St. meld. nr. 39

(1973—74)

Om innvandringspolitikken.

Tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 15. mars 1974, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.

(Foredratt av statsråd Leif Aune.)

I. Innledning.

A. Generelt om meldinga.

Kommunal- og arbeidsdepartementet legger med dette fram utkast til melding til Stortinget om innvandringspolitikken. I meldinga blir det gjort framlegg om at det blir innført stopp i innvandringen av utenlandske, ikke-nordiske, arbeidstakere for perioden 1. juli 1974—30. juni 1975, dog slik at det skal være adgang til å gjøre unntak fra denne hovedregelen i visse tilfelle. Videre legger en fram forslag om hvilke retningslinjer som bør gjelde for innvandringen etter at den midlertidige innvandringsstoppen er opphevd. Dessuten gjør en framlegg om en rekke tiltak for utlendinger som bør settes i verk uavhengig av innvandringsstoppen.

Det er tidligere ikke lagt fram noen melding om innvandringspolitikken. Omfattende deler av denne politikken har imidlertid vært behandlet i en del sammenhenger, en nevner særlig

— Ot. prp. nr. 11 for 1926 som ledet til lov av 22. april 1927 om utlendingers adgang til riket.
— Ot. prp. nr. 1 for 1956 som ledet til lov av 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket (fremmedloven).
— St. meld. nr. 45 for 1968—69 om arbeidsmarkedspolitikken, som inneholdt et eget kapittel om inn- og utvandring.

Spesielle forhold er i den seinere tida tatt opp i

— St. meld. nr. 49 for 1971—72 om å vurdere søknader om arbeidsløyve frå borgarar frå land utanfor norden etter stoda på arbeidsmarknaden.
— Ot. prp. nr. 77 om lov om endringer i lov av 27. juli 1956 om utlendingers adgang til riket m. v. (Fremmedloven).

Bakgrunnen for at innvandringspolitikken nå blir tatt opp i en egen melding, er den tendens til øking i innvandringen vi har hatt fra 1970. Spørsmålet er ytterligere aktualisert ved den øking i etterspørselen etter arbeidskraft som en regner med vil følge av virksomhet knyttet til leting etter, utvinning av og foredling av petroleum, samt økt aktivitet som har sammenheng med bruken av inntekten av denne virksomhet, jfr. St. meld. nr. 25 for 1973—74 om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.

Ansvaret for de forskjellige sider ved innvandringen er — og må naturlig være — delt mellom forskjellige departementer. Dette gjør det i noen grad vanskelig å utforme og gjennomføre en innvandringspolitikk og tiltak for innvandrere. Således hører ansvaret for den formelle framgangsmåte ved behandlingen av søknader om oppholdstillatelse og arbeidstillatelse og ansvaret for de materielle vilkår for innvilgning av oppholdstillatelse under Justisdepartementet. Ansvaret for de materielle vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse hører under Kommunal- og arbeidsdepartementet. Ansvaret for opplæringstiltak, sosiale tiltak og skattemessige tiltak for innvandrere vil i stor utstrekning høre under respektive Kirke- og undervisningsdepartementet, Sosialdepartementet og Finansdepartementet. Meldinga fremmes av Kommunal- og arbeidsdepartementet etter samråd med og på

Særskilt vedlegg: NOU 1973:17 Innvandringspolitikk.

89816

grunnlag av utkast fra de berørte departementer.

Spørsmål vedrørende flyktninger og «avhoppere» samt sikkerhetsmessige og politimessige spørsmål vil ikke bli tatt opp i noen særlig utstrekning i denne melding.

Statsborgere i Danmark, Finland og Sverige er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse og — med mindre de vil ta opphold i Troms eller Finnmark fylke — også fra kravet om oppholdstillatelse. Dette innebærer at det meste av det som blir sagt i meldinga ikke vil gjelde borgere av disse land. Av praktiske grunner har en i meldinga nyttet uttrykkene «utlendinger» uten å gjøre særskilt oppmerksom på at det som blir sagt eventuelt ikke gjelder for borgere av Danmark, Finland og Sverige.

B. Danielsen-utvalgets utredning.

Meldinga bygger på en utredning kalt «Innvandringspolitikk» (NOU 1973:17), avgitt 22. desember 1972 av et utvalg som ble satt ned ved kongelig resolusjon av 16. oktober 1970. Som formann for utvalget ble oppnevnt fabrikant Trygve Owren. Owren ble etter søknad fritatt for vervet av helsemessige grunner, og som ny formann ble oppnevnt arbeidsdirektør Reidar Danielsen. En vil derfor nytte uttrykket «Danielsen-utvalget» om utvalget.

Det ble også ellers foretatt visse endringer i sammensetningen av utvalget. Om dette, om utvalgets arbeidsmåte, osv. viser en til utredningen.

Foruten å gi uttrykk for prinsipielle syn og gjøre konkrete framlegg, legger utvalget i sin utredning fram et betydelig materiale om omfanget av inn- og utvandringen i Norge og i andre land, om utviklingen av innvandringspolitikken i Norge og om innvandringspolitikken og tiltak for innvandrere i visse andre land. Med sikte på å redusere omfanget av denne melding, å unngå dobbeltarbeid og å påskynde saksbehandlingen blir hovedtyngden av disse opplysninger ikke gjentatt her. En vil om disse spørsmål vise til utredningen, som følger som særskilt vedlegg til meldinga.

Utvalgets synspunkter og framlegg er omtalt under de enkelte kapitler nedenfor.

C. Uttalelser om utredningen.

Utredningen har vært sendt flere departementer og andre sentraladministrative instanser, organisasjoner og forskningsorganer samt til fylkesmennene, Norske Kommuners Sentralforbund og Oslo kommune til uttalelse. Gjennom Arbeidsdirektoratet har fylkesarbeidskontorene, gjennom Justisdepartementet de mest berørte politimestre og gjennom LO de forskjellige fagforbund hatt høve til å uttale seg.

Til Kommunal- og arbeidsdepartementet har det kommet inn vel 60 uttalelser. De fleste remissinstansene har innskrenket seg til å uttale seg om de forskjellige forslagene utvalget har fremmet.

Enkelte instanser har imidlertid funnet å ville gi en mer generell vurdering av utredningen som helhet. Såleis uttaler Fremmedarbeiderforeningen i brev av 12. juli 1973 bl. a. følgende:

«Fremmedarbeiderforeningen kritiserer innstillingen generelt for dens indre motsigelser (standpunkter og forslag i e n sammenheng blir motsagt andre steder i innstillingen, noe som svekker utenlandske arbeidstakeres interesser og mulighetene for å gjennomføre realistiske tiltak); for uklarhet i mange av forslagene; for tendensen til å overlate løsningen på mange presserende problemer til udefinerte initiativtakere eller andre utvalg; og for uklarhet når det gjelder sikring av apparater eller instanser til å gjennomføre forslagene og kontrollere at foreslåtte tiltak overhodet blir gjennomført.»

Caritas Norge, som utfører den katolske kirkes sosiale arbeid blant flyktninger og innvandrere i Norge, har i brev av 30. mai 1973 gitt uttrykk for et mer positivt syn:

«Styret har samvittighetsfullt gjennomgått teksten og vil som en generell bemerkning uttale at Utredningen forekommer oss å være et usedvanlig fyldig, solid og godt gjennomtenkt arbeide.»

Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo uttaler bl. a.:

«Tendensen i mange av forslagene, og spesielt i flertallsinnstillingen, gir bud om tiltak for å beskytte det norske samfunnet mot fremmede, og heller i liten grad om aktive, positive tiltak for å hjelpe utlendinger til rette enten de kommer som permanente innbyggere eller som midlertidige arbeidssøkende. Der hvor det anbefales kontrolltiltak som kommer utlendingen til gode, foreslås det ikke noe kontrollapparat eller ansvarsforhold fra myndighetenes side om forutsetningene ikke oppfylles fra den norske partens side. Likeledes er det påfallende at utredningen, som er skrevet av sakkyndige på arbeidsmarkedsområdet, i såpass liten grad tar opp til vurdering virkningene av innvandringen av arbeidssøkende, uansett størrelse på gruppen og den fremtidige utviklingen.»

Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo framhever i brev av 22. juni 1973 særlig «betydningen av minoritetspolitikk generelt og om betydningen av kultur som grunnlag for identitet». Instituttet peker på at «her er man inne på en problematikk som er meget reell og meget vanskelig, men som vanligvis blir vist altfor liten oppmerksomhet i sammenhenger der forskjellige etniske grupper

skal bringes til å fungere ved siden av hverandre».

Sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Bergen uttaler bl. a.:

«I utredningen er dette understreket flere steder, bl.a. slik:

«I de senere år er det imidlertid vokst frem en forståelse for at det er behov for å studere hele utvandringssyklusen og ikke minst virkningene på lengre sikt for utvandringslandene. Sakskomplekset er omfattende og til dels kontroversielt» (s. 61).

Den betydning som utredningen skal tillegges må sees i lys av det forhold at Norge nå for første gang skal utforme en egen innvandringspolitikk. Det er innlysende at dette bør skje på grunnlag av best mulig kunnskap om «hele utvandringssyklusen» og om «de virkninger arbeidskraftsvandringene ... har for (alle) de impliserte parter».

Sluttelig vil en sitere følgende generelle merknader fra uttalelse av 3. mai 1973 fra biskopen i Borg:

«Jeg hilser med glede at et betydelig samfunnsetisk spørsmål — som dette i aller videste mening er — blir tatt opp til grundig gjennomtenkning, slik det her er skjedd. Samtidig som det er blitt klart gjennom utredningen at en rekke ting kan gjøres for å lette situasjonen for innvandrede arbeidstakere, er det vel også indirekte gjennom utredningsarbeidet blitt tydelig nok at de problemer som skapes gjennom fordommer og diskriminerende holdninger fra den norske befolknings side, ikke uten videre lar seg eliminere gjennom politiske vedtak. Det er her tale om en folkeoppdragelse. En ikke liten del av det offentliges bestrebelser for å legge forholdene til rette for innvandrere bør skje gjennom et opplysnings- og påvirkningsarbeid med sikte på å omprege de nevnte holdninger.»

Departementet vil peke på at utredningen — og det samme gjelder uttalelsene og den alminnelige offentlige debatt — har kommet til å dreie seg særlig om de sosiale og økonomiske virkninger i Norge av innvandring, til dels også virkningene i utvandringslandene. Derimot har drøftingene i mindre grad kommet til å dreie seg om den enkelte innvandringssøkendes situasjon. Særlig savner en i de uttalelser som slår til lyd for at søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse bør avslås av omsyn til utlendingen sjøl, en vurdering av hvordan dennes situasjon blir når slik søknad blir avslått.

Videre vil en på samme måte som biskopen i Borg peke på at det foreliggende materiale og den offentlige debatt viser at en del av de problemer en står overfor skyldes fordommer og diskriminerende holdninger fra nordmenns side, og at disse ikke uten videre lar seg eliminere gjennom politiske vedtak.

En er også enig i at det ville være ønskelig med et større kunnskapsgrunnlag for vurderingen av innvandringspolitikken. Riktig nok foreligger det, særlig i utlandet, en del utredninger og forskningsresultater vedrørende dette problemkompleks, og visse utredninger har vært utført i samband med Danielsen-utvalgets arbeid. Men det foreliggende materiale kan ikke sies å være tilstrekkelig dekkende eller entydig. Departementet vil derfor søke å holde seg fortsatt orientert om forskningen på dette felt.

På den andre sida er det meget ønskelig at innvandringspolitikken nå kommer opp til bred drøfting i Stortinget. Departementet finner derfor å burde fremme en stortingsmelding på det grunnlag som foreligger.

D. Innvandringspolitikken i Danmark og Sverige i de seinere år.

Danielsen-utvalget har i kap. 4 i sin utredning gitt en oversikt over den utenlandske arbeidskraften i Vest-Europa og om innvandringspolitikken i en del vest-europeiske land.

En har innhentet supplerende opplysninger om innvandringspolitikken i Danmark og Sverige i de seinere år.

1. Danmark.

Det danske Arbejdsministeriet har 18. desember 1973 gitt følgende opplysninger:

«Foruden statsborgere i Fællesskabs-landene har statsborgere i de øvrige nordiske lande ret til frit at tage arbejde i Danmark.

Der har ikke været problemer vedrørende vandrende arbejdstagere fra Fællesskabslandene eller de nordiske lande.

Det bemærkes, at indvandringen af arbejdstagere fra Fællesskabslandene efter Danmarks indtræden i Fællesskabet har været af meget begrænset omfang.

Indvandringen af arbejdstagere fra 3. lande har på det nærmeste været standset siden november 1970, indtil der i sommeren 1973 efter forhandling med organisationerne på arbejdsmarkedet af regeringen blev fastlagt en indvandringsordning, hvorved der sikredes vandrende arbejdstagere lige vilkår med danske arbejdere og en kontrol med overholdelsen heraf.

Hovedtrækkene i denne ordning er:

1) Der fastsættes to gange om året (15. august og 15. februar) på grundlag af forslag fra de 14 lokale arbejdsmarkedsnævn af landsarbejdsnævnet en kvote og dennes fordeling over de 14 AF-områder.
2) Delkvoterne fordeles af arbejdsmarkedsnævnene til virksomheder, der søger udenlandsk arbejdskraft.
3) Virksomhederne skal for at komme i betragtning være medlem af en arbejdsgiverorganisation eller have kollektiv overenskomst.
4) Virksomhederne skal indgå aftaler om beskæftigelse af pågældende fremmedarbejder i princippet i 1 år, for sæsonarbejde dog højst 6 måneder, på formularer udformet af organisationerne og godkendt af arbejdsministeriet.

5) Virksomhederne skal forpligte sig til at betale hen- og hjemrejsen, sørge for passende bolig samt give adgang til deltagelse i et kortere kursus i dansk og danske samfundsforhold.
6) Strid om aftaler skal undergives behandling efter de retsregler, der gælder på arbejdsmarkedet.
7) Arbejdstilladelse skal være udstedt før fremmedarbejderen forlader sit hjemland.

Under hensyn til de mulige følger for beskæftigelsessituationen af energikrisen er de nævnte regler imidlertid delvis blevet suspenderet indtil videre ved en beslutning truffet den 29. november 1973. Herefter er der pånу standset for udstedelse af arbejdstilladelser til vandrende arbejdstagere fra 3. lande. Forlængelse av arbejdstilladelser vil alene blive givet, såfremt længerevarende ophold i landet, særlig familiemæssig tilknytning eller andre særlige forhold, taler herfor.

Antallet af vandrende arbejdstagere fra 3. lande udgør ca. 18 000. Antallet af arbejdstagere, der er statsborgere i de øvrige Fællesskabslande, skønnes at udgøre ca. 10 000, men en del af disse kan næppe betegnes som vandrende arbejdstagere.»

Det er videre opplyst at arbeidstakere som trenger arbeidstillatelse (dvs. borgere av land utenfor Norden og EF) bare får slik tillatelse for arbeid hos arbeidsgiver som er medlem av arbeidsgiverforening.

2. *Sverige.*

Generelt.

For første gang i etterkrigstida hadde Sverige i 1972 utvandringsoverskudd. Innvandringen fra ikke-nordiske land fortsatte, om enn sterkt redusert, mens de gruppene som gjorde størst utslag i statistikken, var borgere av de andre nordiske landene, vesentlig finner.

Man antar at denne endringen i vandringene skyldes konjunkturene i Sverige.

Arbeidsløsheten i Sverige har i den seinere tid ført til diskusjon om tiltak for å bremse innvandringen. Utover en rekke tiltak for å fremme sysselsettingen for innenlandsk arbeidskraft (også utlendinger), har det imidlertid ikke vært tatt noen skritt i denne retning. Men man regner med at de nevnte tiltakene kan ha redusert behovet for ytterligere rekruttering og innvandring.

Etter henvendelser fra finsk side, ble det i april 1973 inngått en avtale mellom Sverige og Finland om kanalisering av arbeidskraftvandringene fra Finland til Sverige gjennom den offentlige arbeidsformidlingen.

Ved årsskiftet 1972—73 fantes det vel 407 000 utenlandske borgere i Sverige, mens antallet utlendinger registrert som yrkesaktive utgjorde vel 230 000 personer 1. juli 1973. Dette var det høyeste tallet yrkesaktive utlendinger som er registrert i Sverige. At dette tallet har økt samtidig med at antallet utenlandske borgere i landet ble redusert med vel 10 000 fra året før, antar man beror på at innvandrede hustruer og voksne barn i større utstrekning har gått inn i arbeidslivet.

Administrative forhold.

1. januar 1974 ble Inrikesdepartementet delt og arbeidsmarkedspolitikken og innvandringspolitikken med Statens invandrarverk lagt til et eget Arbetsmarknadsdepartement.

Budsjettforslaget for Invandrarverket for 1974—75 er på nær 21 mill. Sv. kroner. I tillegg kommer bl.a. forslag om 7.7 mill. Sv. kroner til tilpassingstiltak. Antall tjenestemenn i Invandrarverket er foreslått økt fra 180 til 240.

Det gis ut ukeavis for utlendinger på fem språk og enkel svensk. Utgiver er en frittstående stiftelse som får et statlig bidrag på 1,1 mill. Sv. kroner. Stiftelsen utgir i tillegg en månedsbulletin på ytterligere seks språk.

Kontroll med lønns- og arbeidsvilkår.

Lønns- og arbeidsvilkår skal være i overensstemmelse med det som er normalt for svensk arbeidskraft med tilsvarende kvalifikasjoner. Kontroll med utlendingenes lønns- og arbeidsvilkår føres av fagforeningene. Kontrollen lettes ved at 90 pst. av de utenlandske arbeidstakerne er organisert. Den høye organisasjonsprosenten kan ha sammenheng med at de ytelser under arbeidsløshet som utbetales gjennom fagforbundenes arbeidsløshetskasser er vesentlig høyere enn de ytelser som utbetales til den som ikke er medlem av slik kasse.

Kommunale og private tiltak.

Det er opprettet i alt 30 kommunale informasjonskontorer for utlendinger. Målet er at alle kommuner med minst 1000 utenlandske borgere bosatt, eller en andel utlendinger på minst 5 pst., skal ha et informasjonskontor eller sette i verk andre informasjonstiltak for utenlandske borgere bosatt der.

De faglige sentralorganisasjonene har tatt initiativ til dannelsen av lokale innvandrerkomitéer, med deltakelse av svenske og utenlandske arbeidere. Slike finnes nå på 80 steder. I 1972 opprettet også LO et eget innvandrerråd.

Tilpassingstiltak.

I Sverige arbeides det fortsatt med tiltak som kan lette innvandrernes tilpassing i det svenske samfunnet. «Invandrarutredningen» har levert delinnstillinger om språkopplæring og utdannelse, og om tolk-utdannelse, samt

støttet et omfattende forsknings- og utredningsarbeid. Utvalget ventes å legge fram sitt forslag til et samlet handlingsprogram for tilpassing i juni 1974.

I mellomtida er det satt i verk en rekke tiltak som dels bygger på forslag fra utredningen:

Undervisning i svensk og samfunnslære for voksne innvandrere har vært gratis fra 1966; fra 1. juli 1972 begrenset til utlendinger med oppholdstillatelse i Sverige. Studieåret 1972—73 deltok 121 700 personer i 13 100 slike studiegrupper. Fra 1. juli 1973 har yrkesaktive innvandrere som ikke behersker svensk, dansk eller norsk, adgang til inntil 240 timers undervisning i svensk språk og samfunnsforhold. Arbeidsgiverne er forpliktet til å påse at nytilsatte arbeidstakere informeres om, og gis høve til å delta i slik undervisning innen 60 dager. Undervisningen skal enten gis innenfor arbeidstida uten tap av lønn, eller utenfor arbeidstid med lønn. Undervisningsmyndighetene registrerer antall timer som utlendingene deltar, og rettighetene beholdes — ved overgang til ny arbeidsgiver.

I begynnelsen av 1974 ble det lagt fram en proposisjon om utdannelsen av tolker, hvor det bl. a. blir foreslått at det skal opprettes et tolkeregister i hvert fylke, basert på personer som har sagt seg interessert i å påta seg slike oppdrag.

På fire steder i Sverige er det satt i verk voksenopplæring for finske innvandrere på finsk.

Videre er det lagt vekt på tiltak som imøtekommer barnas rett til tospråklig undervisning, dvs. morsmålsundervisning i tillegg til svensk. Det er i denne forbindelse opprettet et samarbeid med finske og jugoslaviske myndigheter bl. a. for å legge til rette slik undervisning og skaffe til veie lærere.

Det er lagt vekt på introduksjonsordninger på arbeidsplassene for nytilsatte utlendinger, spesielt med sikte på arbeidervern og sikkerhet.

Videre er det lagt mye arbeid i håndbøker og brosjyrer på en lang rekke språk om forskjellige forhold i forbindelse med arbeidsliv eller sosiale spørsmål som berører utlendinger i Sverige.

II. Retningslinjer for omfanget og arten av innvandringen til Norge.

I dette kapittel vil en først gjøre greie for det prinsipielle utgangspunkt Regjeringen mener bør legges til grunn for innvandringspolitikken (avsnitt A). Deretter vil en gi en kort oversikt over omfanget av innvandringen til Norge i etterkrigstida (avsnitt B), og videre drøfte om det ut fra norske interesser er grunn til å stimulere til økt innvandring (avsnitt C), om innvandring bør skje i spesielt rekrutterte, organiserte grupper (avsnitt D) samt retningslinjene for individuell innvandring og behovet for og formen for en avgrensing av slik innvandring (avsnitt E).

For øvrig vil en innledningsvis peke på at det i hovedsak er den politikk som blir fulgt når det gjelder å stimulere til eller avgrense bruk av utenlandsk arbeidskraft som er avgjørende for omfanget og arten av innvandringen til Norge. De rent politimessige forhold vil spille en mindre rolle i denne forbindelse.

A. Prinsipielt utgangspunkt.

Mens Norge etter de nåværende retningslinjer ikke skal søke å påvirke utlendinger til å flytte til Norge og ta arbeid her, og som hovedregel heller ikke skal forestå noen organisert innvandring, har en stilt seg liberalt til individuell innvandring. Som grunn for dette heter det i St.meld. nr. 45 for 1968—69 om arbeidsmarkedspolitikken (side 63):

«Ut fra det grunnsyn at internasjonalt samarbeid og internasjonal kontakt og utveksling bør møte minst mulig restriksjoner og hindringer og at den individuelle arbeidstaker og arbeidsgiver bør ha størst mulig frihet til å inngå arbeidsavtaler, mener Regjeringen såleis at utlending som har sikret seg arbeid her i landet, som hovedregel ikke bør nektes arbeidstillatelse. En antar at ulempene i praksis for norsk arbeidskraft vanligvis ikke vil bli store, idet en — som før nevnt — legger avgjørende vekt på at utlendinger skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som nordmenn.»

Og på side 64:

«Avslutningsvis vil departementet peke på at vi i framtida må regne med å få en økende internasjonal kontakt og at det vil bli stadig mer vanlig at folk krysser landegrensene, ikke bare som turister, men også for langvarigere opphold. Dette er en del av den alminnelige valgfrihet som framtidas mennesker vil kreve. Vi må regne med at flere utlendinger vil bo og arbeide i Norge, og flere nordmenn vil ønske å bo og arbeide utenlands. Denne utvikling må betraktes som naturlig og ønskelig, og det bør fra myndighetenes side legges minst mulig hindringer i vegen for den.»

Om bakgrunnen for denne politikken, het det (side 59—60):

«Som de foranstående tabeller viser, har den liberale praksis som blir fulgt med omsyn til innvilgning av arbeidstillatelser, ikke ført til noen betydelig tilstrømming av fremmed arbeidskraft, som tvertimot har holdt seg på et lavt nivå. Grunnene til dette er formodentlig vårt lands avsides beliggenhet, mangel på kjennskap til norske forhold, klimaet, språket og det forhold at land som Tyskland og Sverige — med høye lønnsnivåer og aktiv innvandringspolitikk — som geografisk sett ligger mellom utvandrerlandene og Norge, fanger opp det vesentlige av vandrebevegelsene. Norske arbeidsgivere har heller ikke vist noen særlig interesse for å skaffe seg utenlandsk arbeidskraft.

Den liberale politikk overfor utlendinger som ønsker å arbeide her i landet har — med ett unntak — kunnet føres uten at det har ført til vesentlige vansker på det norske arbeidsmarked. Det kan således nevnes at politikken har hatt enstemmig tilslutning fra styret i Arbeidsdirektoratet.»

Den beskrivelse som her er gitt om tilstrømmingen av utenlandske arbeidssøkere er fortsatt dekkende når det gjelder tilstrømmingen fra europeiske land. Derimot har det fra 1970 skjedd en vesentlig øking i pågangen av arbeidssøkere fra oversjøiske land, noe som førte til at det 9. juli 1971 ble fastsatt visse innstrammingstiltak. De viktigste av disse er at søknad om oppholds- og arbeidstiltalelse må fremmes i søkerens heimland eller i et land hvor han har hatt lovlig opphold i minst seks måneder, samt at høvelig husvære må være sikret før arbeidstillatelse innvilges. Resultatet av disse tiltakene har blitt at antallet nye førstegangssøknader om arbeidstillatelse har gått tilbake, jfr. tabell under avsnitt B.

Departementet er oppmerksom på at de nye regler har gjort det vanskeligere å få arbeidstillatelse nå enn det var i perioden 1957—71 og at politikken på dette området derfor må karakteriseres som mindre liberal enn lidligere. Fortsatt er imidlertid ordningen den at en søknad arbeidstillatelse blir innvilget når de fastsatte vilkår foreligger.

I Danielsen-utvalgets utredning er det et hovedpunkt at forholdene har endret seg sia St. meld. nr. 45 ble behandlet i Stortinget. Dette er bakgrunnen for at utvalget har gjort framlegg om endringer i innvandringspolitikken som innebærer modifikasjoner i forhold til de prinsipper som er sitert fra St. meld. nr. 45. De fleste remiss-instansene har sluttet seg til utvalget i dette synet.

Regjeringen er av den oppfatning at det fortsatt bør legges stor vekt på det prinsipielle syn som det ble gitt uttrykk for i stortingsmeldinga om arbeidsmarkedspolitikken. Innvandringspolitikken bør ses i sammenheng med de store sosiale og økonomiske problemer som finnes i store deler av verden og som Norge ikke kan isolere seg fra. Disse problemer må primært løses ved tiltak innen de berørte land, ved innsats av såvel disse lands egne krefter som i internasjonalt samarbeid. Det er imidlertid en meget vanskelig og langsiktig oppgave å nå fram til tellende resultater i dette arbeidet. I mellomtida har man et meget sterkt aktuelt og potensielt utvandringspress fra disse land. Dette press vil også rette seg mot Norge som er et land med full sysselsetting og høy levestandard. Det norske samfunn er imidlertid så lite og har en slik bosettings- og næringsstruktur at det rår snevre grenser for hvor stor innvandring som kan absorberes her uten at store problemer oppstår. Innvandringen må derfor holdes under kontroll, og det må stilles krav for å sikre at utlendingers vilkår i Norge blir akseptable.

De retningslinjer som her er trukket opp, bør etter Regjeringens oppfatning legges til grunn for innvandringspolitikken på lengre sikt. På kort sikt, nemlig for perioden juli 1974 — juni 1975, bør det — som nærmere omtalt under pkt. E. 2 — settes i verk en innvandringsstopp med dispensasjonsadgang.

Når det gjelder innvandrernes forhold til det norske samfunn, står en overfor spørsmålet om innvandrerne bør bli assimilert[1]), dvs. gå opp i den nasjonale befolkning, om de bør bli løsere integrert[1]), eller om en bør ta sikte på at innvandrerne forlater landet etter relativt kort tid.

Etter Regjeringens oppfatning bør det ikke stilles opp noe slikt mål i den ene eller andre retning for norsk innvandringspolitikk. Det riktige må være at innvandrerne i størst mulig utstrekning får høve til å gjøre hvilket forhold de ønsker å ha til det norske samfunn, og forholdene må legges til rette for at de får en slik valgmulighet.

Norge er part i og bundet — dels juridisk, dels moralsk — av en del internasjonale avtaler om innvandreres stilling og rettigheter. Det er gjort nærmere greie for disse i kap. 4 i Danielsen-utvalgets utredning. De fleste av disse avtaler inneholder ingen forpliktelser for Norge til å tillate innvandring i sin alminnelighet. Et unntak i så måte utgjør OECD's rådsvedtak om sysselsetting av borgere av medlemsland. Etter dette vedtaket har Norge en

---

[1]) Disse uttrykk er nærmere definert i pkt. 6.3.1. i Danielsen-utvalgets utredning. Definisjonen er sitert i kap. IV, avsnitt A i denne melding.

viss plikt til å innvilge søknad om arbeidstillatelse fra borgere av disse land, jfr. pkt. E. 3.

B. Omfanget av innvandringen til Norge i etterkrigstida.

I årene etter den andre verdenskrigen har det skjedd en endring i mønsteret for vandringen mellom landene, idet det har oppstått en stor innvandring til de industrialiserte land i de midtre og nordvestre deler av Europa, opprinnelig særlig fra Sør-Europa, seinere også fra de oversjøiske land.

De overslagene som foreligger over antallet utenlandske arbeidstakere varierer en del, bl.a. på grunn av forskjellige definisjoner. Det synes imidlertid som om antallet utenlandske arbeidstakere i 1971—72 har ligget på ca. 2,25 mill. i Tyskland, 1,5—2 mill. i Frankrike, 1,5 mill. i Storbritannia og 6—700 000 i Sveits. I Sverige er det vel 200 000 utenlandske arbeidstakere.

Den overlegent største andelen utgjøres fortsatt av europeere. De utenlandske arbeidstakerne utgjør en særlig stor andel (20—25 pst.) av den totale yrkesaktive befolkning i Sveits og Luxembourg og 5—10 pst. i land som Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Belgia og Sverige.

I Norge har innvandringen, både absolutt og relativt, vært vesentlig lavere enn i de fleste andre vest-europeiske industriland. Antallet utenlandske arbeidstakere i Norge har utviklet seg slik som det går fram av tabellen nedenfor.

Andelen av utlendinger sysselsatt i Norge i forhold til den totale yrkesaktive befolkning gjennom den siste tjueårsperiode har svingt rundt 1 pst., med en viss tendens til stigning i de seinere årene. Et markert trekk i utviklingen er at nordboenes andel av antallet utlendinger har sunket, mens andelen fra oversjøiske land viser stigning. Fortsatt er imidlertid den vesentlige del av utlendingene fra Europa. Fra 1972 til 1973 steg antallet yrkesaktive utlendinger med ca. 850, herav 360 amerikanere, 210 svensker og 200 pakistanere.

Ser en antallet yrkesaktive utlendinger i Norge og på norske skip under ett, har det i en årrekke ligget temmelig stabilt på 26.000 — 30 000, dvs. ca. 2 pst. av den yrkesaktive befolkning.

Antallet innvilgede arbeidstillatelser har utviklet seg slik:

Innvilgede arbeidstillatelser til utenlandske (ikke-nordiske) yrkesaktive.

År[1])	Førstegangstillatelser	Fornyelser[2])[3])	Sum
1960	3 061	1 949	5 010
1961	3 061	2 110	5 171
1962	3 339	2 186	5 525
1963	3 068	1 618	4 686
1964	3 589	2 153	5 742
1965	4 040	2 056	6 096
1966	4 866	1 972	6 838
1967	5 938	2 881	8 819
1968	5 650	3 800	9 450
1969	6 910	3 980	10 890
1970	7 720	5 140	12 860
1971	10 040	6 570	16 610
1972	6 440	8 700	15 140
1973	6 085	8 686	14 771

[1]) Tallene for 1968—72 er avrundet til nærmeste 10.
[2]) Tallet omfatter fornyelser for kortere eller lengre tid, herunder generelle arbeidstillatelser på ubestemt tid. I tallet er dessuten inkl. tillatelser til å drive selvstendig ervervsvirksomhet. Det gis årlig 30—60 slike tillatelser.
[3]) På grunn av en noe utvidet praksis med å gi generelle arbeidstillatelser i de seinere år, vil tallene for fornyelser ikke gi et riktig bilde av utviklingen etter ca. 1970 i forhold til årene før.

	Utlendinger sysselsatt i Norge			Utenlandske sjømenn på norske skip	Totalt antall utlendinger i norsk næringsliv
	Nordboer[1])	Andre	Sum		
1952	11 537	4 489	16 019	4 429	20 448
1960	9 709	5 320	15 029	10 086	25 115
1961	9 573	5 971	15 544	11 667	27 211
1962	9 116	6 177	15 293	12 186	27 479
1963	8 995	6 184	15 179	12 373	27 552
1964	8 617	6 392	15 009	13 309	28 318
1965	..	..	..	14 525	..
1966	7 952	6 436	14 388	14 848	29 236
1967	6 811	6 715	13 526	15 241	28 767
1968	7 549	7 499	15 048	14 091	29 139
1969	7 507	8 239	15 746	10 366	26 112
1970	7 527	9 068	16 595	9 827	26 422
1971	7 723	11 749	19 472	9 926	29 398
1972	7 609	12 713	20 322	9 494	29 816
1973	7 855	13 314	21 169	..	..

[1]) Dansker, finner, svensker.

Mer detaljerte opplysninger om arbeidskraftvandringene, herunder om innvandrernes fordeling på nasjonalitet, er gitt i kap. 4 i Danielsen-utvalgets utredning.

C. Bør Norge søke å oppnå en større innvandring?

Det spørsmålet reiser seg om Norge ut i fra norske interesser bør gå aktivt inn for å øke innvandringen til landet, herunder om landet bør planlegge omfanget av den økonomiske aktivitet slik at en forutsetter vesentlig økt bruk av utenlandske arbeidstakere i det norske næringslivet. En tenker her både på utlendinger som ønsker å arbeide her en kortere tid, og på dem som ønsker å slå seg ned her for lengre tid, kanskje fast, og som eventuelt vil ønske å ta sin familie til landet.

Om dette heter det i St.meld. nr. 45 for 1968—69 om arbeidsmarkedspolitikken (side 63):

«På den annen side synes det ikke å være grunn for Norge til rent generelt å påvirke utlendinger til å flytte til Norge og ta arbeid her. En slik politikk vil riktignok ventelig kunne føre til en raskere økonomisk vekst, muligens også en raskere vekst regnet pr. innbygger. På den annen side vil en økt innvandring føre til større pressproblemer, særlig på boligmarkedet og en må regne med at visse tilpassingsproblemer vil oppstå.»

Danielsen-utvalget uttaler (s. 68) at det i dag ikke kan se at utenlandsk arbeidskraft er nødvendig eller ønskelig for landets økonomi på lang sikt.

