalitet, må återvända till Sverige, försåvitt han förut uppehållit sig i Sverige och där hos behörig myndighet varit anmäld såsom politisk flykting, samt det skäligen kan antagas, att han olovligen inkommit till Danmark från Sverige över hamn, som omförmäles i de mellan Sverige och Danmark den 17 maj 1930, den 17 juli 1931 och den 27 december 1932 träffade överenskommelser om vissa lättnader i passväxlet mellan Sverige och Danmark.

2. Denna överenskommelse är icke tillämplig beträffande utlännning, vilken uppehållt sig i Danmark minst ett år, räknat från hans olovliga inresa från Sverige eller vilken av dansk myndighet erhållit uppehålls- eller arbetstillstånd eller visering, även om tillståndet eller viseringen icke förlänges.

3. Innan återsändande må äga rum skall skriftlig framställning om utlänningsens mottagande göras till kungl. socialstyrelsen, Stockholm. Uppstår tvekan rörande överenskommelsens tillämplighet i visst fall, hänskjutes frågan till förhandling på diplomatisk väg.

4. Denna överenskommelse träder i kraft denna dag och omfattar sådana i moment 1) omförmälda utlännningar, som därefter inrest till Danmark.

5. Överenskommelsen förblir gällande intill utgången av sex månader från den dag, då uppsägning från någondera sidan må komma att ske. Den upphör emellertid att gälla den 31 mars 1940, försåvitt den icke dessförinnan blivit förlängd.

statslösa samt vissa andra grupper utlänningar, som varit anmälda hos myndigheterna i ett av länderna och vilka i följd av passfriheten för nordbor olovligen rest in i ett annat nordiskt land.

C. Passet som grundval för valutakontroll.

Kommittén har uppmärksammat, att den nuvarande passordningen icke blott upprätthålles under återopande av ordnings- och säkerhetssynpunkter utan även med hänvisning till valutakontrollen.

I samtliga nordiska länder är handeln med främmande valutor förbehållen de sedelutgivande bankerna och de andra banker etc., som erhållit bemyndigande att sälja och köpa utländska valutor. Det åligger dessa s. k. valuta-banker att vid försäljning av resevaluta anteckna det sålda beloppet i vederbörandes pass och samtidigt på grundval av de i passet tidigare gjorda noteringarna om tilldelad valuta kontrollera, att passinnehavaren icke inköper resevaluta till större belopp än han enligt gällande regler är berättigad.

Valutakontrollen vid gränserna skall vidare på grundval av de av bankerna gjorda noteringarna i passen granska, att den resande icke medför annan eller mer valuta, än den, som lovligen inköpts.

Kommittén, som kommer att avgiva ett särskilt betänkande i frågan om upphävande eller förenkling av valutakontrollen, har funnit, att denna bör kunna genomföras mellan de nordiska länderna utan att därför en regelbunden kontroll är nödvändig i samband med passerandet av gränserna mellan länderna.

Varje enskilt land bestämmer självt hur den inre valutakontrollen bör ordnas.

Kap. V. Upphävande av passfrihetsöverenskommelsen.

Kommittén är enig om att varje land i det passfria området i händelse av krig, fara för krig eller eljest i följd av extraordinära internationella eller nationella händelser må med omedelbar verkan kunna upphäva passfriheten för nordbor. Därest ett land önskar upphäva passfriheten för nordbor av andra orsaker må detta icke kunna ske, utan att skälig uppsägningstid iakttages och sedan försök gjorts att lösa eventuellt förevarande tvistefrågor. Enligt kommitténs uppfattning är nämligen upprätthållandet av passfriheten för nordbor i ett enskilt nordiskt land i viss utsträckning beroende på att passfriheten upprätthålles även i de andra länderna. Avtal reglerande dessa förhållanden torde få slutas mellan staterna.

* * *

Särskilt yttrande av riksdagsman Eino Kilpi (Finland):

»De befogenheter kommittén erhållit inskränka sig till att undersöka möjligheterna till lättnader i resetraffiken endast mellan de nordiska länderna. Sålunda kan det till kommitténs uppgifter icke höra att framställa förslag om övriga länders medborgares resor i Norden.

Av många orsaker är det enligt min uppfattning nödvändigt, att även medborgare i de nordiska länderna vid resor till annat nordiskt land äro i besittning av ett godtagbart legitimationsbevis, som vid anfordran bör uppvisas för vederbörande myndigheter.

