

St.prp. nr. 162

(1977—78)

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 28. april 1978,
godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.*

(Foredratt av statsråd R u t h R y s t e.)

Innledning.

Konvensjon nr. 143 om ut- og innvandring under forhold som innebærer misbruk og om fremme av likhet i muligheter og behandling for utenlandske arbeidstakere, og rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, ble vedtatt på Arbeidskonferansen i 1975. Konvensjonen og rekommandasjonen ble lagt fram for Stortinget i St. prp. nr. 137 (1975—76). En omtale av konvensjonen og rekommandasjonen finnes på side 14 og 15, mens den engelske og norske tekst for disse to instrumentene er gjengitt på sidene 105—123.

Nevnte proposisjon gjengir også de uttalelsene som var kommet fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Justisdepartementet, Helsedirektoratet, Kirke- og undervisningsdepartementet, Finansdepartementet, Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsgiverforening. Dessuten ble spørsmålet diskutert i Den norsk ILO-komité.

Sosialdepartementet var dengang av den oppfatning (se St. prp. nr. 137, 1975—76, side 23) at det var en del punkter der det er nødvendig med en nærmere klargjøring av hva konvensjonen krever, og at andre punkter der norsk lovgivning og praksis i forhold til konvensjonen måtte drøftes nærmere før en eventuelt kunne tilrå ratifikasjonen. Sosialdepartementet ville, når disse klargjøringer og drøftinger var gjennomført, legge spørsmålet fram for Stortinget i løpet av høsten 1976.

Stortinget understreket i Innst. S. nr. 408 (1975—76) s. 3:

«betydningen av at både norsk lovgivning og praksis bringes i samsvar med internasjonale bestemmelser, slik at dette forhold ikke er noen hindring for å sysselsette utenlandsk

arbeidskraft i den utstrekning dette ellers synes riktig og nødvendig som ledd bl. a. i vår politikk overfor u-landene».

Sosialdepartementet vil gjøre oppmerksom på at dette klargjøringsarbeidet har tatt atskillig lengre tid enn tidligere antatt bl. a. fordi det i flere omganger har vært nødvendig å rådspørre Det internasjonale arbeidsbyrå i Geneve om forståelsen av flere punkter i konvensjonen.

Følgende artikler i konvensjonen er blitt avklart nærmere:

Artiklene 5, 6, pkt. 1 og 2, 8, pkt. 2, 9, pkt. 1 og 3, 10, 11, 12, pkt. f og g. (Se sidene 1—9).

Sosialdepartementet har utarbeidd en kort framstilling av norsk lovgivning og praksis på de områder som dekkes av punktene 16 og 24 i rekommandasjonen. (Se sidene 9—12).

Artikkel 5 (Opphavsmennene til ulovlig forflytning av arbeidskraft kan bli straffettslig trukket til ansvar, uansett hvilke land de utøver sin virksomhet fra).

I uttalelse av 28. januar 1976 bad Justisdepartementet om at forståelsen av denne artikkel ble tatt opp med Arbeidsbyrået i Geneve før en eventuell norsk ratifikasjon av konvensjonen. (Se St. prp. nr. 137 (1975—76) s. 23).

Arbeidsbyrået har i sin uttalelse av 27. juli 1976 konkludert med at reglene i straffelovens § 12 ikke synes å være til hinder for at Norge effektivt kan gjennomføre denne artikkel.

Justisdepartementet

antok (13. september 1976) etter denne avklaring at forholdet mellom konvensjonens ar-

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

likkel 5 og straffelovens § 12 ikke er til hinder for at konvensjonen kan ratifiseres.

Artikkel 6, pkt. 1 (som pålegger staten å gi regler i nasjonal lovgivning om oppsporing av ulovlig sysselsetting av utenlandske arbeidstakere, og om sivilrettslige og strafferettslige reaksjoner, herunder fengsling i samband med ulovlig sysselsetting).

Kommunal- og arbeidsdepartementet avgav 6. oktober 1976 følgende utfyllende kommentarer og vurderinger bl. a. til dette punkt:

«Artikkelen pålegger statene å etablere regler med henblikk på å avsløre ulovlig sysselsetting av fremmedarbeidere, samt fastsette straffereaksjoner, herunder fengsel, for ulovlig sysselsetting av innvandrere og for å organisere eller hjelpe til å organisere ulovlige forflytninger av fremmedarbeidere. Etter Kommunaldepartementets tolkning innebærer bestemmelsen bare at det i de land hvor det ikke er slik, må gjøres straffbart også å sysselsette en illegal innvandrer, dvs. en innvandrer som ikke har papirene i orden. (Dette i motsetning til at bare innvandreren kan straffes). Hvordan dette skal gjøres er opp til det enkelte land. For Norge skulle ikke dette være noe problem. I fremmedlovens § 24 e og forskriftenes § 76 pålegges arbeidsgiver plikt til å melde fra til politiet om utlending som han tar i sitt arbeid, før arbeidet begynner. Overtredelse, forsettlig eller uaktsom, kan etter samme lovs § 30 straffes med bøter eller med fengsel.

Kontroll av utlendingers papirer er riktig nok ikke pålagt arbeidsgiver, men dette må være uten betydning så lenge arbeidet ikke kan begynne før politiet har gitt klarsignal.

Straffbarheten av å transportere eller medvirke til transport av innvandrere i strid med innreisebestemmelsene, av å formidle arbeid privat med eller uten betaling etc. skulle være klar for Norges vedkommende (fremmedloven og sysselsettingsloven)».

Til spørsmålet om våre straffebestemmelser på dette området tilfredsstiller konvensjonens krav uttalte *Justisdepartementet* (22. november 1976):

«Denne artikkel stiller to krav til lovgivningen. For det første skal den gi regler som muliggjør en effektiv oppsporing av ulovlig sysselsatte. For det andre skal den fastsette sanksjoner mot illegal sysselsetting m.v.

Når det gjelder etterforskningssiden, hører det under politiets alminnelige oppgaver å oppspore ulovlige innvandrere. Det trengs ingen særlige lovregler for dette formål. Fremmedlovens § 24 e, jfr. forskriftenes § 76, som pålegger arbeidsgivere som har utlendinger i sin tjeneste å melde dette til politiet, kan imidlertid være en hjelp for politiet. Selv om det vel likevel kan være grunn til å tro at bestemmelsen i praksis ikke alltid vil bli etterlevd i de tilfelle der det virkelig foreligger ulovlig sysselsetting, mener Justisdepartementet for sin del at de generelle regler om politiets virksomhet skulle være tilstrekkelige til å fylle konvensjonens krav.

Når det gjelder sanksjoner, herunder strafferettslige, mot det å sysselsette en illegal innvandrer, er det ingen eksplisitte lovbestemmelser under Justisdepartementets sakområde. Som nevnt ovenfor vil imidlertid arbeidsgiveren i disse tilfelle ofte ha unnlatt å melde fra om sysselsettingen før arbeidet begynner, noe som er straffbart etter § 24 e, jfr. § 30 i fremmedloven. I tilfelle hvor arbeidsgiveren faktisk melder fra om arbeidsforholdet, har en ikke noen sanksjoner til disposisjon, men det offentlige er gjennom meldingen satt i stand til å hindre sysselsetting av den illegale innvandrer før tjenesten er begynt. I det vesentligste skulle dette dekke intensjonene bak konvensjonen, men det er tvilsomt om dens krav kan sies å være helt utfyllt. I praksis vil imidlertid forskjellen bli liten. Justisdepartementet vil derfor for sin del anta at det ikke skulle være nødvendig å foreta noen lovendring her.

Når det gjelder organisering av arbeidssøkende ut- og innvandrere, vil dette etter tilhøva kunne være straffbart både etter fremmedlovens § 30, jfr. § 10 og etter sysselsettingslovens § 40, jfr. §§ 26—28. Konvensjonens krav vil derfor være oppfylt hva angår disse forhold.

Etter den avklaring som har funnet sted synes ikke artikkel 6.1 å være til hinder for norsk ratifikasjon.

Artikkel 6, pkt. 2 (Arbeidsgiver som er tiltalt for illegal sysselsetting av utenlandske arbeidstakere, skal ha rett til å føre bevis for at han har vært i god tro).

Den norske ILO-komiteé uttalte (22. desember 1975):

«Komitéen erklærer seg enig med Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet i at dette punkt kan oppfattes som en regel om omvendt bevisbyrde. Dette samsvarer ikke med det grunnleggende norske rettsprinsipp om at bevisbyrden i straffesaker påligger påtalemyndigheten».

Etter Stortingsbehandlingen av denne sak tok Sosialdepartementet igjen opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet spørsmålet om forståelsen av denne artikkel.

Kommunal- og arbeidsdepartementet uttalte følgende 6. oktober 1976:

«Artikkelen synes ved en fortolkning å bygge på prinsipper som ikke er anerkjent i norsk strafferettspleie nemlig:

1. at objektiv skyld normalt er tilstrekkelig for at straffbarhet skal foreligge,
2. at tiltalte skal bevise sin uskyld (den omvendte bevisbyrde).