Industridepartementet uttaler i brev av 13. juni 1973 bl.a.:

«Innen industrien såvel som i andre sektorer kan det oppstå såkalte «flaskehalser». For å løse akutte problemer av denne typen og sikre en optimal utnyttelse av produksjonsutstyret, kan det være tilrådelig å tillate en begrenset og sterkt kontrollert innvandring. På den annen side vil en understreke at industriens behov for arbeidskraft ikke løses gjennom en generell import av utenlandske arbeidstakere. Selv om de sender penger til familien i hjemlandet, må en regne med at de i begynnelsen kan legge beslag på langt flere varer og tjenester enn de skaper gjennom sitt arbeid. Med en industri som opererer i området nær kapasitetsgrensen og med press på boligmarkedet og offentlig konsumkapital, kan de høye «etableringskostnader» i sin tur føre til ytterligere økt etterspørsel etter arbeidskraft. Dersom denne type arbeidskraft f.eks. skal tilbys en rimelig bostandard, kan det godt tenkes at import av arbeidskraft vil føre til økende press på arbeidsmarkedet.»

Industridepartementet føyer til «at Norge også i fremtiden i k k e bør anse utenlandsk arbeidskraft som nødvendig for fortsatt økonomisk vekst.»

Likestillingsrådet uttaler i brev av 18. februar 1974 bl.a.:

«På dette grunnlag vil Likestillingsrådet advare mot at en, dersom det oppstår behov for et betydelig antall arbeidstakere i Norge, velger å løse dette problem ved øyeblikkelig rekruttering av fremmedarbeidere. En vil i den forbindelse vise til at det tidligere Likelønnsrådet i flere henvendelser til myndighetene har gjort oppmerksom på at det finnes en betydelig skjult arbeidsløshet og undersysselsetting blant kvinner i Norge, og det har anmodet om at myndighetene bør legge forholdene til rette for at alle kvinner som ønsker det kan få sysselsetting. En viser til rådets uttalelse til Stortingsmelding nr. 45 for 1968—69 Om arbeidsmarkedspolitikk og til uttalelsen til Regjeringens langtidsprogram 1966—69 og 1970—73, foruten til Likestillingsrådets uttalelse til Langtidsprogrammet 1974—77. Kopi av uttalelsene følger vedlagt.

Sammenliknet med de fleste andre industrialiserte land er yrkesaktiviteten blant gifte kvinner i Norge relativt lav. Arbeidskraftundersøkelser fra 1973 viser at ca. 20 pst. av de gifte kvinnene hadde inntektsgivende arbeid tilsvarende 30 timer eller mer pr. uke, mens ca. 21 pst. hadde kortere arbeidstid. I alt 550 000 gifte kvinner var uten inntektsgivende arbeid.

En intervjuundersøkelse som ble foretatt i 1968 tyder på at et betydelig antall kvinner med familieforpliktelser ønsker arbeid utenfor hjemmet.

Disse forhold gir grunn til å tro at det finnes store arbeidskraftressurser i den norske befolkning, spesielt blant gifte kvinner. Etter Likestillingsrådets mening er det nå viktig at denne gruppen blir gitt muligheter til å delta i yrkeslivet på lik linje med andre grupper i samfunnet.

De prognoser som hittil har vært framlagt om utviklingen av kvinnenes yrkesdeltaking har stort sett regnet med en øking i samme takt som hittil. Utviklingen i kvinnenes sysselsetting er imidlertid i stor grad avhengig av offentlige tiltak. Det må derfor være en oppgave som ledd i sysselsettingspolitikken å planlegge og utbygge de offentlige tiltak som er nødvendige for at kvinnene kan få arbeid så hurtig som mulig.»

I brev av 30. april 1973 fra Norske Håndverks- og Industribedrifters forbund og brev av 25. mai 1973 fra Norsk Arbeidsgiverforening med tilslutning fra Norges Industriforbund i brev av 16. august 1973, er det på den ene sida pekt på den nytte som bedriftene og landet kan ha av innvandring og sysselsetting av utlendinger. På den andre sida blir det pekt på de store kostnader og de problemer som vil kunne oppstå ved en vesentlig øking i innvandringen. Landsorganisasjonen i Norge går i brev av 18. juni 1973 inn for en midlertidig stopp i innvandringen.

Departementet forstår både de nevnte organisasjoner og de øvrige remissinstansene

slik at også disse er enige i de siterte retningslinjer.

Det synes således å være en alminnelig oppslutning om at de retningslinjene fra St. meld. nr. 45 som er sitert foran, om at vi ikke skal søke å påvirke utlendinger til å flytte til Norge, fortsatt må legges til grunn for norsk innvandringspolitikk.

Etter dette gjør departementet framlegg om at utgangspunktet for Norges innvandringspolitikk skal være at vi ikke skal basere planleggingen av omfanget av landets økonomiske aktivitet på en økt innvandring av utenlandske arbeidstakere, og at Norge ikke aktivt skal gå inn for å stimulere til økt innvandring av utenlandsk arbeidskraft.

D. Bør innvandring skje i spesielt rekrutterte, organiserte grupper?

I den alminnelige debatt har det vært hevdet at den innvandring som skjer til landet, bør overføres fra individuell basis til organisert gruppevis rekruttering.

I tilknytning til det hovedprinsipp som er omtalt i foregående avsnitt, er det i St.meld. nr. 45 for 1968—69 om arbeidsmarkedspolitikken (side 63) uttalt følgende:

«Organisert innvandring og verving av utenlandsk arbeidskraft bør derfor bare komme på tale rent unntaksvis, f.eks. når det innen et bestemt yrke oppstår en direkte mangelsituasjon. Videre er det naturlig at Norge, når det anses hensiktsmessig, som ledd i samarbeid med utviklingsland tar inn arbeidstakere derfra for å gi dem opplæring, med sikte på at de skal kvalifisere seg for utbygging av næringslivet i heimlandet. Norge må også opprettholde sin humanitære linje når det gjelder å ta mot flyktninger, både når det gjelder organiserte overføringer og individuelle flyktninger som søker seg til vårt land.»

Følgende tabell som er utarbeidd i Arbeidsdirektoratet, viser omfanget av den gruppevise rekruttering som har foregått gjennom direktoratet:

Gruppevise inntak av utenlandske arbeidstakere.
(Sesongarbeid er ikke tatt med)

Nasjonalitet	1970	1971	1972	1973	Total
Jugoslavisk ...	92	25 23[2])	20	25	185
Tyrkisk	36	20			56
Britisk.....	35[1])	95[3])			120
Total	153	163	20	25	361

[1]) Kortvarig arbeid.
[2]) Kvinner.
[3]) De fleste reise heim etter kort tid.

I tillegg til dette er det utenom Arbeidsdirektoratet rekruttert ca. 650 italienere til Risavika i 1966—67 og 215 utlendinger av forskjellig nasjonalitet til Mongstad-anlegget i 1973.

Fordeler og ulemper ved gruppevis rekruttering er drøftet inngående på side 67—68 i Danielsen-utvalgets utredning. Utvalget konkluderer slik:

«På bakgrunn av ovenstående vurderinger finner utvalget at det som er uttalt om kollektiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft i St.meld. nr. 45 for 1968—69 fortsatt har gyldighet. Foruten at slike overføringer bare bør skje i direkte mangelsituasjoner og i mest mulig begrenset omfang, må de også være betinget av godkjennelse gjennom begge de impliserte lands arbeidskraftmyndigheter i hvert tilfelle.»

Arbeidsdirektoratet uttaler om dette spørsmål i brev av 22. juni 1973 at det «er enig med utvalget i at en ikke bør legge øket vekt på gruppevis rekruttering av utenlandske arbeidstakere.»

Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo uttaler at «man er enig i utvalgets skepsis for gruppeinnvandring ut fra hensyn til innvandreren».

Så vidt en kan se, uttaler ingen av de øvrige remissinstanser seg direkte om dette spørsmålet. En antar derfor at det rår alminnelig tilslutning til de siterte retningslinjer fra St.meld. nr. 45 og vil rå til at disse opprettholdes. En antar etter dette at den gruppevise rekruttering ikke bør få økt omfang. I den avgrensede utstrekning gruppevis rekruttering vil forekomme, vil det sannsynligvis hovedsakelig dreie seg om entrepriser eller andre tidsbestemte klart avgrensede oppdrag, jfr. pkt. III B. 3. Etter midlertidig lov om samtykke til utbygging av baser for petroleumsvirksomhet og større industri- og anleggsvirksomhet, kan det stilles som vilkår at arbeidskraft til slik virksomhet blir tatt inn gjennom den offentlige arbeidsformidling.

Departementet vil peke på at de nevnte retningslinjer vil sette grenser for i hvor høy grad den ventede øking i etterspørselen etter arbeidskraft i oljesektoren kan tilfredsstilles ved gruppevis rekruttering av utenlandske arbeidstakere.

Også når det gjelder gruppevis rekruttering bør det settes i verk midlertidig stopp med dispensasjonsadgang, jfr. det som er sagt under pkt. E.2.

E. Individuell innvandring. Avgrensing av innvandringen.

1. *Behovet for avgrensing av innvandringen.*

Danielsen-utvalget uttaler (side 66):

«At utlendinger fra kulturelt og geografisk fjerne land tidligere i bare meget liten

grad kom hit, til tross for at de i flere år hadde begynt å reise ut til andre land i Vest-Europa, henger nok sammen med manglende kjennskap til landet og mulighetene her. Den forandring en har sett i de siste år henger sannsynligvis sammen med det økede befolkningspress i hjemlandet og de skjerpede regler for innvilgning av arbeidstillatelse som etter hvert er innført i andre vest-europeiske land.

En må for fremtiden også regne med at de grupper av innvandrere i Norge i dag fra land som tidligere var lite representert, på sin side vil øke kjennskapet til landet hos nye potensielle innvandrere. Norge er trukket inn i kretsen av ettertraktede innvandringsmål og må være forberedt på at landets grenser i årene fremover kan bli utsatt for et økende press fra utenlandske arbeidssøkere.»

På denne bakgrunn gjør utvalget framlegg om forskjellige former for avgrensing av innvandringen.

De aller fleste av remissinstansene har uttalt seg om disse spørsmålene. De fleste av dem beskriver forskjellige problemer ved innvandringen og slutter seg til framlegg om avgrensing av innvandringen.

En del av uttalelsene om behovet for å av grense innvandringen er sitert i det følgende.

Justisdepartementet uttaler i brev av 3. oktober 1973 bl.a.:

«Innvandringen til Norge er beroende av de retningslinjer som følges ved meddelelse av oppholdstillatelse til utlendinger. Etter gjeldende praksis vil en utlending som kan forsørge seg selv, og eventuelt sin familie, eller som har sitt underhold sikret på annen måte, få innvilget søknad om oppholdstillatelse med mindre det finnes noe vesentlig å bemerke til hans personlige forhold. Hvorvidt en utlending kan forsørge seg selv, vil i alminnelighet være avhengig av om han kan få arbeid i Norge. På denne måten blir den politikk som føres med hensyn til utlendingers adgang til å få arbeid i Norge av avgjørende betydning for innvandringens omfang og sammensetning.

Innvandringspolitikken bør etter Justisdepartementets oppfatning ikke bare være avhengig av rene arbeidsmarkedspolitiske hensyn. Den foreliggende utredning viser at innvandringer til Norge skaper en rekke problemer av ikke-sysselsettingsmessig art både for utlendingene selv og for samfunnet. Justisdepartementet finner det for sitt vedkommende naturlig at hele dette problemkompleks trekkes inn i vurderingen av behovet for og ønskeligheten av å rekruttere arbeidskraft utenfor det felles nordiske arbeidsmarked.

Man har festet seg ved at utvalget mener å kunne slå fast at de forhold som lå til grunn for de retningslinjer for innvandringspolitikken som ble trukket opp i St.meld. nr. 45 for 1968—69, ikke lenger er til stede. Justisdepartementet deler denne oppfatning.

Et hovedspørsmål ved fastleggelse av den fremtidige innvandringspolitikk vil være hvorvidt man fortsatt skal følge den hittidige praksis med fri individuell innvandring, eller om man skal treffe tiltak med sikte på å regulere innvandringen slik at den ikke antar omfang eller former som må anses som uheldige både for utlendingene selv og for vårt eget samfunn. Man viser i denne forbindelse til den situasjon man var oppe i før man fikk reglene av 9. juli 1971 om at søknader om arbeidstillatelse som hovedregel skal innleveres til norsk utenriksstasjon i det land søkeren er statsborger av.

Utviklingene i den senere tid både her i landet og i land som det er naturlig å trekke sammenlikninger med, gir grunn til å regne med at man etter hvert vil komme til å stå overfor et økende press av immigranter fra land med overbefolkningsproblemer. Dette press vil sannsynligvis i økende grad kanaliseres mot industrialiserte land som fører en særlig liberal innvandringspolitikk. Vårt land har allerede fått føling med visse sider av dette forhold. Man viser i denne forbindelse til brev herfra av 20. juli 1973 om de administrative problemer som pågangen av arbeidssøkende fra Pakistan påfører vår utenrikstjeneste.

Justisdepartementet vil anbefale at det snarest treffes tiltak med sikte på å regulere innvandringen til Norge og støtter de forslag om utvalgets flertall har lagt fram.»

Sosialdepartementet uttaler i brev av 3. august 1973 bl.a.:

«På grunnlag av Sosialdepartementets erfaringer skal en anføre at utenlandske arbeidere i betydelig antall åpenbart vil skape sosiale problemer her i landet. Selv med det relativt beskjedne antall en i dag har, har en ikke unngått at det er oppstått sosiale vansker blant de utenlandske arbeidstakerne. Blant disse problemer vil en særlig nevne de ytterst vanskelige boligforhold mange fremmedarbeidere lever under. Trivselsforholdene ellers er også dårlige. Behovet for sosial hjelp må antas å øke, uten at det sosiale hjelpeapparat er slik utstyrt at det kan yte tilstrekkelig bistand. En minner om at det særlig er arbeidstakere fra fattige land i Sør-Europa og fra U-land som er utsatt for disse problemer.»

Arbeidsdirektoratet uttaler i brev av 22. juni 1973 bl.a.:

«De siste par års erfaringer har vist at Norge er blitt et ettertraktet innvandringsland, og at vi for ikke å bli overveldet av problemer, ikke minst på arbeidsmarkedet, vil måtte holde øye med og kunne iverksette tiltak mot et press mot våre grenser. Direktoratet kan i den forbindelse bekrefte at det fra en rekke nasjonale gruppers side drives et aktivt arbeid for å skaffe landsmenn arbeid her i landet.»

Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo uttaler bl.a.:

«I en situasjon hvor myndighetene går inn for å bedre situasjonen for problemgrupper i vårt samfunn, er det urimelig å skape nye problemgrupper ved å tillate nok nye grupper arbeidstakere med økonomiske, sosiale og kulturelle funksjonshemninger å komme inn på arbeidsmarkedet uten å forberede disse gruppenes inntreden. En slik fremgangsmåte står i strid med intensjonene i både uttalelser

om arbeidsmarkedspolitikk og sosialpolitikk om vi skal ta disse alvorlig.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet er oppmerksom på at innvandringen skaper alvorlige problemer, og at det derfor er nødvendig å ha kontroll med den. Som nevnt ble det 9. juli 1971 satt i verk visse tiltak for å avgrense innvandringen. Antallet innvilgede første gangs arbeidstillatelser har etter dette også gått ned.

I samsvar med Danielsen-utvalgets framlegg om ytterligere avgrensingstiltak og den alminnelige tilslutning disse framleggene har fått, vil en slutte seg til at ytterligere avgrensingstiltak blir satt i verk. Behovet for slike tiltak vil være økt som følge av den større etterspørsel etter arbeidskraft og det økte innvandringspress som kan ventes i samband med petroleumsaktiviteten, jfr. St.meld. nr. 25 for 1973—74. Formene for disse tiltakene vil bli drøftet nærmere i det følgende.

2. *Midlertidig innvandringsstopp.*

Mindretallet i Danielsen-utvalget (3 av 9 medlemmer) har gjort framlegg om at det settes en midlertidig stopp for innvandring til Norge. Mindretallet uttaler (side 75):

«Ennå er tallet på vanskeligstilte innvandrere ikke større enn at vi må kunne imøtekomme de viktigste behov, nemlig arbeid, bolig og muligheter for å få ektefelle og barn hit. Men spesielt i pressområdene kan selv en mindre øking i tallet på innvandrere føre til at vanskene vokser over hodet på oss. Alt nå har vi spiren til et underproletariat som blir diskriminert og som lever under uverdige forhold. Dette er en situasjon som det norske samfunnet ikke bør godta.

Etter mindretallets syn har vi i Norge alt nådd grensen for en sosial forsvarlig innvandring. Vi må få full kontroll over den videre utviklingen samtidig som vi erkjenner vårt ansvar overfor de utlendinger som alt har fått en tilknytting til landet vårt. Mindretallet foreslår at Norge følger det danske eksemplet og tar en midlertidig pause i innvandringen. Forslaget om midlertidig innvandringsstopp kan virke drastisk, og noen vil kan hende mene at en slik bestemmelse vil være i strid med internasjonale konvensjoner. Men så vidt en vet, møtte ikke Danmark noen alvorlig reaksjon på internasjonalt hold mot innvandringsstansen. Ordningen ble grunngitt med humanitære motiver. Pausen skulle nyttes »til å rydde opp i huset» og skape bedre forhold for de utenlandske arbeidstakere som alt var i landet. Dette er også hensikten med mindretallets forslag. Det er imidlertid på det rene at det må åpnes adgang til å dispensere så vel av humanitære som av praktiske grunner. Noen uttømmende oppregning av dispensasjonstilfellene kan mindretallet ikke gi.

Men vi vil antyde at det bør gis dispensasjon til:

Ektefelle og barn til utenlandsk arbeidstaker som bor i Norge. Utenlandsk arbeidstaker som er gift med norsk statsborger. Norskfødte eller andre som har særlig tilknytning til landet.

Flyktninger, statsløse og personer som er fordrevet fra sitt hjemland.

Utlendinger som ønsker å komme til Norge i opplæringsøyemed eller som er spesialister på områder av særlig betydning for landet.

Nøkkelpersoner og fagarbeidere som har avgjørende betydning for en bedrift.

Studenter, skoleelever og andre som ønsker kortvarig feriearbeid.

Arbeidstakere som anses helt nødvendige for å fjerne en flaskehals i en bedrift.

Mindretallet er imidlertid redd for at den sistnevnte dispensasjonsbestemmelse kan åpne er farlig ventil og føre til utglidning i praksis. Vi foreslår derfor at den lokale fagforening i slike tilfelle skal få rett til å uttale seg før arbeidstillatelse blir gitt.»

De fleste remissinstansene har — som nevnt under pkt. 3 — sluttet seg til flertallets framlegg og har dermed gått i mot mindretallets framlegg om innvandringsstopp.

Landsorganisasjonen i Norge, Oslo kommune, Sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Bergen og Juss-buss har støttet framlegget fra mindretallet. Såleis uttaler LO i brev av 18. juni 1973 bl.a.:

«Vedrørende fremtidige retningslinjer for landets innvandringspolitikk finner Landsorganisasjonen å måtte gi sin tilslutning til konklusjonen i uttalelsen fra utvalgets mindretall. Etter vår oppfatning er den mest presserende oppgave i norsk innvandringspolitikk for tiden å bedre de sosiale forhold for de utenlandske arbeidstakere som allerede er i landet. Det samlede utvalg foreslår her en rekke tiltak som bør settes i verk og gi konkrete resultater, før noen ytterligere alminnelige innvandring av utenlandske arbeidstakere er ønskelig.

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Landsorganisasjonen innser behovet for dispensasjon fra en generell innvandringsstopp. Utvalgets mindretall antyder hvilke grupper det kan være aktuelt å gi dispensasjon. Landsorganisasjonen ber om at det blir gitt anledning til å uttale seg på dette punkt dersom departementet finner å ville slutte seg til forslaget fra utvalgets mindretall, men vil allerede nå få presisere at vi ønsker vår nåværende praksis overfor flyktninger, statsløse og personer som er fordrevet fra sitt hjemland opprettholdt.

Landsorganisasjonen anser at en midlertidig stopp i innvandringen av utenlandske arbeidstakere også kan ha gunstig effekt på landets arbeidsmarked i det vi trolig bedre vil kunne utnytte vår egen arbeidskraftreserve. Videre vil en slik innvandringspolitikk anspore arbeidsgiverne til å gjøre arbeidsplasser, som i dag er et stort innslag av utenlandske arbeidstakere, mer attraktive for norske arbeidstakere.»

I vedtak av 16. august 1973 i formannskapet i Oslo heter det bl.a.:

«Når det gjelder innvandringspolitikken fremover, vil formannskapet uttale at denne bør vurderes ut fra samfunnsmessige og sosiale hensyn i sterkere grad enn næringsøkonomiske. Ikke minst må en legge vekt på hva som vil tjene innvandrerne selv best, sosialt, økonomisk og miljømessig. I den nåværende situasjon bør dette tilsi et forsert arbeid for å bedre forholdene for de utenlandske arbeidstakere som allerede er i landet, før en eventuelt tar sikte på videre innvandring av større omfang.

En viser her blant annet til uttalelsen fra fremmedarbeidernes egen organisasjon i Norge, der det pekes på det lite tilfredsstillende i å gi innreise- og arbeidstillatelse til nye innvandrere så lenge det er arbeidsløshet og bolignød blant dem som allerede er her.

På dette punkt tiltrer formannskapet altså utvalgets mindretall, om en midlertidig innvandringsstopp (med vid dispensasjonsadgang).»

Sosialantropologisk institutt uttaler bl.a. at det vil «støtte forslaget om midlertidig innvandringsstans, slik at det kan bli tid til å gjennomføre tiltak som i alle fall kan løse de mest presserende problemer for de fremmedarbeidere som allerede er i landet».

Juss-buss («Juss-studentenes rettsinformasjon») uttaler i brev av 25. mai 1973 bl.a.

«Vi støtter mindretallet i deres særuttalelse side 71 ff. Konklusjonen om stenging av grensene mener vi er den eneste forsvarlige, sett på bakgrunn av de argumenter særuttalelsen inneholder.

En konsolidering av situasjonen med henblikk på å bedre situasjonen for de som allerede er her, samt bringe deres familier inn, mener vi må være den rette holdning til de overveldende problemer den ubegrensede arbeidskraftimporten allerede har medført.»

Arbeidsdirektoratet går mot framlegget om innvandringsstopp og uttaler i brev av 22. juni 1973 bl.a.:

«Mindretallets forslag om innvandringsstopp må anses å være unødig drastisk for å oppnå bedre kontroll med innvandringen. De muligheter for dispensasjoner som nevnes vil også lett kunne føre til en diskriminerende praksis, hvor de grupper som rammes vil kunne være nettopp de som har størst behov for å bedre sine kår. Det vil dessuten kreve et betydelig merarbeid å administrere en slik ordning.»

Regjeringen er av den oppfatning at en innvandringsstopp er lite i samsvar med de prinsipielle retningslinjer en mener bør legges til grunn for innvandringspolitikken. En mener også at med de strenge vilkår som en foreslår skal bli satt for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse, vil en kunne holde innvandringen under kontroll. Arbeidet med å bedre kårene for de utlendingene som allerede er i landet, vil kunne foregå uhindret av om en viss avgrenset innvandring blir tillatt.

På den andre sida er det ennå ikke avklart hvordan en del spørsmål av stor betydning for utlendingenes sosiale vilkår i Norge, skal løses. Disse spørsmål blir lagt fram til diskusjon i denne melding, eller vil bli utredet særskilt. Det gjelder bl.a. gjennomføringen av kontrollen med utlendingenes lønns- og arbeidsvilkår, jfr. kap. VII, avsnitt G, visse boligspørsmål, jfr. kap. V, avsnitt D, organiseringen av et rådgivende organ for prinsipielle utlendingsspørsmål, jfr. kap. VII, avsnitt C, og spørsmålet om tolketjeneste, jfr. kap. VII, avsnitt E. Gjennomføring av tiltak på disse felter vil kunne ta noen tid.

På denne bakgrunn, og på bakgrunn av de sterke henstillinger, særlig fra Landsorganisasjonen i Norge, vil Regjeringen gjøre framlegg om at det blir innført innvandringsstopp for utenlandske, ikke-nordiske, arbeidstakere for perioden 1. juli 1974 — 30. juni 1975. Det bør imidlertid være adgang til å gjøre unntak fra denne hovedregelen i særlige tilfelle, bl.a. de tilfelle som er nevnt av mindretallet i Danielsen-utvalget, jfr. det som er sitert foran.

Som nevnt foran under avsnitt A, har Norge sluttet seg til og er bundet av et vedtak av Rådet for Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling (OECD) om sysselsetting av borgere av medlemsland. Dette vedtaket gjelder de europeiske medlemsstater i OECD og går ut på at disse medlemsstater som hovedregel har plikt til å innvilge søknad om arbeidstillatelse fra borger av et annet av disse land dersom høvelig arbeidskraft ikke kan skaffes innenlands. Denne plikt kan imidlertid en medlemsstat sette til side — helt eller delvis — etter en nærmere vurdering av særlige problemer som kan oppstå i en aktuell situasjon.

3. *Arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknader om arbeidstillatelse.*

Som nevnt under avsnitt A, har politikken i Norge gått ut på at en utlending som har sikret seg arbeid her i landet, som hovedregel ikke bør nektes arbeidstillatelse. Disse retningslinjer, som har vært fulgt sia 1957, har innebåret at det ikke har vært foretatt noen arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknaden, dvs. det har ikke vært vurdert om det har vært behov for vedkommende arbeidssøker på det norske arbeidsmarkedet.

I samband med den økte innvandring som hadde funnet sted i 1971, fremmet Kommunal- og arbeidsdepartementet vinteren 1972 en stortingsmelding (St.meld. nr. 49 for 1971—72) om at Kommunal- og arbeidsdepartementet burde få fullmakt til å innføre arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknader om ar-

beidstillatelse. Denne fullmakten skulle bare gjelde midlertidig til den bebudede stortingsmeldinga om innvandringspolitikken var behandlet. Stortinget sluttet seg til framlegget om at Kommunal- og arbeidsdepartementet skulle ha slik fullmakt. (Innst. S. nr. 184 for 1971—72).

Departementet har imidlertid foreløpig ikke funnet at det foreligger behov for å innføre arbeidsmarkedsmessig vurdering.

Danielsen-utvalget[1]) gjør framlegg om at en arbeidsmarkedsmessig vurdering av førstegangs søknader om arbeidstillatelse innføres snarest. Utvalget uttaler om dette (side 89):

«I kapittel 6, pkt. 2.2, er det nærmere gjort rede for hvordan situasjonen etter utvalgets mening har forandret seg vesentlig siden St. meld. nr. 45 for 1968—69 ble skrevet, idet vårt land i større grad enn før er blitt et ettertraktet mål for arbeidssøkende fra asiatiske og afrikanske land, og også fra enkelte land i Europa som tidligere i liten grad rekrutterte arbeidssøkende til Norge.

Det er gjort rede for at de utlendinger som allerede er i Norge i mange tilfelle arbeider aktivt for å skaffe arbeid her i landet til slektninger og venner i hjemlandet, med de ringvirkninger det har.

Videre er det nevnt at en har meget sterke indisier på at agenter med et godt utbygget kontaktnett står klar til å utnytte smutthull eller lettelser også i Norges fremmedlovgivning. De vil på kort varsel kunne være i stand til å stille oss og utlendingene selv overfor problemer av den typen vi så våren og sommeren 1971 når det gjelder arbeidssøkende utlendinger.

Endelig har utvalget i denne forbindelse diskutert de virkninger en sterk tilstrømming av utenlandske arbeidstakere kan få for landets distrikts- og arbeidsmarkedspolitikk generelt, så vel som virkningene for de arbeidsplasser som ikke er etterspurt av norske arbeidstakere.

Generelt viser erfaringene en har gjort, særlig siden sommeren 1971, at det store antall utenlandske arbeidstakere som er sysselsatt i Oslo-området medfører en jevn søking etter fornyet arbeidsformidling på grunn av at de enkelte arbeidsforhold ofte er av kort varighet. Det virker da særlig urimelig at det ikke er anledning til å ta hensyn til disse arbeidssøkeres vanskelige situasjon under vurderingen av søknad om arbeidstillatelse fra utlendinger som søker fra sine hjemland.

Utvalget foreslår på bakgrunn av ovenstående at en arbeidsmarkedsmessig vurdering av førstegangs søknader om arbeidstillatelse innføres snarest.

Med arbeidsmarkedsmessig vurdering menes i denne forbindelse i første rekke en undersøkelse av om det kan skaffes innenlandsk arbeidskraft i form av ledigmeldte personer, nordmenn eller utlendinger. Videre må mulighetene for å sysselsette eldre, kvinner, yrkesvalghemmede osv. i bedriften inngå i den arbeidsmarkedsmessige vurdering.

Utvalget antar at arbeidskraftmyndighetene i alminnelighet vil kunne foreta slik arbeidsmarkedsmessig vurdering på basis av sitt alminnelige kjennskap til forholdene.»

De fleste remissinstansene har ikke hatt noe å merke til framlegget om at arbeidsmarkedsmessig vurdering blir innført. Justisdepartementet, Arbeidsdirektoratet og Distriktenes utbyggingsfond uttaler seg direkte til fordel for framlegget. Således uttaler Arbeidsdirektoratet i brev av 22. juni 1973 bl.a.:

«Direktoratet vil understreke betydningen av at det innføres en arbeidsmarkedsmessig behovsvurdering av førstegangs søknader om arbeidstillatelse på permanent basis. Etter direktoratets mening er det ikke tilstrekkelig for å sikre en forsvarlig utvikling på det norske arbeidsmarked at det finnes en midlertidig hjemmel for Kommunal- og arbeidsdepartementet til å innføre en slik vurdering på midlertidig grunnlag når behovet tilsier det. En arbeidsmarkedsmessig vurdering er av så stor prinsipiell betydning og vil medføre en så stor omlegging av behandlingsprosedyren (se nedenfor) at den ikke bør være dekket av midlertidige endringer i arbeidsmarkedssituasjonen i landet, eller av et eventuelt varierende press av utenlandske arbeidssøkende mot våre grenser.

Uten å gjenta utvalgets diskusjon av og begrunnelser for å anbefale arbeidsmarkedsmessige vurderinger fremsatt i kap. 6, pkt. 2.2 og i kap. 7, pkt. 5.1.1., vil en bare sammenfatningsvis peke på at en relativ god tilgang på utenlandsk arbeidskraft kan komme til å vanskeliggjøre distriktsutbygging, kvinners yrkesdeltaking, og plasseringen av yrkesvalghemmede og eldre i arbeidslivet.»

Distriktenes utbyggingsfond uttaler i brev av 28. juni 1973:

«Utbyggingsfondet kan i det vesentlige slutte seg til de forslag som er fremmet i utredningen. En har særlig merket seg utvalgets forslag om at første gangs søknad om arbeidstillatelse skal vurderes også ut fra behovet på arbeidsmarkedet, og at det herunder bl.a. blir undersøkt om det aktuelle arbeidskraftbehov kan dekkes ved sysselsetting av arbeidsledige eller ved at eldre, kvinner og yrkesvalghemmede bringes ut i arbeidslivet. En vil imidlertid føye til at vurderingen av arbeidskraftbehovet så vidt mulig også bør skje under et mer langsiktig, regionalpolitisk perspektiv. De mest typiske pressområdene er ofte karakterisert bl.a. ved stramme arbeidsmarkeder, som igjen oftest er hovedmotivet for flytting eller knoppskyting til utbyggingsområder. I pressområdene vil økt tilgang på arbeidskraft kunne svekke motivet for eventuell omlokalisering, og dessuten

[1]) Utvalgets utredning på dette punkt er formulert slik at det synes som hele utvalget gjør framlegg om å innføre arbeidsmarkedsmessig vurdering. Imidlertid foreslår et mindretall å innføre midlertidig innvandringsstopp. Mindretallet har — såvidt ses — ikke uttalt seg om hvilke retningslinjer som bør følges etter at en eventuell innvandringsstopp er opphevet. Egentlig er det derfor utvalgets flertall (6 av 9) som gjør framlegg om arbeidsmarkedsmessig vurdering.

skape ytterligere problemer på boligmarkedet og i det hele tatt kunne forsterke mange av de eksisterende pressfenomener. I disse områder er det naturligvis også vanskeligere å kunne sikre innvandrerne tilfredsstillende boligforhold og tilfredsstillende vilkår ellers. Etter Utbyggingsfondets mening bør det derfor i hvert enkelt tilfelle nøye vurderes om den virksomhet der det aktuelle arbeidskraftbehov gjør seg gjeldende, fortsatt bør drives og eventuelt ekspandere innenfor det samme geografiske område som før.»

Arbeidsdirektoratet, fylkesmannen i Buskerud og fylkesarbeidskontoret i Hordaland har pekt på den arbeidsbelastning og det behov for styrking av bemanningen i arbeidsmarkedsorganene en slik ordning vil føre med seg.

Landsorganisasjonen i Norge mener at en innføring av arbeidsmarkedsmessig vurdering ikke vil få de tilsiktede virkninger. Den uttaler i brev av 18. juni 1973 bl.a.:

«Utvalgets flertall antar at uønsket innvandring kan unngås ved en vurdering av søknadene om arbeidstillatelse ut i fra arbeidskrafthensyn. Dette begrunnes av flertallet ved å vise til den utvikling en har hatt etter at de nye reglene trådte i kraft i juli 1971. Landsorganisasjonen er av den oppfatning at denne utviklingen for den største del skyldes de økonomiske forhold en har hatt i Vest-Europa de to siste årene, med en redusert økonomisk vekst og følgende økende arbeidsløshet i enkelte land. Også arbeidsmarkedet her i landet har vært preget av denne utviklingen. Sysselsettingen innen industrien gikk her i landet ned i fjor og en må anta at en rekke bedrifter har beholdt arbeidstakere de strengt tatt ikke hadde behov for i denne perioden og unnlatt å gå til nyansettelser i de tilfelle arbeidstakere sluttet. En vet ut i fra tidligere erfaringer at en slik utvikling i et lands økonomi slår meget sterkt ut i antall søknader om arbeidstillatelse. I kommende perioder preget av meget høy økonomisk aktivitet og derav følgende sterk etterspørsel etter arbeidskraft må en regne med at arbeidsgivere søker å dekke sitt behov ved rekruttering i utlandet. Det kan bli svært vanskelig for arbeidskraftmyndighetene på etterhånd å foreta en effektiv vurdering av søknadene om arbeidstillatelse ut i fra arbeidskrafthensyn. Landsorganisasjonen antar derfor at flertallets forslag ikke vil være tilstrekkelig til å sikre kontroll og begrensning av innvandringen noe som vil være nødvendig for å kunne bedre forholdene for allerede innvandrede arbeidstakere.»

Imidlertid er det som nevnt under pkt. 1 enighet om at innvandringen bør avgrenses. Departementet har oppfattet det slik at når flertallet i Danielsen-utvalget og de instanser som støtter dettes framlegg på dette punkt, går inn for at arbeidsmarkedsmessig vurdering bør innføres snarest, skyldes dette særlig at en arbeidsmarkedsmessig vurdering vil innebære at tilgangen på utenlandske arbeidstakere kan reguleres etter myndighetenes skjønn.