Enligt min uppfattning borde kommittén i detta skede icke ha framlagt ett särskilt betänkande i passfrågan, enär denna nära ansluter sig till såväl tull- som i synnerhet valutafrågan, till vilkas reglering kommittén hittills icke kunnat fatta någon ståndpunkt.»

Särskilt yttrande av professor Bruno Suviranta (Finland):

»Då enligt min uppfattning fullständig legitimationsfrihet för nordbor skulle leda till, att kontrollen av övriga utlänningar vore beroende av dessas frivilliga anmälan hos passmyndigheterna anser jag det nödvändigt, att även nordbor äro försedda med godtagbart legitimationsbevis, t. ex. ett personkort, som vid anfordran kan uppvisas.»

Särskilt yttrande av stortingsmännen Halvor Bunkholt och Sven Nielsen (Norge):

»Det idealiska skulle vara om det fria folksamkvämet, som rådde mellan länderna före 1914 kunde återinföras. Under de nuvarande förhållandena i världen låter detta sig icke genomföra.

Enligt vår uppfattning bör alla, som resa i främmande länder vara i besittning av ett pålitligt legitimationsbevis, som kan framvisas på begäran av kompetent myndighet.

För att främja samfärdseln inom Norden (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige) anse vi emellertid, att passkontrollen försöksvis bör upphävas för nordiska medborgare vid resor mellan de nordiska länderna.

Det mandat, som vi erhållit, går enligt vår mening ut på att komma fram med förslag till lättnader vad avser samfärdseln mellan de nordiska länderna och umgänget mellan de nordiska folken. Ett eventuellt upphävande av passkontrollen vid resor mellan de nordiska länderna bör därför endast gälla medborgare i dessa länder.

Vi kunna således icke rekommendera, att en full passfrihet införes inom Norden även för utlänningar, som icke äro medborgare i ett nordiskt land även om detta hade kunnat ske genom lagändring innan den förestående resesäsongen. Dylika utlänningar skola vara underkastade passkontroll i den utsträckning och på det sätt vederbörande land självt bestämmer.

Vid nuvarande tidpunkt kunna vi icke gå längre än att giva vår anslutning till att de i sammanfattningen punkterna 1—4 nämnda lättnaderna i samfärdseln mellan de nordiska länderna rekommenderas bli genomförda försöksvis.»

Sammanfattning.

Kommittén har på grundval av det införskaffade materialet kommit till den uppfattningen, att passfrihet bör införas mellan de nordiska länderna. Målet bör vara, att medborgarna i de nordiska länderna bliva befriade från passlegitimation icke blott vid gränspasserandet 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.

Varje form av passkontroll vid de internordiska gränserna bör bortfalla och alla resanden böra 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.

Då ett genomförande av en fullständig passfrihet kräver bl. a. lagändringar i de enskilda länderna och en rad administrativa åtgärder, finner kommittén emellertid, att en sådan ordning icke kan genomföras på så kort tid, att det blir möjligt att upphäva passtvangen vid resor mellan de nordiska länderna redan före den förestående resesäsongen.

Kommittén har därför ingående dryftat, huruvida det skulle vara möjligt att omedelbart förverkliga en mer begränsad passfrihet, vars genomförande ej kräver lagändringar och därefter arbeta vidare på att utbygga ordningen till dess att det slutliga målet har nåtts.

En sådan begränsad passfrihet kan enligt kommitténs uppfattning genomföras omedelbart och i huvudsakligen administrativ ordning i de enskilda länderna. Då kommittén finner det vara av avgörande betydelse, att lättnader snarast genomföras i det nordiska resesamkvämet, hemställer den till regeringarna att med tanke på den kommande sommartrafiken och som ett inledande steg till den fullständiga passfriheten genomföra följande lättnader:

1. Medborgare i de nordiska länderna befrias från passkontroll vid passerandet av gränserna mellan dessa länder;

2. Medborgare i de nordiska länderna befrias från skyldighet att vara i besittning av pass under uppehåll intill tre månader (i Norge två) i annat nordiskt land;

3. Avtal slutes mellan länderna om återtagande av utlänningar, som i skydd av passfriheten för medborgare i de nordiska länderna olovligen inreser till ett av länderna från ett av de andra;