Spørsmålet om fortolkning av artikkelen bør muligens forelegges Arbeidsbyrået. For øvrig bør, etter vår oppfatning, Justisdepartementet avgjøre tolkningsspørsmålet fra norsk side vedrørende denne artikkel».

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

Sosialdepartementet forela spørsmålet om forståelsen av denne artikkel for Arbeidsbyrået for å få klarlagt om det her innføres en omvendt bevisbyrderegel.

Av den tolkningsuttalelsen av 12. november 1976 som Arbeidsbyrået har avgitt til dette punkt, framgår det at dette ikke er tilfelle, og det blir i uttalelsen understreket at bestemmelsen bare er å oppfatte som en form for sikkerhet for en arbeidsgiver, som uten å vite det, sysselsetter utenlandske arbeidstakere som er innvandret på ulovlig vis.

Justisdepartementet (9. desember 1976):

«På bakgrunn av brevet fra ILO går man ut fra at artikkel 6.2 ikke pålegger statene å innføre noen bestemt bevisbyrde, heller ikke omvendt bevisbyrde, m.h.t. skyldkravet for en arbeidsgiver som ulovlig har sysselsatt en utenlandsk arbeidstaker. Under denne forutsetning antar Justisdepartementet at bestemmelsen ikke representerer noen hindring for norsk tilslutning til ILO-konvensjon nr. 143».

Artikkel 8.2 (krever bl. a. likebehandling med landets egne borgere når det gjelder garanti for trygghet i arbeidsforholdet).

Kommunal- og arbeidsdepartementet har i uttalelse av 1. februar 1978 uttalt følgende om denne artikkel:

«Artikkel 8, punkt 2, krever blant annet likebehandling med landets egne borgere når det gjelder garanti for trygghet i arbeidsforholdet. Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 som trådte i kraft 1. juli 1977, inneholder i kap. XII regler om ansettelse, oppsigelse og avskjed til vern for arbeidstakerne. Jordbruksarbeidervernloven 19. desember 1958 inneholder liknende regler om oppsigelse. Reglene gjelder norske og utenlandske arbeidstakere på lik linje. Arbeidsmiljøloven gjelder ikke for luftfart, sjøfart, fangst og fiske, jfr. § 2 nr. 2. Når det gjelder statens tjenestemenn kommer lov av 10. juni 1977 til anvendelse ved oppsigelse og avskjed».

Likestilling av norske og utenlandske arbeidstakere i sjøfart i forhold til regler mot vilkårlig oppsigelse.

Direktoratet for sjømenn
(15. november 1976)

«antar at konvensjon nr. 143, artikkel 8, punkt 2 bare gjelder utenlandsk arbeidstaker som har oppholdt seg på lovlig måte på land- og sjøterritoriet, jfr. punkt 1. Konvensjonens krav om likebehandling med landets egne borgere når det gjelder garanti for trygghet i arbeidsforholdet omfatter således ikke arbeidstakere i utenrikssjøfart. Bestemmelsen vil heller ikke gjelde arbeidstakere ansatt på norske oljeboringsfartøyer/plattformer enten disse måtte være i virksomhet på norsk kontinentalsokkel eller utenfor denne.

Sjømannsloven av 30. mai 1975, som ved forskrift av 21. oktober 1976 også gjelder for ansatte på norske oljeboringsfartøyer/plattformer, inneholder i § 20 bestemmelser til vern mot vilkårlig oppsigelse av arbeidsforhold til sjøs. Etter disse bestemmelser gjelder oppsigelsesvernet for sjømenn som etter sitt fylte 21 år har minst 18 måneders sammenhengende tjeneste i rederiet eller på samme skip. Sjømannen må imidlertid være norsk statsborger eller ha sitt bosted i Norge for å omfattes av denne bestemmelse. Utlending ansatt på skip i innenriksfart vil derfor ikke nødvendigvis få lik behandling på dette område som landets egne borgere, idet spørsmålet beror på en vurdering av hans bostedsforhold.

På denne bakgrunn antar Direktoratet for sjømenn at Norge ikke oppfyller de krav som settes i konvensjonens artikkel 8, punkt 2, når det gjelder arbeidstakere i sjøfart. I sjømannslovens § 2 (a) er det imidlertid bestemt at Kongen ved forskrift kan fastsette at de bestemmelser i loven som bare gjelder for sjømenn som er norsk statsborger eller som har sitt bosted i Norge, helt eller delvis også skal gjelde for annen sjømann. Slik forskrift vil eventuelt kunne få betydning for konvensjonens anvendelse for arbeidstakere i innenriks sjøfart».

Departementet for handel og skipsfart
(23. november 1976):

«Handelsdepartementet viser til det som er anført av direktoratet. Dersom det anses ønskelig at Norge ratifiserer nevnte konvensjon, vil Handelsdepartementet foranledige at spørsmålet om å utvide virkeområdet for bestemmelsene i sjømannslovens § 20 til også å gjelde sjømann som ikke er norsk statsborger og som ikke har sitt bosted i Norge, blir vurdert».

Sosialdepartementet bad i brev av 23. januar d.å. Handelsdepartementet sørge for at dette spørsmålet blir vurdert.

Handelsdepartementet
(21. mars 1978):

«Saken har derfra vært forelagt Direktoratet for sjømenn som i svarbrev av 17. mars d.å. har uttalt seg slik vedlagte gjenpart viser (se nedenunder).

Slik forholdene ligger an, finner vi å kunne erklære oss enige med direktoratet. Spørsmålet om å endre sjømannsloven eller eventuelt utferdige forskrift med hjemmel i lovens § 2 a, bør etter dette utstå til det i brevet omhandlede utvalg har avgitt sin utredning.»

Direktoratet for sjømenn
(17. mars 1978).

«Direktoratet for sjømenn antar at spørsmålet om å gjøre sjømannslovens bestemmelser om oppsigelsesvern gjeldende også for utenlandske arbeidstakere som ikke er bosatt i Norge stort sett er av teoretisk interesse i forhold til ILO-konvensjon nr. 143, jfr. direktoratets brev av 15. november 1976. I de fleste tilfelle vil arbeidstakere på skip i innenriks fart også være bosatt i Norge. En endring i bestemmelsene om oppsigelsesvern vil derfor

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

i praksis ha mindre betydning. Spørsmålet om en endring i sjømannslovens virkeområde på dette punkt bør derfor sees i en større sammenheng idet andre hensyn kan tale for å opprettholde bestemmelsen. En viser i denne forbindelse til et utvalg til å utrede utlendingers beskjeftigelse på norske skip oppnevnt av Handelsdepartementet 26. april 1977. Direktoratet er kjent med at dette utvalg skal vurdere utlendingers arbeidsforhold på norske skip og utarbeide forslag til nødvendige lover og forskrifter for å sikre utlendinger samme kår som norske sjøfolk. Sjømannslovens bestemmelser hvor utlendinger ikke gis de samme rettigheter som norske sjømenn vil således bli vurdert av utvalget.

Direktoratet for sjømenn antar på denne bakgrunn av spørsmålet om å endre sjømannsloven eller eventuelt utferdige forskrift med hjemmel i lovens § 2 a bør utstå til utredning fra utvalget foreligger. Gjenpart av dette brev er oversendt nevnte utvalg.»

Sosialdepartementet er enig med Handelsdepartementet og Direktoratet for sjømenn i at det spørsmål som her er drøftet bare er av rent teoretisk interesse i forhold til konvensjon nr. 143 og at det derfor ikke er noen ratifikasjonshindring.

Likestilling av norske og utenlandske arbeidstakere i luftfart i forhold til regler mot vilkårlig oppsigelse.

Luftfartsdirektoratet
(18. november 1976):

«På grunnlag av muntlige forespørsler herfra — noe som har vært nødvendig p.g.a. den korte tidsfrist — har en mottatt opplysninger hvorav det fremgår at det innen statlig og privat norsk luftfart er ansatt meget få utenlandske statsborgere (i Luftfartsdirektoratet 1 person). Det er opplyst at utenlandske statsborgere har de samme rettigheter og nyter godt av det samme vern mot vilkårlig oppsigelse som norske statsborgere.»

Samferdselsdepartementet sluttet seg (22. november 1976) til Luftfartsdirektoratets uttalelse.

Når det gjelder artikkel 8.2 kan derfor Sosialdepartementet fastslå at norsk lovgivning og praksis tilfredsstiller konvensjonens krav.

Artiklene 9.1 og 10 (Like muligheter og lik behandling når det gjelder sosialtrygd).