Kommunal- og arbeidsdepartementet ser imidlertid på dette spørsmålet på samme måte som Landsorganisasjonen. Riktignok er det en hovedoppgave for arbeidsmarkedsmyndighetene å søke å dekke ledige arbeidsplasser med innenlandsk arbeidskraft, nordmenn eller utlendinger som bor i Norge, og herunder ved forskjellige arbeidsmarkedspolitiske tiltak bedre mulighetene for bl.a. kvinner, eldre og funksjonshemmede til å besette disse arbeidsplassene. En vil imidlertid peke på at tilgangen på utenlandske arbeidssøkere er særlig stor i perioder da etterspørselen etter arbeidskraft i Norge er særlig sterk og ikke kan dekkes på det innenlandske arbeidsmarked selv med stor innsats av arbeidsmarkedspolitiske tiltak. En anser derfor ikke arbeidsmarkedsmessig vurdering som noe egnet middel til å regulere tilgangen på utenlandske arbeidstakere. Departementet vil også peke på at innføring av arbeidsmarkedsmessig vurdering vil skape vansker av forskjellig art. Således vil behandlingen av søknader om arbeidstillatelse ta lengre tid, og den vil kreve at arbeidsmarkedsmyndighetene må sette inn mer arbeidskraft på dette arbeidet.

Etter dette vil departementet rå fra at arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknader om arbeidstillatelser blir innført nå. Departementet bør imidlertid ha adgang til å innføre arbeidsmarkedsmessig vurdering i en situasjon hvor departementet anser dette som et velegnet virkemiddel i forhold til de problemer en står overfor.

4. *Avgrensing av arbeidsgivernes rett til å tilsette utenlandske arbeidstakere.*

Danielsen-utvalget har gjort framlegg om at norske arbeidsgiveres adgang til å tilsette utenlandske arbeidstakere skal avgrenses slik at utlendingene ikke skal kunne utgjøre mer enn 25 pst. av de tilsatte, dog slik at denne avgrensingen inntil videre ikke skal gjelde for hotell- og restaurantbedrifter.

Utvalget uttaler (side 90—91):

«For å forhindre en for stor konsentrasjon av utenlandske arbeidstakere i visse yrker eller bedrifter, vil utvalget anbefale at det fastsettes en grense for hvor mange utenlandske arbeidstakere norske bedrifter normalt kan ansette.

Hensikten er å begrense konsentrasjoner i yrker som på grunn av avlønning eller arbeidsforhold viser seg å være lite attraktive for landets egne innbyggere. Hvis utenlandske arbeidstakere i stor grad overtar slike arbeidsplasser, vil det hindre en nødvendig rasjonalisering og forbedring. Utvalget anser det heller ikke ønskelig at den enkelte ar-

beidsplass får et for stort innslag av utenlandske arbeidstakere.

Etter å ha innhentet uttalelser fra Landsorganisasjonen og Norsk Arbeidsgiverforening foreslår utvalget at grensen settes til 25 pst. av alle ansatte ved bedriften. En uttalelse fra bedriften om dette kan føyes inn på det skjema som i dag brukes for å kontrollere lønn m.v.

I denne forbindelse må utenlandske arbeidstakere som har fått arbeids- og oppholdstillatelse på ubestemt tid regnes sammen med de norske arbeidstakere.

Utvalget finner imidlertid at det inntil videre er nødvendig å gjøre unntak for hotell- og restaurantbedrifter. Rekrutteringen til yrker innen hotell- og restaurantnæringen er i Norge meget liten, og bransjen som helhet synes å ha vanskelig for å klare seg uten tilskudd av utenlandsk arbeidskraft. På den annen side er mange hotell- og restaurantbedrifter i stand til å skaffe arbeidstakerne kost og losji og således forenkle de problemer utenlandske arbeidstakere står overfor i Norge. Ikke minst på grunn av dette har bransjen tradisjonelt vært en innfallsport til Norge, og har vært preget av et internasjonalt miljø som utvilsomt har vært til hjelp for mange nyankomne til landet.»

De fleste remissinstansene har ikke hatt noe å merke til framlegget. Arbeidsdirektoratet og politimesteren i Moss støtter framlegget uttrykkelig, dog slik at Arbeidsdirektoratet mener at fylkesarbeidskontorene bør ha adgang til å anbefale en ytterligere avgrensing.

Landsorganisasjonen går inn for framlegget om avgrensing, men mener at avgrensingen også bør gjelde i hotell- og restaurantnæringen.

LO uttaler om dette:

«Vi kan imidlertid ikke gi vår tilslutning til at hotell- og restaurantnæringen ikke skal omfattes av den øvre grense på 25 pst. utenlandske arbeidstakere innenfor en enkelt bedrift. Er forholdene for tiden innenfor denne næringen slike at et relativt stort antall bedrifter ikke oppfyller denne grensen kan dette i seg selv ikke være tilstrekkelig grunn til et generelt unntak fra en slik regel. Etter Landsorganisasjonens oppfatning bør en heller åpne adgangen til en tidsbegrenset dispensasjon for bedrifter innen denne næringen slik at de kan få brakt andelen utenlandske arbeidstakere innenfor den grense en slik regel fastsetter. Dispensasjonsordningen må ikke vare lengre enn ett år.»

Departementet slutter seg til det utvalget uttaler om avgrensing av den andel utenlandske arbeidstakere som kan tilsettes ved en bedrift. En er imidlertid enig med LO i at denne avgrensingen også bør gjelde i hotell- og restaurantnæringen med adgang til tidsbegrenset dispensasjon.

For øvrig mener departementet det også ellers unntaksvis og etter samråd med vedkommende organisasjoner bør være adgang til å dispensere fra denne regelen. Når nærmere erfaring er vunnet, bør det tas opp til vurdering om den valgte andel — 25 pst. — er hensiktsmessig.

For ordens skyld føyer departementet til at også utenlandske arbeidstakere som har adgang til å arbeide i Norge uten arbeidstillatelse (nordboer m.v.) må regnes sammen med de norske arbeidstakere i denne sammenheng.

Utenriksdepartementet og Justisdepartementet antyder i sine uttalelser at ytterligere innskrenkinger i arbeidsgivernes adgang til å tilsette utlendinger eller tilby utlendinger arbeid, bør vurderes. Justisdepartementet sier i sitt brev av 3. oktober 1973 følgende om dette:

«I dag skjer den overveiende del av rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft uten arbeidsmarkedsmyndighetenes mellomkomst og kontroll. Kontakten mellom norske arbeidsgivere og arbeidssøkende i fremmede land skjer i betydelig utstrekning gjennom herboende utlendinger som opptrer som mellommenn. Mange utlendinger viser betydelig initiativ og pågåenhet for å skaffe landsmenn tilsagn om arbeid hos norske arbeidsgivere. Disse tilsagn nyttes så som grunnlag for søknader om arbeidstillatelse som på foreskreven måte sendes inn gjennom norsk utenriksstasjon i søkerens hjemland.

Motivet for mellommannsvirksomheten kan ofte være respektabelt nok, nemlig et ønske om uten egen vinning å skaffe nærstående slektninger og venner i hjemlandet arbeid i Norge. I andre tilfelle er egen vinning motivet. idet mellommannen tar seg betalt for sine tjenester av dem han hjelper til arbeid i Norge. Til dels nyttes uriktige opplysninger og andre knep for å oppnå tilsagn om arbeid og etterfølgende arbeidstillatelse. Denne form for «arbeidsformidling» har antatt betydelig omfang vis à vis visse land med overbefolkningsproblemer, og reiser spørsmålet om man er beredt til å ta konsekvensene av at denne utvikling fortsetter uten inngrep fra myndighetenes side.

Justisdepartementet anser den måte som rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft foregår på som mindre heldig og vil for sitt vedkommende se det som en fordel om det kan finnes en utvei til å kanalisere rekrutteringen gjennom den offentlige arbeidsformidling.

Utvalgets forslag om arbeidsmarkedsmessig vurdering av førstegangssøknader om arbeidstillatelse innebærer at vurderingen først vil finne sted etter at det foreligger et bindende tilsagn om arbeid fra arbeidsgiveren til den arbeidssøkende utlending. Justisdepartementet er av den oppfatning at de arbeidsmarkedsmessige vurderinger ved en slik ordning kommer inn på et for sent trinn under saksbehandlingen og finner av den grunn å burde reise spørsmålet om det ikke vil være bedre å innføre en ordning hvoretter norske arbeidsgivere må innhente arbeidsmarkedsmyndighetenes tillatelse til å rekruttere arbeidskraft utenfor det felles nordiske arbeidsmarked før det kan tas konkrete skritt for å skaffe slik arbeidskraft. Arbeidsmarkedsmyndighetene vil i så fall stå friere ved

sin vurdering av om rekruttering utenlands bør finne sted samtidig som det rent praktisk blir lettere å stille vilkår om tilfredsstillende husvære, arbeidsforholdets varighet, dekning av utgifter ved eventuell hjemreise m.v., jfr. den ordning som i dag praktiseres i forbindelse med gruppevis inntakelse av utenlandske arbeidstakere (innst. s. 88 under pkt. 4.5). En ordning som skissert vil formentlig måtte innføres ved lov.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet er oppmerksom på de problemer Justisdepartementet her tar opp, og en er for så vidt enig i at en ordning med at arbeidsgivere må innhente tillatelse fra arbeidsmarkedsmyndighetene før de tar konkrete skritt for å skaffe utenlandsk arbeidskraft, vil gi økt kontroll med innvandringen. En antar imidlertid at en slik ordning vil føre med seg et betydelig merarbeid for arbeidsmarkedsorganene, slik at disses kapasitet eventuelt måtte utvides. En antar også det på dette område vil kunne bli vanskelig å fastsette retningslinjer som vil virke rettferdig overfor de forskjellige arbeidsgivere.

Disse forhold, sammenholdt med de strenge krav som en vil foreslå skal bli satt til en arbeidsgiver som vil tilsette utenlandske arbeidssøkere, gjør at Kommunal- og arbeidsdepartementet ikke for tida vil gå inn for å få innført en ordning som nevnt med forhåndsvurdering av arbeidsgivers adgang til å tilsette utlendinger. Dette spørsmål vil en imidlertid ta opp til ny vurdering dersom utviklingen går i annen retning enn forutsatt, jfr. det som er sagt under neste punkt.

Spørsmålet om obligatorisk arbeidsformidling av utenlandske arbeidstakere er omtalt under kap. III, avsnitt H.

5. *Andre tiltak for avgrensing av innvandringen.*

Som nevnt under pkt. 1—3 mener departementet, idet en viser til den tilslutning denne tanken har fått, at det må settes i verk tiltak med sikte på å få avgrenset innvandringen.

For en ett-års periode bør det innføres innvandringsstopp med dispensasjonsadgang. For øvrig bør de midlertidige tilstramminger i reglene for søknad om arbeidstillatelse som ble innført i juli 1971, gjøres faste. Dessuten vil en gå inn for at vilkårene for innvilgning av førstegangs arbeidsstillatelse, i samsvar med framleggene fra Danielsen-utvalget og de uttalelser som er avgitt, gjøres strengere.

Formålet ved å stille slike vilkår er først og fremst å sikre utlendingene bedre forhold under oppholdet i Norge. De vil imidlertid også virke til at det blir fremmet og innvilget færre søknader om arbeidstillatelse, og en vil dermed få den reduksjon i innvandringen som Danielsen-utvalget og remissinstansene ønsker. Skulle det vise seg at disse tiltakene ikke får den virkning som en regner med, eller at forholdene seinere endrer seg — hvilket vil kunne skje forholdsvis raskt —, vil en komme tilbake med framlegg om ytterligere tiltak. Det kan i tilfelle bli aktuelt å stille enda strengere vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse, f.eks. at arbeidsgiveren skal forplikte seg til å betale arbeidstakerens utgifter til reiser til Norge og/eller til besøksreiser til familie i utlandet eller utgiftene til opplæring av arbeidstakeren i norsk og samfunnskunnskap. Eventuelt vil spørsmålet om innføring av en ordning med avgrensing av arbeidsgivernes adgang til å utstede arbeidstilbud til utlendinger eller om arbeidsmarkedsmessig vurdering bli vurdert på nytt.

De vilkår en vil foreslå skal gjelde for innvilgning om søknad om arbeidstillatelse og oppholdstillatelse, vil bli behandlet i neste kapittel.

III. Arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.

Under punkt II E.2 blir det gjort framlegg om at det blir innført innvandringsstopp med dispensasjonsadgang for perioden juli 1975 — juni 1976. I dette kapittel legger en fram forslag om hvilke vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse som bør gjelde på lengre sikt og i den utstrekning slike tillatelser blir gitt i den nevnte periode.

Danielsen-utvalget gir i kapittel 7 i utredningen en utførlig oversikt over fremmedlovgivningen, herunder om vilkårene for innvilgning av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse. En viser til dette.

Kommunal- og arbeidsdepartementet antar i samråd med Justisdepartementet at hovedtrekkene i fremmedlovgivningen bør bli stående uendret. En vil likevel gjøre framlegg om at fremmedlovgivningen blir gjennomgått, jfr. avsnitt N.

I det følgende vil en imidlertid drøfte nærmere vilkårene for innvilgning av arbeidstillatelser og oppholdstillatelser. Departementet vil framholde at en tar sikte på å trekke opp

retningslinjer som en forutsetter i størst mulig grad kan anvendes på lengre sikt. En vil av prinsipielle grunner og av omsyn til de utenlandske arbeidstakere rå fra at det blir lagt opp til en politikk som innebærer at det blir nødvendig å gjøre større endringer i retningslinjene i takt med skiftningene på arbeidsmarkedet.

Eventuelle endringer bør ikke redusere rettighetene eller vilkårene for utlendinger som alt er i landet, men heller dreie seg om adgangen til å reise inn i og få første gangs oppholds- og arbeidstillatelse.

A. Yrkesutøvere som er fritatt fra kravet om arbeidstillatelse.

Etter fremmedlovens § 10 slik den lyder etter endringslov av 26. januar 1973 nr. 1, satt i kraft fra 1. mars 1974 ifølge kongelig resolusjon av 15. februar 1974, kan Kongen bestemme at utlending tilsatt og lønnet av utenlandsk arbeidsgiver som verken er bosatt i riket eller har forretningskontor her, skal være fritatt for kravet om arbeidstillatelse, likesom slik bestemmelse også kan treffes for andre utenlandske yrkesutøvere for arbeid under besøk av inntil tre måneders varighet. Hovedregelen er imidlertid fortsatt at utlending som vil søke eller motta arbeid mot eller uten vederlag, eller som vil drive selvstendig ervervsvirksomhet i riket, på forhånd må skaffe seg arbeidstillatelse.

Ved kongelig resolusjon av 15. februar 1974 er Justisdepartementet delegert myndigheten til å gi de nevnte unntaksbestemmeser, og har samme dag med virkning fra 1. mars 1974, ved endring i fremmedforskriftenes § 46, bestemt at følgende utlendinger, som er tilsatt av utenlandsk arbeidsgiver som verken er bosatt eller har forretningskontor i riket, skal være unntatt fra krav om arbeidstillatelse: utenlandsk handelsreisende; diplomatisk og utsendt konsulært personell og tjenerskap og hushjelp tilsatt hos slikt personell; personale på utenlandsk tog, lastebil (trailer), buss eller fly i internasjonal trafikk; utenlandsk journalist (reporter), pressefotograf; samt kunstnerisk, teknisk eller administrativt personale tilknyttet utenlandske radio- og fjernsynteam.

Videre har Justisdepartementet ved den nevnte forskriftsendring fritatt følgende utenlandske yrkesutøvere for kravet om arbeidstillatelse for arbeid under besøk av inntil tre måneders varighet: forretningsmann på forretningsreise; vitenskapsmann, foredragsholder og foreleser invitert av undervisningsinstitusjon eller vitenskapelig institusjon eller forening med faglig eller ideelt formål; teknisk ekspert, montør, konsulent eller instruktør som skal montere, etterse, reparere eller vedlikeholde maskiner og teknisk utstyr eller informere om bruken av det; sjåfør, privatsekretær eller tjener o.l. i tjeneste hos utlending som oppholder seg på besøk av inntil tre måneders varighet; samt profesjonell idrettsutøver.

Den tidligere ordning med fritakelse for kravet om arbeidstillatelse for statsborgere i Danmark, Finland og Sverige, fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 15. januar 1965, jfr. resolusjon av 25. januar 1957, gjelder fortsatt. Det samme gjelder bestemmelsene om utenlandske sjømenn som her i riket påmønstrer norsk skip i utenriks fart, og som ikke trenger arbeidstillatelse, men etter fremmedforskriftenes § 21 må ha særskilt påmønstringstillatelse av politiet.

Spørsmålet om i hvilken utstrekning det skal stilles krav om arbeidstillatelse for utenlandsk personell på spesialskip på den norske kontinentalsokkelen, er for tida under vurdering i Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

B. Vilkår for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse til arbeidstakere.

Med de unntak som er nevnt under avsnitt A, må utlending som vil arbeide i Norge ha arbeidstillatelse, jfr. fremmedlovens § 10. Arbeidstillatelse gis av Statens utlendingskontor. Det kan settes vilkår for tillatelsen, og bestemmelsen gir noen eksempler på hva for slags vilkår som kan settes. Det går imidlertid klart fram at det også kan settes andre vilkår, og verken i loven eller i forskriftene er det trukket opp nærmere grenser for hva disse vilkårene kan gå ut på. Situasjonen er med andre ord den at myndighetene står fritt til å innvilge eller avslå søknad om arbeidstillatelse og til å sette vilkår for tillatelsen.

Som ledd i behandlingen av søknaden, skal den passere arbeidsformidlingen, som foretar de nødvendige undersøkelser og arbeidskraftmessige vurderinger (forskriftenes § 51 annet ledd). Ansvaret for behandlingen av søknader om arbeidstillatelse er altså delt mellom utlendingsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene, og utlendingsmyndighetene vil ved avgjørelsen av søknadene legge arbeidsmarkedsmyndighetenes syn til grunn for så vidt gjelder de arbeidsmarkedsmessige sider (forhold vedrørende arbeidstilbudet og arbeidet samt forhold vedrørende situasjonen på arbeidsmarkedet). Arbeidsmarkedsmyndighetene følger her bestemte retningslinjer som er fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet etter framlegg fra Arbeidsdirektora-

tet. Disse retningslinjer vil bli nærmere omtalt og vurdert nedenfor.

1. Vilkår vedrørende søknaden.

Som nevnt foran, må — ifølge fremmedlovens § 10 — utlending som vil søke eller motta arbeid i Norge, på forhånd skaffe seg arbeidstillatelse. Justisdepartementet forstår uttrykket «på forhånd» slik at det gir utlendingsmyndighetene et vidt spillerom for praktiseringen av bestemmelsene. I tida umiddelbart før 9. juli 1971 ble det krevd at utlendingen søkte om arbeidsttillatelse fra et sted utenom det nordiske passområde. I samsvar med en endring i fremmedforskriftenes § 48 av 9. juli 1971 blir det nå krevd at utlendingen søker om arbeidstillatelse fra sitt heimland eller fra et land hvor han har hatt lovlig opphold i minst seks måneder. Etter fremmedlovens § 11 b, skal utlending som kommer til riket som regel avvises når han ikke har arbeidstillatelse og det må antas at han har til hensikt å søke eller motta arbeid her.

Danielsen-utvalget uttaler (side 98):

«De endringer som ble gjennomført i juli 1971 må derimot sies å ha hatt større virkning. Antall søknader om første gangs arbeidstillatelse innlevert av søkere i Norge er nå meget lavt, og problemet med de såkalte «pseudo-turister», dvs. arbeidssøkende utlendinger som overfor innreisekontrollen hevder å være turister, synes å være brakt under kontroll.

Også antall søknader fra utlandet viser tilbakegang. I første halvår 1972 er det således innvilget ca. 1 900 eller 40 pst. færre førstegangs tillatelser enn første halvår 1971, og tallet er også noe (ca. 300) lavere enn første halvår 1970. Selv om det er flere forhold som virker inn på dette tallet, som f.eks. et noe større antall avslag på søknader, samt fritakelse for plikt til å ha arbeidstillatelse for nordiske borgere som skal arbeide i Troms eller Finnmark, er det ikke tvil om at de skjerpede reglene har spilt en rolle.

Utvalget mener at innvandringen av utenlandsk arbeidskraft til Norge nå er brakt bedre under kontroll. Under diskusjonen om en arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknadene har utvalget videre gjort rede for det syn at det innen en overskuelig fremtid ikke er realistisk å regne med noe minkende press av arbeidssøkende utlendinger som ønsker å arbeide i Norge. Utvalget anbefaler derfor at bestemmelsene av 9. juli 1971 opprettholdes.»

De fleste av remissinstansene har ikke hatt noen merknader til dette framlegget. Arbeidsdirektoratet støtter framlegget uttrykkelig.

Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til at de nevnte regler blir opprettholdt.

2. Vilkår vedrørende arbeidstilbudet.

Første gangs søknad om arbeidstillatelse må i alminnelighet gjelde et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver eller på et bestemt arbeidssted (forskriftenes § 53 første ledd), det må med andre ord foreligge et konkret arbeidstilbud fra en arbeidsgiver. For å lette saksbehandlingen og kontrollen med at arbeidstilbudet oppfyller de vilkår som stilles, vil arbeidsmarkedsmyndighetene utarbeide et eget skjema som skal nyttes ved utstedelsen av arbeidstilbudet.

Etter 9. juli 1971 kreves det at arbeidstilbudet står åpent en viss tid, nemlig den tid det tar å behandle søknaden og tid for reisen. Opprinnelig var denne tid satt til én måned fra den dag Statens utlendingskontor mottar søknaden, fra 13. juni 1973 er den utvidet til to måneder for tyrkiske og ikke-europeiske søkere.

Danielsen-utvalget har gjort framlegg om at tilbudet må stå åpent i seks uker.

Justidsdepartementet har i brev av 3. oktober 1973 gått inn for at arbeidstilbud skal stå ved makt i tre måneder etter at Statens utlendingskontor mottar søknaden om arbeidstillatelse. Også Fremmedarbeiderforeningen har, i brev av 12. juli 1973, foreslått minst tre måneder.

Etter at ordningen med at arbeidstilbudet skal stå åpent i en, respektive to måneder, nå har vært praktisert i snart et halvt år, uttaler Arbeidsdirektoratet i brev av 14. november 1973:

«Inntil juli 1971 var det ikke angitt noen bestemt tid som en arbeidsgiver var forpliktet til å holde et arbeidstilbud til en utlending åpent. Det oppsto vanligvis ikke problemer i den forbindelse før Norge fikk en øket innvandring av arbeidstakere fra Asia og Afrika. Det viste seg da i flere tilfelle at når utlendingen kom til landet for å tiltre arbeidet, var stillingen ikke lenger åpen for ham. Hvis utlendingen allikevel ble værende i landet — hva som var det alminnelige — søkte arbeidsformidlingen å skaffe ham nytt arbeid.

I brev av 8. juni 1971 fra departementet om «Nye retningslinjer for behandling av søknader fra utenlandske arbeidssøkere om arbeidstillatelse» anføres bl.a.:

> «Departementet forutsetter at det ved søknader om arbeidstillatelser, så vel etter de nye reglene som ved overgangsordningen, blir dokumentert at det virkelig foreligger avtale om arbeid. Det vil trolig være mulig å kontrollere dette ved at arbeidsgiverne i hvert enkelt tilfelle gir et skriftlig tilsagn om arbeid og at gjenpart av disse sendes arbeidsmarkedsmyndighetene. Videre bør det kreves at stillingene står åpne en viss tid (eksempelvis 1 måned). En kan således hindre at på det tidspunkt arbeidstillatelse foreligger, er stillingen besatt med andre. Det bør også kreves at arbeidet normalt har en viss varighet, for eksempel en sannsynlig varighet av minst 6 måneder.»

Disse retningslinjer ble innarbeidet i Arbeidsdirektoratets rundskriv av 13. juli 1971 til arbeidsformidlingen. De nevnte betingelser ble pålagt kontrollert av formidlingskontorene ved et stensilert standardbrev til arbeidsgiveren i det enkelte tilfelle.

Etter å ha høstet en del erfaring med denne ordningen, og i samråd med Statens utlendingskontor, påla direktoratet i juni 1973 formidlingsetaten å endre den tid arbeidsgiveren måtte la tilbudet stå åpent til 2 måneder for søkere fra Tyrkia og ikke-europeiske land. Fra andre land er dette tidsrom fastsatt til 1 måned.

Det har senere vist seg at også denne tidsfrist ofte er for knapp. En meget stor del av arbeidstilbudene blir sendt til slektninger og venner av utlendinger som allerede arbeider i Norge. Dette gjelder særlig tilbud til ufaglærte personer som gjerne bor i fjerne land. Det kan ta lang tid før tilbudene når fram og før utlendingen får utfyllt søknadsskjema for arbeidstillatelse. Reiseforberedelsene og reisen kan også ta lang tid for mange. Saksbehandlingen har i det senere også tatt meget lang tid både ved enkelte utenriksstasjoner og i Norge. Dette skyldes delvis ufullstendige arbeidstilbud og delvis liten bemanning av enkelte kontorer i forhold til saksmengden. Spørsmålet om hvor lenge et arbeidstilbud må stå åpent og hvordan en skal sikre seg at tilbudet tilfredsstiller de krav som stilles, er derfor fremdeles ikke tilfredsstillende løst.

På et møte mellom de berørte myndigheter i oktober 1973 hvor bl.a. Kommunal- og arbeidsdepartementet deltok, ble en enig om at arbeidstilbud til utlendinger skulle utferdiges på et særskilt skjema. Skjemaet skulle utarbeides av Arbeidsdirektoratet og distribueres til formidlingskontorene, hvor de ville bli utlevert til de arbeidsgivere som måtte ønske det. Utenriksstasjonene vil bli instruert om ikke å motta søknader om arbeidstillatelse hvor det ikke er vedlagt et slikt standardisert arbeidstilbud.

Denne ordning skulle vesentlig redusere tiden for å behandle søknadene både ved utenriksstasjonene og hjemme. Den utenlandske arbeidssøker vil også i mange tilfelle bli bedre informert om betingelsene i tilbudet. Arbeidsdirektoratet vil også utarbeide en kort informasjon (på en side) om forholdene i Norge. Denne informasjon, som vil bli utarbeidet på flere språk, vil arbeidsgivere få utlevert på formidlingskontorene for å legge ved tilbudsskjemaet.

Under utarbeidelse av det nevnte skjema er Arbeidsdirektoratet i samråd med Statens utlendingskontor kommet frem til at det i dag ikke vil være hensiktsmessig å angi overfor arbeidsgiverne noe bestemt tidsrom som det vil være nødvendig for arbeidsgiveren å la tilbudet stå ved makt. Det vil i tilbudsskjemaet i stedet bli en rubrikk med spørsmål om hvor lenge tilbudet står åpent for søkeren. Når Statens utlendingskontor mottar en søknad om arbeidstillatelse vil det kunne vurdere om det anser det anførte tidsrom tilstrekkelig, og eventuelt kontakte arbeidsgiveren.

I Danielsen-utvalgets utredning «Innvandringspolitikk» (NOU 1973: 17) foreslås det at et slikt arbeidstilbud må stå åpent i 6 uker fra den dato Statens utlendingskontor mottar søknaden om arbeidstillatelse. Utvalget foreslår videre at arbeidsforholdet må ha en sannsynlig varighet på minst 1 år. I sin uttalelse av 22. juni 1973 om utredningen sier direktoratet seg enig i disse forslag, men anfører at tidsrammen på 6 uker må anvendes fleksibelt slik at en kan ta hensyn til den høyst forskjellige reisetid til Norge fra de ulike land.

Erfaringene de siste måneder gjør imidlertid at vi i dag finner det nødvendig å forlate ordningen med å angi noe bestemt tidsrom som et arbeidstilbud til en utenlandsk statsborger skal stå åpent. Det antas at den ordning som nå er innført når det blir innarbeidet, vil være mere tilfredsstillende for alle parter».

Kommunal- og arbeidsdepartementet viser til dette og slutter seg til at arbeidsgiveren i stedet for å angi et tidsrom (et visst antall uker eller måneder) som arbeidstilbudet skal stå åpent, skal oppgi en dato som tilbudet står åpent til. Dette spørsmålet er ytterligere omtalt under pkt. VII.B.2.

Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo mener at ordningen med at første gangs arbeidstillatelse gis for et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver, har hatt uheldige virkninger. Instituttet framholder at en utenlandsk arbeidstaker som skifter arbeid har lett for å bli betegnet som ustabil arbeidstaker og at vi har eksempler på at utlendinger som av denne grunn er blitt avvist etter fremmedlovens § 11. Instituttet gjør framlegg om at første gangs arbeidstillatelse blir gitt generelt for arbeid innen en spesiell bransje, ikke bundet til en spesiell arbeidsgiver.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil peke på at en, i samsvar med utredningen fra Danielsen-utvalget og med den praktisk talt samstemmige oppfatning som har kommet til uttrykk i remissuttalelsene, vil gå inn for at det stilles en rekke krav til arbeidstilbudet, og til arbeidsgiveren for at en søknad om arbeidstillatelse skal kunne innvilges. Av dette følger at første gangs arbeidstillatelse må knyttes til et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver.

Uttalelsen fra Institutt for etnografi har vært lagt fram for Justisdepartementet, som i brev av 17. desember 1973 sier:

«Anførselen fra Institutt for etnografi om at utenlandske arbeidstakere er blitt a v v i s t fordi de har skiftet arbeid og med det er blitt betegnet som ustabile arbeidstakere, beror formentlig på en misforståelse. Avvisning er en foranstaltning som tar sikte på å hindre innreise i riket i tilfelle som er nærmere definert i loven, jfr. fremmedlovens § 11. Man går ut fra at det instituttet mener å gi uttrykk for, er at utlendinger er blitt n e k t e t o p p h o l d s t i l l a t e l s e av grunner som nevnt.

Justisdepartementet kjenner imidlertid ikke til at utenlandske arbeidstakere er blitt nektet opphold eller fornyelse av arbeidstillatelse bare fordi de har skiftet arbeidsplass. Omstendighetene omkring stadig skifting av ar-

beidsplass, f.eks. oppsigelser på grunn av manglende evne eller vilje til å innordne seg, vil imidlertid kunne føre til avslag av søknader om fortsatt oppholds- og arbeidstillatelse. Praksis er her i overensstemmelse med Owren-utvalgets innstilling, jfr. kap. 7.5.3.1. (s. 94).»

Kommunal- og arbeidsdepartementet viser til dette. For øvrig antar Kommunal- og arbeidsdepartementet i samråd med Justisdepartementet at spørsmålet om manglende stabilitet i arbeidslivet ikke lenger skal tas i betraktning ved vurderingen av søknad om oppholdstillatelse, men eventuelt komme inn ved vurderingen av søknad om arbeidstillatelse, jfr. avsnitt C.

3. Vilkår vedrørende arbeidsforholdet.

Det blir stilt som vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse at de avtalte lønninger og arbeidsvilkår ikke ligger under det normale. Dersom den utenlandske arbeidstaker ikke anses skikket for arbeidet eller arbeidstillatelse innebærer en fare for den nødvendige ro på arbeidsplassen, kan søknaden også avslås, men disse avslagsgrunner har ikke hatt praktisk betydning. Vurderingen av de nevnte forhold skjedde tidligere i samband med søknad om fornyet arbeidstillatelse, men skjer sia 9. juli 1971 i samband med første gangs søknad om arbeidstillatelse. Etter denne dato har det også vært krevd at arbeidsforholdet har en sannsynlig varighet på minst seks måneder.

Danielsen-utvalget gjør framlegg om at kravet om hvor lenge arbeidsforholdet skal antas å vare, skjerpes til ett år. Utvalget uttaler om dette bl.a. (side 90):

«Ved at arbeidsforholdet fra arbeidsgivers side normalt må regnes å skulle ha en varighet på minst ett år, mener utvalget at arbeidsgiveren nøye vil vurdere om vedkommende fyller de krav bedriften setter, og om det er et virkelig behov for ham i bedriften. Derved vil en bedre kunne unngå at møtet med det norske arbeidsliv faller uheldig ut for den utenlandske arbeidstaker.

En vil også lettere kunne unngå at utlendinger tilbys usikre arbeidsplasser i firmaer eller bransjer som arbeider under vanskelige forhold, og hvor risikoen for arbeidsløshet derfor er stor.

På den annen side må etter utvalgets mening den utenlandske arbeidstaker ha samme vilkår som norske arbeidstakere når det gjelder oppsigelsesfrister.»

De fleste remissinstansene har ikke hatt noe å merke til framlegget. Justisdepartementet, politimesteren i Oslo og Arbeidsdirektoratet støtter det uttrykkelig.

Kommunal- og arbeidsdepartementet legger stor vekt på at det som vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse, blir stilt krav om at lønns- og arbeidsvilkårene ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ eller det som ellers er det normale for vedkommende sted og yrke.

Videre sluttet en seg til framlegget om at arbeidsforholdet fra arbeidsgiverens side normalt er forutsatt å vare minst ett år. En vil imidlertid peke på at det bør være adgang for utenlandske yrkesutøvere til å utføre entreprise eller andre tidsbestemte klart avgrensede oppdag her i landet uten omsyn til ett-års regelen. En viser for så vidt til det som er nevnt under avsnitt A om at det i det hele tatt ikke blir krevd arbeidstillatelse for visse oppdrag av denne art som varer i inntil tre måneder.

Departementet vil dessuten gjøre framlegg om at arbeidsgiveren skal ha plikt til å gi utenlandsk arbeidstaker som ber om det, fri inntil to dager pr. år som er religiøse høytidsdager etter vedkommende arbeidstakers religion, mot at arbeidstakeren opparbeider denne tid etter nærmere avtale.

4. Vilkår vedrørende arbeidssøkeren.

Danielsen-utvalget peker på at det bør stilles et alminnelig vandelskrav til utlendinger, men at dette kravet bør stilles for innvilgning av oppholdstillatelse, ikke for arbeidstillatelse.

Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig i dette. En antar for øvrig at alle vilkår av politimessig art bør knyttes til oppholdstillatelsen, ikke til arbeidstillatelsen, og viser til nærmere omtale av dette under avsnitt L.

Imidlertid vil Danielsen-utvalget stille et krav om at utlendingen kan lese og skrive, for innvilgning av arbeidstillatelse. Utvalget uttaler (s. 91):

«I spørsmålet om å stille krav til en utenlandsk arbeidstakers grunnutdannelse, har utvalget kommet til at et slikt krav bør stilles. En ser spørsmålet om grunnutdannelse som et spørsmål om kvalifikasjoner for arbeidslivet og tilpassingsmuligheter i samfunnet, og peker på at utvalget i annen forbindelse har lagt stor vekt på at utlendinger som ønsker å ta arbeid her i landet lærer seg norsk. Det er da viktig at vedkommende utlending har forutsetninger for å lære ikke bare å snakke, men også å lese, helst også å skrive norsk. Utvalget regner med at utlendinger som ikke kan lese og skrive noe språk, vil ha de aller største vanskeligheter med å lære å snakke, lese og skrive norsk. Utvalget er derfor kommet til at det som alminnelig regel bør kreves av en utlending som vil arbeide i Norge at han kan lese og skrive det språk som er nyttet som skriftspråk i hans hjemland, eller eventuelt et annet språk.

