

## Forslag

til

### Lov om udvandring.

Fremsat den 28. januar 1959 af *arbejdsministeren*.

**§ 1.** Ved en udvandrer forstås en i Danmark fast bosat person, der forlader landet for at tage fast ophold og søge sit udkomme i udlandet eller et af hans familiemedlemmer, der enten ledsager ham eller senere forlader Danmark i den hensigt at slutte sig til ham.

**§ 2.** Arbejdsdirektøren varetager med bistand af de offentlige arbejdsanvisningskontorer administrationen af denne lov.

*Stk. 2.* Det påhviler arbejdsdirektøren at yde udvandrere bistand, herunder at tilvejebringe og i fornødent omfang offentliggøre oplysninger om forholdene i de lande, hvortil der her fra landet finder eller kan finde udvandring sted.

*Stk. 3.* Arbejdsdirektøren skal følge den virksomhed, som erhvervsvirksomheder eller andre udøver med hensyn til meddelelse af oplysninger og ydelse af støtte til udvandrere samt med hensyn til uddannelse af disse.

*Stk. 4.* Arbejdsdirektøren udarbejder i samarbejde med Det statistiske Departement oversigter med så fuldstændige statistiske oplysninger som muligt vedrørende udvandringen her fra landet.

**§ 3.** Den, der planmæssigt eller mod vederlag eller ved meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger om forholdene i et fremmed land søger at bevæge nogen til at udvandre, straffes med bøde, medmindre strengere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

*Stk. 2.* Arbejdsdirektøren kan pålægge den, der om forholdene i et fremmed land

har meddelt urigtige eller vildledende oplysninger, som kan antages at fremme udvandringen til det pågældende land, at berigtige oplysningerne på den efter forholdene mest hensigtsmæssige måde. Arbejdsdirektørens afgørelse kan indbringes for arbejdsministeren. Undladelse af at efterkomme pålægget straffes med bøde.

**§ 4.** På samme måde som anført i § 3, stk. 1, straffes den, der uden arbejdsdirektørens tilladelse træffer aftale med en person, som agter at udvandre, om, at den pågældendes befordring helt eller delvis skal aftjenes ved arbejde eller betales efter ankomsten til bestemmelsesstedet.

*Stk. 2.* Såfremt arbejdsdirektøren nægter at meddele en tilladelse som omhandlet i stykke 1, kan ansøgeren indbringe spørgsmålet for arbejdsministeren.

**§ 5.** Denne lov træder i kraft den 1. april 1959.

*Stk. 2.* Samtidig med lovens ikrafttræden ophæves lov nr. 134 af 2. maj 1934 vedrørende udvandring.

*Stk. 3.* Den de autoriserede udvandringsagenter i henhold til § 31 i lov nr. 134 af 2. maj 1934 påhvilende pligt til at erlægge koncessionsafgift bortfalder dog pr. 31. december 1958.

*Stk. 4.* Den af de autoriserede udvandringsagenter i henhold til § 6 i lov nr. 134 af 2. maj 1934 stillede sikkerhed tilbagebetales den 1. oktober 1959.

**§ 6.** Denne lov gælder ikke for Færøerne.

### Bemærkninger til lovforslaget.

Ved gennemførelsen af lov nr. 134 af 2. maj 1934 vedrørende udvandring blev en række opgaver bl. a. om indseende med udvandringsagenterne, befordringskontrakter og anmeldelser for udvandrere m. v. samt om koncessionsafgift (jfr. lovens afsnit II-VI samt afsnit VIII), som tidligere havde været behandlet af en række forskellige myndigheder, samlet under eet kontor, Statens Udvandringskontor, der samtidig fik til særlig opgave at virke som oplysningskontor for udvandringsinteresserede (lovens afsnit VII og IX).

De ovennævnte i lovens afsnit II-VI samt afsnit VIII indeholdte bestemmelser, der var en videreførelse af de før 1934-loven gældende regler, der stammede helt tilbage fra 1868 og altså var blevet til på et tidspunkt, hvor befordringen af udvandrere med skib skønnedes at nødvendiggøre særegne regler, havde til formål at sikre udvandrerens en betryggende befordring til indrejselandet, hvilket bl. a. skete derved, at kun særlig dertil bemyndigede personer, „autoriserede udvandringsagenter“, måtte formidle befordring af udvandrere.