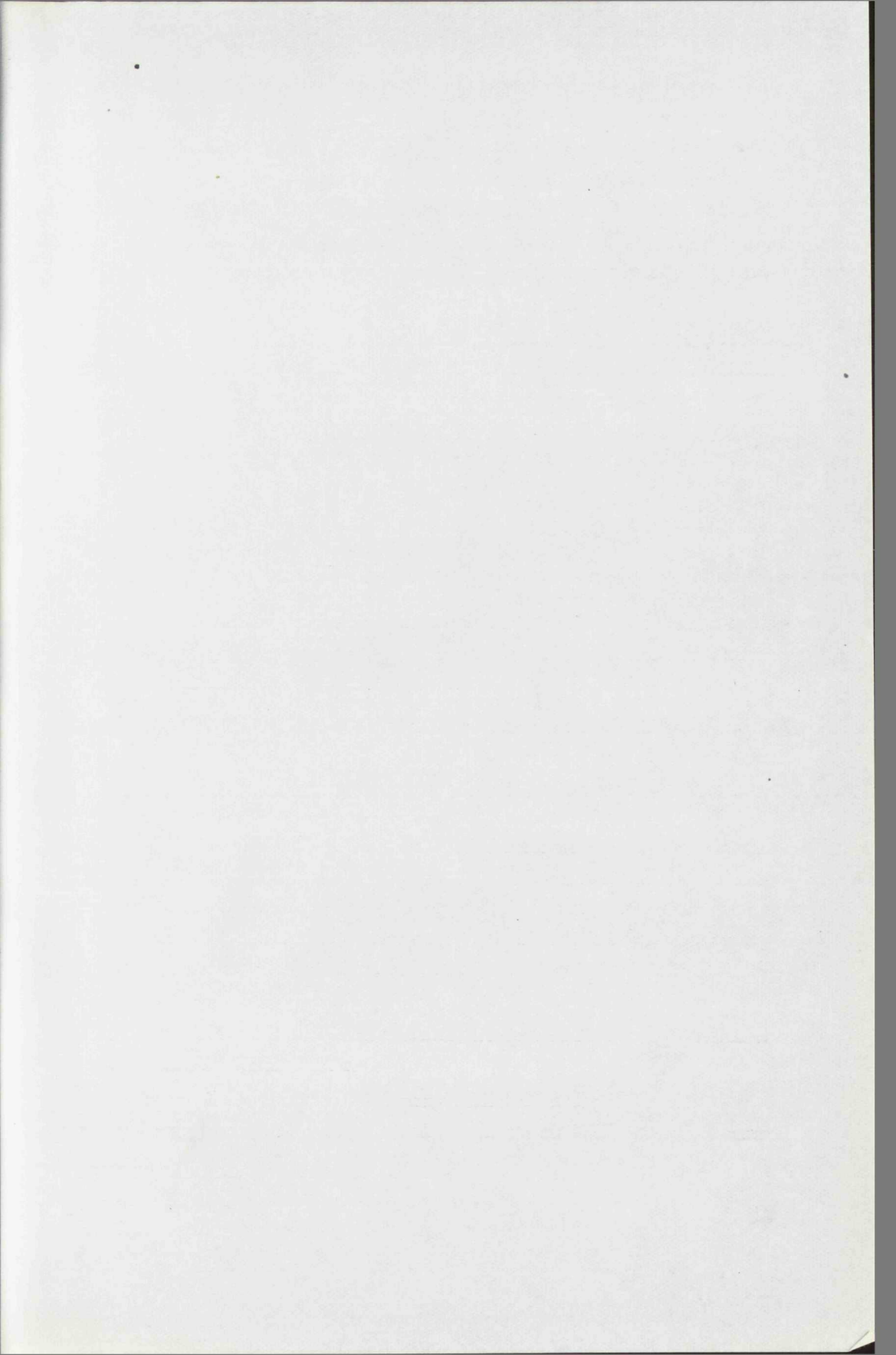
4. Utvisningslistorna i de nordiska länderna böra revideras.