Sosialdepartementet var i uttalelser av 17. og 27. oktober 1975, se St. prp. nr. 137 (1975—76) s. 20, i tvil om hvorvidt reglene om «overkompensasjon» i folketrygden, som er forskjellige for norske og utenlandske statsborgere, strider mot kravet om like muligheter og lik behandling for utenlandske arbeidstakere i nevnte artikler. Det var bl. a. et spørsmål om Sosialdepartementets for-

skrifter av 31. oktober 1966 fastsatt med hjemmel i lov om folketrygd § 7.5 er i strid med reglene i artiklene 9.1 og 10.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har uttalt følgende om dette punkt den 6. oktober 1976:

«Kommunaldepartementet vil bemerke at spørsmålet om utlendinger er lovlig eller illegalt innvandret ikke kan sees å være noe vilkår for at sosiale ytelser, lønn etc. kan ytes. Vi har med dette ikke tatt stilling til spørsmålet om full likestilling med hensyn til sosiale ytelser, idet dette forutsettes vurdert av Sosialdepartementet, jfr. tilsvarende i konvensjonens art. 10».

Sosialdepartementet viser i denne forbindelse til at ILO-konvensjon nr. 118 om likebehandling av utlendinger og landets egne statsborgere når det gjelder sosial trygd i artikkel 4, punkt 3, har følgende bestemmelse:

«Det kan treffes særskilte bestemmelser om ytelser som tilstås under overgangsordninger».

Den norske regjering har i sine rapporter til ILO om konvensjon nr. 118 framholdt at bestemmelsene i Sosialdepartementets forskrifter er overgangsbestemmelser, og derfor kan opprettholdes i henhold til artikkel 4, punkt 3.

ILO's Ekspertkomité for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner bad i merknader til konvensjon nr. 118 i mars 1972 om nærmere opplysninger om bestemmelsene i forskriftene. Slike opplysninger ble gitt i neste rapport, og Ekspertkomitéen uttalte i 1975:

«Artikkel 3 i konvensjonen — trygdegren (f) (etterlattestønad) (i tilknytning til artikkel 4, punkt 5). Komitéen har merket seg de opplysningene som er gitt av Den norske regjering, som svar på komitéens tidligere direkte henvendelse om «langvarig tilknytning til landet», som kreves i henhold til forskriftene av 31. oktober 1966, for at utenlandske statsborgere skal kunne oppnå tilleggsstønad for etterlatte, når avdøde var født mellom 1899 og 1936».

Sosialdepartementet mener derfor at når bestemmelsene om «overkompensasjon» kan godtas i henhold til konvensjon nr. 118, som er en konvensjon som spesielt omhandler lik behandling for utlendinger og egne statsborgere når det gjelder sosial trygd, bør også vilkårene i de meget mer generelle bestemmelser i artiklene 9.1 og 10 i konvensjon nr. 143 kunne anses oppfylt selv om forskriftene innebærer en viss forskjellsbehandling for utenlandske statsborgere.

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

Artikkel 9.3 (Utgifter ved utvisning av utenlandsk arbeidstaker eller hans familie skal ikke bæres av dem).

Finansdepartementet
har i brev til Sosialdepartementet av 30. januar 1976 uttalt:

«Finansdepartementet er enig i de vurderinger som kommer til uttrykk i Justisdepartementets brev av 20. november 1975 vedrørende art. 9.3 i konvensjon nr. 143, og vil særlig peke på de muligheter for misbruk som vil være til stede dersom utgiftene ved utvisning fra landet skal dekkes av staten. En finner derfor ikke å kunne tilrå en endring av Fremmedlovens § 27 slik at denne bringes i samsvar med konvensjonens art. 9.3.»

I St. prp. nr. 137 (1975—76) ble det konkludert med at bestemmelsen ikke er forenlig med norsk lov, jfr. § 27 i lov av 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket (Fremmedloven). Utlending som i medhold av denne lov føres ut av riket, plikter å betale utgiftene ved det.

Justisdepartementet
(22. november 1976):

«Justisdepartementet har i brev av 20. november 1975 til Sosialdepartementet uttalt seg mot å endre fremmedloven dithen at staten skulle dekke utgiftene ved uttransportering av utviste. Vi pekte på at en slik ordning kunne få uheldige konsekvenser ved at utlendinger som i dag reiser frivillig, ville foretrekke å bli tvangstransportert, og at ordningen i det hele tatt kunne få konsekvenser for statens utgifter. Det er derfor på det rene at Finansdepartementet må forespørres før en slik ordning kan etableres.

Tilsvarende argumenter kan også anføres mot den ordning som er skissert i Sosialdepartementets brev 15. oktober 1976. Selv om det etter denne ordning vil finnes en regressrett, er det staten som i første omgang må dekke utgiftene. Om det i annen omgang vil være mulig å søke den skyldige, kan være tvilsomt. Særlig gjelder dette om man skulle etablere regressordninger som forutsetter skyld hos den som eventuelt skal betale. Justisdepartementet mener derfor for sin del at en ikke bør endre fremmedlovens § 27 dithen at staten betaler uttransporteringer av utviste med adgang til regress fra den skyldige.

Derimot vil det kunne overveies ved endring av fremmedloven å innføre en ny regel om at en arbeidsgiver som har tatt i sin tjeneste en utlending som er innreist eller oppholder seg her ulovlig, skal plikte å betale eventuelle utvisningsutgifter. En nærmere regulering av forholdet mellom utlending og arbeidsgiver for så vidt angår betalingsplikten, kan i så fall gis ved forskrift etter linjer som foreslått av Kommunaldepartementet».

Kommunal- og arbeidsdepartementet
(6. oktober 1976):

«Kommunaldepartementet finner det ikke rimelig å lovfeste at alle som tvangsmessig føres ut av Norge skal få «gratis hjemreise». Konvensjonen synes imidlertid i sine intensjoner vesentlig å ville angripe ondet med handel og misbruk av fremmedarbeidere, og å forutsette implisitt at fremmedarbeideren selv

er uskyldig. Vi foreslår at det i slike tilfelle når det må antas at vedkommende fremmedarbeider eller hans familiemedlemmer ikke kan lastes, overveies å åpne adgang til at staten betaler hjemreisen mot å søke regress hos den skyldige part, f. eks. arbeidsgiver eller agent.

Kommunaldepartementet vil på et slikt grunnlag finne det rimelig at fremmedloven endres for å kunne tilfredsstille konvensjonens artikkel 9.3. Vi forutsetter at Sosialdepartementet som rette fagmyndighet tar endelig stilling til spørsmålet om å foreslå lovendring».

På et møte den 3. februar 1977, der det deltok representanter fra Justis-, Finans-, Kommunal- og Sosialdepartementet, ble norske myndigheters syn på artikkel 9.3 drøftet.

På møtet ble det konkludert med at de forpliktelser som påføres Staten som følge av nevnte artikkel burde avklares nærmere, og det var enighet om at Sosialdepartementet skulle innhente nærmere opplysninger fra Arbeidsbyrået i Geneve, ved å stille 5 spørsmål (se nedenunder).

Sosialdepartementet forela denne sak for Arbeidsbyrået i brev av 25. februar 1977 og nedenfor gjengis de 5 spørsmål som ble stilt og de svar Arbeidsbyrået avgav på spørsmålene den 21. september 1977:

Spørsmål 1: Hvilket omfang har uttrykket «expulsion»? Ligger det i dette uttrykket fjernelse fra territoriet etter alle typer nasjonale beslutninger, eller gjelder det visse typer av slike beslutninger og i tilfelle hvilke?

Svar: Arbeidsbyrået peker her på at konvensjonen selv ikke inneholder noen definisjon av dette uttrykk, men at et slikt uttrykk vanligvis er rent generelt. Det foreligger således ikke noe grunnlag for å skille mellom ulike typer nasjonale beslutninger.

Spørsmål 2: Artikkel 9.3 gjelder utgifter ved tvangsmessig utsending fra landet, men gjelder den alle utgifter (billettutgifter etc.) som er forbundet med utsending av den enkelte arbeidstaker og/eller hans familie, eller gjelder dette punkt utelukkende utgifter som påløper for Staten i forbindelse med utsendingen, bl. a. ekskortering av arbeidstakeren og/eller hans familie ut av landet?

Svar: Arbeidsbyrået er av den oppfatning at etter nevnte artikkel, må staten belastes de utgifter som påløper ved tvangsmessig utsending fra landet, f. eks. ekskortering av arbeidstakeren og/eller hans familie ut av landet.

Arbeidsbyrået peker imidlertid på at når det gjelder andre utgifter som påløper, er teksten ikke klar. Byrået er av den oppfatning at en må være berettiget til å trekke den slutning at utgifter ved tvangsmessig utsending fra landet ikke omfatter alle utgifter, så som billettutgifter etc., som er forbundet med utvis-

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

i praksis ha mindre betydning. Spørsmålet om en endring i sjømannslovens virkeområde på dette punkt bør derfor sees i en større sammenheng idet andre hensyn kan tale for å opprettholde bestemmelsen. En viser i denne forbindelse til et utvalg til å utrede utlendingers beskjeftigelse på norske skip oppnevnt av Handelsdepartementet 26. april 1977. Direktoratet er kjent med at dette utvalg skal vurdere utlendingers arbeidsforhold på norske skip og utarbeide forslag til nødvendige lover og forskrifter for å sikre utlendinger samme kår som norske sjøfolk. Sjømannslovens bestemmelser hvor utlendinger ikke gis de samme rettigheter som norske sjømenn vil således bli vurdert av utvalget.