I de snart 25 år, der er forløbet, siden loven trådte i kraft, er der imidlertid sket en sådan udvikling såvel af trafikmidlernes kapacitet og art — man behøver blot at tænke på luftfartens betydning i vore dage — som af de — i vid udstrækning på internationalt grundlag hvilende — regler til skibsfartens betryggelse m. v., at det må skønnes rimeligt at overveje, om de regler, der indeholdes i den gældende lov til udvandrernes beskyttelse under rejsen — der som anført bygger på de principper, der indeholdtes i den oprindelige lov af 1868 — fortsat med føje lader sig opretholde og i bekræftende fald, om lovens område da bør udvides til også at omfatte den udvandring, der sker ad luftvejen, og som år for år tager til i omfang.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de autoriserede udvandringsagenter — med støtte fra skibsfartskredse i almindelighed — har fremhævet det efter deres skøn helt urimelige i, at det i henhold til den gældende lov bl. a. påhviler agenterne at udrede en koncessionsafgift på 1 pct. af billetprisen for de udvandrere, der befordres med skibe medens en tilsvarende afgift ikke påhviler luftfartsselskaberne, hvis konkurrence med skibsfarten år for år bliver mere og mere følelig.

Når man betænker den udvikling, der siden lovens ikrafttræden har fundet sted med hensyn til de forhold, under hvilke befordring af skibspassagerer fra Europa til oversøiske lande foregår, og de krav,

der nu efter nationale love og internationale konventioner stilles til skibes sødygtighed og hele indretning, må man anse det for forsvarligt at ophæve de gældende lovbestemmelser vedrørende autorisation af udvandringsagenter, oprettelse af særlige udvandringskontrakter, krav om sikkerhedsstillelse ved befordring af udvandrere m. v., idet en ophævelse af disse bestemmelser næppe vil bevirke, at fremtidige udvandrere vil komme til at rejse under mindre betryggende former, end tilfældet er nu, hvor befordringen finder sted på grundlag af almindelige skibsbilletter, og hvor udvandrerne er underkastet ganske de samme vilkår, som gælder for enhver anden passager om bord. Herved vil man tillige opnå den ligestilling med andre transportselskaber, som de autoriserede udvandringsagenter så stærkt efterlyser.

En enkelt bestemmelse i de nævnte afsnit må man imidlertid fortsat anse det for nødvendigt at opretholde, nemlig bestemmelsen i lovens § 16, hvorefter det uden særlig godkendelse er forbudt at træffe aftale om, at vederlag for befordring af en udvandrer helt eller delvis skal aftjenes ved arbejde efter ankomsten til indvandringslandet. Der henvises herved til det nedenfor til § 4 anførte.

Medens således den gældende lovs tilsyns- og kontrolbestemmelser for den alt overvejende dels vedkommende vil kunne ophæves, vil man mene, at der fortsat vil være et absolut behov for at have et offentligt kontor, hvor udvandringsinteresserede vederlagsfrit vil kunne få objektive og fyldestgørende oplysninger, inden beslutningen om at udvandre træffes.

I den betænkning, der i oktober 1927 blev afgivet af et af indenrigsministeren nedsat udvalg vedrørende udvandringsvæsen, og som lå til grund for 1934-loven, udtalte udvalget, som gik ind for oprettelsen af et selvstændigt oplysningskontor for udvandrere, bl. a. følgende:

„Hvad dernæst den af de herværende udvandringsagenter og oplysningskontorer udøvede oplysningsvirksomhed angår, er der en fare for, at de oplysninger, som udvandrerne modtager her, mere eller mindre bevidst farves, således at de forhold, som udvandrerne vil gå ind til fremstilles i et lysere skær, end objektiviteten strengt taget tillader. Selv om de pågældende institutioner bestræber sig for at gøre de forskellige oplysninger så objektive som muligt, vil det dog sikkert ikke kunne undgås, at de bliver mindre objektive end oplysninger hidrørende fra et kontor, der ikke i nogen henseende er

økonomisk interesseret i hos en mand at fremkalde en beslutning om at udvandre.

.....“

Udvalget fandt endvidere anledning til at fremhæve, at den nævnte institution ved siden af dens opgaver af rent administrativ art først og fremmest skulle beskæftige sig med oplysningsvirksomheden.

Udvalget udtrykte det i betænkningen således:

„Institutionen skal imidlertid efter udvalgets mening herved hverken indlade sig på direkte at fraråde eller at tilråde folk at udvandre, idet denne beslutning må træffes af den enkelte udvandrer selv under hans eget ansvar. Der er så mange forskellige økonomiske, personlige og sociale hensyn, der griber ind i spørgsmålet om, hvorvidt en mand bør udvandre, at kun han selv er i stand til at afveje disse hensyn på tilbørlig måde, og han bør ikke, hvis det viser sig, at han i det fremmede ikke opnår det, som var hans mål, da han rejste ud, kunne lægge ansvaret herfor over på nogen institution. Han må selv bære det helt og fuldt.