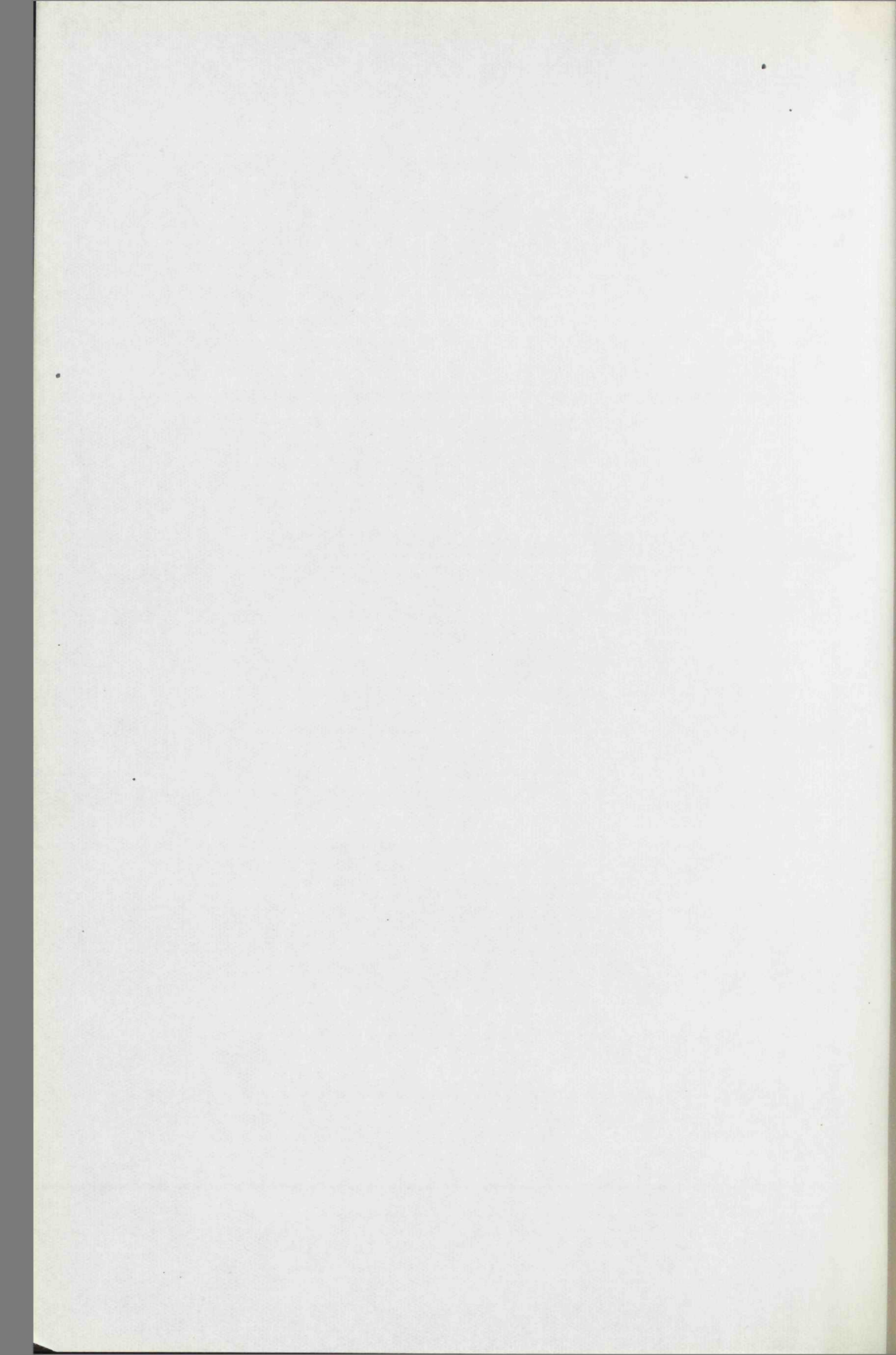
Intill dess att den fullständiga passfriheten kan genomföras underkastas andra utlänningar än medborgare i de nordiska länderna passkontroll av de enskilda ländernas passmyndigheter vid gränspassagera.