Hvis det unntaksvis skal komme på tale å gi utlendinger som ikke fyller ovennevnte krav arbeids- og oppholdstillatelse, bør det etter utvalgets oppfatning skje på rent humanitært grunnlag etter at Sosialmyndighetene, eventuelt også undervisningsmyndighetene har hatt anledning til å uttale seg.»

Dette framlegget blir støttet av Utenriksdepartement, Industridepartementet, Justisdepartementet, Utlendingskontoret, politimestrene i Oslo og Moss samt Arbeidsdirektoratet. Øvrige instanser har ikke hatt noe å merke til framlegget.

Justisdepartementet, Utlendingskontoret og politimesteren i Oslo mener dessuten at den nåværende praksis med at søkeren må kunne gjøre seg forstått på et européisk språk (engelsk, tysk, fransk) bør bli opprettholdt.

Kommunal- og arbeidsdepartementet anser at en her står overfor et meget tvilsomt spørsmål. På den ene sida er en enig i at det forhold at en utlending er analfabet eller ikke behersker noe språk som han kan gjøre seg forstått på i Norge, vil vanskeliggjøre hans tilpassing til norsk arbeidsliv og samfunn. På den andre sida vil krav som nevnt ensidig ramme de såkalte «lavstatusgrupper», og Kommunal- og arbeidsdepartementet har tidligere inntatt det standpunkt at analfabetisme ikke skulle være grunn for avslag på søknad om arbeidstillatelse.

Tatt i betraktning at kravet om at søkeren skal kunne lese og skrive er fremmet av et enstemmig utvalg og har fått støtte av flere remissinstanser, mens ingen har uttalt seg mot, finner departementet å burde slutte seg til framlegget. Derimot finner en ikke å burde slutte seg til framlegget om at det som en generell ordning skal kreves at søkeren behersker engelsk, tysk eller fransk. Det bør imidlertid i samråd med de berørte myndigheter og organisasjoner kunne stilles krav om språkkunnskaper i jobber eller yrker hvor det blir ansett som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. For innvilgning av arbeidstillatelse kan det og stilles krav vedrørende helseattest eller legeundersøkelse, jfr. fremmedforskriftenes § 54.

Danielsen-utvalget uttaler (s. 92):

«Utvalget finner at med det økende antall arbeidstakere som kommer til Norge fra land med helt andre klimatiske og helsemessige forhold, er det nødvendig at helsetilstanden kontrolleres før innreise til Norge, enten ved at helseattest fremvises på den norske utenriksstasjon som mottar søknaden for videre forsendelse, eller ved at attesten sendes sammen med søknaden videre til Statens utlendingskontor. De nærmere bestemmelser om dette vil måtte gis av utlendingskontoret. Utvalget antar at det blir nødvendig å innhente helsemyndighetenes uttalelse om hvilke opplysninger attesten må inneholde.

Attesten er ikke ment å frita utlending for plikten til å underkaste seg helsekontroll på forlangende også etter ankomsten, i overensstemmelse med fremmedforskriftenes § 54. Politiets plikt til å melde fra til stedets helseråd om ankommet utenlandsk arbeidstaker forutsettes likeledes opprettholdt.»

Departementet sluttet seg til dette. For øvrig er helsekontroll omtalt under kap. V avsnitt C.

Spørsmålet om organisasjonsplikter er nærmere drøftet i avsnitt I i dette kapittel samt i kap. VII, avsnitt G.

5. *Vilkår vedrørende bolig.*

Danielsen-utvalget gjør framlegg om at det skal stilles som vilkår for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse at arbeidsgiveren stiller seg ansvarlig for at søkeren disponerer høvelig husvære eller for å skaffe han dette. Utvalget uttaler (side 131):

«Utvalget vil understreke at det bør påligge arbeidsgiveren et spesielt ansvar ved å rekruttere utenlandsk arbeidskraft, og da i første rekke arbeidskraft fra fjerne land som må forutsettes å ha særlig vansker med å finne seg til rette under våre forhold. Utvalget vil derfor anbefale at det knyttes den betingelse til innvilgelse av førstegangs arbeidstillatelse, at arbeidsgiveren er ansvarlig for å skaffe høvelig husvære eller at han garanterer at høvelig husvære disponeres av søkeren.

Utvalget er oppmerksom på at man ved å sette som betingelse for å oppnå førstegangs oppholds- og arbeidstillatelse at arbeidsgiveren garanterer husvære, vil kunne sette den utenlandske arbeidstaker i et visst avhengighetsforhold til arbeidsgiveren. En mener imidlertid at en avveiing av de forskjellige hensyn taler for at dette krav stilles.

Med høvelig husvære menes generelt boligforhold som ikke er dårligere enn det som er vanlig for nordmenn.

De uheldige erfaringer man i flere tilfeller har hatt med enkelte pensjonater/hoteller i forbindelse med utleie til utenlandske arbeidstakere, gjør at utvalget anbefaler at underbringelse i hoteller/pensjonater i alminnelighet ikke godtas i forbindelse med førstegangs søknader om arbeidstillatelse. En vil i den forbindelse også peke på det forhold at hoteller/pensjonater er pliktig til å redusere værelses/pensjonsprisen etter at utleieforholdet har vart i 30 dager. Dette er i flere tilfeller ikke blitt gjort og leieboerne har istedet måtte flytte. Leieforholdet får derved kort varighet. Pensjonater/hoteller bør dog kunne godtas når arbeidsgiveren inngår og garanterer særavtale med disse eller i tilfelle hvor det ville være urimelig ikke å godta slikt boligforhold.

Husvære av mer midlertidig karakter bør også kunne godtas når det gjelder klart avgrenset opphold under ett år, f.eks. i forbindelse med sesongarbeid, eller når det garanteres at annet høvelig husvære kan stilles til disposisjon innen rimelig tid. Slik provisorisk husvære må ikke være dårligere enn hva som vanligvis aksepteres av nordmenn under lignende forhold».

Justisdepartementet, Utlendingskontoret, politimestrene i Oslo og Moss, Arbeidsdirektoratet, fylkesarbeidssjefen i Hordaland, Norske Håndverks- og Industribedrifters forbund og Caritas Norge har sluttet seg til disse framleggene.

Fremmedarbeiderforeningen gir i sin uttalelse av 12. juli 1973 uttrykk for tvil og skuffelse på dette punkt:

«Fremmedarbeiderforeningen verdsetter det store arbeid utvalget har nedlagt for å finne løsninger på utenlandske arbeidstakeres boligforhold. Vi forstår at dette er en av de mange saker hvor utvalget har tatt politiske hensyn og vært redde for reaksjoner fra befolkningen for øvrig, og at det har hatt vanskelig for å ta noen endelig stilling. Vi kan ikke annet enn uttrykke vår dype skuffelse over resultatet. Etter vår mening utsettes løsningen av boligproblemet på ubestemt tid, noe som representerer total fraskrivelse av ansvar. Fremmedarbeiderforeningen mener det bør være helt klart at det er det norske samfunns ansvar å sørge for skikkelige boliger også for utenlandske arbeidere.

Fremmedarbeiderforeningen har store betenkeligheter med å akseptere forslaget om at arbeidsgiverne skal være forpliktet til å skaffe bolig selv ved førstegangs søknad om arbeidstillatelse, ikke bare på grunn av det avhengighetsforhold som lett kan oppstå mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men spesielt også fordi det ikke foreslås opprettet noen kontroll med arbeidsgiverne i denne sammenheng.»

Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo uttaler seg i samme retning.

Sosialdepartementet uttaler i brev av 4. januar 1974:

«Helsevesenet er innstilt på å påta seg sin del av arbeidet for innvandrerne. Helserådene vil således kunne stå for kontrollen med boligforholdene. Da det blant fremmedarbeiderne dreier seg om grupper med til dels meget stor forskjell i kulturell og sosial bakgrunn, vil de boligmessige behov også kunne variere. Det er viktig at helserådene i forbindelse med inspeksjon og tilrådinger vedrørende fremmedarbeidernes boligforhold er oppmerksom på de menneskelige aspekter som har sin rot i forskjellig kultur og vaner. Dette kan være viktig når det gjelder eksempelvis antall personer i samme rom, at familiemedlemmer får anledning til å bo sammen osv.

Ved at helserådene foretar kontroll av fremmedarbeidernes boligforhold vil de også få en god oversikt over helse- og leveforhold i vårt land.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig med Danielsen-utvalget i at det bør stilles som vilkår for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse at arbeidsgiveren stiller seg ansvarlig for at søkeren disponerer høvelig husvære eller for å skaffe ham dette. En er klar over og deler de betenkeligheter som er reist ved den avhengighet arbeidstakeren kan komme i overfor arbeidsgiveren ved at denne skaffer bolig. På den andre sida ser en det slik at de sosiale problemer som oppstår når utlendingene ikke er sikret sosialt forsvarlig husvære, er så store at framlegget likevel bør følges. En kan ikke se noen annen realistisk måte å sikre utenlandske arbeidstakere sosialt forsvarlig husvære på.

Når det gjelder spørsmålet om hva for slags husvære som skal regnes for høvelig, vil en si seg enig i at en del av det husvære utlendinger har måttet akseptere, bl. a. i pensjonater, ikke har vært sosialt forsvarlig. En finner imidlertid at dette problemet bør løses på annen måte enn ved at hoteller og pensjonater vanligvis ikke godtas som høvelig husvære ved søknad om første gangs arbeidstillatelse. En viser for så vidt til den siterte uttalelse fra Sosialdepartementet, som en slutter seg til.

Kommunal- og arbeidsdepartementet antar at en rimelig løsning vil være at husværet skal være godkjent på forhånd. En vil derfor gjøre framlegg om at før første gangs søknad om arbeidstillatelse blir innvilget, skal det være opplyst hvilket husvære søkeren skal flytte inn i, og husværet skal være godkjent av helserådet i vedkommende kommune. Dette vil sikre at arbeidstakeren har et høvelig sted å bo når han kommer til landet. Derimot gir det ham ingen garanti for akseptable boligforhold i hele det tidsrom han er sikret arbeid. En vanlig måte å skaffe fremmede arbeidstakere husvære på er leie av hybel. Dersom arbeidsgiveren inngår en vanlig avtale om leie av hybel på vegne av arbeidstakeren, vil utleieren kunne si opp arbeidstakeren med én måneds varsel. Slik oppsigelse vil bringe arbeidstakeren i en situasjon som man nettopp har tilsiktet å unngå ved vilkåret om at arbeidstakeren skal være sikret bolig. Skal forutsetningene kunne oppfylles, må derfor arbeidsgiveren stå ansvarlig for at arbeidstakeren er sikret bolig i hele den minimumsperiode som han skal være sikret arbeid. Arbeidsgiveren kan oppnå dette ved spesiell avtale med utleieren av hybel. Også i andre leieforhold må arbeidsgiveren trygge arbeidstakeren, slik at han er sikret mot oppsigelse i løpet av det første året. Arbeidsgiveren bør derfor tilpliktes å dokumentere at arbeidstakeren er sikret bolig for et tidsrom på minst ett år fra arbeidsforholdet begynner. (Ved kortere entrepriser eller sesongarbeid, må husværet være sikret for det tidsrom arbeidet skal vare.)

Kontrollen av at denne forutsetning er til stede, bør for enkelthets skyld foretas av den instans som skal kontrollere andre sider ved boligen. For at kontrollen skal kunne utføres uten for mye arbeid, bør det utarbeides et skjema for arbeidsgiverens erklæring om dette forholdet.

En er oppmerksom på at behovet for å godkjenne husværet på forhånd kan variere fra kommune til kommune. Videre vil myndighetene etter hvert formodentlig få en viss erfaring for hva slags husvære den enkelte arbeidsgiver tilbyr de utenlandske arbeids-

takere. Når en har fått erfaring for hvordan et system med forhåndsgodkjenning av husvære virker, bør derfor spørsmålet om det kan gjøres unntak fra bestemmelsen om forhåndsgodkjenning, tas opp til vurdering.

For øvrig er boligspørsmål omtalt under kap. V, avsnitt D.

6. *Arbeidsgiverens ansvar.*

I samband med tilsetting og sysselsetting av utlendinger vil arbeidsgiveren ha et større ansvar enn overfor nordmenn i tilsvarende tilfelle.

Som nevnt foran, vil arbeidsgiveren ha følgende særlige ansvar overfor utenlandsk arbeidstaker:

— arbeidsgiverens arbeidstilbud skal stå åpent inntil et oppgitt tidspunkt,
— lønns- og arbeidsvilkår skal ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller det som ellers er det normale,
— arbeidsforholdet skal — der det ikke er spørsmål om en bestemt, tidsavgrenset jobb — ha en antatt varighet av minst ett år,
— arbeidsgiveren stiller seg ansvarlig for at søkeren disponerer høvelig husvære eller for å skaffe han dette, samt at husværet er sikret for ett år.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil understreke betydningen av at arbeidsgiverne oppfatter sine forpliktelser på disse områdene alvorlig.

Arbeidsgiveren vil kunne bli erstatningspliktig overfor arbeidstakeren etter de vanlige erstatningsrettslige regler dersom han misligholder disse forpliktelsene. Ved informasjonstjenesten ved arbeidskontoret for Oslo og Akershus eller på annet sted som han blir vist til, kan arbeidstakeren få råd om hvordan han skal gå fram i en slik sak.

For ordens skyld skal en peke på at arbeidsgiverens tilsagn om at han antar at arbeidsforholdet vil vare i minst ett år, ikke innebærer at han fratas adgangen til å si opp arbeidstakeren i samsvar med arbeidervernlovens regler. Arbeidsgiverens ansvar på dette punkt oppstår dersom han mot bedre vitende forespeiler arbeidstakeren at arbeidet vil vare i minst ett år.

For øvrig antar en at en annen reaksjon enn et eventuelt erstatningsansvar vil tjene til at arbeidsgiveren setter meget inn på å oppfylle sine forpliktelser. En finner det rimelig at en søknad om arbeidstillatelse blir avslått dersom den gjelder arbeid hos en arbeidsgiver som grovt eller gjentatte ganger har misligholdt sine forpliktelser overfor utenlandske arbeidstakere. Eventuelt vil det kunne bli aktuelt at fagforeningene setter i verk faglige tiltak, jfr. også det som er sagt under kap. VII, avsnitt G.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil videre ta sikte på at det i de tilfelle hvor det blir krevd særskilt samtykke for adgang til å drive en viss virksomhet, blir stilt som vilkår at lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere skal være i samsvar med de retningslinjer som er trukket opp her.

C. Fornyelse av arbeidstillatelse.

Som nevnt under avsnitt B blir første gangs arbeidstillatelse som regel gitt for ett år og for et bestemt arbeid hos bestemt arbeidsgiver.

Seinere kan arbeidstillatelse gis for ubestemt tid og med generell gyldighet, dvs. uten å være knyttet til et bestemt arbeid, en bestemt arbeidsgiver eller et bestemt arbeidssted. (Fremmedforskriftenes § 53 annet ledd).

Dersom en utenlandsk arbeidstaker, f. eks. på grunn av at han ønsker å ta arbeid hos en annen arbeidsgiver, søker om ny arbeidstillatelse i løpet av det første året, vil tillatelsen bli knyttet til dette arbeidet hos den nye arbeidsgiveren og ha inntil ett års gyldighet.

Det blir ikke gjort framlegg om noen endring på disse punkter.

Danielsen-utvalget har pekt på at mens fornyet arbeidstillatelse vanligvis gis på ubestemt tid, blir første gangs fornyelser av oppholdstillatelse gitt for ett år. Utvalget uttaler at for utlendingen vil en arbeidstillatelse uten tidsbegrensning være verdiløs hvis oppholdstillatelsen er tidsbegrenset, idet han i så fall likevel må fylle ut nytt skjema etter ett år, og det gjør derfor framlegg om at første gangs fornyelse av arbeidstillatelse etter det første året gis for ett år, men med generell adgang til å arbeide.

Remissinstansene har ikke hatt særlige merknader til framlegget, og departementet slutter seg til det.

Danielsen-utvalget er prinsipielt av den oppfatning at det må foreligge sterke grunner for å avslå en søknad om fornyelse av arbeidstillatelse. Det gjør følgende framlegg når det gjelder de vilkår for innvilgning av fornyet arbeidstillatelse i løpet av det første året og første gang etter utløpet av det første året (s. 94):

— Søknad om fornyet arbeidstillatelse bør ikke underkastes arbeidsmarkedsmessig vurdering.
— Myndighetene foretar ingen vurdering av om søkeren er skikket for vedkommende arbeid.

— Derimot bør myndighetene (arbeidsmarkedsmyndighetene og Statens utlendingskontor) vurdere om søkeren i sin alminnelighet er skikket for stillinger som kan være aktuelle for han, herunder om han «har vist noen grad av tilpassingsevne til det norske arbeidsliv».
— Utlendinger som søker fornyelse innen utgangen av det første året må regnes med blant den andelen utlendinger som skal utgjøre mindre enn 25 pst. av det totale antallet tilsatte i den enkelte bedrift.

Om boligforholdet uttaler utvalget:

«Også boligforholdet bør etter utvalgets mening fortsatt vurderes ved søknad om fornyelse av arbeidstillatelse det første året. Imidlertid finner en at en utilfredsstillende boligstandard ikke bør kunne gjøres gjeldende som grunn for avslag på søknaden. Det ville virke mot sin hensikt om en utenlandsk arbeidstaker som ikke har en rimelig boligstandard ble nektet adgang også til å arbeide. En viss kontroll med boligen bør imidlertid gjøres, slik at man i det minste har en mulighet til å tre støttende til ved tilfelle av åpenbart uholdbare tilstander.»

De aller fleste av remissinstansene har ikke hatt noe å merke til disse framleggene. Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo har, som nevnt under avsnitt B, pkt. 2 pekt på at en utenlandsk arbeidstaker som skifter arbeid, har lett for å bli betegnet som ustabil arbeidstaker. Det samme har Fremmedarbeiderforeningen.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil råd til at skifte av arbeid som hovedregel ikke skal anses som grunn til å avslå søknad om fornyelse av arbeidstillatelse. Eventuelt må bakgrunnen for skiftet undersøkes nærmere. Som regel vil vel skifte av arbeid skyldes at det nye arbeid innebærer bedre lønns- eller arbeidsvilkår. At en utenlandsk arbeidstaker slik er i stand til å bedre sine vilkår må anses som meget gunstig. Det kan imidlertid tenkes at hyppig skifte av arbeid kan skyldes at vedkommende arbeidstaker ikke er i stand til å tilpasse seg norsk arbeidsliv, og i slike tilfelle bør det være adgang til å legge vekt på dette moment ved vurderingen av søknad om fornyet arbeidstillatelse. Vurderingen må være lik for alle nasjonaliteter.

Departementet er videre enig i at det ikke for fornyelse av arbeidstillatelse bør stilles tilsvarende boligkrav som for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse. En er klar over at det kan oppstå vansker som følge av at slikt krav ikke blir stilt. På den andre sida finner en at et slikt krav vil vanskeliggjøre utlendingens muligheter for å få nytt arbeid og bringe han i en urimelig usikker stilling når det gjelder mulighetene for å få fornyet arbeids- og oppholdstillatelse.

D. Bosettingstillatelse.

Under avsnitt C har en gjort framlegg om at første gangs arbeidstillatelse gis for ett år og knyttet til et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver, og at etter utløpet av dette året gis fornyet arbeidstillatelse for ett år, men uten tilknytning til bestemt arbeid eller bestemt arbeidsgiver. Opholdstillatelse gis for samme tidsrom som arbeidstillatelsen.

Etter utløpet av det andre året kan så vel arbedstillatelse og oppholdstillatelse gis for ubestemt tid.

Danielsen-utvalget peker på at et nordisk utvalg har gjort framlegg om (Nordisk utredningsserie nr. 16/70) at arbeidstillatelse og oppholdstillatelse på ubestemt tid bør gis i en felles tillatelse kalt bosettingstillatelse, som bl. a. innebærer at vedkommende utlending fritas for plikten til å ha pass. Utvalget mener denne ordningen kan være praktisk og rår til at den blir innført. For innvilgning av bosettingstillatelse stilles bare det vilkår av arbeidsmarkedsmessig art at søkeren har vist tilpassingsevne til arbeidslivet. Om forståelsen av dette vilkåret viser en til avsnitt C.

Ingen av remissinstansene har hatt noe å merke til framlegget, og Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til det.

E. Tilbakekalling av arbeidstillatelse.

Statens utlendingskontor kan av politimessige grunner trekke tilbake en arbeidstillatelse, sette nye vilkår for tillatelsen, gjøre tillatelsen gjeldende for kortere tid eller gjøre en tillatelse gitt på ubestemt tid tidsbegrenset. I samråd med Arbeidsdirektoratet kan Utlendingskontoret også endre en arbeidstillatelse av arbeidsmarkedsmessige grunner (fremmedforskriftenes § 55). Arbeidstillatelse som er gitt for et tidsrom ut over ett år eller på ubestemt tid, kan imidlertid ikke trekkes tilbake på grunn av utviklingen på det norske arbeidsmarkedet, men bare av politimessige grunner (forskriftenes § 53).

Verken Danielsen-utvalget eller remissinstansene har gitt spesielle kommentarer til reglene om tilbakekall av arbeidstillatelser.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har etter nærmere vurdering kommet til at når en utlending har fått innvilget arbeidstillatelse her, bør han kunne innrette seg i tillit til det, slik at ingen arbeidstillatelse — hva enten det gjelder en tidsbegrenset tillatelse eller en gitt på ubestemt tid — skal kunne kalles tilbake på grunn av utviklingen på det norske arbeidsmarkedet. Av arbeidsmarkedsmessige grunner bør en arbeidstillatelse bare kunne kalles tilbake dersom det i samband med søknaden

er gitt feilaktige opplysninger om forhold av betydning for innvilgningen av søknaden.

F. Gruppevis rekruttering.

Foran under kapittel II, avsnitt C, har en gjort framlegg om at en bare unntaksvis bør rekruttere arbeidstakere gruppevis til Norge, og at slik gruppevis rekruttering ikke bør få større omfang enn den har hatt i de seinere år.

For tida blir det stilt følgende vilkår for gruppevis rekruttering gjennom Arbeidsdirektoratet:

«a) At lønningene for de utenlandske arbeidere ikke skal ligge under det normale for norske arbeidstakere i tilsvarende arbeid.
b) Bedriftene må kunne skaffe høvelig husvære for de utenlandske arbeidere. Husværet må kontrolleres av Arbeidstilsynet eller boligmyndighetene.
c) Arbeidsforholdet forutsettes å ha en sannsynlig varighet av minst 6 måneder.
d) Bedriftene forplikter seg til å bekoste hjemreisen for de ansatte hvis de etter utløpet av kontraktsperioden slutter ved bedriften og ønsker å returnere til hjemlandet eller det er forbundet med store vanskeligheter å formidle dem til annet arbeid.
e) Det må være en betryggende, organisert introduksjon av arbeiderne i bedriftene. Denne bør foregå i samråd med de ansatte.
f) Bedriftene forplikter seg til å betale alle utgifter i forbindelse med inntaket, unntatt utgifter i forbindelse med arbeidskraftmyndighetenes bistand. Legeundersøkelse skal foretas i henhold til de retningslinjer som Helsedirektoratet måtte gi.
g) Bedriftene forplikter seg til i mulig utstrekning å medvirke til at de ansatte utenlandske arbeidstakere får anledning til undervisning i det norske språk.»

Danielsen-utvalget har foreslått at disse vilkårene fortsatt bør gjelde, dog slik at arbeidet sannsynligvis skal vare i minst ett år.

Remissinstansene har ikke hatt noe særlig å merke til disse vilkårene.

Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til utvalgets framlegg, men slik at kravet om at arbeidet sannsynligvis skal vare i ett år, ikke skal gjelde for entrepriser o.l., jfr. avsnitt B pkt. 3. Husværet skal — på samme måte som ved individuell innvandring — kontrolleres av helserådet i vedkommende kommune, jfr. avsnitt B.

G. Sesongarbeid.

Danielsen-utvalget anbefaler at det i avgrenset omfang blir gitt høve for bedrifter som arbeider under særlig store årlige sesongmessige variasjoner, til å tilsette utenlandske arbeidstakere for kortere tid enn ett år. Utvalget mener det bør stilles følgende vilkår for dette (side 92):

«Bedriften må pålegges å informere den arbeidssøkende utlending før ansettelse og før avreise til Norge, om at han etter engasjementet i sesongarbeidet er opphørt må forlate Norge. Bedriften forpliktes til å dekke reisen til Norge og hjemreisen etter arbeidsforholdets opphør. Kopi av kontrakt hvor disse betingelser er anført, må følge søknaden om arbeidstillatelse. Unntak fra plikten til å forlate landet etter endt sesongarbeid bør dog kunne gjøres hvis vedkommende arbeidstaker kan dokumentere at han innen rimelig tid kan få annen ansettelse i Norge som påregnes å vare minst 6 måneder, og at tilfredsstillende husvære kan skaffes.

Disse regler for sesongarbeidere forutsettes ikke anvendt i forbindelse med søknader om arbeidstillatelse for kortvarig feriearbeid fra ungdom under utdannelse, hvor den etablerte praksis etter utvalgets mening bør bli stående. En ønsker heller ikke å gjøre noen forandring i fremmedforskriftenes § 52 om politimesterens adgang til å meddele arbeidstillatelse for kortvarig sesongarbeid på inntil 1 måned eller for spesialarbeid inntil 3 måneder.»

Remissinstansene har ikke hatt noe å merke.

Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til framleggene fra utvalget.

H. Obligatorisk arbeidsformidling?

Danielsen-utvalget peker (s. 101) på at obligatorisk formidling av utenlandske arbeidstakere ville by på visse fordeler, men fortsetter:

«Utvalget er imidlertid kommet til at en slik obligatorisk formidling ikke er praktisk mulig uten at det opprettes bilaterale arbeidskraftavtaler med de enkelte emigrasjonsland. Uten slike avtaler ville arbeidskontorene ha dårligere grunnlag enn bedriftene til å vurdere den enkelte utenlandske søker. Ordningen ville etter utvalgets mening også virke unødvendig restriktiv når det gjelder bedriftenes muligheter til å rekruttere arbeidskraft gjennom bedriftens øvrige utenlandske arbeidstakere.

En obligatorisk formidling ville dessuten stride mot prinsippet om den norske offentlige arbeidsformidlings frivillige karakter.»

Som nevnt under pkt. II D. 5 vil Justisdepartementet «se det som en fordel om det kan finnes en utvei til å kanalisere rekrutteringen gjennom den offentlige arbeidsformidling».

Arbeidsdirektoratet uttaler at det «er enig med utvalgets konklusjon om og begrunnelse for at obligatorisk formidling omfattende bare utenlandske arbeidstakere ikke bør gjennomføres. En vil imidlertid fremholde betydningen av at den offentlige arbeidsformidling nyttes i størst mulig utstrekning».

De øvrige remissinstansene har ikke hatt noe å merke.

Departementet slutter seg til det som er framholdt av Danielsen-utvalget og Arbeidsdirektoratet og finner ikke å ville foreslå obligatorisk arbeidsformidling for utlendinger. Imidlertid vil en peke på at i de praktisk viktigste tilfelle vil myndighetene likevel kunne ha kontroll gjennom offentlig arbeidsformidling med inntak av utenlandsk arbeidskraft. Etter den nye midlertidige lov om samtykke til utbygging av baser for petroleumsvirksomhet og større industri- og anleggsvirksomhet kan det stilles som vilkår for samtykke til slik utbygging at arbeidskraften tas inn gjennom arbeidsformidlingen. Dette vil gjelde så vel utenlansk som norsk arbeidskraft.

I. Obligatorisk medlemsskap i fagforening?

Danielsen-utvalget har vurdert (s. 136) om det bør stilles som vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse at arbeidstakeren blir medlem av en fagforening. Utvalget gjør ikke noe slikt framlegg, men uttaler:

«Det er etter utvalgets mening vesentlig at hovedorganisasjonene selv søker å finne fram til tiltak som kan bedre kontrollen med lønns- og arbeidsvilkårene for utenlandske arbeidstakere. En slik kontroll er imidlertid særlig vanskelig i bedrifter hvor både arbeidsgiveren og størstedelen av arbeidstakerne er uorganisert. Utvalget er derfor av den oppfatning at det er viktig at de utenlandske arbeidstakere er organisert. I den forbindelse kan det nevnes at «Fremmedarbeiderforeningen» selv oppfordrer sine medlemmer til å stå tilsluttet en arbeidstakerorganisasjon.

Etter utvalgets mening er det også ønskelig at de bedrifter som beskjeftiger utenlandske arbeidstakere i alminnelighet er organisert.»

Remissinstansene har ikke hatt noe å merke.

Departementet vil på det nåværende tidspunkt ikke gjøre noe framlegg om plikt for utenlandsk arbeidstaker til å være medlem av fagforening. En viser imidlertid til at dette spørsmålet er lagt fram til diskusjon i kap. VII, avsnitt G, i samband med drøftingen av kontrollen med utlendingenes lønns- og arbeidsvilkår.

J. Spesielt om musikere.

I St. meld. nr. 45 for 1968—69 Om arbeidsmarkedspolitikken er det gjort greie for visse særlige forhold som gjør seg gjeldende ved vurderingen av retningslinjene for behandlingen av søknader om arbeidstillatelse til utenlandske musikere. I 1968 ble det oppnevnt et utvalg som skal utrede spørsmål i forbindelse med sysselsetting og formidling av musikere, herunder skal utvalget «vurdere gjeldende retningslinjer for behandlingen av arbeidstillatelser for utenlandske musikere, eventuelt komme med forslag om en mer hensiktsmessig behandling av disse saker».

Utvalget hadde opprinnelig lagdommer Johs. M. Rivertz som formann. I 1970 ble han avløst av advokat Kjell Boysen. Også et av medlemmene og sekretæren er avløst. Disse og andre forhold har ført til at utvalget ennå ikke har avgitt sin utredning.

Nærmere vurdering av behovet for særskilte retningslinjer for behandlingen av søknader om arbeidstillatelse for utenlandske musikere bør utstå til utvalgets utredning foreligger.

K. Spesielt om selvstendig næringsdrivende.

Også utlending som vil drive selvstendig næringsvirksomhet i Norge må på forhånd skaffe seg arbeidstillatelse (fremmedlovens § 10). Det må anføres spesielt i tillatelsen at den gjelder selvstendig virksomhet (fremmedforskriftenes § 53 annet ledd).

Danielsen-utvalget uttaler (s. 99—100):

«Søknader om tillatelse til å drive selvstendig ervervsvirksomhet reiser helt spesielle spørsmål, ofte av juridisk karakter som f. eks. spørsmål om handelsbrev, håndverksbrev, statsborgerskap, formell utdannelse og kvalifikasjoner, bevilling osv. Utvalget anser det overflødig normalt å forelegge disse søknadene for Arbeidsdirektoratet. Søknadene må nødvendigvis få en meget uensartet behandling og de utgjør dessuten et forsvinnende lite antall (30 søknader for hele 1971).»

Remissinstansene har ikke uttalt seg spesielt om selvstendig næringsvirksomhet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til det som er uttalt av Danielsen-utvalget. En antar således at søknad om arbeidstillatelse for selvstendig næringsvirksomhet som hovedregel ikke blir sendt arbeidsmarkedsmyndighetene eller blir underkastet alminnelig arbeidsmarkedsmessig vurdering. Av de vilkår som er nevnt foran under avsnitt B, bør bare de vilkår som gjelder søknader (pkt. 1) eller søkeren (pkt. 4) gjøres gjeldende.

L. Politimessige forhold som avslags- eller tilbakekallingsgrunn. Forholdet mellom arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.

Ved side av de arbeidsmarkedsmessige forhold har politimessige forhold betydning for innvilgning og tilbakekalling av arbeidstillatelse. Som eksempel viser en til pkt. III, B. 3, hvor det er referert at Danielsen-utvalget gjør framlegg om at det bør stilles et alminnelig vandelskrav overfor utenlandske innvandrere. Utvalget mener imidlertid at dette kravet bør stilles for innvilgning av oppholdstillatelse, ikke for arbeidstillatelse.

Som nevnt i kapittel I, hører ansvaret for

den formelle behandling av søknader om oppholds- og arbeidstillatelser og ansvaret for de materielle vilkår for innvilgning av oppholdstillatelser under Justisdepartementet, mens ansvaret for de materielle vilkår for innvilgning av arbeidstillatelser hører under Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dette henger sjølsagt sammen med at Kommunal- og arbeidsdpartementet har ansvaret for forholdene på arbeidsmarkedet, mens Justisdepartementet har ansvaret for politimessige forhold, offentlig orden, sikkerhet osv.

Konsekvensene av denne oppgave- og kompetansefordeling har imidlertid ikke alltid vært trukket fullt ut i praksis. Såleis har oppholds- og arbeidstillatelse i en viss utstrekning vært betraktet som en enhet. Dette har ført til at det for innvilgning av arbeidstillatelse har vært stilt krav som ikke har hatt tilknytning til arbeidsmarkedsmessige forhold. Dette har i noen utstrekning skapt uklarhet i spørsmål om den faktiske oppgave- og kompetansefordeling mellom Justisdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og organer under disse.

Kommunal- og arbeidsdepartementet tar sikte på å oppnå at en ved utformingen og praktiseringen av reglene for oppholdstillatelse og arbeidstillatelse i høyere grad enn hittil skal dra nytte av at en her har til disposisjon to uavhengige midler, som hører under to forskjellige etater. En tar derfor sikte på å komme fram til at det, for innvilgning av arbeidstillatelse bare stilles vilkår som har sammenheng med arbeidsmarkedsmessige forhold, mens vilkår for innvandring som ikke gjelder arbeidsmarkedsmessige forhold, knyttes til oppholdstillatelsen.

Dette vil ikke gjøre det lettere for en utlending å komme i arbeid her, idet han også vil måtte ha oppholdstillatelse. En antar imidlertid at det også for utlendingene vil skape klarere forhold om vilkårene for oppholds- og arbeidstillatelse blir ordnet som nevnt.

M. Retningslinjer for innvilgning av oppholdstillatelse.

1. *Generelt.*

Under avsnitt N Generelt om fremmedlovgivningen m.v. som berører visse prinsipielle sider ved fremmedloven, konkluderer Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet bl.a. med at det bør trekkes opp klare retningslinjer for politiets avgjørelse av søknader om oppholdstillatelse og at disse retningslinjer bør tas inn i fremmedforskriftene.

Etter fremmedforskriftenes § 42 kan politiet når det finner grunn til det (og dersom arbeidstillatelse er gitt, med samtykke av Statens utlendingskontor) avslå en søknad om oppholdstillatelse, tilbakekalle en gitt oppholdstillatelse eller nekte å fornye en oppholdstillatelse som er utløpt.

Justisdepartementet er enig i at denne bestemmelse etter sin ordlyd kan synes å gi politiet et for vidt spillerom til å avgjøre saker om oppholdstillatelse etter eget skjønn. Imidlertid foreligger det en langvarig og fast etablert praksis for at søknaden om oppholdstillatelse skal innvilges dersom søkeren kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at hans underhold er sikret på annen måte, og det ikke finnes noe vesentlig å utsette på vedkommendes personlige forhold. Danielsen-utvalget har for øvrig gitt en oversikt over praksis i oppholdssaker jfr. utredningens kap. 7 pkt. 3.5.3. og 3.5.7.