Direktoratet for sjømenn antar på denne bakgrunn av spørsmålet om å endre sjømannsloven eller eventuelt utferdige forskrift med hjemmel i lovens § 2 a bør utstå til utredning fra utvalget foreligger. Gjenpart av dette brev er oversendt nevnte utvalg.»

Sosialdepartementet er enig med Handelsdepartementet og Direktoratet for sjømenn i at det spørsmål som her er drøftet bare er av rent teoretisk interesse i forhold til konvensjon nr. 143 og at det derfor ikke er noen ratifikasjonshindring.

Likestilling av norske og utenlandske arbeidstakere i luftfart i forhold til regler mot vilkårlig oppsigelse.

Luftfartsdirektoratet
(18. november 1976):

«På grunnlag av muntlige forespørsler herfra — noe som har vært nødvendig p.g.a. den korte tidsfrist — har en mottatt opplysninger hvorav det fremgår at det innen statlig og privat norsk luftfart er ansatt meget få utenlandske statsborgere (i Luftfartsdirektoratet 1 person). Det er opplyst at utenlandske statsborgere har de samme rettigheter og nyter godt av det samme vern mot vilkårlig oppsigelse som norske statsborgere».

Samferdselsdepartementet sluttet seg (22. november 1976) til Luftfartsdirektoratets uttalelse.

Når det gjelder artikkel 8.2 kan derfor Sosialdepartementet fastslå at norsk lovgivning og praksis tilfredsstiller konvensjonens krav.

Artiklene 9.1 og 10 (Like muligheter og lik behandling når det gjelder sosialtrygd).

Sosialdepartementet var i uttalelser av 17. og 27. oktober 1975, se St. prp. nr. 137 (1975—76) s. 20, i tvil om hvorvidt reglene om «overkompensasjon» i folketrygden, som er forskjellige for norske og utenlandske statsborgere, strider mot kravet om like muligheter og lik behandling for utenlandske arbeidstakere i nevnte artikler. Det var bl. a. et spørsmål om Sosialdepartementets for-

skrifter av 31. oktober 1966 fastsatt med hjemmel i lov om folketrygd § 7.5 er i strid med reglene i artiklene 9.1 og 10.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har uttalt følgende om dette punkt den 6. oktober 1976:

«Kommunaldepartementet vil bemerke at spørsmålet om utlendinger er lovlig eller illegalt innvandret ikke kan sees å være noe vilkår for at sosiale ytelser, lønn etc. kan ytes. Vi har med dette ikke tatt stilling til spørsmålet om full likestilling med hensyn til sosiale ytelser, idet dette forutsettes vurdert av Sosialdepartementet, jfr. tilsvarende i konvensjonens art. 10».

Sosialdepartementet viser i denne forbindelse til at ILO-konvensjon nr. 118 om likebehandling av utlendinger og landets egne statsborgere når det gjelder sosial trygd i artikkel 4, punkt 3, har følgende bestemmelse:

«Det kan treffes særskilte bestemmelser om ytelser som tilstår under overgangsordninger».

Den norske regjering har i sine rapporter til ILO om konvensjon nr. 118 framholdt at bestemmelsene i Sosialdepartementets forskrifter er overgangsbestemmelser, og derfor kan opprettholdes i henhold til artikkel 4, punkt 3.

ILO's Ekspertkomité for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner bad i merknader til konvensjon nr. 118 i mars 1972 om nærmere opplysninger om bestemmelsene i forskriftene. Slike opplysninger ble gitt i neste rapport, og Ekspertkomitéen uttalte i 1975:

«Artikkel 3 i konvensjonen — trygdegren (f) (etterlattestønad) (i tilknytning til artikkel 4, punkt 5). Komitéen har merket seg de opplysningene som er gitt av Den norske regjering, som svar på komitéens tidligere direkte henvendelse om «langvarig tilknytning til landet», som kreves i henhold til forskriftene av 31. oktober 1966, for at utenlandske statsborgere skal kunne oppnå tilleggsstønad for etterlatte, når avdøde var født mellom 1899 og 1936».

Sosialdepartementet mener derfor at når bestemmelsene om «overkompensasjon» kan godtas i henhold til konvensjon nr. 118, som er en konvensjon som spesielt omhandler lik behandling for utlendinger og egne statsborgere når det gjelder sosial trygd, bør også vilkårene i de meget mer generelle bestemmelser i artiklene 9.1 og 10 i konvensjon nr. 143 kunne anses oppfylt selv om forskriftene innebærer en viss forskjellsbehandling for utenlandske statsborgere.

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

Artikkel 9.3 (Utgifter ved utvisning av utenlandsk arbeidstaker eller hans familie skal ikke bæres av dem).

Finansdepartementet
har i brev til Sosialdepartementet av 30. januar 1976 uttalt:

«Finansdepartementet er enig i de vurderinger som kommer til uttrykk i Justisdepartementets brev av 20. november 1975 vedrørende art. 9.3 i konvensjon nr. 143, og vil særlig peke på de muligheter for misbruk som vil være til stede dersom utgiftene ved utvisning fra landet skal dekkes av staten. En finner derfor ikke å kunne tilrå en endring av Fremmedlovens § 27 slik at denne bringes i samsvar med konvensjonens art. 9.3.»

I St. prp. nr. 137 (1975—76) ble det konkludert med at bestemmelsen ikke er forenlig med norsk lov, jfr. § 27 i lov av 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket (Fremmedloven). Utlending som i medhold av denne lov føres ut av riket, plikter å betale utgiftene ved det.

Justisdepartementet
(22. november 1976):

«Justisdepartementet har i brev av 20. november 1975 til Sosialdepartementet uttalt seg mot å endre fremmedloven dithen at staten skulle dekke utgiftene ved uttransportering av utviste. Vi pekte på at en slik ordning kunne få uheldige konsekvenser ved at utlendinger som i dag reiser frivillig, ville foretrekke å bli tvangstransportert, og at ordningen i det hele tatt kunne få konsekvenser for statens utgifter. Det er derfor på det rene at Finansdepartementet må forespørres før en slik ordning kan etableres.

Tilsvarende argumenter kan også anføres mot den ordning som er skissert i Sosialdepartementets brev 15. oktober 1976. Selv om det etter denne ordning vil finnes en regressrett, er det staten som i første omgang må dekke utgiftene. Om det i annen omgang vil være mulig å søke den skyldige, kan være tvilsomt. Særlig gjelder dette om man skulle etablere regressordninger som forutsetter skyld hos den som eventuelt skal betale. Justisdepartementet mener derfor for sin del at en ikke bør endre fremmedlovens § 27 dithen at staten betaler uttransporteringer av utviste med adgang til regress fra den skyldige.

Derimot vil det kunne overveies ved endring av fremmedloven å innføre en ny regel om at en arbeidsgiver som har tatt i sin tjeneste en utlending som er innreist eller oppholder seg her ulovlig, skal plikte å betale eventuelle utvisningsutgifter. En nærmere regulering av forholdet mellom utlending og arbeidsgiver for så vidt angår betalingsplikten, kan i så fall gis ved forskrift etter linjer som foreslått av Kommunaldepartementet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet
(6. oktober 1976):

«Kommunaldepartementet finner det ikke rimelig å lovfeste at alle som tvangsmessig føres ut av Norge skal få «gratis hjemreise». Konvensjonen synes imidlertid i sine intensjoner vesentlig å ville angripe ondet med handel og misbruk av fremmedarbeidere, og å forutsette implisitt at fremmedarbeideren selv

er uskyldig. Vi foreslår at det i slike tilfelle når det må antas at vedkommende fremmedarbeider eller hans familiemedlemmer ikke kan lastes, overveies å åpne adgang til at staten betaler hjemreisen mot å søke regress hos den skyldige part, f. eks. arbeidsgiver eller agent.

Kommunaldepartementet vil på et slikt grunnlag finne det rimelig at fremmedloven endres for å kunne tilfredsstille konvensjonens artikkel 9.3. Vi forutsetter at Sosialdepartementet som rette fagmyndighet tar endelig stilling til spørsmålet om å foreslå lovendring».

På et møte den 3. februar 1977, der det deltok representanter fra Justis-, Finans-, Kommunal- og Sosialdepartementet, ble norske myndigheters syn på artikkel 9.3 drøftet.

På møtet ble det konkludert med at de forpliktelser som påføres Staten som følge av nevnte artikkel burde avklares nærmere, og det var enighet om at Sosialdepartementet skulle innhente nærmere opplysninger fra Arbeidsbyrået i Geneve, ved å stille 5 spørsmål (se nedenunder).