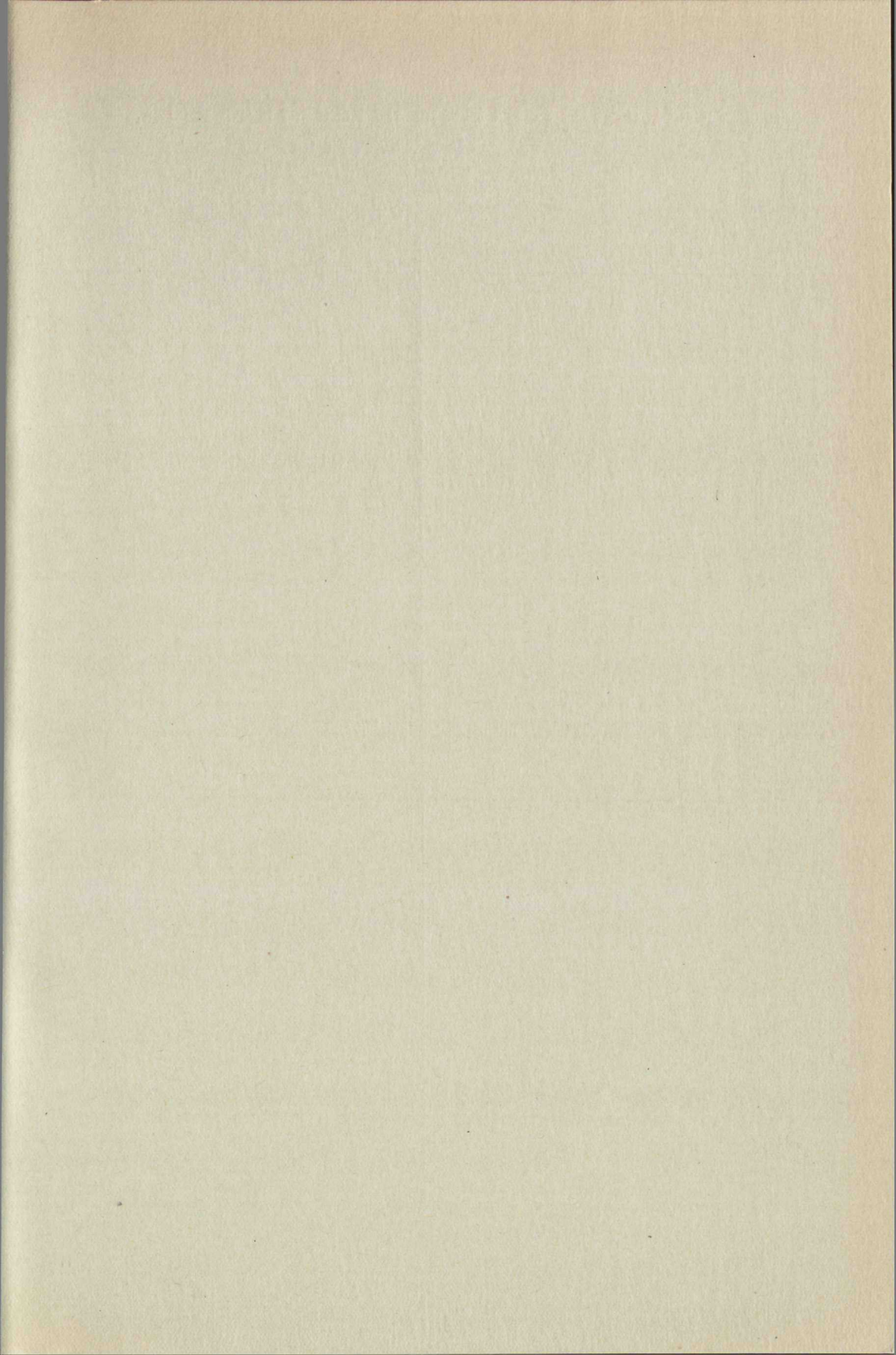
Oslo den 9 januari 1952.

<i>Hans Hedtoft</i>	<i>Olavi Kajala</i>	<i>Hj. Larsen</i>	<i>Rolf Edberg</i>
<i>Niels Elgaard</i>	<i>Uuno Hannula</i>	<i>Halvor Bunkholt</i>	<i>Leif Cassel</i>
<i>Einar P. Foss</i>	<i>Eino Kilpi</i>	<i>Paul Ingebretsen</i>	<i>J. F. Grym</i>
<i>Oluf Steen</i>	<i>Yrjö Soini</i>	<i>Håkon Johnsen</i>	<i>Filip Kristensson</i>
<i>Kn. Tholstrup</i>	<i>Bruno Suviranta</i>	<i>Sven Nielsen</i>	<i>Olof Pålsson</i>
	<i>Ebba Östenson</i>		

<i> Hans P. Gotrik</i>	<i> Åke Frey</i>	<i> Alf Gunström</i>	<i> Sten Aminoff</i>
------------------------	------------------	----------------------	----------------------







Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.
Löneplan eller kollektivavtal. [3]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.
1949 års uppördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag
till vissa ändringar i uppördsförfarandet. [1]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.
Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.
Nordisk passfrihet. Del 1. Passfriheten för nordbor. [4]