Etter Justisdepartementets erfaring er det, med unntak av enkelte spredte tilfelle neppe noe vesentlig å utsette på den måten politiet har tillempet vilkåret om at søkeren skal kunne forsørge seg selv og sin familie. Derimot kan det nok sies at politiets praksis når det gjelder søkerens personlige forhold har vært noe uensartet og at det undertiden har vært stilt noe for strenge krav til vandelen. Dette har sammenheng med at det ikke finnes skrevne retningslinjer for hvilke krav det skal stilles til søkerens personlige forhold.

Justisdepartementet er av den oppfatning at det fortsatt bør være et vilkår for innvilgning av oppholdstillatelse at vedkommende utlending kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at hans underhold er sikret på annen måte. Dette er for øvrig også ordningen i de øvrige nordiske land.

Det bør settes som vilkår for innvilgning av oppholdstillatelse at søkeren disponerer tilfredsstillende husvære. Som det vil gå fram av drøftingene under avsnitt B, pkt. 5 vil dette være et krav også ved innvilgning av arbeidstillatelse. Av kontrollomsyn og fordi en del utlendinger som søker om oppholdstillatelse ikke behøver arbeidstillatelse, bør dette vilkår gjelde også for oppholdstillatelse. På samme måte som når det gjelder arbeidstillatelse, bør nødvendig kontroll av husvære, for så vidt slik kontroll ikke allerede er foretatt, skje før søknad om oppholdstillatelse innvilges. En viser for øvrig til det som er uttalt om kontrollspørsmålet under avsnitt B, pkt. 5. Det bør ikke stilles noe boligkrav ved fornyelse av oppholdstillatelse.

Videre bør stilles nærmere spesifiserte krav til søkerens personlige forhold.

Justisdepartementet kan ikke se at det, slik som forholdene er i dag, er grunn til å stille andre vilkår enn de som er nevnt, for inn-

vilgning av oppholdstillatelse. I denne sammenheng vil en under henvisning til det som er framholdt under avsnitt N peke på at endrede forhold kan betinge andre regler.

I all fremmedkontroll gjelder som alminnelig prinsipp at utlendinger som er nært knyttet til landet, skal få særlig velvillig behandling. Dette bør komme til uttrykk i retningslinjene.

Som foran nevnt er det — og bør fortsatt være — et hovedvilkår for meddelelse av oppholdstillatelse at søkeren kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie. Dette reiser spørsmålet om hvilken betydning det skal ha at utlendinger som søker om oppholdstillatelse mottar eller har mottatt sosialhjelp etter lov om sosial omsorg av 5. juni 1964. Sosialdepartementet og Justisdepartementet har i fellesskap drøftet dette spørsmål.

Utgangspunktet for vurderingen må være de forpliktelser som Norge på dette område har påtatt seg i forhold til andre stater. Etter den europeiske konvensjon om forsorgs- og sykehjelp av 11. desember 1953 er Norge forpliktet til å yte bl.a. sosialhjelp etter de samme retningslinjer som for norske borgere til utlendinger som er borgere i de kontraherende stater og som har lovlig opphold i Norge.

Lovlig opphold er, bortsett fra de rene besøksopphold av inntil tre måneders varighet, avhengig av at vedkommende utlending har oppholdstillatelse.

Sosialdepartementet og Justisdepartementet er enig om at det i alminnelighet ikke bør komme på tale å meddele første gangs oppholdstillatelse til utlendinger som ikke har eller ikke kan få arbeidstillatelse eller som ikke har sitt underhold sikret på annen måte. Det er derfor ved fornyelse av oppholdstillatelse at spørsmålet om virkningen av sosialhjelp har sin vesentlige praktiske betydning.

Sosialdepartementet og Justisdepartementet er enige om at det ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelse ikke bør legges vekt på om utlendinger som ellers fyller vilkårene for å få søknaden innvilget, har mottatt sosialhjelp. Utlendinger som har eller vil få arbeidstillatelse, bør derfor ikke nektes fortsatt oppholdstillatelse selv om han mottar eller har mottatt sosialhjelp i en vanskelig situasjon. Det anses viktig at dette blir fastslått i retningslinjene.

Det vil være lite heldig om utlendinger som ikke klarer å forsørge seg selv ved eget arbeid, mer eller mindre permanent skal leve av sosialhjelp. På den annen side bør ikke den omstendighet at en utlending midlertidig er uten eksistensmidler uten videre få konsekvenser for hans oppholdstillatelse. Sosialdepartementet og Justisdepartementet er derfor kommet til at det for utlending som på det tidspunkt han må fornye sin oppholdstillatelse er avhengig av sosialhjelp fordi han er uten eksistensmidler, bør settes en passende frist for at han kan skaffe seg arbeid. Fristen bør kunne forlenges dersom det er utsikt til at han innen rimelig tid kan komme i arbeid. Viser det seg at vedkommende ikke har utsikt til å komme i varig arbeid, bør søknaden om fornyet oppholdstillatelse vanligvis ikke innvilges.

Det må anses som en vesentlig forutsetning for innvilgning av oppholdstillatelse at vedkommende utlending viser vilje til å forsørge seg selv. En gitt oppholdstillatelse bør derfor kunne tilbakekalles dersom innehaveren uten tilstrekkelig grunn unnlater å oppfylle sin plikt til å forsørge seg selv.

Det er forutsetningen at Sosialdepartementet og Statens utlendingskontor innleder et nært samarbeid om praktiseringen av de retningslinjer som her er drøftet.

Med utgangspunkt i de synspunkter det ovenfor er gitt uttrykk for, har Justisdepartementet utarbeidet et utkast til retningslinjer for avgjørelse av søknader om oppholdstillatelse og fornyelse av slike tillatelser m.v. Justisdepartementet antar at innholdet i utkastet bør kunne legges til grunn for tilsvarende bestemmelser i fremmedforskriftene. Utkastet lyder:

«Retningslinjer for avgjørelse av søknader om oppholdstillatelse.

I.

Som alminnelige vilkår for innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse eller fornyelse av slik tillatelse gjelder:

1. At søkeren kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at hans underhold er sikret på annen måte.
2. At søkeren er sikret høvelig husvære.

Kravet til forsørgelsesevne eller sikret underhold anses oppfylt bl.a. når ett av følgende kriterier er oppfylt:

1. Søkeren er eller vil bli meddelt arbeidstillatelse.
2. Søkeren oppebærer dagpenger under arbeidsløyse eller sykepenger, attføringspenger, overgangsstønad eller pensjon etter lov om folketrygd av 17. juni 1966.
3. Søkeren disponerer tilstrekkelige midler til sitt underhold i den tid han søker oppholdstillatelse for.
4. Søkeren er opptatt ved norsk undervisningsanstalt og har midler eller er sikret studielån eller stipendium tilstrekkelig for underhold under studier eller skolegang.
5. Søkeren er flyktning og norske myndigheter eller norsk humanitær organisasjon har stilt midler til rådighet for eller har garantert for utgifter som vil påløpe ved sø-

kerens innreise og underhold inntil han er kommet i ordnede forhold her i landet.

Kravet om at søkeren skal være sikret høvelig husvære anses oppfylt når søkeren disponerer leilighet, hybel e.l. av en standard som må anses som sosialt forsvarlig. Ved fornyelse av oppholdstillatelse stilles intet krav om at søkeren er sikret tilfredsstillende husvære.

Ved avgjørelse av søknad om fornyelse av oppholdstillatelse skal det, dersom vilkårene etter første ledd, jfr. annet ledd, er oppfylt, ikke legges vekt på om søkeren mottar eller har mottatt sosialhjelp. Er søkeren uten eksistensmidler og av den grunn mottar sosialhjelp, kan han gis en passende frist for å skaffe seg arbeid. Fristen bør forlenges dersom det er utsikt til at han innen rimelig tid kan komme i arbeid.

Har forsørgeren fått oppholdstillatelse, bør oppholdstillatelse også gis til ektefelle og barn under 20 år forutsatt at forsørgeren har evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold. Dersom forholdene ligger til rette for det, kan oppholdstillatelse også gis til forsørgerens foreldre og andre nærstående slektninger som helt ut forsørges av denne. Det er et vilkår at forsørgeren disponerer familiebolig av standard som nevnt i tredje ledd.

Dersom forsørgeren har et usikkert arbeid eller det av andre grunner kan fryktes at forsørgelsesevnen vil svikte, kan avgjørelsen av søknad om oppholdstillatelse til ektefelle og barn utsettes i inntil 2 år regnet fra det tidspunkt forsørgeren fikk oppholdstillatelse. Både søkeren og forsørgeren skal i tilfelle underrettes om utsettelsen og grunnen til denne.

Reglene i denne paragraf skal anvendes med særlig velvilje overfor utlendinger som gjennom ekteskap eller nært slektskap med norske borgere, lang oppholdstid eller av andre grunner er nært knyttet til riket.

II.

Søknad om oppholdstillatelse eller fornyelse av slik tillatelse bør i alminnelighet ikke innvilges når:

1. Søkeren i søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse har gitt uriktige eller villedende opplysninger eller har fortiet omstendigheter av betydning for sakens behandling og avgjørelse.
2. Søkeren uten tilstrekkelig grunn gjentatte ganger har unnlatt å oppfylle sin meldeplikt etter fremmedlovens §§ 5, 7, 9 og 25, jfr. fremmedforskriftenes §§ 31 og 33.
3. Det foreligger avvisnings-, bortvisnings- eller utvisningsgrunnlag etter fremmedlovens §§ 11, 12, 13 eller 15.

Reglene i denne paragraf skal ikke uten at særlige grunner tilsier det brukes mot utlendinger som er gift med eller nært beslektet med norske borgere. For øvrig skal det legges vekt på hvor lang tid søkeren har oppholdt seg i riket.

III.

En gitt oppholdstillatelse kan tilbakekalles dersom innehaveren i søknaden om oppholds- eller arbeidstillatelse mot bedre vitende har gitt uriktige eller villedende opplysninger eller har fortiet omstendigheter av betydning for vedtaket. En oppholdstillatelse kan også tilbakekalles når vedkommende utlending uten tilstrekkelig grunn unnlater å oppfylle sin plikt til å forsørge seg selv eller andre vesentlige forutsetninger for vedtaket brister, eller innehaveren bryter vilkår som er forbundet med vedtaket.

Reglene i § II siste ledd gjelder tilsvarende.»

Merknader til utkastet:

Til I:

I første ledd er oppstilt de alminnelige vilkår som bør gjelde ved meddelelse av oppholdstillatelse. For så vidt gjelder begrunnelsen for disse vilkår, vises til merknadene foran.

I annet ledd har man for å lette praktiseringen av reglene i første ledd nr. 1 beskrevet en del typiske tilfelle hvor kravet til forsørgelsesevne eller sikret underhold uten videre må kunne anses som oppfylt. Oppregningen er som det framgår av ordlyden ikke ment å være uttømmende. Forhold som ikke går inn under beskrivelsen i nr. 1—5, forutsettes bedømt direkte i forhold til første ledd nr. 1.

For så vidt gjelder reglene i tredje og fjerde ledd vises til merknadene foran.

Femte og sjette ledd inneholder retningslinjer for meddelelse av oppholdstillatelse til herboende utlendingers ektefelle og barn og andre nære slektninger.

Praktiseringen av disse bestemmelsene blir nærmere drøftet under neste punkt.

Siste ledd gir anvisning på særlig velvillig behandling av utlendinger som er nært knyttet til landet.

Til II:

Paragrafen omhandler søkerens personlige forhold som avslagsgrunn.

I første ledd er regnet opp de forhold som bør føre til avslag på søknad om oppholdstillatelse eller fornyelse av slik tillatelse. Ved at det er nyttet uttrykket «i alminnelighet» er markert at avslag ikke skal gis dersom det til tross for de daddelverdige forhold likevel foreligger gode grunner for å innvilge søknaden.

Med omsyn til avslagsgrunnene skal en merke:

Det er ikke sjelden at utlendinger i hensikt å føre myndighetene bak lyset gir uriktige eller villedende opplysninger eller fortier omstendigheter som er av betydning for avgjørelsen i oppholdssaker. Dette er et forhold som ut fra et kontrollsynspunkt er uakseptabelt og bør i alminnelighet lede til avslag. Hvor det foreligger unnskyldende omstendig-

heter og de uriktige opplysninger eller fortielsene ikke er av avgjørende betydning, vil det etter forholdene i den enkelte sak kunne være rimelig å gjøre unntak fra hovedregelen.

Meldeplikten etter fremmedlovens §§ 5, 7, 9 og 25, jfr. fremmedforskriftenes §§ 31 og 33, er en hjørnestein i fremmedkontrollen. Det er derfor av overordentlig stor betydning at meldeplikten overholdes. Dersom ikke meldeplikten skal uthules, er det nødvendig at det reageres med fasthet og konsekvens overfor utlendinger som uten tilstrekkelig grunn gjentatte ganger unnlater å oppfylle sin meldeplikt etter fremmedlovgivningen. I slike tilfelle vil utvisning etter fremmedlovens § 13 første ledd bokstav a, eller avslag på søknad om oppholdstillatelse eller fornyelse av slike tillatelser være det naturlige reaksjonsmiddel. Unnlatelse av å oppfylle meldeplikten er for øvrig straffbar, jfr. fremmedlovens § 30.

Det internordiske utvalg som hadde i oppdrag å utrede bl.a. forutsetningene for en enhetlig nordisk utlendingslovgivning har i sin innstilling (Nordisk utredningsserie nr. 16/70) foreslått at kriteriene for å nekte oppholdstillatelse av vandelsgrunner bør være de samme som for avvisning (bortvisning) og utvisning. Justisdepartementet har som det vil fremgå av første ledd nr. 3 funnet å kunne slutte seg til forslaget fra det internordiske utvalg.

Til III:

Bestemmelsene fastlegger vilkårene for adgangen til å tilbakekalle en gitt oppholdstillatelse. De ligger innenfor den ramme som norsk rett gir med omsyn til adgangen til å tilbakekalle begunstigende forvaltningsvedtak. Man viser for øvrig til merknader under II om hvilken betydning det bør ha for avgjørelsen av søknad om oppholdstillatelse eller fornyelse av slik tillatelse at søkeren ved uriktige eller villedende opplysninger eller fortielser har ført myndighetene bak lyset.

2. Nærmere om familiemedlemmer.

Fremmedforskriftenes § 37 fjerde ledd lyder:

«Har forsørgeren fått oppholdstillatelse bør oppholdstillatelse som regel gis også ektefelle og barn.»

Danielsen-utvalget understreker sterkt betydningen av gjenforening av familier (s. 96). Utvalget mener imidlertid at det er maktpåliggende at gjenforening ikke finner sted før forholdene er lagt slik til rette at den kan ventes å skje uten alvorlige problemer for familien og samfunnet.

Utvalget gjør framlegg om at det blir stilt følgende vilkår for innvilgning av oppholdstillatelse for familiemedlemmer:

«Krav til bolig.

Utvalget mener at det bør være et ufravikelig vilkår at vedkommende utlending disponerer eller har sikkert tilsagn om familiebolig av vanlig standard før hans nærmeste familie gis oppholdstillatelse. Dette krav må være uavhengig av arbeidstakerens botid i Norge, idet utvalget ikke kan se noen grunn til å lempe på kravet selv om vedkommende har bodd lenge i Norge. De sosiale problemer som følge av mangel på bolig kan ikke ventes å bli mindre som følge av lang botid i landet.

Krav til stabilt arbeid.

Utvalget peker på at utsiktene for en vellykket tilpassing i Norge er avhengig av at arbeidstakeren kan forsørge sin familie. Det er derfor viktig at han har stabilt og varig arbeid. Utvalget mener derfor at oppholdstillatelse til familiemedlemmer ikke bør gis før arbeidstakeren har sikret seg en varig stilling. Dette krav bør kunne frafalles overfor utenlandske arbeidstakere som har hatt et sammenhengende opphold i landet på 2 år eller mer.

Personkretsen.

Personkretsen som skal nyte godt av bestemmelsene bør etter utvalgets oppfatning begrenses til den utenlandske arbeidstakers ektefelle og ugifte barn under 20 år. Dermed er ikke sagt at ikke andre nærstående slektninger som f.eks. foreldre, gifte barn og barn over 20 år ikke skal kunne gis oppholdstillatelse. Det må bare være adgang til også å stille andre og strengere krav når det gjelder søknader om oppholdstillatelse fra andre slektninger enn ektefelle og barn, således f.eks. at arbeidstakeren kan dokumentere at han kan forsørge disse familiemedlemmer i tillegg til sin øvrige familie.

Andre vilkår.

Det bør også som vanlig stilles et alminnelig hederlighetskrav både til den utenlandske arbeidstaker selv som til de familiemedlemmer som skal gis oppholdstillatelse i Norge.

Som følge av at det er inngått viseringsfrihetsavtaler med de aller fleste av de stater hvorfra de utenlandske arbeidstakere vanligvis kommer, vil familiemedlemmene uten særskilt tillatelse kunne reise til Norge på besøk av inntil 3 måneders varighet. Utvalget peker på at det er av avgjørende betydning for håndhevingen av de regler som her foreslås om familiegjenforening at viseringsfrihetsbestemmelsene ikke misbrukes til å stille fremmedkontrollmyndighetene i en tvangssituasjon ved at søknad om oppholdstillatelse ikke sendes inn før vedkommende allerede befinner seg i Norge. Utvalget er derfor kommet til at det bør gis forskriftsbestemmelse om at søknader om oppholdstillatelse for utenlandsk arbeidstakers familiemedlemmer skal være sendt inn og innvilget før vedkommende bryter opp fra det land hvor han er bosatt.

Søknader som er fremmet på annen måte bør bare tas under behandling hvis særlige grunner taler for det. Etter utvalgets oppfatning vil man ved regler av slikt innhold sikre fremmedkontrollmyndighetene den handlefrihet som er en nødvendig forutsetning for at bestemmelsene om familiegjenforening skal kunne håndheves.»

Fremmedarbeiderforeningen har 26. februar 1973 avgitt en uttalelse til Justisdepartementet om norsk praksis vedrørende familieinnvandring. Foreningen hevder at de regler som praktiseres er uklare og tilfeldige, og at de ikke praktiseres likt overfor ulike nasjonale grupper. De enkelte krav som blir stilt for innvilgning av oppholdstillatelse for familiemedlemmer blir drøftet i detalj og kritisert. Spesielt om boligkravet uttaler Fremmedarbeiderforeningen:

«Fremmedarbeidere vil ikke ta familien hit før de har et sted å bo. Det praktiseres i dag visse krav til boligstandard for fremmedarbeidere:

a) for det første kreves det at bolig skal være i samsvar med «vanlig norsk standard» hva som er «vanlig norsk standard» finnes det ingen kriterier for. Dermed blir dette kravet både uklart og virker ofte tilfeldig. Det gir ingen garanti for lik behandling.
b) Det stilles krav til størrelse på bolig når det gjelder familier, noe som aldri kommer på tale for enkeltmennesker som bor flere sammen, for eksempel i bedriftsboliger, barakker og lignende.
c) Det er diskriminerende at utlendingers boligforhold skal kontrolleres når tilsvarende ikke skjer for nordmenn.
d) Fremmedarbeidere, på samme måte som nordmenn, har vanskelig for å skaffe seg familieleiligheter når de er alene. Det kan derfor være lettere å skaffe skikkelig bolig e t t e r at familien er kommet til landet.
e) Fremmedarbeidere har dessuten vanskeligheter for å få lån, færre kontakter å benytte seg av, og ligger langt bak i køen på boliglagslister.
f) Boligproblemet i det norske samfunn må løses på andre måter enn å hindre enkelte grupper et normalt familieliv.»

De øvrige remissinstansene har ikke hatt noe å merke til de av Danielsen-utvalgets framlegg om vilkår for familieinnvandring som knytter seg til bolig, stabilt arbeid, personkrets og vandel.

Justisdepartementet, Statens utlendingskontor og politimestrene i Oslo og Moss støtter uttrykkelig framlegget om at søknad om oppholdstillatelse for utenlandske arbeidstakeres familiemedlemmer skal være sendt inn og innvilget før vedkommende bryter opp fra landet de bor i.

Statens utlendingskontor foreslår dessuten at for å motvirke at en slik bestemmelse ikke blir respektert, skal arbeidssøkere fra land utenom Europa før de reiser til Norge skrive under på at de er kjent med denne regelen. Politimesteren i Oslo finner at det bør tas forbehold om at familiemedlemmer under 20 år ikke er yrkesaktive.

Institutt for etnografi kommer i sin uttalelse inn på følgende spørsmål:

«Vi vil også påpeke nødvendigheten av de svenske bestemmelser: «Har utlendingen reist inn for å forene seg med familiemedlem som er fast bosatt i Sverige, eller hvis andre særlige vilkår tilsier det, kan han innvilges arbeidstillatelse selv om han er reist inn uten . . .
Fritatt for plikten til å ha arbeidstillatelse i det hele tatt er utlending som er gift med svensk statsborger, ugift barn under 20 år hvis legale foresatte bor lovlig i Sverige, utlending som studerer ved svensk undervisningsanstalt og ønsker feriearbeid, samt enkelte andre grupper.»

Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg til Danielsen-utvalgets framlegg om at forsørgeren må ha stabilt arbeid. En er imidlertid enig i det som er framholdt av bl.a. Fremmedarbeiderforeningen om behovet for en nærmere avklaring på dette punkt, og viser for så vidt til det som er sagt foran under avsnitt C.

Har forsørgeren ikke stabilt arbeid, kan avgjørelsen av søknad om oppholdstillatelse til familiemedlemmer, som nevnt under pkt. 1, utsettes i inntil to år fra det tidspunkt forsørgeren fikk oppholdstillatelse.

En slutter seg også til utvalgets framlegg når det gjelder krav til vandel og til dets merknader om personkretsen.

Idet en viser til det som er uttalt av utvalget og til oppslutningen om dette fra remissinstansene, finner departementet også å burde slutte seg til framlegget om at vedkommende utlending disponerer familiebolig av vanlig standard før familien gis oppholdstillatelse. Det er departementets oppfatning at dersom slik bolig disponeres, bør det ikke stilles noe krav om at forsørgeren har bodd i landet en bestemt tid.

Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har nøye vurdert hvorvidt kravet om at familebolig disponeres kan frafalle som vilkår for å innvilge oppholdstillatelse til familiemedlemmer til yrkesaktiv utlending som har bodd i Norge en viss tid. En ser dette spørsmålet som særlig vanskelig. Prinsipielt mener en at utlending som har bodd i landet en viss tid — f.eks. to år, jfr. det som er sagt under avsnitt D — i størst mulig utstrekning bør likestilles med nordmenn. Ut fra disse betraktninger ville det være rimelig at det nevnte kravet om at familiebolig disponeres, bli frafalt etter en viss tid.

Imidlertid har både Danielsen-utvalget, So-

sialdepartementet, Justisdepartementet og Arbeidsdirektoratet framholdt at en må regne med å få store sosiale problemer dersom familiemedlemmer får oppholdstillatelse i Norge uten at familiebolig disponeres. Idet en viser til dette, har Kommunal- og arbeidsdepartementet kommet til at en vanskelig kan rå til at dette kravet frafalles selv om vedkommende forsørger har bodd en viss tid i Norge.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det skal kreves at søknad om oppholdstillatelse for yrkesaktive utlendingers familiemedlemmer skal være sendt inn og innvilget før vedkommende bryter opp fra landet de bor i, har en imidlertid, etter samråd med Justisdepartementet, kommet til at en slik regel er påkrevd for å hindre at justismyndighetene blir stilt i en tvangssituasjon. Det bør imidlertid gjøres unntak for familiemedlemmer som søker om oppholdstillatelse mens de er på besøk i Norge på vanlig turistbasis og samtlige øvrige vilkår for innvilgning av oppholdstillatelse foreligger, herunder at familien disponerer tilfredsstillende bolig.

Praksis når det gjelder utenlandske ektefeller og mindreårige barn til norske borgere går ut på at disse automatisk får oppholds- og evt. arbeidstillatelse.

Kommunal- og arbeidsdepartementet gjør framlegg om at det regelfestes at det ikke stilles noen krav av arbeidsmarkedsmessig art, om forsørgerevne eller til bolig for å innvilge oppholds- og arbeidstillatelse til utenlandske ektefeller og mindreårige barn til norske borgere.

N. Generelt om fremmedlovgivningen m. v.

Det har i de seinere år fra forskjellig hold vært framført synspunkter om at fremmedlovgivningen gir administrasjonen for vide fullmakter og at rettssikkerhetsgarantiene er lite tilfredsstillende for utlendinger. Såleis skriver Juss-Buss i brev av 25 mai 1973 bl.a.:

«Det er imidlertid vårt inntrykk, og dette kan dokumenteres i en viss utstrekning, at rettssikkerhetsgarantiene er dårlige for fremmedarbeiderne. Problemene de kommer opp i dreier seg om innreise, oppholdsnektelse, arbeidstillatelse og familieinnvandring. Vi skal her ikke komme inn på de rettspolitiske aspekter ved vår fremmedrett, men bare nevne den selvsagte ting at fremmedloven som gir vide fullmakter til administrasjonen kan gi uheldige utslag i enkeltsaker.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet har i fellesskap drøftet de spørsmål som her er reist.

Fremmedlovens karakter av fullmaktslov er drøftet i Ot.prp. nr. 1 for 1956 om lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven) s. 2 og 3. Man viser i denne forbindelse til den oversikt som Danielsen-utvalget har gitt over fremmedlovens intensjoner og karakter i kap. 7 pkt. 3.1. på s. 78 og 79 i utredningen.

Den kritikk som er fremmet, berører dels spørsmålet om fremmedloven i for stor grad har delegert myndighet til administrasjonen til å fastsette nærmere regler av materielt innhold, og dels om loven og de forskrifter som er fastsatt med heimel i denne (Fremmedforskriftene) gir de håndhevende myndigheter for vid adgang til å anvende skjønn ved sine avgjørelser. De bestemmelser som i denne sammenheng er av særlig interesse, er de som fastlegger vilkårene for utlendingers innreise, opphold og adgang til å ta arbeid i Norge, dvs. i første rekke reglene om avvisning (nektelse av innreise), bortvisning og utvisning og om oppholds- og arbeidstillatelse.

Kriteriene for avvisning, bortvisning og utvisning er nærmere spesifisert i fremmedloven, jfr. §§ 11, 12, 13 og 15, og har derfor ingen side til spørsmålet om delegert lovgivningsmyndighet. Derimot kan det være et spørsmål om de bestemmelser det her er tale om, i enhver henseende er tilfredsstillende. Dette vil imidlertid bli nærmere vurdert i forbindelse med den gjennomgåelse av fremmedloven som er omtalt nedenfor.

Fremmedloven inneholder i §§ 5 og 6 bestemmelser om at meldepliktige utlendinger som akter å ta opphold i riket ut over tre måneder, må ha tillatelse til det av vedkommende politimester eller den han bemyndiger (oppholdstillatelse) og i § 10 bestemmelser om at utlendinger som vil søke eller motta arbeid m.v., må ha arbeidstillatelse fra Statens utlendingskontor. Loven inneholder imidlertid ikke nærmere retningslinjer for når slike tillatelser skal gis eller ikke gis idet det har vært en uttrykkelig forutsetning at administrasjonen skal kunne tilpasse sin utlendingspolitikk til de skiftende forhold bl.a. på arbeidsmarkedet, jfr. det som er uttalt om dette på s. 2 og 3 i Ot.prp. nr. 1 for 1956 (sitert på s. 79 første spalte i Danielsen-utvalgets utredning).

En er av den oppfatning at det ikke vil være hensiktsmessig å låse retningslinjene for innvilgning av oppholdstillatelse og arbeidstillatelse fast i selve loven, idet dette vil være til hinder for tilpassingen av innvandringspolitikken til de skiftende behov. På den annen side bør de forvaltningsorganer som behandler søknader om oppholdstillatelse og arbeidstillatelse i første instans,

avs. politiet og Statens utlendingskontor, ha klare retningslinjer å arbeide etter. Slike retningslinjer bør imidlertid gis i former som gir mulighet for en enkel og hurtig tilpassing til den innvandringspolitikk som de politiske myndigheter til enhver tid fastlegger. En har derfor kommet til at retningslinjene for innvilgning av oppholdstillatelse og arbeidstillatelse bør fastsettes av Justisdepartementet med heimel i fremmedlovens § 29, jfr. Kronprinsregentens resolusjon av 25. januar 1957 avsnitt II punkt 11 og inntas i fremmedforskriftene. En går ut fra at de innvendinger som framføres mot administrasjonens fullmakter for en vesentlig del vil falle bort når politiet og Statens utlendingskontor får slike retningslinjer å arbeide etter.

Justisdepartementet har i samsvar med det syn det her er gitt uttrykk for, lagt fram et grunngitt utkast til retningslinjer for innvilgning av oppholdstillatelse, jfr. kap. III avsnitt M. Videre vil Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet i fellesskap og på grunnlag av det som i forbindelse med behandlingen av denne melding blir bestemt om den framtidige arbeidsmarkedspolitikk vis á vis utlendinger, fastsette nærmere retningslinjer for Statens utlendingskontors avgjørelse av søknader om arbeidstillatelse. Kommunal- og arbeidsdepartementet vil sørge for at det blir trukket opp nærmere retningslinjer for arbeidsmarkedsmyndighetenes behandling av slike søknader.

For så vidt gjelder spørsmålet om revisjon av fremmedlovgivningen, peker en på at flere av de forslag som er behandlet i denne melding vil kreve endringer i fremmedloven med tilhørende forskrifter. Så snart det er tatt prinsipiell stilling til forslagene i meldinga, vil Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet ta skritt for å få gjennomført de nødvendige endringer. Justisdepartementet har meddelt at det i denne sammenheng også vil ta opp til vurdering de forslag til endringer i fremmedloven m.v. som er satt fram av det internordiske utvalg som hadde i oppdrag å utrede forutsetningene for en enhetlig nordisk utlendingslovgivning og en samstemmig nordisk utlendingspolitikk (Nordisk utredningsserie nr. 16/70). Herunder vil bl.a. fremmedlovens bestemmelser om avvisning, bortvisning og utvisning bli gjennomgått med sikte på revisjon.

Med omsyn til spørsmålet om de rettsgarantier som gjelder for utlendinger, har Justisdepartementet i brev av 27. november 1973 til Kommunal- og arbeidsdepartementet uttalt:

«For så vidt angår Juss-Buss' uttalelse peker dette departement på at utlendinger i prinsippet nyter godt av de samme rettssikkerhetsgarantier som norske borgere. Således gjelder forvaltningslovens bestemmelser for det område som dekkes av fremmedloven. Utlendingene skulle derfor i utgangspunktet ikke være dårligere stilt enn norske borgere for så vidt dette angår. En annen side av saken er at de på grunn av språkvanskeligheter og fordi de ofte er ukjent med norske forhold, kan ha vanskelig for å dra nytte av de rettssikkerhetsgarantier loven gir dem. Utvalget som har vurdert innvandringspolitikken har i kap. 9 i sin utredning fremmet en rekke forslag for å bøte på dette. Justisdepartementet har i sin uttalelse av 3. oktober 1973 generelt støttet de forslag som utvalget har fremsatt med sikte på å lette utlendingers tilpassing til det norske arbeidsliv og norske samfunnsforhold. Støtten omfatter i høy grad de forslag som er fremsatt i kap. 9. Den informasjons-, veiednings- og kuratortjeneste som der er foreslått burde i betydelig grad kunne bidra til å bedre forholdene. Man forutsetter at det bl.a. vil bli en viktig oppgave for informasjons- og veiledningstjenesten å gi opplysninger om gjeldende rettshjelps-ordninger.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig med Justisdepartementet i at de rettssikkerhetsgarantier som loven gir utlendinger og som er de samme for norske borgere, i utgangspunktet er tilfredsstillende. De problemer som på dette område melder seg for utlendingene, har sammenheng med språkvanskeligheter og manglende kjennskap til norske forhold. I likhet med Justisdepartementet mener Kommunal- og arbeidsdepartementet at en utbygging av informasjonstjenesten vil kunne bidra til å bedre forholdene. En viser i denne forbindelse til kap. VII avsnitt D i denne melding.

IV. Opplæring og kulturelle tiltak.

A. Innledning og prinsipielle synspunkter.

Et hovedspørsmål i den alminnelige debatt omkring innvandrerproblemene har vært hvilken linje som bør følges når det gjelder tilpassingen av de utenlandske arbeidstakere til det norske samfunnsliv. Begrep som assimilering, integrering og tilpassing er i denne sammenheng sentrale. Danielsen-utvalget gir i sin utredning følgende definisjon av disse begrep:

Assimilering.

Med assimilering forstår utvalget i denne forbindelse det at en utlending blir mest mulig lik en nordmann. En assimilert utlending

vil være langt på vei lik en nordmann i sinn og skinn, han taler og tenker som nordmenn flest, han har norsk, men ikke nødvendigvis bare norsk, omgangskrets, han deltar i det norske samfunnsliv som nordmann, han har et ønske om å bli betraktet som nordmann og blir også i stor utstrekning det, og han betrakter Norge som sitt nye fedreland.

Integrering.

Integrering er en langt svakere form for innlemmelse i samfunnet enn assimilering. Med integrasjon forstår utvalget det at en utlending er en anerkjent og funksjonsdyktig del av samfunnet uten nødvendigvis å bli lik samfunnsmedlemmene forøvrig. Han kan beholde sin nasjonale identitet, sitt eget språk, sine nære forbindelser med hjemlandet, og i en viss grad sitt hjemlands skikker og livsmønster. Han kan bo i landet uten å ønske å slå seg ned her for godt, og han kan ønske at hans barn vender tilbake til hjemlandet. Like fullt kan han være en funksjonsdyktig del av samfunnet og finne seg til rette i det.

Tilpassing.

De tiltak som fra samfunnets side iverksettes for å hjelpe den utenlandske arbeidstaker med å finne seg til rette her i landet, vil utvalget kalle tilpassingstiltak.

De utenlandske arbeidstakere i Norge dekker et vidt register av utlendinger med ulike forutsetninger og ikke minst ulike ønsker om å tilpasse seg her. Etter utvalgets mening må myndighetenes målsetting være å legge til rette tilbud som kan nyttes av den enkelte utenlandske arbeidstaker og hans nærmeste familie i overensstemmelse med deres behov.

Departementet[1]) vil i den videre drøfting av disse spørsmål legge utvalgets definisjoner til grunn.