Sosialdepartementet forela denne sak for Arbeidsbyrået i brev av 25. februar 1977 og nedenfor gjengis de 5 spørsmål som ble stilt og de svar Arbeidsbyrået avgav på spørsmålene den 21. september 1977:

Spørsmål 1: Hvilket omfang har uttrykket «expulsion»? Ligger det i dette uttrykket fjernelse fra territoriet etter alle typer nasjonale beslutninger, eller gjelder det visse typer av slike beslutninger og i tilfelle hvilke?

Svar: Arbeidsbyrået peker her på at konvensjonen selv ikke innholder noen definisjon av dette uttrykk, men at et slikt uttrykk vanligvis er rent generelt. Det foreligger således ikke noe grunnlag for å skille mellom ulike typer nasjonale beslutninger.

Spørsmål 2: Artikkel 9.3 gjelder utgifter ved tvangsmessig utsending fra landet, men gjelder den alle utgifter (billettutgifter etc.) som er forbundet med utsending av den enkelte arbeidstaker og/eller hans familie, eller gjelder dette punkt utelukkende utgifter som påløper for Staten i forbindelse med utsendingen, bl. a. ekskortering av arbeidstakeren og/eller hans familie ut av landet?

Svar: Arbeidsbyrået er av den oppfatning at etter nevnte artikkel, må staten belastes de utgifter som påløper ved tvangsmessig utsending fra landet, f. eks. ekskortering av arbeidstakeren og/eller hans familie ut av landet.

Arbeidsbyrået peker imidlertid på at når det gjelder andre utgifter som påløper, er teksten ikke klar. Byrået er av den oppfatning at en må være berettiget til å trekke den slutning at utgifter ved tvangsmessig utsending fra landet ikke omfatter alle utgifter, så som billettutgifter etc., som er forbundet med utvis-

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

ningen. Byrået er oppmerksom på de vansker som vil oppstå i de tilfelle vedkommende arbeidstaker ikke har noen midler til å betale en slik hjemreise. Byrået stiller her regjeringene fritt til å bestemme hvordan slike påløpte utgifter skal tilbakebetales staten.

Spørsmål 3: Gjelder punkt 9.3 bare de tilfelle da familiemedlemmer følger med den utsendte arbeidssøkende innvandrers? Gjelder det også familiemedlemmer som skal sendes ut av landet uten at dette har tilknytning til forsørgerens forhold?

Svar: Arbeidsbyrået gjør oppmerksom på at artikkel 9.3 også omfatter familiemedlemmer som må sendes ut av landet «i tilfelle da lovgivning og forskrifter» som gjelder deres adgang til landet ikke er blitt overholdt, eller da deres stilling ikke kan bli legalisert.

Spørsmål 4: Er det videre en forutsetning for punkt 9.3 at den arbeidssøkende har vært i god tro, eller ikke kan bebreides for noe ulovlig forhold?

Svar: Arbeidsbyrået gjør oppmerksom på at hverken artikkel 9 eller andre artikler i konvensjonen tillater noe skille på grunnlag av god eller «dårlig» tro.

Spørsmål 5: Dette spørsmål gjelder den arbeidssøkende innvandrers tilknytning til en arbeidsgiver: Gjelder regelen i artikkel 9, punkt 3, bare for de tilfelle da en arbeidssøkende innvandrers har dokumentert tilknytning til en arbeidsgiver?

Svar: Arbeidsbyrået gjør her oppmerksom på at hverken artikkel 9, paragraf 3, artikkel 9 rent generelt, eller hele Del I i konvensjonen, gir adgang til å skjelne mellom en arbeidssøkende innvandrers som har dokumentert tilknytning til en arbeidsgiver og en som ikke har slik tilknytning.

Av de opplysninger som er gitt av Arbeidsbyrået, framgår det at artikkel 9.3 ikke er så omfattende som først antatt, bl. a. omfatter artikkelen ikke alle utgifter (billettutgifter, etc.) som er forbundet med utvisning av en arbeidstaker og/eller hans familie.

I lys av disse opplysningene ba Sosialdepartementet Kommunal-, Justis- og Finansdepartementene om uttalelse til:

1. Spørsmålet om norsk lovgivning og praksis er i samsvar med artikkel 9.3 i konvensjonen,
2. dersom spørsmålet må besvares med nei, bør vi endre vår lovgivning og praksis slik at vi kan ratifisere hele konvensjonen, både del I og II?

Justisdepartementet

(1. november 1977):

«Etter at det er innhentet nærmere opplysninger fra Arbeidsbyrået i Geneve vedrørende omfanget av de forpliktelser som påføres staten etter konvensjonens artikkel 9.3, er Justisdepartementet fortsatt av den oppfatning at det er påkrevet med en endring av fremmedlovens § 27 såfremt konvensjonens del I skal ratifiseres.

Ved kgl. res. av 3. juni 1977 er det nedsatt et utvalg for å gjennomgå fremmedlovens bestemmelser og legge fram forslag til ny fremmedlov. Man finner det naturlig at spørsmålet om å endre fremmedlovens § 27 slik at man kan ratifisere hele konvensjonen, overlates fremmedlovutvalget. Man vil spørre utvalget om det kan gi en foreløpig uttalelse om de spørsmål saken reiser».

Finansdepartementet

(17. oktober 1977):

«Finansdepartementets syn på spørsmål nr. 2 vil avhenge av hvilke økonomiske konsekvenser et eventuelt lovendringsforslag vil kunne få for staten. Dersom Sosialdepartementet og Justisdepartementet skulle finne det nødvendig og hensiktsmessig å foreslå endringer av gjeldende bestemmelser på dette området for at Norge skal kunne tiltre hele ILO-konvensjon nr. 143, vil en be om at forslaget forelegges for Finansdepartementet med en vurdering av de økonomiske konsekvenser disse eventuelt måtte medføre. Utgangspunktet for en eventuell endring av gjeldende lovgivning og praksis bør likevel være at staten ikke bør belastes med utgifter til utvisning av utlendinger i større grad enn tilfellet er i dag».

Kommunaldepartementet

(10. november 1977):

«Arbeidsbyrået i Geneve har avgitt en såkalt uformell uttalelse angående artikkel 9, nr. 3 i konvensjonen. Vi er i tvil om hvorvidt dette er å anse som en autoritativ fortolkning som f. eks. kan påberopes i en stortingsproposisjon. Dersom dette ikke er tilfelle, er uttalelsen av forholdsvis liten verdi som grunnlag for vurdering av spørsmålet om ratifisering.

Når det gjelder spørsmålet om norsk lovgivning og praksis er i samsvar med artikkel 9, nr. 3, i konvensjonen, finner vi å måtte legge avgjørende vekt på Justisdepartementets vurdering. Vi har merket oss at nevnte departement i brev av 1. november 1977 til Sosialdepartementet fortsatt gir uttrykk for at fremmedlovens § 27 må endres dersom konvensjonens del I skal ratifiseres.

Med hensyn til spørsmålet om loven bør endres, vil vi gjerne komme tilbake til dette etter at fremmedlovutvalget har svart på Justisdepartementets henvendelse.

Uansett hva utgangen blir på de nevnte vurderinger angående lovendring, bør man fra norsk side søke samråd med de andre nordiske land før det tas standpunkt til spørsmålet om ratifisering».

Sosialdepartementets erfaring med uformelle tokningsuttalelser fra ILO er at de i prak-

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

sis kan tillegges like stor vekt som formelt autoritative fortolkninger. De har i en rekke tilfelle vært påberopt i stortingsproposisjoner.

Artikkel 11 (gjelder definisjon av uttrykket «utenlandsk arbeidstaker» og det blir reknet opp en del persongrupper som ikke omfattes av konvensjonen).

I St. prp. nr. 137 (1975—76) framgår det på side 21 vedrørende artikkel 11.2, at Den norske ILO-komité var i tvil om Norge vil være i stand til å oppfylle kravene i denne del av konvensjonen n r den skal gjøres gjeldende for alle utenlandske arbeidere som omfattes av artikkel 11. Komitéen var av den oppfatning at konvensjonens regler vil være vanskeligere å praktisere og håndheve for kortvarige arbeidsforhold på under tre måneder. Annerledes ville det ha stilt seg om en hadde fått inn den bestemmelsen de nordiske lands regjeringsrepresentanter foreslo som nytt underpunkt (f), som gikk ut på å unnta fra konvensjonen utenlandske arbeidstakere som kommer til landet for et tidsrom som ikke overstiger tre måneder.