Derimod kan den danske udvandrer med rette forlange, at der af offentligheden skabes en sådan ordening, at der gives ham mulighed for at træffe den vanskelige og vidtrækkende beslutning om, hvorvidt han skal realisere sine tanker om udvandring eller ej, på et grundlag, der er så objektivt og så fyldestgørende som muligt.

Ikke alene den enkelte udvandrer, men også Danmark er interesseret i, at kun de udvandrere, som, når alle forhold er taget i betragtning, har udsigt til at kunne slå sig igennem i det nye land, gør alvor af at udvandre...“

Disse synspunkter gælder fortsat — om muligt med endnu større styrke i dag — hvor lande, der har en direkte interesse i indvandring, udfolder energiske bestræbelser for at få folk dertil og måske ikke altid kan undgå at bibringe „den udvandringsinteresserede et bedre indtryk af forholdene i vedkommende indvandringsland, end virkeligheden berettiger til“, (betænkningen af 1927).

Udvandringen til oversøiske lande har i årene efter krigen taget et meget betydeligt opsving, og de rejse-låns- og rejsetilskudsordninger, der i de seneste år er blevet gennemført af forskellige indvandringslande, og den aktivitet, der udfoldes af disse landes immigrationsmyndigheder, gør opretholdelsen af en neutral, offentlig oplysningsvirksomhed, hvor udvandringsinteresserede uden omkostninger kan få objektive oplysninger vedrørende beskæftigelsesforhold, boligforhold, sociale forhold i øvrigt, lønniveau og leveomkostninger, endnu mere påkrævet. Dette vil så meget mere gælde, hvis bestemmelserne om autorisation af særlige udvan-

dringsagenter ophæves, idet man — såfremt det de autoriserede udvandringsagenter hidtil forbeholdte erhverv gøres til fri næring — ikke helt kan se bort fra muligheden af, at konkurrencehensyn inden for rejsebureaubranchen bliver fremherskende, medens hensynet til den enkelte udvandrer træder noget i baggrunden.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den store efterspørgsel, der er efter de af Statens Udvandringskontor i henhold til lovens § 26 gennem årene udarbejdede, korte vejledninger om forholdene i forskellige lande — såvel fra udvandringsagenter, rejsebureauer, biblioteker som private — til fulde har vist, at der er et reelt behov for objektiv oplysning på dette område.

*I overensstemmelse med foranstående foreslås det derfor, at den gældende lov vedrørende udvandring erstattes med en ny lovgivning, hvorved der i det store og hele sker en ophævelse af det hidtidige offentlige kontrolapparat med selve befordringen af udvandrere, således at lovforslaget alene indeholder bestemmelser, der tager sigte dels på at beskytte udvandrere imod at blive genstand for udmyttelse, dels på at sikre, at der fortsat under offentligt ansvar finder en oplysningsvirksomhed sted til gavn for udvandringsinteresserede.*

Under hensyn til, at en række kontrolopgaver og det i forbindelse hermed stående administrative arbejde vil bortfalde, såfremt nærværende lovforslag ophøjes til lov, har man samtidig anset det for naturligt at foreslå den forenkling, at Statens Udvandringskontor nedlægges som selvstændig institution, og at de opgaver, som foreslås opretholdt, henlægges under arbejdsdirektoratet, dels fordi direktoratet har det snævrere indseende med hele beskæftigelsessituationen, med hvilken udvandringen bør ses i sammenhæng, dels fordi arbejdsdirektoratet i forvejen administrerer udvekslingen af arbejdskraft mellem de nordiske lande. Man forudsætter, at arbejdsdirektoratet også vil kunne varetage administrationen vedrørende udvekslingen af unge arbejdere med de lande, med hvilke Danmark har indgået overenskomst herom (de såkaldte stagiaires-overenskomster med Schweiz, Holland, Frankrig og Østrig), hvilken administration hidtil har påhvilet Statens Udvandringskontor.

Gennemførelsen af nærværende lovforslag vil medføre bortfald af den koncessionsafgift, som det i henhold til den gældende lovs § 31, stk. 1, har påhvilet de autoriserede udvandringsagenter at indbetale til udvandringskontorets kasse. Afgiften, der som foran påpeget hidtil kun er udredt på grundlag af den udvandring, der har fundet sted ad søvejen, beregnes med 1 pct. af det vederlag, som enhver ved agentens mellemkomst befordret ud-

vandrere har elagt for befordingen til ankomsthavnen i det oversøiske land.