Spørsmålet om utenlandske arbeidstakeres tilpassing til norske samfunnsforhold er etter departementets oppfatning av tosidig karakter: på den ene siden den enkelte utlendings tilvenning til norske forhold, på den annen side nordmenns tilvenning og akseptering av nasjonale minoriteter i landet. — Det er departementets oppfatning at vår innvandringspolitikk må omfatte innvandrernes totale livssituasjon, og ha som sitt fremste mål å bidra til en suksessiv forbedring av denne. Prinsipielt bør vår politikk utformes slik at Norge gir innvandrerne mest mulig likeverdige tilbud i deres livssituasjon, enten den enkelte ønsker å oppholde seg i landet med assimilering eller med en eller annen form for integrasjon som mål. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at de innvandrere som ønsker det kan bys en reell mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin kulturelle og religiøse egenart. Det er videre viktig å understreke en gjensidighet i tilbud mellom de to parter: gjennom tilvenningsprosessen vil innvandrerne kunne motta sterke impulser om det norske samfunn og om norsk kulturform. Men også innvandrerne på sin side burde kunne tilføre nordmenn impulser fra sitt heimlands kulturkrets. I kontakt med innvandrerne bør det derfor bl.a. være en oppgave å finne fram til praktiske løsninger slik at f.eks. innvandrere med kunstneriske talenter kan få utviklings- og formidlingsmuligheter.

Ved en slik tosidig kontakt vil langt flere nordmenn enn tidligere få erfaring for og trening i å omgås utlendinger, europeere og innvandrere fra andre verdensdeler. Dette vil i seg selv kunne være verdifullt for en liten og kulturelt sett ensartet nasjon som den norske. Det vil også være nyttig trening for vårt land idet vi må regne med en stadig øking i vår deltakelse i det internasjonale samfunn. Den viktigste formidling av fremmed kultur til nordmenn via innvandrere vil imidlertid skje gjennom alle de mer hverdagslige situasjoner hvor nordmenn og innvandrerne møtes.

I en uttalelse av 5. november 1973 om Danielsen-utvalgets innstilling anfører Bispedømmerådenes Fellesråd (Kirkerådet) bl.a.:

«Vår nåværende innvandringspolitikk har i praksis medført assimilering av innvandrerne i det norske samfunnet (vi henviser her til definisjonene i NOU 1973:17). Dette har ikke gitt innvandrerne vesentlige valgmuligheter. De har hatt relativt små sjanser til å kunne beholde og utvikle sin egen kultur innenfor rammen av det norske assimileringstilbud. Det synes derfor vesentlig at de praktiske forhold legges til rette for reelle valgmuligheter. Den enkelte bør kunne velge mellom assimilering eller en løsere form for tilknytning (integrasjon) der det gis anledning til å beholde og å utvikle kulturell og religiøs integritet.

Det synes klart at vi i Norge har for lite kunnskap om hvilke virkninger innvandringen til landet har for utlendingene selv og for det norske samfunnet. Imidlertid er visse hovedtrekk ved disse virkninger relativt klare og lite diskutable. Det dreier seg her om de store tilpasningsproblemer som møter en betydelig andel av innvandrerne. Manglende miljømessig kontakt både med nordmenn og med utlendinger, som har tilsvarende eller beslektet nasjonal, kulturell og religiøs bakgrunn, er et sentralt problem. Rent praktiske vanskeligheter synes også å være til stede for den kulturelle og religiøse utfoldelse i pakt med hjemlandets tradisjoner. Sentralt står også boligproblemene, språkvanskelighetene, manglende kjennskap til det norske samfunnssystem og norske vaner samt atskillelse fra familien i hjemlandet.

Det synes også klart at de fleste utlendin-

[1]) Som nevnt innledningsvis bygger dette kapittel i det vesentlige på et bidrag fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Med uttrykket «departementet» i dette kapittel menes derfor Kirke- og undervisningsdepartementet, dog slik at Kommunal- og arbeidsdepartementet har sluttet seg til de vurderinger og framlegg som blir omtalt.

ger som har bosatt seg i Norge de senere år arbeider i typiske lavtlønns- og lavstatusyrker. Delvis skyldes dette dårlig utdanningsbakgrunn, delvis at utlendinger står svakt i konkurransen med nordmenn om bedre jobber, selv om de har god utdanning. De vankeligheter som særlig har betydning i denne sammenheng er språkproblemene, manglende verdsetting av deres utdanningsbakgrunn og manglende innsikt i norsk samfunnsliv og konkurranseforholdene på arbeidsmarkedet.»

Etter Kirke- og undervisningsdepartementets oppfatning peker Fellesrådet i sin uttalelse på viktige forhold ved innvandrernes situasjon som det vil være nødvendig å analysere nærmere med sikte på å finne fram til treffende løsninger. Uansett hvilket endelig mål den enkelte innvandrer måtte ha for sitt opphold i landet, er det alt grunn til å regne med at innvandrerne vil få betydelige tilpassingsproblemer i sitt møte med norsk miljø, — problemer av kanskje voksende størrelse jo fjernere emigrasjonslandet står i forhold til vår kultur, religion, språk og tradisjon. Arbeidssituasjonen og en tilfredsstillende løsning på boligspørsmålet er selvsagt sentrale spørsmål i tilpassingsprosessen. Men kjennskap til norsk språk, samfunnsordning og livsform, samt mulighet for kulturell og religiøs utfoldelse er også vesentlige momenter når man skal vurdere ikke bare innvandrernes tilpassing til arbeidslivet, men deres totale livssituasjon under oppholdet i Norge.

Danielsenutvalget uttaler om disse spørsmål bl.a.:

«Av vesentlig betydning for samkvemet mellom nordmenn og utlendinger og for utlendingenes muligheter for å finne seg til rette her, er en tilfredsstillende adgang til språk- og samfunnsundervisning og til informasjon og rettledning. Denne adgangen kan ikke innskrenkes til de utenlandske arbeidstakere, men må i like høy grad omfatte deres familiemedlemmer. Det er tidligere nevnt hvordan nettopp hjemmeværende hustru ofte isoleres fra all kontakt med samfunnet ikke minst fordi hennes arbeid i hjemmet vanskeliggjør språkundervisning. I kapittel 9 om språk- og samfunnsundervisning og informasjonsvirksomhet har utvalget forsøkt å ta hensyn også til hjemmeværende hustrus spesielle vanskeligheter.

Det er på den annen side viktig at tilpassingstiltakene ikke får en slik form at den enkelte utlending føler seg presset inn i et norsk livsmønster. Under oppholdet i Norge, og særlig i den første tiden her, vil han føle behov for kontakt med sine egne landsmenn i minst like høy grad som med nordmenn. Derfor er det viktig at de utenlandske arbeidstakeres egne foreninger og andre private organisasjoners virksomhet på dette felt støttes. Ingen norske tilpassingstiltak vil kunne forhindre at den enkelte utlending vil føle seg rotløs hvis han ikke samtidig kan opprettholde en viss kontakt med sin egen kultur.

Utvalget vil også peke på at mange utlendinger i Norge i dag har få muligheter for å få tilfredsstillet sitt behov for religiøse tjenester. Tiltak for å dekke dette behov bør etter utvalgets mening støttes økonomisk.»

Departementet kan i det vesentligste slutte seg til utvalgets synspunkter og vil fremheve s p r å k e t s sentrale betydning og avgjørende rolle for at de fleste av de utdanningsmessige, kulturelle og sosiale tiltakene som er omtalt i denne meldinga i det hele tatt skal lykkes. En vil i det videre arbeidet ha dette for øye ved organisering og iverksetting av tiltak, og arbeide med en kontinuerlig vurdering av problemene en står overfor vis à vis innvandrerne og deres situasjon.

I det etterfølgende vil en drøfte nærmere utvalgets forslag og de tiltak som på de ulike felt kan komme på tale.

B. Undervisning av barn.

Innvandrernes tilpassing til det norske samfunn er sterkt avhengig av at de lærer språket og at de får orientering om det samfunn de skal fungere i. Undervisning, opplæring, informasjon og rettleiing for innvandrerne er sentrale og nødvendige tiltak dersom alvorlige samfunnsproblemer skal unngås.

Barn i opplæringspliktig alder har etter grunnskolelovens § 12 rett til undervisning uten omsyn til nasjonalitet og heimstavnsrett. Den kommune barna er bosatt i, har plikt til å skaffe dem opplæring innenfor den obligatoriske skole uansett om oppholdet i kommunen er permanent eller midlertidig. Mange, kanskje de fleste, av barna kan imidlertid ikke uten videre plasseres i vanlige klasser når de kommer til landet. De mangler de grunnleggende ferdigheter i norsk, og har for øvrig sin bakgrunn i kulturtradisjoner som ligger fjernt fra de norske. Omstillingen til nytt miljø, nytt livsmønster og nytt språk er vanskelig. Utvalget tar ikke opp spørsmålet om behov for særskilte tiltak for fremmedspråklige elever i grunnskolealderen. Det er imidlertid helt på det rene at slike behov eksisterer.

I første omgang vil de fremmedspråklige barna trenge opplæring i norsk og en innføring i norske samfunnsforhold. Dette er et vilkår for at de seinere skal ha reell mulighet for å fungere innenfor det alminnelige skoleverk og i samfunnet ellers. Men problemet er videre enn som så, idet det også vil være behov til stede for å holde kontakt med elevens eget morsmål og egen kultur. Uansett om målet er assimilering, integrasjon eller tilpassing på kortere sikt i det norske samfunn, vil begge disse behov være til stede, men med forskjellig vekt. De som skal bli her bare en kortere tid, kan neppe være tjent med grundig opplæring i norsk språk og

norske samfunnsforhold. For dem må det legges større vekt på tilknytningen til heimlandet.

I innvandrernes situasjon blir kontakten mellom skole og heim særlig viktig. Barna blir utsatt for et fullstendig miljøskifte og får bl.a. store språkvansker å kjempe med.

Siden mange av de elever det her er tale om kommer fra fjerne kulturer, er det ønskelig at skolen og lærerne har et visst kjennskap til elevenes og foreldrenes bakgrunn, for å forstå deres reaksjoner og forutsetninger og for å legge opp undervisningen i samsvar med dette. Kirke- og undervisningsdepartementet vil vurdere spørsmålet om å arrangere etterutdanningskurs for lærere med sikte på å styrke det faglige grunnlag for undervisning i norsk som fremmedspråk og gi innføring i de spesielle forhold det må tas omsyn til ved undervisning av elever som har en annen sosial og kulturell bakgrunn enn den man er vant med.

Til nå har den enkelte kommune lagt til rette undervisningen for de fremmedspråklige elevene. At hver enkelt kommune selv skal finne fram til løsninger er imidlertid ingen heldig situasjon. En bør komme fram til landsgyldige retningslinjer, med anvisning på tiltak som kan hjelpe til å løse de problemer innvandrerne møter på de ulike stadier av oppholdet og for de ulike alderstrinn.

Som tidligere nevnt, vil det primære behov i denne sammenheng være undervisning i norsk. Dette gjelder alle, uansett alder. Mulighetene må legges til rette for undervisning i norsk for såvel barn og foreldre som for enkeltpersoner, og en bør vie spørsmålet om en eventuell familieundervisning oppmerksomhet. Et spørsmål er det også om en ikke bør satse på norskopplæringstilbud allerede for barn på førskolestadiet sammen med foreldrene.

Av de spesielle undervisningstiltak som er aktuelle kan nevnes:

1) Innføringsklasser med hovedvekt på undervisning i norsk og samfunnsfag.
2) Hjelpeundervisning i tilknytning til undervisning i vanlig klasse.
3) Undervisning i og på elevenes eget morsmål i tilknytning til vanlig klasse.

Elevene bør mottas i innføringsklasser så snart som mulig etter at de kommer til landet, dersom det er så mange fremmedspråklige elever i kommunen at innføringsklasser er en fornuftig løsning.

Registrering av de fremmedspråklige elevene kan være et problem. Så snart den enkelte skole får spørsmål om opptak av elever, bør den sende melding til skolesjefen. I andre tilfeller vil melding gå direkte til skolesjefen.

Oppholdet i innføringsklassene vil naturlig nok variere ut fra de forutsetninger elevene har. Grunnlaget varierer sterkt, fra analfabeter til elever med relativt gode kunnskaper. Målet må være at oppholdet varer til den enkelte har forutsetninger for å nyttiggjøre seg undervisning i vanlig klasse. Erfaringer fra Oslo kommune viser at varigheten ligger mellom et halvt og et helt skoleår. En lang rekke faktorer har betydning for disse elevers skolegang. De lever under svært varierende sosiale forhold. En ser eksempler på at elevene opplever isolasjon og at omgangskretsen er begrenset til medlemmer av samme nasjonale gruppe. I innføringsklassene bør det derfor legges vekt på å gi elevene sosial erfaring, og lærerne her må gi informasjon til lærere og elever i de klasser som skal motta fremmedspråklige elever. Det vil antakelig være en god løsning at elevenes foresatte får adgang til å følge undervisningen i innføringsklassene.

Når det gjelder barna, kan utgiftene dekkes etter reglene for særskilt undervisning, jfr. grunnskolelovens § 8 nr. 3.

Utgifter til undervisning av de foresatte faller utenfor grunnskolelovens ramme. Ved eventuell familieundervisning må utgiftene fordeles forholdsvis mellom bevilgningen til grunnskolen og bevilgningene til voksenopplæring etter antall barn — voksne.

I de tilfeller hvor det er klart at oppholdet i landet blir av kort varighet, vil plassering av elever i innføringsklasser være lite hensiktsmessig. Et kortvarig innføringskurs i norsk, eller i enkelte tilfeller et verdensspråk, kan være mer aktuelt. Dette må imidlertid vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Etter overføring til vanlige klasser må det skje en oppfølging av elevene. De elever som har behov for det, må få hjelpeundervisning etter § 8 nr. 1 i grunnskoleloven. Hjelpeundervisning for fremmedspråklige elever er ikke prinsipielt forskjellig fra andre støttetiltak i grunnskolen. Utgiftene til slik undervisning dekkes etter reglene i grunnskolelovens § 38.

Når undervisningen i innføringsklassene opphører for elevene, bør de foresatte vises til de tilbud som voksenopplæringskurs kan gi. En antar at det i vanlig skole ikke vil være hensiktsmessig å la foreldrene hospitere i klasser sammen med barna. Da barn lærer et fremmed språk hurtigere enn voksne, vil foreldre med en svak skolebakgrunn vanskelig kunne følge med.

Etter at rammetimetallsordningen er innført for hele grunnskolen, kan det bli spørsmål om denne undervisning skal gis innenfor kom-

munens tildelte timetall. Departementet antar at hovedregelen må være at slike hjelpetiltak må tilpasses innenfor rammetimetallet. Kommuner som får spesielle vansker med rammetimetallet p. g. a. et stort antall fremmedspråklige elever, kan søke skoledirektøren om utvidet ramme, jfr. rundskrivene F-34/74 og F-35/74.

Undervisning i de fremmedspråklige elevers morsmål vil normalt ikke falle inn under grunnskolelovens regler. Slik undervisning kan imidlertid i en overgangsperiode være nødvendig for at elevene skal kunne nyttiggjøre seg undervisningen i vanlig skole. I disse tilfellene vil timene i slik undervisning kunne karakteriseres som hjelpetiltak.

Den videre undervisning som tar sikte på at elevene skal holde en viss kontakt med sitt heimlands språk og kultur, vil i sin helhet falle utenfor kommunenes rammetimetall. Kirke- og undervisningsdepartementet vil vurdere i hvilken utstrekning en kan tilby slik undervisning innenfor de ressurser som er til rådighet.

Et annet viktig område er utvikling av læremidler. Grunnskolerådet er nå i gang med utarbeiding av materiell i samarbeid med Oslo kommune.

Innenfor rammen av de kulturaktiviteter man etter hvert vil legge til skolene utenfor den ordinære skoletid burde det være mulig i de aktuelle distrikter å samle grupper av innvandrere, barn og voksne, om aktiviteter som har sitt utspring i deres egen kultur. Dette vil også kunne gi opphav til et internasjonalt miljø i tilknytning til skolen.

Administrasjonen av undervisningen for de fremmedspråklige elever bør legges til den enkelte kommune. Departementet vil så snart som mulig søke å utarbeide nærmere retningslinjer for administrasjon og innhold av denne undervisning til hjelp for den enkelte kommune.

C. Undervisning for voksne innvandrere.

1. Generelt.

I samsvar med internasjonale normgivende vedtak og traktatutkast har utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer i Norge i prinsippet adgang til alle former for utdanning og opplæring.

Norske skoler og undervisningsinstitusjoner og voksenopplæringstiltak i regi av skoleverk, opplysningsorganisasjoner og andre, er til vanlig åpne for utlendinger på like fot med nordmenn.

Departementet vil imidlertid understreke betydningen av at det iverksettes spesielle opplæringstiltak for utlendinger, både for å imøtekomme utdanningsbehov som ikke dekkes ordinært, og for å legge forholdene til rette med tanke på at de ordinære utdanningstilbud også kan bli reelle for utlendinger.

Da dette er tiltak som både gjelder grunnleggende og allmenndannende opplæring og yrkes- og fagopplæring for voksne som har vært ute i arbeidslivet en tid, kan de sammenfattes under betegnelsen voksenopplæring.

Omfanget av spesielle voksenopplæringstiltak for innvandrere vil bl. a. bero på om det stilles kvalifikasjonskrav som betingelse for innvilgning av arbeids- og oppholdstillatelse. Som nevnt under pkt. III B 4. gjør Kommunal- og arbeidsdepartementet framlegg om at det skal være et vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse at søkeren kan lese og skrive det språk som er nyttet som skriftspråk i heimlandet hans, evt. et annet språk. Tilsvarende krav er ikke foreslått stilt for innvilgning av oppholdstillatelse til familiemedlemmer.

2. Undervisning i språk og samfunnskunnskap. Grunnleggende tilpassingsundervisning.

a) Forholdene i andre land.

Danielsen-utvalget har i kap. 9 i sin utredning gitt en oversikt over internasjonale traktater, anbefalinger og konvensjoner om normer for opplæring av utenlandske arbeidstakere og deres familier samt informasjons- og opplysningsoppgaver i denne forbindelse. Det er gjort utførlig greie for forholdene i Danmark og Sverige. En viser til dette.

Europarådet samler for tiden inn et omfattende dokumentarisk materiale fra sine medlemsland om utdanning for innvandrere. Når vi i Norge skal drøfte vår egen politikk på dette felt, er det på den ene siden viktig å gjøre seg nytte av erfaringer fra andre land. På den annen side må en ta omsyn til mulige spesielle norske forhold som kan spille inn. Sammenlikninger med andre land som det ellers kan være naturlig å sammenlikne med, f. eks. Sverige, vil kunne være lite treffende, først og fremst på grunn av den store forskjell i omfanget av innvandring. Dette avspeiler seg også når det gjelder organisasjon og innsats med omsyn til ulike former for utdanning av innvandrere.

b) Språkundervisning for utlendinger i Norge. Någjeldende ordninger.

Siden 1951 har Studentersamfundets Fri Undervisning i Oslo gitt undervisning i norsk for utlendinger. Ved Universitetet i Oslo har det vært arrangert egne forelesningsserier i norsk for immatrikulerte utenlandske studenter. Fra høsten 1970 refunderer folketrygden

den obligatoriske kursavgift for inntil 150 timers språkkurs i norsk til utenlandske arbeidstakere som allerede er i arbeid eller som går på yrkesopplæringskurs for voksne. Regler for refusjonsordningen er fastsatt i Rundskriv 20/70/09 med tillegg av 20. august 1971 fra Arbeidsdirektoratet. Ordningen er gjort gjeldende for kurs ved Folkeuniversitetets forskjellige avdelinger og kurs arrangert av Arbeidernes opplysningsforbund. Den omfatter ikke arbeidstakernes familiemedlemmer og heller ikke spesialpedagogiske kurs for analfabeter. Den refunderte kursavgift omfatter den del av driftsutgiftene som ikke dekkes gjennom det ordinære statstilskott til kveldskurs over kap. 295, Voksenopplæring, post 70, Tilskott til studiearbeid. Det forutsettes at de utenlandske arbeidstakere selv skal betale kursavgiften og få refundert beløpet gjennom de lokale trygdekontorene. Det må dokumenteres at kurset er gjennomført med minst 75 pst. frammøte og at vedkommende er arbeidstaker. I praksis har det ofte vært vanskelig for kursarrangørene å få inn kursavgiften som i mange tilfeller forskotteres av arbeidsgiveren, eller arrangøren må gi henstand med innbetaling. Ofte får ikke arrangøren kursavgiften i det hele tatt, og enkelte deltakere unnlater også å søke avgiften refundert. For de utenlandske arbeidstakere, deres familier og de organisasjoner som har forestått opplæringen har disse ordninger vært lite tilfredsstillende.

Omfanget av virksomheten kommer ikke tydelig til uttrykk gjennom oversikten over antall deltakere som har fått refundert kursavgiften. Mens Folkeuniversitetet f. eks. alene i 1971 hadde 135 kurs på til sammen 5 486 undervisningstimer og i alt 2 029 deltakere, hvorav 748 kvinner og 1 281 menn, foreligger følgende oppgave over refunderte kursavgifter:

År	Ant. refusjoner	Refundert kursavgift
2. halvår 1970	123	kr. 18 152
1971	729	» 116 258
1972	1 187	» 213 907
1973	919	» 190 691

Manglende kjennskap til undervisningstilbudene, økonomiske forhold og andre praktiske hindringer har utvilsomt virket til å avgrense tilgangen på deltakere til denne undervisningen. Når oppslutningen til tross for disse forhold har vært så vidt god, tyder det på et sterkt behov for slik undervisning.

c) Økt opplysningsvirksomhet.

Danielsen-utvalget mener det ikke vil være riktig å gjøre undervisning i norsk obligatorisk for utenlandske arbeidstakere, men peker på at det er mulig å nå flere utlendinger med kurstilbudene ved å sette inn egnede tiltak. Foretatte undersøkelser tyder på at den relativt lave kursdeltakelsen på den ene side har sin årsak i manglende kjennskap til gjeldende refusjonsordning og på den annen side manglende motivering for å gå på kurs. Det pekes på kommunikasjonssvikt i bedriftene og at tillitsmenn og bedriftsledere selv ikke kjenner til ordningen. Utvalget foreslår derfor at politikamrene oppfordres til å gjøre den enkelte utlending oppmerksom på ordningen når vedkommende møter på politikammeret for å få arbeidstillatelse eller fornyelse av denne innstemplet i passet. En kort sammenfatning av de viktigste punkter i ordningen, sammen med orientering om hvor nærmere opplysninger kan fås, anses for hensiktsmessig. Studentersamfundets Fri Undervisning i Oslo sier seg i sin uttalelse om utredningen enig i dette, og understreker at man ikke må basere seg på informasjonsmateriell utelukkende på norsk, noe som derved gjør utlendingene avhengig av å få tilbud og bestemmelser formidlet av myndigheter, bedriftsledere, landsmenn og arbeidskamerater.

Kirke- og undervisningsdepartementet er i det vesentligste enig i de tiltak som her er foreslått. Når det gjelder undervisning for utlendinger over opplæringspliktig alder, mener departementet at den til vanlig må ha karakter av tilbud og ikke gjøres obligatorisk for «spontaninnvandrere» og andre enkeltpersoner som gis opphold i vårt land. Selv om det i høg grad også er i samfunnets interesse at utenlandske arbeidstakere i Norge har et visst minimum av kunnskaper i norsk og får en elementær innføring i norsk arbeids- og samfunnsliv, antas en vel utbygd rettleiings- og rådgivningstjeneste å kunne skape den beste motivering for slik undervisning. I forbindelse med evt. kollektiv overføring av flyktninger og andre innvandrere gjennom organiserte tiltak, bør det imidlertid på forhånd kunne settes vilkår om å delta i språk- og tilpassingsundervisning. Slik undervisning bør kunne drives intensivt over en kortere periode umiddelbart etter ankomsten til Norge, og da gjerne på internat, organisert på arbeidsplassen eller der innvandrerne bor i noe større grupper.

Erfaringer innenfor voksenopplæringen viser at kjennskap til gjeldende ordninger og undervisningstilbud ikke er tilstrekkelig for å motivere de grupper som egentlig burde ha størst behov for opplæring.

En vil vise til at erfaringer som er innhentet i Norge og andre land tilsier behovet for en omfattende, oppsøkende virksomhet for

å gjøre yrkesaktive innvandrere og deres familier oppmerksomme på behovet for og betydningen av språkopplæring og andre former for undervisning.

Nesodden skolekontor har f. eks. allerede høstet gunstige erfaringer på dette felt. Til et forsøk med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for pakistanske innvandrere, som var kunngjort ved oppslag og løpesedler på urdu, meldte det seg ingen deltakere. Etter store vanskeligheter med å få adgang til opplysninger om utenlandske arbeidstakeres bosted, ble de enkelte innvandrere oppsøkt og orientert om det planlagte tiltaket. Dette gav som resultat at 16 deltakere meldte seg og kurset kunne settes i gang. Oppsøkende virksomhet er imidlertid så personellkrevende og forutsetter et så vidt sterkt engasjement hos de tilsatte, at den ofte kan være vanskelig å gjennomføre i ønskelig utstrekning.

d) Utvidet undervisningstilbud.

I samsvar med anbefaling fra Folkeuniversitetet foreslår Danielsen-utvalget at antall timer gratis norskundervisning økes fra 150 til 200 timer, bl. a. for at de deltakere som har behov for det, skal oppnå en viss skriftlig terdighet i norsk. Dessuten foreslås 40 timers gratis samfunnsundervisning. Spørsmålet om evt. helt å sløyfe den øvre grense for antall timer gratis norskundervisning forutsettes vurdert av Kirke- og undervisningsdepartementet. Det samme gjelder vurdering av hvorvidt statsstøtte skal kunne gis også til norskklasser med under åtte deltakere og spørsmålet om spesialpedagogiske tiltak for analfabeter o. a. som ikke med utbytte kan begynne rett i de vanlige norskklassene. I samsvar med intensjonene i traktatutkast fra Europarådet om full likestilling mellom den utenlandske arbeidstaker og hans medfølgende familie når det gjelder sosiale og andre tilpassingstiltak fra vertslandets side, foreslås undervisningstilbudet utvidet til også å omfatte arbeidstakernes ektefelle og barn i Norge. Ut fra tilpassingsomsyn mener utvalget at ordningen også bør omfatte arbeidstakere som er norske statsborgere, men som ikke snakker norsk. Eksempelvis nevnes en del nordmenn som er født og oppvokst i utlandet, men som har norsk statsborgerskap og som kommer til Norge for å arbeide i kortere eller lengre tid. Det anføres at dette kan være et incitament til at de slår seg ned her i landet. Videre går utvalget inn for at ordningen også gjøres gjeldende for utlendinger som er arbeidssøkende, men midlertidig uten arbeid. Folkeuniversitetets forslag om at også andre grupper av utlendinger, f. eks. studenter og pensjonister, burde tilbys gratis undervisning, foreslås vurdert av Kirke- og undervisningsdepartementet.

Om samfunnsundervisningen uttaler utvalget bl. a.:

«Samtidig med at en utenlandsk arbeidstaker kommer til Norge vil han foruten språkundervisning også trenge en elementær innføring i norske samfunnsforhold og norske skikker og vaner, for lettere å finne seg til rette og forstå litt av sitt nye miljø. At ønske om slik orientering er til stede blant de utenlandske arbeidstakerne bekreftes også av undervisningsinstitusjonene.

Denne innføringen bør skje så snart som mulig, og på vedkommendes eget språk.

Det er derfor bare i meget liten grad mulig å gi slik undervisning som en del av den grunnleggende språkundervisningen, idet språkundervisningen som regel gis av lærere som ikke snakker deltakernes språk, mens deltakerne på sin side praktisk talt er uten norskkunnskaper. I en uttalelse fra Folkeuniversitetet anføres det dessuten at det ville gå ut over språkundervisningen om samfunnsundervisning av noe særlig omfang skulle koples inn som en integrert del på begynnerstadiet. Derimot vil en slik undervisning på norsk naturlig komme inn i videregående norskkurs.

Både Folkeuniversitetet og Arbeidernes Opplysningsforbund har på den annen side en rekke ganger hatt egne samfunnsorienterende kurs for utlendinger på norsk og andre språk på programmet. På grunn av manglende oppslutning har det imidlertid enda (høsten 1972) ikke vært mulig å få noe slikt kurs i gang.

Utgangspunktet for tiltak på dette området må være at det i den første tiden etter at en utlending er kommet til Norge, er forholdsvis begrenset hva han kan antas å ha interesse og behov for å lære om norsk samfunnsliv på det teoretiske plan. En kombinert fremstilling av praktisk samfunnsorientering og informasjoner om den utenlandske arbeidstakers rettigheter og plikter i Norge, fremstilt på hans eget språk, vil etter utvalgets mening være velegnet i den forbindelse.

Senere vil samfunnsundervisningen kunne bli kombinert med språkundervisning på videregående trinn. Som en oppmuntring til den enkelte til å skaffe seg et visst kjennskap også til norske samfunnsforhold, foreslår utvalget at det i tillegg til de 200 timers gratis språkundervisning også tilbys 40 timers gratis samfunnsundervisning. Det nærmere opplegget for denne undervisningen forutsettes utarbeidet av undervisningsinstitusjonene i nødvendig samarbeid med Kirke- og undervisningsdepartementet.»

Arbeidernes Opplysningsforbund har i en uttalelse om utredningen pekt på følgende:

«Det er av avgjørende betydning at utenlandske arbeidstakere får et tilbud om norskundervisning. Utvalget har for denne undervisningen foreslått at det tilrettelegges et opplegg på 200 timers varighet i språk og 40 timer i samfunnsorientering. Vi vil anmode om at disse to områdene ikke ses isolert, men at man går inn for et opplegg hvor både samfunnsundervisningen og språkundervisningen er integrert i hverandre. Vi vil derfor anmode om at man i det endelige forslag går inn for

at tilbudet overfor innvandrere skal være 240 timers samfunnsorientert språkundervisning.

Denne språkundervisningen bør i likhet med den svenske ordningen legges til betalt arbeidstid. Hvordan opplegget konkret skal legges til rette på den enkelte arbeidsplass må være et forhandlingsspørsmål mellom arbeidsgiver og lokal fagforening.

I disse forhandlingene må det også klarlegges hvem som skal stå for undervisningen. Arbeidernes Opplysningsforbund mener her at opplysningsorganisasjonene bør være de som står ansvarlig for å gjennomføre opplegget.

AOF vil forøvrig sterkt understreke nødvendigheten av opplæringstilbud til andre enn de som er arbeidstakere. Grupper som hjemmeværende familiemedlemmer, pensjonister, norske statsborgere som ikke snakker norsk og eventuelt andre grupper må kunne komme inn under ordningen med gratis språkundervisning.

Vi er enige med utvalget i at den statlige administrasjonen av denne undervisningen legges til Kirke- og Undervisningsdepartementet.»

Kirke- og undervisningsdepartementet mener at grunnleggende tilpassingsundervisning i norsk og samfunnskunnskap bør tilbys vederlagsfritt til utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer. Andre grupper som har behov for slik undervisning bør få adgang til å delta på like fot med utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer når dette ikke medfører økte driftsutgifter ved de enkelte kurs. Undervisningstimetallet bør søkes tilpasset det aktuelle behov, men avgrenses til maksimalt 240 timers gratis undervisning for den enkelte deltaker. En del av timene forutsettes nyttet til samfunnsundervisning slik AOF gjør framlegg om. Departementet anser det for hensiktsmessig å nytte alternative undervisningsformer ut fra en vurdering av deltakernes situasjon. Eksempelvis kan nevnes intensivkurs, d. v. s. sterkt konsentrerte dagkurs over korte perioder, dagkurs for skiftarbeidere, kortere, trinnvise kveldskurs gruppert etter utdanningsbakgrunn og nivå. Studerende bør kunne vises til den etablerte grunnleggende og supplerende norskundervisning for immatrikulerte studenter ved Universitetet i Oslo.

Alternative rammeplaner og retningslinjer for undervisningen bør utarbeides av Kirke- og undervisningsdepartementet i samråd med undervisningsinstitusjonene. Det bør settes som vilkår at det er minst 8 deltakere i hver klasse. I særskilte tilfelle bør departementet kunne dispensere fra dette krav.

e) Finansieringsordning og administrasjon.

Danielsen-utvalget har sterkt understrekt betydningen av en forenklet tilskottsordning og pekt på uheldige følger av at det skal innbetales kursavgift med etterfølgende tungvint refusjonsordning. Utvalget mener det er grunn til å overveie følgende forslag fra Studentersamfundets Fri Undervisning i Oslo:

«I. Den enkelte kursdeltaker innbetaler ikke på forhånd noe kursgebyr.

II. Undervisningsinstitusjonene sender på vanlig måte klasselister med søknad om støtte til Kirke- og undervisningsdepartementet. Slik støtte gis i dag etter nærmere regler til delvis dekning av administrasjons- og lærerutgifter. Søknaden bør utvides for disse spesielle klassene til å gjelde full dekning av slike utgifter etter satser som det oppnås enighet om mellom institusjonene og Kirke- og undervisningsdepartementet. Det forutsettes at departementet som nå fører kontroll med undervisningsopplegg, lærebøker etc.

III. Da Kirke- og undervisningsdepartementet ikke setter som betingelse for støtte til kursene at den enkelte deltakers fremmøte er minst 75 pst., frafalles dette krav i forbindelse med den eventuelle nye ordning.

IV. Undervisningsinstitusjonene holdes utenfor det eventuelt nødvendige mellomregnskap mellom Kirke- og undervisningsdepartementet og andre statsinstitusjoner.»

Utvalget finner den nåværende utgifts- og ansvarsfordeling mellom Kirke- og undervisningsdepartementet og arbeidsmarkedsmyndighetene uheldig. Det foreslås at all kursvirksomhet i norsk for de forskjellige grupper av utlendinger finansieres over Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett. Videre foreslår utvalget at bedrifter forpliktes til å tilby språkkurs for eventuelt kollektivt overførte utenlandske arbeidstakere umiddelbart etter ankomsten til Norge og at eventuelle kurs som faller utenfor refusjonsordningen, må finansieres av bedriftene, slik at kursene tilbys arbeidstakerne gratis.

Kirke- og undervisningsdepartementet er enig i at tilskotts- og refusjonsordningen bør legges om og forenkles med sikte på direkte refusjon til kursarrangørene. I Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett for 1974 er det bl. a. under kapittel 295, Voksenopplæring, post 61, Særskilt voksenopplæring, regnet med midler til undervisning av utenlandske arbeidstakeres familiemedlemmer. Ved overføring av midler fra denne post sammen med midler fra folketrygden til en ny post, «Grunnleggende undervisning i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere» regner en med at kursarrangørene kan få utgiftene til innvandrerundervisning refundert direkte gjennom vedkommende kommunekasserer. I samsvar med Danielsen-utvalgets forslag vil den sentrale administrasjon av innvandrerundervisning, herunder budsjettering, tilskott m. v. bli samlet i Kirke- og undervisningsdepartementet.

For å oppnå en desentralisert saksbehandling tar en sikte på at kommunene skal forestå den praktiske administrasjon, men med adgang for opplysningsorganisasjoner og andre godkjente institusjoner med kvalifisert ledelse til å forestå slik undervisning — gjennomføre den — og etter fastsatte regler få dekket driftsutgiftene slik at undervisningen blir gratis for deltakerne. Tilskottsregler og retningslinjer fastsettes av Kirke- og undervisningsdepartementet.

f) Bedriftens ansvar.