Kommunal- og arbeidsdepartementet
(6. oktober 1976):

«Artikkelen unntar grupperekruttede fremmedarbeidere på tidsbegrensede oppdrag fra likhet i muligheter og behandling. Dette skaper ikke noe problem i forhold til ratifikasjonssp rsm let, idet det ikke er noe til hinder for å sikre grupperekruttede til entrepreuoppdrag bedre vilkår enn det som følger av konvensjonen. Konvensjonen unntar derimot ikke slike som kommer hit etter fremmedforskriftens   52, eller hvis arbeid er av en slik art eller varighet at de ikke trenger arbeidstillatelse (§ 46). Dette antas ikke å v re noe problem. I første tilfelle dreier det seg i det vesentligste om utenlandsk ungdom på feriearbeid. Disse dekkes av de samme trygdeytelser etc. som andre utenlandske arbeidstakere. En del andre grupper som ikke trenger arbeidstillatelse og hvor kontrollen derfor blir vanskelig, er eksplisitt unntatt i konvensjonen».

Etter denne avklaring antar Sosialdepartementet at artikkelen ikke vil utgjøre noen hindring for norsk ratifikasjon av konvensjonen.

Artikkel 12, pkt. f (Bevaring av nasjonal og etnisk identitet).

På side 21 i St. prp. nr. 137 (1975—76) framgår det at Den norske ILO-komité var i tvil om Norge oppfyller konvensjonens krav på dette området, og den mente det ville være ønskelig om vedkommende statlige myndigheter kunne utrede nærmere hvilke forpliktelser som dette punkt fører med seg og hvilke tiltak som hittil er gjort i vårt land med sikte

på den målsetting som kommer til uttrykk i dette punkt.

Sosialdepartementet har tatt dette spørsmålet opp med Kommunaldepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet.

Kirke- og undervisningsdepartementet viste (26. november 1976) til tidligere uttalelse om konvensjonen og rekommandasjonen og tilføyde:

«I St. meld. nr. 107 (1975—76) Om innvandringsstoppen og arbeidet med innvandringssp rsm lene, er det i kap. 6 gitt en forholdsvis f ldig redegjørelse vedrørende opplæring og kulturelle tiltak for innvandrere. Dette kap. er utarbeidet av Kirke- og undervisningsdepartementet og gir en del prinsipielle synspunkter på de målsettinger og retningslinjer som er lagt til grunn for virksomheten på dette område. I det følgende vil vi redegjøre for en del tiltak som er kommet i gang etter at Stortingsmeldingen ble skrevet.

Morsm lundervisning for innvandrere.

I St. meld. nr. 107 er det gjort rede for hovedinnholdet i et rundskriv til regionale og lokale skolemyndigheter som blant annet gir retningslinjer for disponering av ekstra l retimer for undervisning av innvandrerbarn, herunder også morsm lopl ring.

Våren 1976 ble det fremmet proposisjon for Stortinget (St. prp. nr. 169 for 1975—76) om blant annet tilleggsbevilgning på 3 millioner kroner til undervisning av innvandrerbarn. Ca. 1,5 millioner av disse midler foruts ttes brukt til morsm lundervisning. Dette har ført til en økning av omfanget av slik undervisning.

Morsm lundervisningen tar sikte på å gi opplæring i morsmålet og hjemlandets kultur, historie og geografi.

Elevene f r gjennomsnittlig 4 uketimer undervisning i morsmålet.

I Oslo, der slik undervisning har vært gitt siden 1973, blir det nå undervist på følgende språk: urdu, tyrkisk, arabisk, hindi, serbokroatisk, kinesisk, spansk, tysk, gresk, engelsk, japansk, finsk og italiensk. Vi kan ellers nevne at det er knyttet en fremmedspråklig psykolog og en sosialkurator til Oslos pedagogisk/psykologiske rådgivingstjeneste for å arbeide spesielt for innvandrere.

Analfabeter (det vil si elever som har følt 10 år uten å kunne lese/skrive noe språk) får sin første lese- og skriveopplæring på morsmålet.

Morsm lopl ring er dessuten kommet i gang i 5—6 andre kommuner med forholdsvis mange innvandrere.

Lærere.

De fleste som underviser har lærerutdanning fra sitt hjemland, men det finnes også personer med annen utdanningsbakgrunn som kan benyttes til slik undervisning.

Grunnskolerådet har sendt spørreskjema til alle kommunene for å skaffe oversikt over tospr klig  lærere som kan benyttes til morsm lundervisning.

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

Lærerkurs.

Grunnskolerådet arrangerte det første kurs for to-språklige lærere i november 1976.

Lærerplaner.

Det er for tiden under utarbeidelse lærerplaner for morsmålundervisning på 3 språk.

Andre opplysninger.

I forslaget til statsbudsjettet for 1977 er det ført opp 8 millioner kroner som overslagsbevilgning til undervisning av fremmedspråklige elever. I statsbudsjettet for 1976 var det ført opp 3 millioner, i tillegg til dette kom altså en tilleggsbevilgning på 3 millioner.

Konsulenttjeneste.

I Grunnskolerådets sekretariat er det opprettet en konsulentstilling for arbeid med undervisning av fremmedspråklige elever. Tilrettelegging av undervisning på morsmål for innvandrerbarn er en av konsulentens sentrale arbeidsoppgaver.

Bibliotekstjeneste.

Under statsbudsjettets kap. 365, post 70.3 er det ført opp 150 000 kroner til bibliotekstjeneste for fremmedarbeidere.

Deichmanske bibliotek i Oslo tjener fortsatt som serviceorgan for fremmedspråklig litteratur for hele landet. Oslo kommune har bevilget et tilsvarende beløp til biblioteket for dette formålet for 1977. Ved bibliotekets musikkavdeling blir det også bygget opp en platesamling med folkemusikk og eldre og nyere musikk fra en del av de land innvandrere kommer fra.

Andre kulturtiltak.

Norsk Kulturråd arrangerte i 1976 konferansen Barn og kultur, der blant annet Fremmedarbeiderforeningen var invitert til å delta. Kulturrådet har bedt foreningen fremme forslag for rådet om aktuelle kulturtiltak for innvandrere.

Norsk Rikskringkasting.

Med sikte på innvandrerne vil det i Norsk Rikskringkasting både bli tale om nyhetstjeneste og informasjonsprogrammer i tilknytning til den ordinære programtjeneste, og om faste spesialsendinger beregnet på utlendinger.

Faste spesialprogrammer beregnet på utlendinger i Norge kan komme på tale der det dreier seg om en forholdsvis betydelig konsentrasjon av mennesker av samme nasjonalitet — for eksempel ca. 3 000. Norsk Rikskringkastings distriktkontor i Vadsø har hver onsdag ettermiddag en sending på finsk av 5 minutters varighet. Distriktkontoret i Stavanger sender hver mandag et program på engelsk av tilsvarende varighet, beregnet på engelsktalende i dette området. I Oslo-området er en av FM-senderne på Tryvannshøgda tatt i bruk for et program hver lørdag på urdu for pakistanere. Sendingen startet i januar 1976 og inneholder hovednyheter fra hjemlandet, men mest praktisk orientering og rettledning i spørsmål og problemer innvandrerne møter her, slik som boliger, arbeidsplass etc.

Departementet forutsetter at Norsk Rikskringkasting arbeider med videre utbygging av slike sendinger.

Utbygging av fjernundervisning.

I St. prp. nr. 139 (1975—76) er det lagt fram forslag om å opprette institusjonen Norsk Fjernundervisning. I budsjettforslaget for 1977 er det ført opp midler med sikte på at institusjonen skal kunne opprettes i 1977.

Institusjonen skal etter forutsetningene, i samarbeid med andre institusjoner og organisasjoner, stå for planlegging, utarbeidning og distribusjon av fjernundervisningstilbud for voksenopplæring og skoleverk. Departementet regner med at institusjonen vil bidra til å utvikle opplærings- og informasjonstilbud også for innvandrere.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

(24. november 1976):

«Kommunaldepartementet har iverksatt følgende tiltak som gjelder dette punkt:

1. Økonomisk støtte til de forskjellige lands innvandrerforeninger her i Norge.
2. Økonomisk støtte til fremmedspråklige boksamlinger i samarbeid med Statens bibliotektilsyn. Hittil har Deichmanske samlinger (Oslo kommune) fått tilsagn om støtte til etablering av boksamling på bl. a. urdu, tyrkisk og arabisk.
3. Økonomisk støtte og annen støtte til et religiøst forsamlingslokale for muslimer i Oslo. Prosjektet kunne av forskjellige grunner likevel ikke realiseres».

Konklusjon.