Udgifterne ved udvandringskontorets drift og

den andel heraf, som er dækket af indtægten ved koncessionsafgiften, fremgår af nedenstående oversigt omfattende regnskabsårene 1946-47 til 1957-58.

Kalenderår	Antal udvandrere	Regnskabsår	Udgifter ved driften af statens udvandringskontor	Indtægt ved koncessionsafgift	Nettoudgift
			kr.	kr.	kr.
1946.....	408	1946-47	202 472,65	2 957,41	199 515,24
1947.....	907	1947-48	175 073,25	9 810,74	165 262,51
1948.....	1 933	1948-49	129 322,89	17 910,86	111 412,03
1949.....	2 004	1949-50	126 163,86	18 679,43	107 484,43
1950.....	2 104	1950-51	126 887,45	23 996,53	102 890,92
1951.....	4 959	1951-52	114 596,99	58 294,58	56 302,41
1952.....	2 655	1952-53	119 161,09	29 756,53	89 404,56
1953.....	1 922	1953-54	121 232,10	22 500,49	98 731,61
1954.....	1 985	1954-55	132 693,31	22 930,71	109 762,60
1955.....	2 219	1955-56	156 039,31	25 973,40	130 065,91
1956.....	4 887	1956-57	178 756,01	68 640,21	110 115,80
1957.....	6 099	1957-58	189 782,91	84 633,52	105 149,39

Det fremgår heraf, at udvandringen her fra landet i de anførte år stort set har andraget 2 000 til 3 000 personer bortset fra sådanne år — 1951, 1956, 1957 — i hvilke der fra de landes side, til hvilke udvandring her fra landet fortrinsvis finder sted, er udfoldet særlige bestræbelser for at øge indvandringen, såsom lempelse i indvandningsvilkårene og etablering af særlige tilskuds- og låneordninger.

Også for indeværende finansår regnes der med en udvandring på ca. 2 000 personer, svarende til en indtægt ved koncessionsafgift på 25 000 til 30 000 kr., idet antallet af udvandrere i første halvdel af 1958 som følge af ændring af konjunkturerne i indvandningslandene er væsentlig reduceret i forhold til 1957.

Ophævelse af koncessionsafgiften må altså antages at medføre bortfald af en indtægt for statskassen, der for tiden skønsmæssigt kan anslås til 25 000 til 30 000 kr. årlig. Heroverfor står en besparelse ved den forenkling af det administrative arbejde, som forslaget gennemførelse vil medføre, og ved denne administrations henlæggelse til arbejdsdirektoratet, som skønsmæssigt anslås til 45 000 kr. årligt.

I denne forbindelse bemærkes, at en fortsat opretholdelse af den hidtil gældende ordning, hvor efter koncessionsafgift kun opkræves på grundlag af den udvandring, som finder sted ad søvejen, ikke

er rimelig og næppe heller praktisk gennemførlig. Hertil kommer, at det må antages, at befording af udvandrere ad luftvejen fortsat vil vinde terræn, således at indtægten ved en afgift alene hvilende på skibsfarten stadig vil blive mindre. Såfremt opgivelse af indtægten ved koncessionsafgiften af fiskale grunde skønnes betænkelig, vil det derfor være nødvendigt at udvide pligten til at betale afgift til også at omfatte udvandring, som finder sted ad luftvejen. Afgiften vil imidlertid i så fald, forudsat at systemet med udvandringsagenter bortfalder, have karakter af en billetafgift for udvandrere.

*Til lovforslagets enkelte paragraffer bemærkes følgende:*

Til § 1.

Paragraffen svarer til den gældende lovs § 1, dog at man har fundet det rettest at foreslå begrebet udvandrer udvidet til også at omfatte personer, der forlader Danmark for at tage fast bopæl i Europa, idet der i de forløbne år også har været behov for meddelelse af oplysninger til personer, der ønsker at tage fast bopæl i et andet europæisk land. En sådan udvidelse af begrebet udvandrer er i øvrigt allerede forudsat i den gældende lovs § 24.

Til § 2.

I overensstemmelse med det i de indledende bemærkninger anførte foreslås de administrative

opgaver med hensyn til tilvejebringelsen af oplysninger til brug for udvandrere samt de kontrolopgaver m. v., som det efter forslaget skønnes påkrævet at opretholde, henlagt til arbejdsdirektøren med bistand af de offentlige arbejdsanvisningskontorer.