Som nevnt foran har Danielsen-utvalget gjort framlegg om at bedriftene skal ha plikt til å tilby språkkurs for gruppevis rekrutterte utenlandske arbeidstakere, mens det ikke har gjort noe slikt framlegg når det gjelder andre utenlandske arbeidstakere.

Fremmedarbeiderforeningen og Arbeidernes Opplysningsforbund har imidlertid foreslått at språkundervisning for utenlandske arbeidstakere legges til betalt arbeidstid.

Kommunal- og arbeidsdepartementet peker på at dette spørsmålet ikke er utredet og at øvrige interesserte parter ikke har hatt høve til å uttale seg om det. Departementet er derfor ikke innstilt på å fremme noe forslag i denne retning på det nåværende tidspunkt. En vil imidlertid holde seg orientert om hvordan de foreslåtte utvidelser av språkopplæringsordningen virker, og eventuelt komme tilbake til spørsmålet. For øvrig viser en til det som er sagt under pkt. II E. 5.

Bedrifter som sysselsetter utenlandske arbeidstakere bør holde seg orientert om opplæringsordningen og informere disse om denne. Videre må bedriftene legge forholdene til rette for at utlendingene kan delta i opplæringen, f. eks. ved å tilpasse arbeidstida.

g) Andre tiltak.

Utvalget peker på at en brevskole har reist spørsmål om flere undervisnings- og opplysningsorganisasjoner enn de to som hittil har hatt ansvar for gjennomføring av norskundervisning for utlendinger, burde trekkes inn i dette arbeidet.

Departementet har ikke prinsipielle innvendinger mot at brevskoler, opplysningsorganisasjoner og andre instanser nyttes ved gjennomføring av slike kurs. Men da denne undervisning er spesiell og krever utstrakt faglig ekspertise og erfaring, kan man neppe uten videre gå ut fra at offentlige skoler, opplysningsorganisasjoner eller andre instanser, som primært er innsiktet mot andre oppgaver vanligvis har den nødvendige kompetanse på dette felt. Det lokale skolestyre må derfor i det enkelte tilfelle ta stilling til hvem som skal kunne stå ansvarlig for selve gjennomføringen av undervisningen. For brevskoler som måtte ønske å engasjere seg i brevundervisning, evt. kombinert med lokal støtteundervisning, foreligger mulighet for godkjenning av slike opplegg som for andre brevkurs.

Undervisning i radio og fjernsyn antas å ha mindre interesse på begynnertrinnet for så små målgrupper. Kirke- og undervisningsdepartementet vil imidlertid anmode NRK om å vurdere spørsmålet om et norskkurs som utelukkende er basert på norsk språk helt fra begynnertrinnet med sikte på et kurstilbud for alle ikke-norsk-talende. Supplerende og videregående språk- og samfunnsundervisning gjennom multimediaopplegg er trolig mer hensiktsmessig.

Kirke- og undervisningsdepartementet er enig i Fremmedarbeiderforeningens forslag om spesielle kurs for lærere som skal undervise utlendinger. Slike lærerkurs vil kunne bidra til effektivisering og utvikling av undervisningen i norsk som fremmedspråk og alfabetiseringsundervisningen. Spørsmål om bevilgninger til slike lærerkurs kan tas opp gjennom skoledirektørene eller direkte til Statens lærerkurs i Kirke- og undervisningsdepartementet innen 1. september for kurs som er planlagt for det etterfølgende år.

Etter departementets oppfatning er det av stor betydning å utvikle egnede læremidler for undervisning i norsk som fremmedspråk og for samfunnsorientering for utlendinger. Dette er spørsmål som Kirke- og undervisningsdepartementet og de sakkyndige undervisningsråd vil arbeide videre med. Studentersamfundets Fri Undervisning i Oslo har på eget forlag utgitt lærebøker i norsk for utlendinger og har drevet undervisning i språklaboratorier.

Universitetet i Oslo har i forbindelse med undervisning i norsk for utenlandske studenter bl.a. ved Den internasjonale sommerskolen, høstet verdifulle erfaringer. Departementet mener at man på grunnlag av foreliggende materiale og erfaringer bør søke å videreutvikle undervisningsmateriell for de forskjellige grupper man vil stå overfor i denne undervisningen. Det antas at man etter avtale med Skolöverstyrelsen i Sverige vil kunne gjøre nytte av lærebøker, plansjer og diasserier som man der har utarbeidet. Spørsmålet har vært drøftet på nordiske konferanser om undervisning av sigøynere.

En vil ellers understreke at det er undervisningsutgiftene det tas sikte på å dekke over statsbudsjettet innenfor den skisserte tilskottsordningen. Spørsmål om eventuell dekning av utgifter til reise for deltakerne og evt. andre utgifter deltakerne

måtte ha i forbindelse med undervisningen, vil måtte vurderes særskilt.

3. Yrkesopplæring for voksne.

Om utenlandske arbeidstakeres muligheter for å delta i yrkesopplæring for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken, uttaler Danielsen-utvalget:

«I Norge er det ikke fastsatt spesielle opptaksregler for utlendinger på yrkesopplæringskursene for voksne. Følgende regler har imidlertid vært innarbeidet i praksis:

— Spørsmålet om opptak blir vurdert i det enkelte tilfelle. Opptak kan skje hvis vedkommende har tilknytning til Norge eller til norsk nærings/arbeidsliv. Med tilknytning til Norge har en eksempelvis ment at vedkommende er forlovet/gift med norsk borger og at det er sannsynlig at vedkommende vil ta bopel i landet. Med tilknytning til norsk nærings/arbeidsliv har en ment at vedkommende må ha arbeidet i landet eller på norsk båt en viss tid (ca. ett år) og at det er sannsynlig at arbeidet i landet vil fortsette etter kurset. Det er således ansett som avgjørende at opplæringen kommer norsk næringsliv til gode.

— Et generelt krav er at vedkommende har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne følge undervisningen. Rene språkkurs har vært ansett å falle utenfor yrkesopplæringen for voksne.»

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering, og vil understreke at yrkesopplæringskurs for voksne som ledd i arbeidsmarkedspolitikken av praktiske grunner må legges opp for deltakere som behersker norsk.

Gjennom forslaget om utvidet gratis grunnleggende norskundervisning for utlendinger, mener departementet at disse sikres et startgrunnlag som kan gjøre det mulig for dem som ønsker det etter hvert å gjøre seg nytte av alle tilgjengelige voksenopplæringstilbud, herunder yrkesopplæringen for voksne.

I 1972 har det som ekstraordinære tiltak vært arrangert to kurs spesielt for arbeidssøkende utenlandske arbeidstakere som har oppholdt seg i landet. Disse kurs ble holdt på engelsk. Hensikten var å gjøre deltakerne bedre kvalifisert for plassering i arbeidslivet. I spesielle situasjoner kan det tenkes at slike kurs kan arrangeres også i framtida. Hovedmønsteret for yrkesopplæringen for utlendinger må imidlertid som nevnt være at utlendingene først skaffer seg et brukbart kjennskap til norsk og deretter deltar i de ordinære yrkesopplæringskurs.

Om opplæring i Norge av grupper av arbeidstakere fra utviklingsland uttaler utvalget bl.a. (side 68):

«Prinsipielt stiller utvalget seg positivt til tanken om et samarbeid med et eller flere utviklingsland med sikte på å gi arbeidskraft fra slike land en hensiktsmessig opplæring. Men det reiser seg tvil om hvordan dette skal gjennomføres i praksis.

Det synes etter de erfaringer som er gjort, i et hvert fall i Vest-Europa, som om både enkeltpersoner og grupper av personer som reiser ut og får opplæring som oftest enten ikke nyttiggjør seg opplæringen i hjemlandet eller ikke reiser tilbake i det hele tatt.

. . . . . .

. . . . . .

På bakgrunn av de erfaringer en har på dette område stiller utvalget seg skeptisk til fordelene av å drive slik opplæring i Norge. Det ville i første omgang kreve at de som ble tatt ut forpliktet seg til å reise tilbake etter endt opplæring, noe som kan gi seg uheldige utslag. Det ville også kreve en nøye vurdering av den enkeltes forutsetninger for å nyttiggjøre seg opplæringen.»

Remissinstansene har ikke uttalt seg om spørsmålet.

Kirke- og undervisningsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet er klar over de forhold som Danielsen-utvalget har pekt på. Kirke- og undervisningsdepartementet vil imidlertid likevel, i samråd med Kommunal- og arbeidsdepartementet og Direktoratet for utviklingshjelp, vurdere nærmere mulighetene for å tilby yrkesopplæringskurs for grupper av utlendinger. Disse tilbud bør i tilfelle først og fremst ha utgangspunkt i innvandrernes eget behov for og ønske om praktisk yrkesopplæring, uavhengig av deres tilpassing til det norske arbeidsmarked, og med det klare formål at de gjennom slik yrkesopplæring kan bli i stand til å yte et bidrag til sitt lands utvikling når de vender tilbake til heimlandet. Slik yrkesopplæring bør tilpasses de ulike utviklingslands produksjonsliv og baseres på de eksisterende teknologiske forutsetninger.

4. Kostnadsoverslag for opplæringstiltak.

Styrkingstiltak for undervisning av fremmedspråklige elever i opplæringspliktig alder forutsettes dekket innenfor den ordinære bevilgning til grunnskolen, kap. 230, i tilfelle med noen forhøyelse av bevilgningsforslaget på grunn av økt timetallforbruk som følge av slike tiltak. Det er imidlertid vanskelig å ha oversikt over størrelsen av en slik eventuell utgiftsøkning.

På Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett har det under kap. 238, Andre formål som gjelder allmenndannende skoler, vært bevilget midler bl.a. til styrkingstiltak i språkblandingsdistrikter, utgivelse av lærebøker på samisk m.v. Med sikte på undervisning av innvandrere vil en vurdere muligheten for at bevilgningen kan gis et videre siktemål og utvides til å omfatte læremidler til fremmedspråklige i sin alminnelighet. An-

slagsvis regner en med kr. 150 000 til læremiddelutvikling første året.

Det er ikke foreslått styrkingstiltak på det nåværende tidspunkt for fremmedspråklige elever i videregående skoler. Om dette skulle vise seg nødvendig, vil en vurdere nærmere en eventuell heving av bevilgningene.

Når det gjelder språk- og samfunnsundervisning for voksne regner Danielsen-utvalget med mellom 1 700 og 2 000 refusjonsberettigede deltakere i 1973 etter gjeldende ordning og en samlet utgift på mellom 250 000 og 350 000 kroner. Tar man med i ordningen de andre grupper utlendinger, er statens utgifter til kursgebyr beregnet til mellom 0,5 og 1 mill. kroner årlig. Den tilskottsordningen som er skissert foran er basert på de totale undervisningsutgifter til kurs for de grupper som omfattes av forslaget. Dette innebærer at utgiftsanslaget må heves betraktelig, og det må antas at utgiftene vil komme opp i mellom 1,5 og 2 mill. kroner på årsbasis.

Kirke- og undervisningsdepartementet tar sikte på at de merutgifter for staten som de foreslåtte tiltak innebærer, innarbeides i statsbudsjettet i forbindelse med den årlige budsjettbehandling.

Kostnadene ved yrkesopplæring for voksne utlendinger vil bli dekket over de ordinære bevilgninger på Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett.

D. Økonomisk støtte til videregående utdanning.

Gjeldende bestemmelser om tildeling av stipend og lån til ungdom i videregående utdanning er gitt med heimel i lov av 19. juni 1969 nr. 49 Om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning.

Med videregående utdanning forstås i denne forbindelse utdanning etter avsluttet obligatorisk grunnskole.

For tildeling av stipend er det et vilkår at utdanningen har en varighet på minst et halvt undervisningsår (3½ mnd.). For tildeling av lån er det et vilkår at utdanningen varer minst et helt undervisningsår (7 mnd.).

Ved tildeling av stipend og lån blir det lagt vekt på vedkommende elevs/students alder og utdanningens art.

De viktigste stipendordninger kan i korthet skisseres slik:

Borteboerstipend kan tildeles ugifte elever/studenter som må bo borte fra foreldrehjemmet og til visse grupper av gifte elever/studenter og blir tildelt uavhengig av foreldrenes økonomi.

Behovsprøvd stipend kan tildeles elever/studenter under 20 år og blir tildelt avhengig av økonomien til foreldrene, vedkommende elevs/students egen økonomi samt til økonomien til eventuelle ektefelle.

Behovsprøvd stipend kan også tildeles elever/studenter som har fylt 20 år når de forsørger ektefelle og minst to barn. Også dette stipend blir tildelt avhengig av økonomien til foreldrene, vedkommende elevs/students egen økonomi samt til økonomien til eventuell ektefelle.

Grunnstipend kan tildeles elever/studenter fra og med det kalenderår vedkommende elev/student fyller 20 år til og med det kalenderår vedkommende elev/student fyller 30 år, og blir tildelt avhengig av vedkommende elevs/students egen økonomi samt til økonomien til eventuell ektefelle.

Videre kan gjeldende låneordning i korthet skisseres slik:

Lån kan tildeles søkere som har fylt 17 år.

Enkelte skoleslag er holdt utenfor låneordningen.

For elever i 2. og 3. klasse av gymnas, 2. klasse av kombinert grunnkurs og visse former for elever i elementær yrkesutdanning blir lån gitt med redusert beløp.

Ved tildeling av lån blir det alltid tatt omsyn til vedkommende elevs/students egen økonomi samt til økonomien til eventuell ektefelle.

For elever/studenter under 20 år blir det tatt omsyn til foreldrenes økonomi. For elever/studenter som har fylt 20 år blir lån tildelt uavhengig av foreldrenes økonomi.

Stipend- og låneordningene er i prinsippet begrenset til norske statsborgere.

Unntak kan imidlertid gjøres for ikke-norske statsborgere som har søkt til Norge av politiske årsaker og har fått tillatelse til å bo i Norge for lengre tid.

Etter nærmere prøving kan det etter gjeldende regler også gjøres unntak for andre utenlandske statsborgere som har fått varig tilknytning til Norge og som tar sikte på å nytte utdanningen i Norge. Det blir i denne forbindelse tatt omsyn til om vedkommende elev/student har hatt fast arbeid i Norge, om han er gift med norsk statsborger o.l. Det er videre et vilkår at de ikke har rett til støtte fra heimlandet.

Utenlandske statsborgere som kommer til Norge utelukkende i den hensikt å utdanne seg faller utenfor stipend- og låneordningene.

For nordiske statsborgere blir det for tiden utarbeidet felles nordiske regler som i størst mulig grad skal sikre den enkelte elev/student støtte enten fra heimlandet eller studielandet.

Kirke- og undervisningsdepartementet antar at nåværende regler og praksis m.h.t. hvil-

ke grupper av utenlandske statsborgere som bør komme inn under gjeldende norske stipend- og låneordninger i hovedtrekk også bør følges i framtida. I likhet med stipend- og lånesystemet for øvrig vil også gjeldende regler og praksis for tildeling av støtte til utenlandske statsborgere bli holdt under stadig observasjon med sikte på forbedringer eller på å rette mulige skjevheter.

E. Kulturelle spørsmål.

1. Innledning.

Det følger naturlig av mandatet at Danielsenutvalget i sin utredning har konsentrert seg om en vurdering av de spørsmål som i forbindelse med innvandrerne knytter seg til arbeidskraftbehovet, fremmedlovgivningen, sosial-, skatte- og boligforhold m.v. Utvalgets forslag som gjelder undervisning og rettleiing synes f.eks. således å ha sitt utspring først og fremst i en vurdering av innvandrerne som arbeidstakere. Kulturelle spørsmål er derfor i liten utstrekning berørt.

Det vil i denne sammenhengen være naturlig å se begrepet kulturelle tiltak i en noe videre betydning enn den man hittil har nyttet i kulturpolitisk sammenheng. I det etterfølgende vil en derfor også bl.a. behandle konfesjonelle spørsmål, kringkasting, presse og andre informasjonstiltak.

2. Konfesjonelle spørsmål.

Departementet vil peke på at etter de oppgaver som foreligger om innvandrernes statsborgerskap, representerer innvandrerne en rekke ulike konfesjoner, også ikke-kristne religioner. Enkelte konfesjoner er representert i Norge som registrerte trossamfunn. Et flertall av innvandrerne vil trolig sokne til disse samfunn. Andre innvandrere, f.eks. den relativt betydelige gruppe som tilhører Islam (muhammedanerne), utgjør ennå ikke noe formelt organisert trossamfunn.

Etter gjeldende lovgivning har enhver rett til fritt å utøve sin religion, alene og sammen med andre, og til å danne trossamfunn, når rett og sømmelighet ikke krenkes, jfr. Grunnlovens § 2 og lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna § 1. Det følger herav at retten til å danne trossamfunn tilkommer «enhver», og altså ikke bare tilhengere av kristne religioner.

Et trossamfunn kan la seg registrere hos fylkesmannen etter reglene i loven av 1969 §§ 13 og 14. Trossamfunnet får da rett til tilskott fra stat og kommune til religiøse formål (lovens § 19) og til tilskott fra kommunen til religionsundervisning (lovens § 20).

For hvert medlem utgjorde det gjennomsnittlige tilskott til registrerte trossamfunn i 1973 fra staten ca. kr. 16,50 og fra kommunene fra ca. kr. 20 til ca. kr. 40.

Innvandrere som slutter seg til et allerede registrert trossamfunn vil således gjennom sitt samfunn straks kunne nyte godt av den nevnte tilskottsordning. Tilhengere av ikkeregistrerte trossamfunn, herunder som nevnt også ikke-kristne religioner, vil i tilfelle kunne få sitt samfunn registrert etter bestemmelsene i ovennevnte lov og etter Forskrifter om trossamfunn, fastsatt av Justisdepartementet i henhold til nevnte lov, jfr. kongelig resolusjon av 10. oktober 1969, pkt. 2.

Det f o r m e l l e grunnlag for en fri religionsutøvelse for alle grupper innvandrere er med andre ord til stede i vårt land. En skal imidlertid være klar over at for enkelte grupper eksisterer det en meget sterk sammenheng mellom konfesjon og adferd i dagliglivet, som vi i vårt relativt sekulære samfunn kan ha vanskelig for å forstå og tolerere. I virkeligheten er problemet stort for den enkelte innvandrer som har forlatt familie, heimland og trosfeller for å søke arbeid i vårt land.

Konkret er antakelig de praktiske problemer størst for den relativt store gruppe muhammedanere. I denne konfesjons kultus inngår f.eks. fem daglige bønnetider, en ukentlig høytid fredag ettermiddag, to årlige religiøse festdager, som er bevegelige i forhold til kalenderåret, og som ikke faller sammen med våre helligdager. Videre har konfesjonen særegent vigselsrituale og begravelsesrituale. Disse forhold understreker sterkt behovet for et gudshus, en moské, for denne innvandrergruppe.

Et arbeid i innvandrernes egen regi med innsamling av midler, og for å få stilt tomt til disposisjon, er i gang i Oslo. Departementet vil understreke det verdifulle i innvandrernes eget engasjement i dette vanskelige spørsmål, et engasjement og en innsats som det offentlige bør støtte opp om. Et alternativ til en moské, som kunne være av betydning for flere konfesjoner, kunne være lokaler med et interiør i sakral stil, men nøytralt i forhold til konfesjonene, — slik man kan finne det i enkelte land hvor mennesker fra mange konfesjoner møtes, f.eks. i de internasjonale lufthavner, ved sete for internasjonale organisasjoner m.v.

Også på det rent praktiske plan melder konflikten seg mellom vårt samfunn og muhammedanernes konfesjon. Særlig melder vanskene seg i spørsmålet om ernæring, hvor den enkelte muhammedaner ikke bare har andre kostholdsvaner enn nordmenn, men hvor han på konfesjonelt grunnlag er avskåret f.eks. fra all mat som inneholder svinekjøtt, og hvor annet kjøtt må være slaktet under iakt-

takelse av bestemte rituelle regler. Også på dette punkt har innvandrerne selv søkt i noen grad å minske problemene.

Selv om innvandrerne i vårt land dreier seg om relativt beskjedne grupper står vi i forholdet til de fremmede konfesjoner overfor viktige etiske og kulturelle spørsmål i videste forstand. Det er ingen grunn til å legge skjul på at vi her har med problemer å gjøre som representerer en sterk utfordring til vår toleranse og åpenhet overfor mennesker.

En viser for øvrig til omtalen av spørsmålet om en bevilgning til tiltak for utlendinger i kap. VII, avsnitt H.

3. NRK og innvandrerne.

Forholdet NRK — innvandrerne gjelder på den ene side de tjenester NRK kan yte ved sendinger som spesielt sikter på denne gruppen ved f.eks. egne nyhets- og aktueltsendinger og opplæringsprogram, og på den annen side programopplegg som kan ta opp spørsmål som gir nordmenn økt kunnskap om og innsikt i innvandrernes situasjon i det norske samfunn. Til dette kommer programmer som henter sitt innhold fra kulturer som innvandrerne representerer, og hvor de selv eventuelt kan medvirke.

Danielsen-utvalget har bedt Kirke- og undervisningsdepartementet spesielt vurdere om det bør settes i gang norsk opplæring i NRK.

Videre har utvalget foreslått at nyhetstjenesten for turister om sommeren blir utvidet til å gjelde hele året, eventuelt med en endring i sendetiden og en innskrenkning i antall språk, med henvisning til at en slik omlegging burde være en hjelp ved nyhets- og informasjonsformidling til utenlandske arbeidstakere i Norge.

Utredningen har vært lagt fram for NRK, som i brev av 20. desember 1973 uttaler:

«Den turisttjeneste som Norsk rikskringkasting har i to sommermåneder, medfører direkte utgifter på ca. kr. 50 000. I tillegg kommer at sendingene belaster Dagsnyttavdelingens stab sterkt, selv om det naturligvis også er knyttet utlendinger til denne tjenesten.

Med bare én programkanal til disposisjon må det etter Norsk rikskringkastings mening stilles det krav at de målgrupper man tar sikte på, ikke må være for små. Dette vil gjelde både spørsmålet om nyhetstjeneste og språkopplæring.

For enkelte distrikter der konsentrasjonen av utenlandsk arbeidskraft er stor, kan muligens nyhetssendinger sendt ut lokalt komme på tale.

De forslag som er tatt opp i utredningen, reiser en del vanskelige avveiningsspørsmål, men vi er villig til å delta i drøftinger med sikte på en avklaring av de oppgaver Norsk rikskringkasting vil kunne bidra til å løse i forhold til utenlandsk arbeidskraft i Norge.»

Kirke- og undervisningsdepartementet antar at opplæring i norsk for innvandrere mest hensiktsmessig kan skje ved kurs som spesielt sikter mot denne gruppen, og at det derfor ikke vil være hensiktsmessig å nytte radio eller fjernsyn ved elementær opplæring i norsk og innføring i norske samfunnsforhold.

En viser for øvrig til det som er sagt under avsnitt C pkt. 2.

Kirke- og undervisningsdepartementet vil imidlertid be NRK være oppmerksom på om allerede eksisterende sendinger på fremmede språk (nyhetssendingene for utlendinger om sommeren og sendinger over kortbølgen til utlandet) kan utformes og organiseres slik at de også kan dekke informasjonsbehov blant innvandrere. Spørsmålet bør også vurderes på nordisk basis.

Når det gjelder program som sikter på å gi informasjon om innvandrernes situasjon, vil dette være et ansvar for den ordinære programredaksjon. Her vil det være naturlig med et samarbeid mellom og et initiativ fra de myndigheter som behandler utlendingsspørsmål og fremmedarbeiderforeningen.

4. Presse.

Det er viktig at det gjennom pressen blir gitt informasjoner til utlendinger. Det er imidlertid neppe realistisk å regne med at det vil bli gitt ut noe større antall aviser og blad for denne gruppe. Fremmedarbeiderforeningen utgir i dag et lite blad «Fremmedarbeideren» på seks språk. Det utgis dessuten en privateid avis for pakistanske fremmedarbeidere. Departementet vil overveie støtte til et informasjonsorgan, og regner med at dette spørsmålet vil bli drøftet med Fremmedarbeiderforeningen med sikte på å finne fram til en hensiktsmessig ordning.

Informasjon i sammenheng med innvandrere ses oftest som et spørsmål om nyheter, meldinger m.v. til disse gruppene. Viktigere er kanskje den oppgave norsk presse har til å gi informasjon til hele den norske befolkning om enkelte fremmedarbeidergruppers kulturelle og religiøse bakgrunn. Departementet vil gjerne understreke det ansvar pressen her har. Mange unødvendige misforståelser kan unngås om informasjonsarbeidet overfor norsk opinion ivaretas på en skikkelig måte.

For enkelte innvandrergrupper vil spørsmålet om kontakt med pressen — gjennom aviser og blader — i landet de kommer fra, være av stor betydning. Dette spørsmålet er berørt i avsnittet om bibliotek nedenfor.

5. Andre kulturelle tiltak.

I en tid da ord som kulturelt demokrati, desentralisering, egenaktivitet og kulturell toleranse er stikkord i kulturdebatten, er det viktig å slå fast at alle landets innbyggere skal ha samme rett til og samme muligheter for kulturell utfoldelse og opplevelse. Departementet vil her vise til St.meld. nr. 8 for 1973—74 Om organisering og finansiering av kulturarbeid, og til den tilleggsmelding som senere er lagt fram om disse spørsmål. Innvandrergruppene bør sikres de samme muligheter for støtte til kulturtiltak som landets øvrige befolkning. I praksis vil dette spørsmål måtte løses i samarbeid mellom innvandrergruppene og de kommuner hvor slike grupper finnes.

Av spesielle tiltak vil departementet særlig peke på bibliotekenes plass. Utredningen har vært lagt fram for Statens bibliotektilsyn, som i sin uttalelse bl.a. sier:

«Folkebibliotekene har på det nåværende tidspunkt ingen tilbud for utenlandske arbeidstakere som ikke behersker et av verdensspråkene. Og selv for disse kan tilbudet være dårlig utenfor de større byene. Pr. 1.10. 1973 var det ca. 14 000 utlendinger i Norge som ikke hadde et nordisk språk, engelsk, fransk eller tysk som morsmål. Universitetsbibliotekene har bøker på en rekke språk, men de er til forskningsbruk og lånes kun ut til dette.

Det er i Oslo vi finner det største antall utenlandske arbeidstakere. Deichmanske bibliotek hadde ønsket å komme igang med innkjøp av litteratur til disse grupper snarest mulig, men bokbudsjettet for 1974 er dessverre blitt vesentlig beskåret. Det synes naturlig at vi her i landet satser på å få bygget opp en sentral samling litteratur for de utenlandske arbeidstakerne i likhet med Danmark, og at Deichmanske bibliotek som det er meningen å bygge ut til en oversentral for fylkesbibliotekene, blir tillagt denne oppgaven. Det synes rimelig at samlingen bygges opp og drives ved hjelp av statlige midler og Statens bibliotektilsyn vil fremme forslag om en bevilgning over det statlige bibliotekbudsjett til formålet. Det bør utarbeides boklister over samlingen som de lokale bibliotek kan foreta sine bestillinger ut fra. Aviser, deriblant «Fremmedarbeideren», tidsskrifter og media for språkopplæring bør finnes i de enkelte folkebibliotek på steder med fremmedarbeidere.

Ved oppbyggingen av en sentral samling bør det legges vekt på at utlendingenes egen nasjonale litteratur blir rikt representert. Den bør også inneholde litteratur for barn slik at de lettere beholder sitt hjemlands kultur og får trening i å lese sitt eget skriftspråk.

Danielsen-utvalget peker på det behov for informasjon de utenlandske arbeidstakerne som kommer til Norge har. Språkundervisning og undervisning i samfunnsorientering skal være gratis, og det bør dessuten utarbeides brosjyrer med informasjon om ulike sider ved vårt samfunnsliv. Folkebibliotekene vil, om deres service blir utbygget som nevnt ovenfor, bety en viktig informasjonskilde. Det vil være viktig at de forskjellige organer informerer hverandre om de tilbud de kan gi. I brosjyrene som utarbeides bør bibliotekenes tilbud komme med, og bibliotekene bør bl.a. ved å legge fram brosjyrer, kunne orientere om de forskjellige tilbud vi har til våre utenlandske arbeidstakere.»

Kirke- og undervisningsdepartementet regner med at kostnadene ved de tiltak Bibliotektilsynet foreslår, bør kunne dekkes innenfor de ordinære tilskott til bibliotekvirksomhet.

For øvrig viser en til omtalen av spørsmålet om bevilgning til tiltak for utlendinger i kap. VII, avsnitt H.

6. Oppsummering.

Departementet ser det som overmåte viktig at de opplæringstilbud og kulturtilbud som gis innvandrere, ikke bare er rettet mot arbeidssituasjonen. Innvandrerne må, enten de har til hensikt å slå seg til her eller de bare blir her for kortere tid, gis meningsfylte tilbud som tar sikte på hele deres livssituasjon. Samfunnet har en klar plikt til å legge forholdene til rette også for den gruppen av landsmenn som innvandrerne representerer.

Departementet ønsker også å streke under at en i tiden som kommer, bør legge vekt på informasjon o m og f r a innvandrerne. Slik informasjon vil kunne gi verdifulle muligheter for kontakt med og forståelse av kulturer som til dels er meget forskjellige fra vår egen. På denne måten vil vi kunne få en kulturell «utveksling» innenfor landets grenser, og det er en mulighet som bør tas omhyggelig vare på.

V. Sosiale spørsmål.

A. De sosiale organers ansvar overfor utlendinger.

Ifølge lov om sosial omsorg § 8 skal det kommunale sosialstyre samordne det sosiale arbeid i kommunen og ta initiativ til tiltak som kan styrke det sosiale vern for kommunens innbyggere. Dette gjelder alle innbyggere uansett nasjonalitet. De kommunale sosiale organer har således prinsipielt samme ansvar overfor utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge som overfor landets egne innbyggere. Utenlandske statsborgere har de samme rettigheter etter lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 og etter lov om forskuttering

av oppfostringsbidrag av 26. april 1967. Den tidligere bestemmelse i sistnevnte lov om at minst en av foreldrene skulle være norsk statsborger eller utenlandsk flyktning ble opphevet i 1963. Det er videre uten betydning for retten til forskudd om bidragsavgjørelsen er fattet av, eller skulle vært fattet av, en annet stats myndighet. Både når det gjelder nordmenn og utlendinger er imidlertid reglen den at barnet må være bosatt i Norge. Også lov om barnevern av 17. juli 1953 og lov om edruskapsvern og edruskapsnemnder av 26. februar 1932 pålegger myndighetene det samme ansvar for utlendinger som oppholder seg i Norge som for nordmenn.

Det forutsettes at utlendinger gis hjelp på like linje med kommunens egne innbyggere. Kommunenes utgifter etter lov om sosial omsorg, barnevernloven og lov om forskuttering og oppfostringsbidrag blir dog refundert av staten, dersom hjelp er ytt i samsvar med Sosialdepartementets forskrifter, bl.a. om når forhåndssamtykke skal innhentes. Selv om forutsetningen er full likestilling mellom utlendinger og kommunens øvrige innbyggere, vil nok refusjonsbestemmelsene kunne føre til at utlendinger kan få noe bedre økonomisk hjelp i økonomisk svaktstillede kommuner.

Et unntak fra hovedreglen om full likestilling gjelder etter midlertidig lov av 17. desember 1971 om stønad til fraskilte og separerte forsørgere. Denne lov gjelder kun for norske statsborgere.

De fleste kommuner har også innført flere typer av frivillige sosiale ytelser, f.eks. hjelpeordninger for heimene kommunale tilleggs- eller særytelser til folketrygdens pensjoner m.v. Etter retningslinjer for de statsstøttede hjelpeordninger for heimene kan slik hjelp tilvises enhver heim uansett statsborgerskap. Det er ellers kommunene selv som bestemmer i hvilken utstrekning frivillige sosiale ytelser skal gis til utlendinger på like fot med nordmenn. Reglene er ulike i de enkelte kommuner.

De utlendinger som ikke er berettiget til stønad etter den midlertidige lov om stønad til fraskilte og separerte forsørgere, og de som ikke kommer inn under reglene for kommunale særytelser, vil være henvist til å søke stønad etter lov om sosial omsorg dersom de trenger hjelp. Etter denne lov kan imidlertid behovsprøvingen være noe strengere. Da departementet er oppmerksom på dette gis det vanligvis tilsagn om refusjon for sosialhjelp som også dekker de behov som ville vært dekket av kommunale særytelser, dersom vedkommende hadde vært norsk statsborger.

B. Hjelp etter lov om sosial omsorg.

Sosialhjelp ytes av de kommunale sosialstyrer, eventuelt av sosialkontorene i samsvar med delegert myndighet.

1. Økonomisk hjelp — underbringelse.

Den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv har k r a v på sosialhjelp. Hjelpen omfatter økonomiske hjelpetiltak, plassering i institusjon e.l. alt etter de behov som må dekkes. Selv om sosialstyret ikke plikter å yte hjelp har det i spesielle tilfelle allikevel a d g a n g til å gi hjelp for at vedkommende skal kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Sosialhjelp gis etter individuell behovsprøving. Både for nordmenn og utlendinger gjelder imidlertid den regel at hjelp ikke ytes for familiemedlemmer som ikke oppholder seg i Norge, selv om det foreligger forsørgelsesplikt. Sosialomsorgen skal «fange opp» de tilfelle der behovet ikke kan bli dekket gjennom trygdelovgivningen eller annen sosiallovgivning. Primært skal hvert enkelt samfunnsmedlem utnytte de muligheter han har til å greie seg selv. Den som er arbeidsfør forutsettes normalt å kunne skaffe seg det nødvendige til livsopphold dersom det er arbeid å få. Det er også en forutsetning at vedkommende gjør gjeldende krav eller rettigheter han måtte ha etter annen lov eller avtale. En utenlandsk statsborger som har midler i sitt hjemland anses ikke for å være sosialhjelpstrengende og kan derfor vanligvis vises til å søke hjelp hos sitt eget lands representasjon i Norge, for å få bistand til overføring av midler. Når det gjelder arbeidstakere fra fjerne land, antar en imidlertid at dette så godt som aldri vil være aktuelt.

Sosialstyret skal søke å finne fram til den sosialt sett beste løsning for klienten, så langt dette er mulig og økonomisk forsvarlig. Sosialomsorgen vil imidlertid ikke kunne avhjelpe et hvert sosialt problem. Når det gjelder fremmedarbeiderne vil særlig deres boligproblemer ikke alltid kunne løses tilfredsstillende innen sosialomsorgen. Sosialstyret/sosialkontoret er ansvarlig for underbringelse av personer som mangler husvære. Underbringelsen må være forsvarlig, men sosialstyret kan ikke pålegges å skaffe fullt ut tilfredsstillende bolig i alle tilfelle. Sosialstyrets mulighet for å skaffe passende botilbud vil variere fra kommune til kommune. Særlig vil det være vanskelig å skaffe familieboliger i pressområdene.