Sosialdepartementet har tidligere tatt opp med Arbeidsbyrået i Geneve forståelsen av dette punkt og i uttalelse derfra av 27. juli 1976 ble det innledningsvis pekt på at det er de utenlandske arbeidstakerne selv som må ta initiativet når det gjelder å bevare sin tilknytning til hjemlandet. Det land som ratifiserer konvensjonen forplikter seg til å hjelpe og oppmuntre til slikt initiativ i samsvar med nasjonale vilkår og nasjonal praksis. I uttalelsen fra ILO heter det videre at når det gjelder spørsmål om barns muligheter til å lære sitt morsmål, bør de utenlandske arbeidstakere kunne få høve til å benytte møte- og klasserom, der språkundervisning kan bli gitt. Der hvor det er store grupper av utenlandske arbeidstakere bør disse gis anledning til å studere sitt morsmål. Det blir pekt på at dette gjelder de største gruppene av utenlandske arbeidstakere. Av andre tiltak ILO nevner er kringkasting av nyheter for de største grupper av utenlandske arbeidstakere på deres eget morsmål, og da særlig nyheter fra deres hjemland.

På bakgrunn av nevnte tolkningsuttalelse fra ILO og av de opplysninger som framgår av uttalelsene fra Kirke- og undervisningsdepartementet og Kommunaldepartementet om bl. a. morsmålundervisningen og nyheter fra hjemlandet, synes Norge å tilfredsstille de krav som kommer til uttrykk i nevnte artikkel.

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

Artikkel 12. g (Statsmyndighetene skal garantere lik behandling med omsyn til arbeidsvilkår for alle utenlandske arbeidstakere som utfører samme arbeid).

På side 21 i St. prp. nr. 137 (1975—76) framgår det at Norge oppfyller konvensjonens krav for så vidt det gjelder de arbeidsvilkår som er regulert ved lovgivning. Når det gjelder de arbeidsvilkår som reguleres ved tariffavtaler, er det problemer med gjennomføringen av den likebehandling som artikkelen foreskriver.

Kommunal- og arbeidsdepartementet uttalte den 6. oktober 1976:

«Etter konvensjonens artikkel 12. g skal de ratifiserende stater garanteres likhet i behandling med omsyn til arbeidsvilkår for alle utenlandske arbeidstakere som utfører samme arbeid, uansett hvilke særlige vilkår de måtte være underlagt i forbindelse med sin sysselsetting. Arbeidervernlovene gjelder for norske og utenlandske arbeidstakere på lik linje, og Stortingets flertall ga uttrykk for under behandling av Stortingsmelding nr. 39 (1973—74) Om innvandringspolitikken, at utenlandske arbeidstakere skulle ha de samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere i tilsvarende stilling.

Stortingsflertallet mente at det bør føres kontroll med at utenlandske arbeidstakere har samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere i tilsvarende stilling. Det er satt ned en arbeidsgruppe som skal utarbeide de nødvendige lovregler for en slik kontroll. Gruppen vil ventelig avgi sin innstilling i løpet av høsten. I innstillingen vil det ventelig bli foreslått en lov om forbud mot diskriminering av utenlandske arbeidstakere i arbeidsforholdet, og det vil bli foreslått regler om kontroll med at utenlandske arbeidstakere har samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere i tilsvarende stilling. Det vil imidlertid bli foreslått eller åpnet adgang til å unnta personer som selv er i stand til å ivareta sine interesser eller som ikke står i fare for å bli utsatt for diskriminering, for eksempel borgere i andre skandinaviske land eller arbeidstakere i ledende stillinger, fra loven. Kommunaldepartementet finner det sannsynlig at arbeidsgruppen vil fremme forslag som, dersom de blir vedtatt, kan gi en garanti som er tilfredsstillende for konvensjonens artikkel 12. g.

Av det foranstående følger at de hindringer som er til stede for at Norge kan ratifisere konvensjonen refererer seg til lovbestemmelser som ligger utenfor Kommunaldepartementets fagområde.

Vi har ikke vurdert om vårt forhold til Svalbard er til hinder for ratifikasjon. Dette spørsmål må forelegges Justisdepartementet.

Sosialdepartementet tok her opp med Justisdepartementet om Norge tilfredsstiller disse kravene med hensyn til de utenlandske arbeidstakere på Svalbard, og om andre forhold i tilknytning til Svalbard er til hinder for ratifikasjon.

Justisdepartementet
(22. november 1976):

«En rekke lover og bestemmelser som angår arbeidsvilkår, bl. a. arbeidervernlovgivningen, er gjort gjeldende for Svalbard. For norsk virksomhets vedkommende er imidlertid utenlandske borgere likestilt med norske når det gjelder arbeidsvilkår.

Vi reiser spørsmålet om det med arbeidsvilkår også menes lønnsforhold. Det er i dag ikke regler som regulerer fremmede borgeres lønnsforhold når de arbeider i andre lands virksomheter på Svalbard. Dette har det heller ikke vært på tale å innføre.

På dette punkt synes det som om Norge tilfredsstiller kravene i konvensjonen også når det gjelder de utenlandske arbeidstakerne i norske virksomheter på Svalbard.

Rekommandasjonen.

På møtet i ILO-komiteén den 22. desember 1975 fattet komiteén følgende vedtak når det gjaldt rekommandasjonen:

Punkt 7. 1. b (norskundervisning på betalt arbeidstid).

Komiteén konstaterte at norsk praksis i dag ikke tilfredsstiller rekommandasjonens krav om norskundervisning på betalt arbeidstid.

Komiteén vedtok, på nevnte møte, å tilrå at Norge tiltrer rekommandasjonen med unntak for følgende punkter:

Punkt 2 (likhet i muligheter og behandling på en rekke områder med statsborgere i medlemsstaten).

Punkt 8 (regularisering av situasjonen for utenlandske arbeidstakere som har kommet ulovlig inn i landet).

Punkt 16 (gjenforening av familier og boligforhold).

Punkt 17 (rettigheter for en utenlandsk arbeidstaker som besøker sin familie).

Punkt 18 (bistand ved utlendingers besøk i hjemland).

Punkt 34 (rettigheter for en utenlandsk arbeidstaker som forlater sysselsettingslandet).

Komiteén vedtok å tilrå at Sosialdepartementet til punktene 16 og 24 (om oppretting av sosiale tjenester som utfører nærmere angitte funksjoner overfor de utenlandske arbeidstakerne og deres familier) utarbeider en kort framstilling om norsk lovgivning og praksis på vedkommende områder.

Punkt 16 (gjenforening av familier og boligforhold).

Sosialdepartementet kan legge fram følgende opplysninger til punkt 16:

«Det er betydelige sosiale problemer i forbindelse med familieinnvandringen. Vi viser spesielt til side 34 og side 42 i Stortingsmelding nr. 107 (1975—76) Om innvandringsstop-

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

pen og arbeidet med innvandringsspørsmålene.

Mange av innvandrernes sosiale problemer knyttet til deres bosituasjon. Vi viser til punkt 5.5 i Stortingsmeldingen som beskriver innvandrernes boligsituasjon, regelverket på området, samt tiltak som bør settes i verk».

Kommunal- og arbeidsdepartementet
(8. desember 1976):

«Når det gjelder boligspørsmålene, kan det i tillegg til St. meld. nr. 107 (1975—76) Om innvandringsstoppen m.v. allment henvises til St. meld. nr. 39 (1973—74) Om innvandringspolitikken, pkt. V D, Innst. S. nr. 85 (1974—75) om samme sak, samt til St. meld. nr. 92 (1974—75) Om visse boligspørsmål, pkt. 2.7.6 og Innst. S. nr. 179 (1975—76) om samme sak, side 7—8.

I de nevnte dokumenter er det en hovedlinje at innvandrernes boligproblemer så langt mulig bør søkes løst på samme måte som for nordmenn. Dette innebærer at kommunene har det primære ansvar for innvandrernes boligforhold. Formelt har også innvandrerne de samme muligheter som norske borgere under eksisterende ordninger. På den annen side er det i flere sammenhenger understreket at enkelte grupper av innvandrere står i en så spesiell situasjon at særlige tiltak er nødvendige for å løse deres problemer.

Når det gjelder særlige tiltak for innvandrere i boligsektoren, vil Kommunal- og arbeidsdepartementet supplere det som er sagt i St. meld. nr. 107 med følgende:

a. Tilskott til særlige tiltak i kommunenes regi.

Som det framgår av Stortingsmeldingen, har departementet hatt et nært samarbeid spesielt med Oslo kommune om særlige boligtiltak for innvandrere. Det kan nå opplyses at Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1976 har gitt tilskott på i alt vel 1 millioner kroner til Oslo kommune med sikte på slike tiltak. Av dette er vel kr. 650 000 gått til istandsetting/oppussing av leiligheter og hybler, mens resten er gått til dekning av lønnsutgifter til en spesiell gruppe ved boligsjefens kontor som utelukkende arbeider med innvandrernes boligproblemer.

Dessuten er det i 1976 gitt tilskott på nærmere kr. 150 000 til Bærum kommune i forbindelse med oppføring av 10 familieboliger for innvandrere. Resten av finansieringen er her besørget gjennom Husbanken.

b. Selskapet for innvandringsboliger.