Da udvandringen fra de nordiske lande i det store og hele går til de samme områder i fremmede verdensdele og de oplysninger, der af udvandringsmyndighederne i hvert af de nordiske lande indsamles om disse områder, væsentligt er de samme, er der her en mulighed for at udbygge det praktiske nordiske samarbejde, der allerede i et vist omfang finder sted, navnlig derved at det af udvandringsmyndighederne i et land udarbejdede materiale stilles til rådighed for myndighederne i de øvrige nordiske lande.

Stk. 3 svarer til den gældende lovs § 26, stk. 6, 1. pkt., idet man dog under hensyn til, at formidling af udvandring foreslås gjort helt fri, og det derfor kan befrygtes, at konkurrencemæssige hensyn kan bevirke, at hensynet til den enkelte udvandrer træder mere i baggrunden, har fundet det naturligt — selv om erhvervsvirksomheder må antages at være omfattet af den nuværende formulering — særligt at fremhæve erhvervsvirksomheder.

Med hensyn til de udvandringskontorets chef hidtil i henhold til § 26, stk. 6, 2. og 3. pkt., tillagte beføjelser henvises til forslagens § 3 og bemærkningerne hertil.

Stk. 4 svarer i det væsentlige til den gældende lovs § 29.

#### Til § 3.

Bestemmelserne i forslagens § 3, stk. 1 og 2, bygger på bestemmelserne i den gældende lovs § 32, stk. 3, og § 26, stk. 6, 2. og 3. pkt. Det i den gældende lovs § 32, stk. 3, indeholdte forbud er opretholdt uændret.

Udøvelse af en for udvandrere skadelig virksomhed, herunder også ved meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger, er hidtil søgt imødegået ved den udvandringschefen ved den gældende lovs § 26, stk. 6, 2. og 3. pkt., tillagte beføjelse til at give pålæg med den virkning, at overtrædelse af pålægget kan straffes.

Man har imidlertid fundet det rettest i forslagens § 3, stk. 1, umiddelbart at knytte straffesanktion til meddelelse af urigtige eller vildledende oplysninger, for så vidt disse tager sigte på at bevæge nogen til at udvandre.

I forbindelse hermed har man fundet det naturligt ved forslagens § 3, stk. 2, at bemyndige arbejdsdirektøren til om fornødent at påbyde vedkommende at berigtige vildledende eller urigtige oplysninger på den efter forholdene mest hensigtsmæssige måde.

#### Til § 4.

Bestemmelsen i forslagens § 4, stk. 1, svarer til den gældende lovs § 16, jfr. § 34, stk. 2, og tager — som hidtil — i første række sigte på at undgå, at udvandrerens på forhånd skal komme i et økonomisk afhængighedsforhold til sin fremtidige arbejdsgiver, hvilket vil kunne vanskeliggøre en overflytning til andet, måske bedre arbejde. Man har dog omskrevet og udvidet bestemmelsen vedrørende rejser, for hvilke betaling helt eller delvis erlægges efter ankomsten til indvandringslandet, idet udvandrerens på tidspunktet for kontraktens indgåelse næppe altid vil være i stand til fuldt ud at vurdere sine muligheder for at overholde aftalen efter ankomsten til bestemmelsesstedet og derfor kan pådrage sig forpligtelser, der kan virke særlig byrdefulde for den, der står over for at skulle skabe sig en fremtid i det nye land.

Forslagets § 4, stk. 2, opretholder den hidtidige adgang til at indbringe spørgsmålet om en eventuel dispensation for arbejdsministeren, jfr. den gældende lovs § 28.

#### Til § 5.

Bestemmelsen tilsigter, at afviklingen af Statens Udvandringskontor som en selvstændig institution kan ske ved udgangen af et finansår. Da den udvandringsagenterne påhvilende koncessionsafgift i henhold til § 2 i anordning af 1. marts 1935 vedrørende afgiftens indbetaling m. m. beregnes på grundlag af udvandringsagenternes driftsregnskab for kalenderåret, foreslås i stk. 3 afgiftspligten ophævet med udgangen af 1958.

Når det i stk. 4 foreslås, at den af de autoriserede udvandringsagenter i henhold til § 6 i den gældende lov stillede sikkerhed først skal tilbagebetales 6 måneder efter lovens ophævelse, skyldes det, at den omstændighed, at lovforslagets eventuelle ophøjelse til lov vil bringe samtlige autoriserede udvandringsagenters virksomhed som sådanne til ophør pr. 1. april 1959, ikke kan begrunde, at de en agent i medfør af den gældende lovs § 6 påhvilende økonomiske forpligtelser skulle bortfalde til et tidligere tidspunkt end det, til hvilket agenten selv kunne have frigjort sig derfor.