Bakgrunnen for og hensikten med dette selskapet er det redegjort nærmere for i St. meld. nr. 107 og St. prp. nr. 169 (1975—76) Om tilleggsbevilgninger til tiltak for innvandrere. Stortinget har sluttet seg til forslaget i nevnte proposisjon om en startkapital på 4 millioner kroner til selskapet, jfr. Innst. S. nr. 364 (1975—76).

Selskapet ble opprettet og styre oppnevnt ved kongelig resolusjon av 9. juli 1976.

Det er etter dette tilsatt administrativ leder og en medarbeider. Selskapet er kommet i gang med planlegging av konkrete prosjekter».

Sosialdepartementet bad Kommunaldepartementet i brev av 16. januar 1978 ajourføre ovennevnte opplysninger, og *Kommunaldepartementet* gav den 1. februar 1978 disse opplysninger:

«Når det gjelder spesielle boligtiltak for innvandrere, kan opplysningene i Kommunal- og arbeidsdepartementets brev av 8. desember 1976 ajourføres med følgende:

a. Tilskott til særlige tiltak i kommunenes regi.

I løpet av perioden 1975—1977 har Kommunal- og arbeidsdepartementet stilt til rådighet for Oslo kommune ca. 3 millioner kroner til ekstraordinære boligtiltak. Også for 1978 er departementet innstilt på å yte betydelig støtte til dette formålet av kap. 531 på statsbudsjettet.

b. Selskapet for innvandrerboliger (SIBO).

I påvente av årsmelding for 1977 fra selskapet gjengis følgende redegjørelse av 1. november 1977 gitt av SIBO's administrative leder i forbindelse med et nordisk møte i Oslo:

«Som foreløpig retningslinje for virksomheten har SIBO tatt sikte på å skaffe tilveie 1000—1500 innvandrerboliger i løpet av den 5-årsperioden selskapet er ment å eksistere, gjennomsnittlig 200—300 boliger pr. år.

Inntil videre antas at omlag halvparten skaffes ved nybygging, halvparten ved erverv av eksisterende boliger. Ved kjøp av gamle boliggårder må en regne med å erverve en boligmasse som er betydelig større enn den som kan disponeres av innvandrere.

SIBO legger i første omgang hovedvekten på sitt arbeid i Oslo-området, hvor boligforholdene er særlig vanskelige. Selskapet forsøker å spre innvandrerboligene noenlunde forholdsmessig over hele byområdet.

Boligtilvisningen og den individuelle kontakt med boligsøkere skjer gjennom Oslo kommune's boligadministrasjon, i samvirke med SIBO.

Boligkooperasjonen, fortrinnsvis USBL og OBOS, eller A/L Oslo Boligforvaltning tar seg av drift og forvaltning. I de tilfeller der det er behov for utbedring, engasjerer SIBO en arkitekt som i samråd med beboerne utarbeider planer for istandsetting av eiendommene.

Boligene vil deretter bli overført til beboerne i form av borettslag tilknyttet boligkooperasjonen.

Bortsett fra en bevilgning på 4 millioner kroner til drift av SIBO's virksomhet, vil finansiering av erverv og utbedring av boliger skje ved lån i Den Norsk Stats Husbank.

.....

Ved utgangen av oktober 1977 har SIBO ervervet ca. 300 boliger hvorav ca. 70 er tilvist innvandrere. Bortsett fra 4 selveierleiligheter i Bergen, er boligene konsentrert i Oslo-området. Størsteparten av den boligmasse SIBO hittil har ervervet, består av gamle leiegårder med 10—20 leiligheter i hver. Utbedringsarbeidet er påbegynt i 3 eiendommer og det foreligger planer for 9 andre som vil bli påbegynt i løpet av høsten og 1. halvår av 1978.

Når det gjelder nyproduksjon av boliger har det i løpet av SIBO's første driftsår ikke

Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 143 og tiltredelse av rekommandasjon nr. 151 om utenlandske arbeidstakere, vedtatt på Arbeidskonferansen i Geneve, 1975.

skjedd særlig mye. Dette har bl. a. sammenheng med lang planleggingstid for denne type prosjekter.

Nye boliger vil på lik linje med eldre bli fordelt av Oslo kommune's boligadministrasjon. En tar sikte på å fordele en del av de nyproduserte boligene direkte til innvandrere, men som prinsipp vil disse boligene bli benyttet som bytteboliger. Dette innebærer at nordmenn som blir tilvist boliger i SIBO's prosjekter, må avstå sin fraflyttede bolig til en innvandrer. Denne ordningen vil medføre en mulighet til å spre innvandrerne rundt i Oslo. Dessuten vil innvandrerne på denne måten komme i besittelse av relativt billigere boliger.»

Punkt 24 (oppretting av sosiale tjenester som utfører nærmere angitte funksjoner overfor de utenlandske arbeidstakerne og deres familier).

Sosialdepartementet kan gi følgende opplysninger:

Det finnes ikke noe spesielt organ lokalt eller sentralt som skal ivareta alle de oppgaver som er nevnt i punktet. Denne service forutsettes i hovedsak utført av det alminnelige administrative apparat som finnes, se nærmere i Stortingsmelding nr. 107 — bl. a. pkt. 5.3.3, 5.3.4 og 5.3.6 for sosialsektorens vedkommende, pkt. 5.6 Om bistand i juridiske spørsmål, pkt. 9.6 Om tolketjeneste.

Vi vil for øvrig nevne at det i Sosialdepartementet er tilsatt en innvandrerkonsulent. Konsulentens arbeidsoppgaver omfatter bl. a. oppgavene nevnt i c og d i pkt 24. (c: bistå myndigheter og organer som er ansvarlige for de utenlandske arbeidstakere og deres familiers leve- og arbeidsvilkår, med å klarlegge deres behov og tilpasse seg til dem; d: underretter og etter behov gir råd til vedkommende myndigheter om utforming, iverksettning og vurdering av sosialpolitikken for utenlandske arbeidstakere).

Hovedmålsettingen for innvandringskonsulenten vil være å fremme tiltak som er med på å oppfylle følgende mål:

- Innvandrerne må gis reelle muligheter til å oppnå likeverdige kår med nordmenn.
- Innvandrerne må sikres mulighet til å bevare forankring i sin egen kultur.
- Forholdene må legges til rette for at de som innvandrer, skal kunne leve sammen med sine familier.
- Innvandrerens problemer må primært søkes løst utenfor sosialsektoren, men særlige sosialpolitiske tiltak er likevel nødvendige.

Vi gjør oppmerksom på at i St. meld. nr. 107 (1975—76) s. 33, er uttalt at nevnte målsettinger for innvandringspolitikken er viktige fra en sosialpolitisk synsvinkel.

Innvandringskonsulenten, som vil være departementets saksbehandler på dette området, vil bli tillagt følgende oppgaver:

1. Gi vegledning og informasjon til kommuner, organisasjoner m.v. Herunder formidle erfaring og kunnskaper, bistå med kurs- og skolingstiltak og hjelpe til med å få tiltak i gang i kommuner og lokalmiljøer.
2. I samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet vil arbeide for å sikre en planmessig bruk av sosiale formål av «Bevilgningen til særlige tiltak for utlendinger», kap. 531 i statsbudsjettet.
3. Konsulenten bør — i den grad det kan forenes med de nevnte oppgaver — søke å samle og systematisere tilgjengelig erfaringsmateriale og informasjon om innvandrerens sosiale situasjon.

Av andre spesielle administrative tiltak kan vi nevne avdelingen for formidlings- og informasjonstjenesten for utlendinger ved Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus, se side 68 flg. i Stortingsmeldingen, samt Fremmedarbeiderkontoret ved Sosialavdelingen i Oslo kommune, se side 37.

I forbindelse med rapporteringen til ILO for perioden 30. juni 1974 til 30. juni 1976 har Kommunaldepartementet bl. a. uttalt følgende om gjennomføringen av konvensjon nr. 97 (Arbeidssøkende inn- eller utvandrers vilkår (revidert)), som også gjelder punkt 24 i rekommandasjonen:

Det finnes ikke noe sentralt organ ansvarlig for informasjon til utlendinger. Imidlertid vil Innvandringssekretariatet i Kommunal- og arbeidsdepartementet, i samarbeid med Statens Informasjonstjeneste, i fremtiden påta seg en slik samordnende oppgave.

Av informasjonsinitiativ i perioden nevnes:

- Styrking av kontoret for fri rettshjelp m.h.t. utlendinger.
- Fra 1. januar 1975 ble det satt i gang ny og utvidet ordning med undervisning i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere. Det kan nå gis inntil 240 timer gratis undervisning i norsk og samfunnsfag for både arbeidstakere og deres voksne familiemedlemmer.
- NRK har satt i gang sendinger på urdu, engelsk og finsk i henholdsvis Oslo, Stavanger og Vadso.
- Statens bibliotektilsyn har bevilget penger til bibliotekservice for fremmedarbeidere. Deichmanske Bibliotek i Oslo bygger opp en sentral litteratur på aktuelle språk, bl. a. urdu, tyrkisk og arabisk.