Når det gjelder utlendinger med familie har Sosialdepartementet i en del saker gitt

tilsagn om statsrefusjon for restfinansieringen ved anskaffelse av tilfredsstillende bolig, vanligvis i form av lån, og det er også gitt støtte til dekning av høye boutgifter når vedkommende ikke kunne skaffes rimeligere bolig. Det er de kommunale sosialstyrer som fatter vedtak om å yte sosialhjelp til dekning av boutgifter av denne art, vanligvis med forbehold om departementets godkjenning. Når en slik sak vurderes i sosialstyret, må imidlertid styret også ta omsyn til de boligproblemer kommunens egne innbyggere har, og bør her ikke fravike regelen om lik behandling av nordmenn og utlendinger, selv om utgiftene dekkes av staten.

Sosialdepartementets utgifter til sosialhjelp til utenlandske, inklusive nordiske, statsborgere økte betraktelig i 1973. Bevilgningen på 2,5 mill. kroner måtte overskrides med nesten 1,5 millioner. En må gå ut fra at bevilgningen vil måtte økes de kommende år, men det er umulig å forutsi hvor stor økning det blir tale om.

Det er et generelt problem innen sosialomsorgen at vanlige arbeidstakere med stor familie har vanskelig for å greie høye boutgifter, til tross for de øvrige støttetiltak som er satt i verk på boligsektoren. Problemene er størst i og i nærheten av pressområdene. Dette problem vil også ramme fremmedarbeiderne, som til dels er å finne i lavtlønnsgrupper. Sosialdepartementet regner derfor med at det vil bli nødvendig å yte sosialhjelp til denne gruppe til dekning av høye boutgifter når de øvrige støttetiltak ikke strekker til. Særlig vil dette gjelde fremmedarbeidere med familie, i områder hvor rimelige boliger vanskelig kan skaffes. De kommunale sosialstyrer setter fram forslag om slik sosialhjelp etter de retningslinjer som følges for kommunens egne innbyggere, men en kan ikke se bort fra at fremmedarbeidernes muligheter for selv å skaffe rimelig bolig er mer begrenset enn de norske innbyggeres, og at statens utgifter vil øke, spesielt om også fremmedarbeidernes familier kommer til landet.

2. Råd og veiledning.

Sosialstyrenes hjelpeplikt er ikke begrenset til økonomisk hjelp til trengende. Etter loven er de også pålagt plikt til å gi råd og veiledning til alle som er i en vanskelig livssituasjon, uansett om vedkommende også trenger økonomisk hjelp. Denne rådgivningsplikt er imidlertid begrenset til å gjelde sosiale spørsmål og gjelder f.eks. ikke spørsmål av en hver juridisk art. Utenlandske statsborgere har samme rett til slik veiledning som nordmenn. En må imidlertid være oppmerksom på at språkvanskeligheter kan være til hinder for at god veiledning kan gis, særlig i mindre kommuner. Videre vil utlendingers problemer ikke alltid være begrenset til rent sosiale spørsmål. I slike tilfelle vil vedkommende måtte vises videre til andre instanser. En må i det hele tatt regne med at den veiledningsplikt som påhviler sosialstyrene etter lov om sosial omsorg ikke i enhver henseende vil dekke fremmedarbeidernes spesielle behov for informasjon og råd. En viss informasjon vil utlendinger bli gitt ved informasjonstjenesten ved Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus, jfr. kap. VII D.

3. Kriterier for å sende heim utlendinger som mottar sosialhjelp.

Lov om sosial omsorg har ingen bestemmelser om heimsending av utlendinger som mottar sosialhjelp, og det foreligger ingen forskrifter om når slik heimsending kan finne sted. Det må imidlertid anses for å være et godkjent prinsipp at alle land har adgang til å sende heim utenlandske statsborgere som er avhengige av sosialhjelp til livsopphold. Ut fra dette prinsipp har Norge inngått avtale med en rekke europeiske stater som avgrenser de kontraherende parters rett til å sende utlending heim bare på grunn av at vedkommende trenger sosialhjelp. De konvensjoner det her særlig er tale om, er den nordiske konvensjon av 1955 om sosial trygghet og den europeiske konvensjon om forsorgs- og sykehjelp av 1953. Konvensjonene gjelder personer som har lovlig opphold i de respektive land. En rekke utlendinger i Norge er statsborgere i land som Norge ikke har inngått avtale med og vil således ikke komme inn under de regler som er vedtatt i konvensjonene.

De sosiale myndigheter har ingen heimel for å sende utlendinger heim ved direkte tvang. Dette må eventuelt foregå ved at den hjelpetrengende bare tilbys sosialhjelp i form av dekning av utgifter til heimreise. En slik framgangsmåte kan være aktuell overfor personer som oppholder seg i Norge på «turistbasis» uten oppholdstillatelse. Disse har vanligvis ingen tilknytning til Norge og det foreligger som regel ingen grunn til å forlenge oppholdet på det offentliges bekostning.

I praksis skjer imidlertid heimsending av utlendinger vanligvis ved at de selv anmoder om økonomisk hjelp til heimreisen. Da disse utgifter skal refunderes av staten, kreves Sosialdepartementets forhåndssamtykke i disse saker. Dersom heimreise må anses som den beste sosiale løsning for klienten, og vedkommende mangler midler til selv å bestride utgiftene, samtykker departementet i at slik hjelp ytes.

Selv om de sosiale myndigheter har en mulighet for å tvinge fram at en utlending som er hjelpetrengende reiser heim, ved kun å tilby vedkommende sosialhjelp til heimreise antar en at en slik framgangsmåte ikke bør nyttes. En utenlandsk statsborgers adgang til å få oppholds- og arbeidstillatelse i Norge reguleres av fremmedlovgivningen, som administreres sentralt av Statens utlendingskontor og Justisdepartementet. Har en utlending lovlig opphold i landet, og ønsker han selv å bli her, bør det ikke være de sosiale myndigheter som avgjør om han allikevel skal tvinges til å forlate landet. En slik avgjørelse bør eventuelt tas av utlendingsmyndighetene etter en vurdering av om vedkommende fyller fremmedlovgivningens vilkår for fortsatt opphold i landet, jfr. framstillingen i pkt. III. M.1. Så vidt en har kunnet bringe i erfaring har et slikt press heller aldri vært øvet fra de sosiale myndigheters side, selv om vedkommende ikke var beskyttet ved bestemmelser i internasjonal avtale.

4. De sosiale myndighetenes adgang til å gi opplysninger til utlendingsmyndighetene om utlendinger som får sosialhjelp.

For at det skal kunne føres en forsvarlig fremmedkontroll, vil det i Norge, som i andre land være uomgjengelig nødvendig at utlendingsmyndighetene kan få opplysninger om utenlandske statsborgere som mottar sosialhjelp. Dette vil være påkrevet for å hindre at Norge kan bli et tilholdssted for utlendinger som primært ønsker å utnytte sosiale stønadsordninger. De sosiale myndigheters opplysningsadgang bør ikke avgrenses til de tilfelle hvor det foreligger et misbruk som kan karakteriseres som lovbrudd.

Som nevnt antar en at det bør være forbeholdt utlendingsmyndighetene å avgjøre om en utlending skal ha fortsatt opphold i landet dersom han selv ikke ønsker å reise heim og at de sosiale myndigheter ikke her bør gripe inn ved å tvinge fram en heimreise. Dette forutsetter imidlertid at utlendingsmyndighetene får alle opplysninger de må ha for å kunne bedømme vedkommendes forhold i relasjon til fremmedlovgivningen.

I pkt. III. M. 1 er det gjort nærmere rede for hvilken vekt det bør legges på at en utlending mottar sosialhjelp. Bedre informasjon om disse retningslinjer antar en vil forhindre at en utlending vil være unødig redd for å søke den hjelp han har behov for.

Det har i praksis vært lagt til grunn at taushetsplikten etter lov om sosial omsorg § 19 ikke er til hinder for at de sosiale myndigheter gir fremmedkontrollmyndighetene slike opplysninger som er nødvendig for å føre kontroll med at det ikke skjer uberettiget bruk av våre sosiale stønadsordninger. Det bør imidlertid gis uttrykkelig bestemmelser om de sosiale myndigheters opplysningsadgang overfor utlendingsmyndighetene. Bestemmelsene bør formentlig tas inn i fremmedlovgivningen.

Sosialdepartementet antar imidlertid at den nåværende ordning, som medfører at de sosiale myndigheter automatisk sender meldinger til utendingsmyndighetene om alle utenlandske statsborgere som mottar sosialhjelp, bør opphøre. Når det gjelder utlendinger som har oppholdstillatelse i Norge, bør slik automatisk underretning bortfalle. En foretrekker at de nåværende forskrifter erstattes med en ordning der utlendingsmyndighetene innhenter Sosialdepartementets uttalelse om søknader om fornyet oppholdstillatelse. Dette vil gi utlendingene en sterkere beskyttelse og vil medføre en tryggere faglig vurdering av sosiale data.

Når det gjelder utlendinger som er i Norge på «turistbasis», uten oppholdstillatelse, bør de soiale myndigheter kunne holde utlendingsmyndighetene underrettet om utbetalt sosialhjelp i tilfelle hvor det er mistanke om misbruk av offentlige midler.

C. Helsespørsmål.

En stor del av utlendingene i vårt land, kommer fra utviklingsland og har vært utsatt for underernæring i oppveksten. Det må anses som både ønskelig og nødvendig at disse tilbys betryggende helsekontroll så snart som mulig etter at de er kommet til landet eller er ansatt i en bedrift.

Av spesiell betydning ved helsekontrollen er diagnostikk av forskjellige typer av infeksjonssykdommer — hudsykdommer, parasitt-sykdommer som innvollsormer og amøber. Man skal i den forbindelse være oppmerksom på at den vesentlige del av utlendingene er tilsatt i restaurantfaget og næringsmiddelindustri. Det er videre viktig ved legeundersøkelsen å diagnosere underernæring og også kunne gi råd om ernæring i vårt land til fremmedarbeiderne som i hvert fall i en overgangsperiode vil ha vanskelig for å finne et akseptabelt utvalg blandt de næringsmidler som tilbys på vårt marked.

For å gi utlendinger det samme tilbud som gjelder i vårt eget land, når det gjelder tuberkulosekontroll er det utferdiget påbud om tuberkulosekontroll av utlendinger som søker arbeidstillatelse. Som nevnt i utredningen fra Danielsen-utvalget hefter det en rekke svakheter ved de nåværende metoder for regi-

strering. Da utlendinger som kommer fra land med høy tuberkulosesykelighet representerer en oversykelighetsgruppe når det gjelder tuberkulose, startet Statens skjermbildefotografering i fjor i samarbeid med Forsvaret, Statistisk sentralbyrå og Statens utlendingskontor en registrering av alle utlendinger med personnummer, navn, statsborgerskap og fraflyttingsland. Registreringen beregnes avsluttet våren 1974 og vil gi grunnlag for følgende framtidige opplegg.

1. I samarbeid med Det sentrale tuberkuloseregister kan det foretas en beregning av tidligere og framtidig tuberkulosesykelighet hos utlendinger etter opprinnelsesland.
2. Den relative sykelighet kan benyttes til risikovurdering og innkalling til selektiv skjermbildefotografering. Det bør antakelig finnes fram til en felles nordisk, eventuelt en europeisk, tuberkuloserisikofaktor for denne gruppe.
3. Det sentrale fremmedarbeider-register kan også nyttes til å skrive ut lister til helserådene over alle fremmedarbeidere i kommunen.
4. De lokale folkeregistre har til enhver tid oversikt over nyregistrerte utlendinger uten personnummer. Disse kan ved nåværende ordning innkalles manuelt med seinere påføring v personnummer.

Helsedirektoratet er villig til såfremt det blir aktuelt å utarbeide et rundskriv til landets offentlige leger der man orienterer om helsevesenets oppgaver i denne forbindelse.

D. Boligspørsmål.

Som nevnt foran under pkt. III. B.5, er det sterkt understreket av både Danielsen-utvalget og remissinstansene at et av de største problemene innvandrere til Norge står overfor, er å skaffe bolig. Kommunal- og arbeidsdepartementet har derfor gått inn for at det for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse til utenlandske arbeidstakere, skal stilles som vilkår at vedkommende arbeidsgiver stiller seg ansvarlig for at søkeren disponerer sosialt forsvarlig husvære eller for å skaffe ham dette. Videre skal det, før søknad om første gangs arbeidstillatelse blir innvilget, være opplyst hvilket husvære søkeren skal flytte inn i, husværet skal være godkjent av helserådet i vedkommende kommune, og søkeren skal være sikret mot oppsigelse i ett år. Kommunal- og arbeidsdepartementet regner etter dette med at boligsituasjonen for de utlendinger som heretter får arbeids- og oppholdstillatelse i Norge, vanligvis vil være sosialt forsvarlig.

Det vil imidlertid likevel kunne tenkes at enkelte av disse etter hvert kan komme i en vanskelig boligsituasjon, ved at de blir sagt opp eller selv sier opp, f.eks. for å flytte for å ta nytt arbeid. Videre er en del av de utlendinger som alt er i landet i en vanskelig boligsituasjon. I kap. V, avsnitt B, er det gjort greie for at utlendinger i en nødssituasjon vil kunne få hjelp til underbringelse av vedkommende sosialstyre etter lov om sosial omsorg. Det er imidlertid også pekt på at det er meget vanskelig for sosialstyrene å skaffe passende husvære, og at utlendinger og norske borgere i en slik situasjon må behandles likt.

Kommunal- og arbeidsdepartementet er kjent med at Oslo kommune nylig har foretatt en undersøkelse av boligsituasjonen i Oslo, særlig for innflytterungdom, men også for utenlandske arbeidstakere, og at det i kommunen blir drøftet en rekke tiltak med sikte på å bedre situasjonen. Blant disse er å få lovheimel for effektive sanksjoner mot uforsvarlige utleieforhold i hospitser og pensjonater, utvidet adgang til å kreve bevilling for utleievirksomhet og utvidet adgang for helserådet til å foreta inspeksjon. Det blir også drøftet om kommunen selv bør søke å skaffe seg husvære f.eks. i pensjonater, for utleie til de nevnte grupper. Kommunal- og arbeidsdepartementet vil ta kontakt med Oslo kommune og de berørte departementer for en videre vurdering av disse spørsmål.

Boligproblemene for utenlandske arbeidstakere er i hovedsak de samme som møter andre grupper av boligsøkende som av forskjellige grunner står særlig svakt på boligmarkedet. Det vil være best om de utenlandske arbeidstakeres boligproblemer kan løses under ordninger som ikke spesielt utformes med sikte på dem. Departementet utreder for tida forskjellige tiltak som kan være aktuelle for å hjelpe vanskeligstilte boligsøkende, og vil seinere fremme forslag til hensiktsmessige tiltak overfor Stortinget.

Imidlertid vil enkelte utenlandske arbeidstakere fortsatt kunne komme til å stå i en særstilling. Det har slike årsaker som språkvanskeligheter, dårlig kjennskap til det norske samfunn og mangel på forbindelser. På denne bakgrunn vil en i tillegg til generelle nye tiltak som også vil komme gruppen til gode, vurdere tiltak av mer spesiell art. Det kan mest hensiktsmessig gjøres i en videre boligpolitisk sammenheng, og en vil komme tilbake til spørsmålet i en stortingsmelding om boligspørsmål som Regjeringen vil legge fram. En viser også til omtalen av en bevilgning til tiltak for utlendinger i kap. VII avsnitt H i denne melding.

VI. Skatte- og trygdespørsmål.

I kap. 8 i Danielsen-utvalgets utredning blir det gitt en oversikt over de skatte- og trygdebestemmelser som gjelder for utlendinger i Norge. Enkelte av disse bestemmelsene er seinere endret, og på enkelte punkter bør utvalgets framstilling suppleres. Det vil derfor her bli gitt en samlet oversikt over de gjeldende regler.

A. Oversikt over gjeldende skatte- og avgiftsregler.

1. Arbeidstakere som regnes som bosatt i Norge.

Etter L[1]) § 17, B[2]) § 12, begges annet ledd, anses en person bosatt innen riket når han har tatt opphold her og har til hensikt å bli her i landet. Er oppholdet bare midlertidig, anses det som bosettelse når oppholdet er på minst 6 måneder. Kortere fravær fra landet medfører ikke at et midlertidig opphold anses brutt. Når oppholdet av minst 6 måneders varighet strekker seg over to kalenderår, anses skattyteren bosatt i Norge selv om oppholdet i det første året er under 6 måneder.

En person som skattemessig anses som bosatt i Norge, skal etter skattelovene svare skatt av all inntekt og formue som ikke er gjenstand for stedbunden beskatning i utlandet, jfr. L § 22, B § 17. Har skattyteren vært bosatt her i landet bare en del av inntektsåret, skal det dog ikke svares skatt her av inntekt som er opptjent før innreisen til Norge, jfr. L § 41/B § 35, begges første ledd. Den formue skattyteren har pr. 31. desember i inntektsåret, er skattepliktig her i landet når skattyteren er bosatt her på dette tidspunkt.

De regler som er nevnt foran, gjelder uten begrensninger når skattyteren kommer fra land Norge ikke har skatteavtale med, jfr. pkt. 4 nedenfor.

Utenlandske arbeidstakere som anses bosatt i Norge, får som hovedregel f r a d r a g etter de samme regler som nordmenn. Det er nettoinntekten som skal danne grunnlaget for beskatningen. Utgifter som er pådratt ved inntektservervet, er fradragsberettiget. Som eksempel på slike utgifter nevnes reiseutgifter mellom arbeidsplass og bosted, og utgifter ved reise til Norge for overtakelse av stilling her i landet.

Lønnstakere kan i stedet for fradrag for virkelige utgifter kreve minstefradrag. Dette fradraget som er satt til 10 pst. av bruttolønn, er begrenset oppad til kr. 2 600 og nedad til kr. 1 100. Det skal ikke foretas noen nedsettelse av maksimums- eller minimumsbeløpet i de tilfeller bosettelsen har vart bare en del av året. Reiseutgifter til og fra arbeidsstedet som overstiger kr. 400, kan fratrekkes i tillegg til minstefradraget. Ved ligningen for 1974 skal det gis et oppgjørsfradrag på 3 pst. av inntekten, høyst kr. 600 og minst kr. 300.

Skattyter som forsørger andre enn barn som det tilstås barnetrygd eller forsørgerstønad for, har krav på særfradrag etter L § 76/B § 69. Da verken barnetrygd eller forsørgerstønad tilstås for barn som er bosatt i utlandet, har skattytere som forsørger slike barn, krav på dette særfradrag. Det gis også særfradrag for forsørgelse av andre slektninger. Fradraget er satt til kr. 2 500 for hver forsørget. Har skattyteren bodd her i landet bare en del av året, skal fradraget nedsettes forholdsmessig. Særfradrag for forsørgede personer bosatt i utlandet kan i alle tilfelle begrenses til de faktiske utgifter til forsørgelse. I praksis vil dette si at fradraget begrenses til beløp som skattyteren legitimerer at han har sendt hjem. Er skattyteren lignet i klasse to, skal det legitimerte beløp reduseres med ektefellens andel.

Ved utligning av kommuneskatt, fellesskatt til Skattefordelingsfondet og særskatt til utviklingshjelp har skattyteren krav på k l a s s e f r a d r a g. Det er på kr. 4 000 i klasse 1 og kr. 8 000 i klasse 2. Gifte skattytere og enslige forsørgere blir lignet i klasse 2. Enslige forsørgere eller ektefeller hvorav den ene lignes særskilt, settes i klasse 1. Har skattyteren bodd her i landet bare en del av året, skal det dog bare gis fradrag med en forholdsmessig del, jfr. L § 75/B § 68, begges siste ledd. Av den del av inntekten som blir igjen etter at det er gjort fradrag for utgifter og klassefradrag, beregnes kommuneskatt med 21,7 pst. og fellesskatt med 1,3 pst. Særskatten til utviklingshjelp svares av den samme inntekt som blir lagt til grunn ved beregning av kommuneskatten. Prosentsatsen er avhengig av størrelsen av nettoinntekten. I klasse 1 svares 0,5 pst. dersom inntekten er kr. 23 000 eller mindre og 1,3 pst. når inntekten er høyere. Skattytere i klasse 2 skal betale 1,3 pst. av inntekt over kr. 30 000 og 0,7 pst. hvis inntekten er lavere.

---

[1]) Skattelov for landet av 18. august 1911 nr. 8.
[2]) Skattelov for byene av 18. august 1911 nr. 9.

Ved beregningen av statsskatten er det skattefrie fradrag kr. 18 00 i klasse 1 og kr. 27 000 i klasse 2. Er inntekten høyere skal skatten beregnes slik:

	Klasse 1	Klasse 2
5 pst. av de første	kr. 12 000	kr. 18 000
15 pst. av de neste	» 15 000	» 12 000
20 pst. av de neste	» 12 000	» 12 000

osv. med stigende satser.

Dersom skattyteren har bodd her i landet bare en del av året, skal det skattefrie fradrag og progresjonsintervallene reduseres under omsyn til det antall hele eller påbegynte måneder skattyteren har bodd her. Det skattefrie fradrag skal dog ikke settes lavere enn kr. 1 500.

2. Midlertidig opphold under 6 måneder.

Etter L § 15, B § 10, begges første ledd, bokstav d, skal personer som midlertidig oppholder seg her i landet også svare skatt. Skatteplikten er begrenset til lønn m.v. fra kilder i Norge. Lønnes arbeidstakeren fra arbeidsgiver i utlandet, skal det derfor ikke svares norsk skatt.

Ved inntektsligningen gis det ikke utgiftsfradrag etter de alminnelige skattereglene. I stedet gis et fradrag på 12 pst. av inntekten, jfr. L § 44/B § 38, begges siste ledd. Det gis ikke klassefradrag eller særfradrag ved utligning av kommuneskatt, fellesskatt eller særskatt til utviklingshjelp. Statsskatt beregnes av den del av inntekten som overstiger kr. 1 500. Skatten beregnes etter de satser som gjelder for klasse 1, og progresjonsintervallene skal reduseres i forhold til det antall hele eller påbegynte måneder skattyteren har oppholdt seg her i landet.

3. Skattlegging av enkelte andre grupper av utenlandske arbeidstakere.

a) Sjømenn.

Utenlandske sjømenn på skip som går inn under ordningen med sjømannsskatt, trekkes for skatt av inntekt ombord etter de samme tabeller som brukes for nordmenn. Det samme gjelder utlendinger som oppholder seg her i landet og som arbeider på norskregistrerte borerigger.

b) Utenlandske kunstnere.

Utenlandske opptredende kunstnere som oppholder seg her under 6 måneder, går vanligvis ikke inn under de alminnelige regler om begrenset skatteplikt, jfr. punkt 1.2. I stedet skal det svares som hovedregel avgift etter lov av 5. april 1968 nr. 10 om avgift på honorarer til utenlandske kunstnere.

Avgiften skal beregnes av den samlede bruttoinntekt som er opptjent ved opptreden i underholdingsøyemed. Hvis kunstneren selv arrangerer den forestilling o.l. han deltar i, er avgiften 10 pst. For utenlandske kunstnere m.v. som er engasjert av andre, er avgiftssatsen 20 pst.

Hvis utenlandske kunstnere oppholder seg her lengre enn 6 måneder, kommer de alminnelige skatteregler til anvendelse, jfr. punkt 1. foran. I slike tilfeller skal eventuell honoraravgift godskrives skattyteren som forskudd på skatt.

c) Utlendinger som oppholder seg her i studieøyemed.

Etter L § 26/B § 21, begges bokstav o, er utlendinger som oppholder seg i Norge i studieøyemed, fritatt for formues- og inntektsskatt, selv om de skattemessig anses bosatt her. Dette innebærer at det ikke svares skatt, hverken av inntekt av arbeid som inngår som nødvendig ledd i vedkommende studium, eller av arbeid av mer tilfeldig art. Skattefritaket omfatter også utlendinger som arbeider her med sikte på praktisk utdanning når den inngår som et ledd i utdanningen i utlandet. De nevnte bestemmelser er mer omfattende enn bestemmelsene om studenter m.m. i skatteavtalene, jfr. punkt 4. nedenfor.

4. Skatteavtaler med fremmede stater.

Norge har inngått skatteavtaler med en rekke stater. Dette gjelder foruten de nordiske land, de fleste vest-europeiske stater, USA og Japan.

Som hovedregel skal en fysisk person skattlegges der han er bosatt. Skatteavtalene inneholder nærmere regler om hvor en person skal anses bosatt. Et meget viktig unntak fra prinsippet om skattlegging etter bosted, gjelder arbeidsinntekter. Slike inntekter skal som hovedregel skattlegges der virksomheten er utøvet eller arbeidet er utført. Har utenlandske arbeidstakere oppholdt seg her i landet under 184 dager i inntektsåret, skal det ikke svares norsk skatt når godtgjørelsen ytes av utenlandsk arbeidsgiver. Dette gjelder dog ikke når godtgjørelsen belastes et fast driftssted som arbeidsgiveren har her i landet.

Er skattyteren bosatt i et land som i sin skatteavtale med Norge bygger på det såkalte creditsystem, vil dette landet ta også den norske inntekten til skattlegging mot å gi fradrag for den norske skatten.

Vederlag som en professor eller lærer fra

ett land får utbetalt for undervisning under midlertidig opphold inntil 2 år i Norge, er i en del av skatteavtalene fritatt for skatt her i landet. Etter andre avtaler skal slike vederlag skattlegges etter de vanlige regler for arbeidsinntekter.

De fleste skatteavtaler har bestemmelser om at beløp som studenter fra ett land får til underhold og studier i det annet land, ikke kan skattlegges i sistnevnte land. Som det går fram av punkt 3.c, er skattefrihet her i landet mer omfattende i slike tilfeller.

Etter skatteavtalene med de øvrige nordiske land kan nordisk ungdom under utdanning dessuten arbeide her i inntil 100 dager i løpet av ett år uten å bli skattlagt her i landet. Forutsetningen for dette er at arbeidet har direkte tilknytning til studiet eller opplæringen. Etter skatteavtalen med Finland er det dog ikke noe slikt vilkår. Også etter mange av de andre skatteavtalene er utenlandske studenter fritatt for skatt av arbeidsinntekter under kortvarige opphold.

Regler om såkalt nasjonal behandling (ikkediskriminering) finnes i de fleste avtaler Norge har inngått med fremmede stater. I hovedtrekkene går reglene ut på at borgere av og selskaper som hører heime i det ene land, ikke i det annet land skal undergis noen beskatning som er av annen art, høyere eller mere tyngende enn det sistnevnte lands egne borgere og selskaper måtte bli undergitt. Når det gjelder personlige skattytere, vil reglene om nasjonal behandling ikke føre til noen endring i den beskatning som følger av de vanlige bestemmelser i skattelovene og skattevedtak. Disse reglene gjelder på samme måte for utlendinger som for nordmenn bosatt i utlandet.

5. Avgifter til folketrygden.

Sykedelen av medlemsavgiften til folketrygden skal beregnes av antatt inntekt ved statsskatteligningen. Det skal dog ikke svares avgift av den del av den antatte inntekt som overstiger 12 ganger grunnbeløpet. Før avgiften beregnes etter en prosentsats på 4,4, skal avgiftsgrunnlaget reduseres med kr. 4 000 i klasse 1 og kr. 8 000 i klasse 2.

Pensjonsdelen av medlemsavgiften skal beregnes med 5,4 pst. av bruttolønnsinntekt, honorarer, m.v. og med 13,9 pst. av næringsinntekt.

Arbeidsgiveren skal betale avgift med 16,7 pst. av innberetningspliktig lønn m.v.

Enhver som er bosatt i Norge, skal svare avgift etter reglene foran. Det samme gjelder bl.a. den som ikke er bosatt her, hvis han arbeider i annens tjeneste her i landet. Den som er trygdet i henhold til utenlandsk lov, kan unntas fra folketrygden etter regler fastsatt av Sosialdepartementet. Etter forskrifter av 23. desember 1970 kan den som tar opphold og arbeid i annens tjeneste her i riket kreve seg unntatt helt eller delvis fra folketrygden såfremt han godtgjør å være trygdet i henhold til utenlandsk lov. Samtykke til unntak fra trygden utover seks måneder kan gis i særlige tilfeller såfremt det godtgjøres at den utenlandske trygd gjelder utover dette tidsrom.

Medlemsavgiften til folketrygden utskrives og innkreves sammen med skatt på inntekt og formue.

B. Praktiseringen av skattereglene og eventuelle endringer av dem.

1. Praktiseringen av skattereglene.

a) Generelt.

Danielsen-utvalget har gitt uttrykk for at gjennomføringen av beskatningen er lite tilfredsstillende for utenlandske arbeidstakere. Det vises til side 111—113 i innstillingen. Fremmedarbeiderforeningen og Institutt for etnografi har gitt uttrykk for det samme. Institutt for etnografi uttrykker det slik:

«Under kapittel 8 — Utenlandske arbeidstakeres sosiale og skattemessige forhold i Norge — kommer det tydelig fram at for utlendingenes vedkommende er de fleste utgiftsposter på selvangivelsen utlegg de ikke får noe igjen for. Fradragsposter eksisterer så godt som heller ikke. Vi ser det derfor som helt nødvendig å endre de nåværende skattemessige forhold. Hvis det er umulig å la fremmedarbeiderne få reell likebehandling med nordmenn i de ytelser som samfunnet er forpliktet til å gi, foreslår vi at utlendinger får en egen selvangivelse hvor man tar konsekvensen av de uholdbare nåværende forhold og utlendingenes egne behov her i landet legges til grunn for beskatningen. Alternativt tilbakebetaling av skatt ved avreise fra landet. I det øyeblikk en utlending får sin familie til landet og forholdene ligger til rette for reell likebehandling, går man over til ordinær norsk selvangivelse. Utvalgets forslag på s. 70 punkt 3.2.4. om finansiering over statsbudsjettet for tiltak til beste for utlendingene bør ses på som et nødvendig tiltak ved siden av å forandre de nåværende skattemessige forhold og ikke som et alternativ.»

Skattedirektøren har uttalt følgende:

«Når det gjelder gjennomføringen av beskatningen, gir utredningen et inntrykk av at denne gjennomgående skal være materielt uriktig i skattyternes disfavør, se særlig 112 nederst til 113. En har over telefonen hatt kontakt med en del ligningskontorer og kemnerkontorer i distrikter med fremmedarbeidere, herunder kontorene for Oslo, samt Oslo folkeregister.

Med et visst forbehold for skattetrekkfastsettelsen ble det gitt samsvarende opplysninger som også samsvarer med det generelle inntrykk en her har hatt — om enn dette inntrykk er bygget på noe spredte opplysninger. Disse fremmedarbeidere var sterkt opptatt av sine skatteforhold, de møtte i regelen selv opp på ligningskontorene for å få skattekort, de eller deres ledsagere — landsmenn, arbeidskolleger og også arbeidsgivere — var stort sett meget godt orientert om norsk skatterett som hadde betydning for deres sak.

De sendte i regelen selvangivelse som riktignok ikke sjeldent kom sent og noen ganger først etter henvendelse fra ligningskontoret, ved fraflytning var de meget påpasselige med å forlange forhåndsligning og avregning av skattetrekk. Det var få skjønnsligninger, man brukte ikke bestemmelsene om tilleggsskatt eller tap av klagerett. Så enkle som ligningsforholdene for denne gruppe stort sett er, skulle det også ved skjønnsligning ikke bli noen feil av særlig betydning. Et visst forbehold måtte tas for særfradrag for forsørgelse og utgifter ved flytning til landet. For så vidt siste post angår hadde det imidlertid vist seg at fremmedarbeiderne ofte ikke tilkom slikt fradrag, idet de ikke hadde ordnet med noen arbeidsavtale før innreisen. Med hensyn til skatteavregningen ble det fra Oslo kemnerkontor opplyst at for siste år man hadde foretatt endelig avslutning for (inntektsåret 1969), innesto det pr. 1. mars 1973 ca. kr. 35 000 på konto for «herreløse skatter» og noe i underkant av kr. 100 000 på konto for skattytere med «ukjent adresse», dvs. i alt noe under kr. 135 000 henstod uoppgjort. De kr. 35 000 gjelder også tilfelle hvor det antagelig skulle ha vært foretatt beskatning, og det er således et spørsmål om i hvilken grad beløpet overhodet representerer for meget innbetalt skatt. Man hadde ingen statistikk eller bearbeidelse som viste hvilken del som gjaldt fremmedarbeidere, men det var ingen grunn til å regne med at det var noen stor del og neppe en forholdsmessig høyere del enn for befolkningen ellers. Det var ingen grunn til å regne med at forholdet ville bli anderledes ved det endelige oppgjøret for de etterfølgende år. Uten at man har fått angitt noe tallgrunnlag har en fått overensstemmende opplysninger fra de andre kemnerkontorer/ligningskontorer.»

Skattedirektøren finner ikke at det er grunnlag for en slik generell karakteristikk av skatteforholdene som den som synes å være kommet til uttrykk i innstillingen fra Danielsen-utvalget. Beskatningen av fremmedarbeidere antas ikke å være mindre riktig enn for befolkningen ellers, og det er grunn til å regne med at beskatningen stort sett er riktig. Skattedirektøren uttaler videre:

«Det må regnes med at det for enkelte som enten ikke holder kontakt med ligningsmyndighetene eller som ikke har støtte i noe miljø, vil kunne forekomme feil som nok kan være vesentlige for ham, men det er neppe praktisk mulig for ligningsmyndighetene å sikre seg mot slike feil som beror på skattyterens egne forhold.»

b) Størrelsen av skattetrekket.

Utvalget uttaler at for utlendinger som kommer hit til landet, blir trekkprosenten først vanligvis satt til 40 pst. Etter 6 måneder endres trekket, idet det fastsettes under omsyn til skattyterens forsørgelsesbyrde m. m. Ved justeringen av trekket blir det tatt omsyn til for meget betalt skatt i de første seks månedene. Utvalget finner det uheldig at utenlandske arbeidstakere trekkes for mye i den første tiden her i landet. Da har de ekstra økonomiske problemer i forbindelse med etablering, tilbakebetaling av lån etc. Utvalget antar at den foreslåtte plikt for arbeidsgivere til normalt å måtte sikre utenlandske arbeidstakere ansettelse i minst ett år, må kunne danne grunnlag for at ligningskontorene med en gang kan utstede skattekort etter reglene for arbeidstakere som regnes som bosatt i Norge.

Fremmedarbeiderforeningen er enig med Danielsenutvalget i at det er urimelig at utenlandske arbeidstakere får et skattetrekk på 40—45 pst. de første 6 månedene. I denne tiden trenger en utlending pengene mest. Foreningen foreslår at ligningskontoret bør beregne gjennomsnittsinntekter for bestemte jobber og fastsette skattetrekk etter dette.

Oslo ligningskontor har bl. a. uttalt følgende:

«Når fremmedarbeidere ber om skattekort i Oslo, vil man ofte, utfra de opplysninger som gis, stort sett kunne vurdere om oppholdet vil strekke seg over mindre eller mer enn 6 måneder.

I førstnevnte tilfelle blir det utstedt prosentkort i klasse 0 med en trekkprosent på omlag 40.

I det andre tilfellet utsteder man i alminnelighet i første omgang tabellkort i klasse 1. Man mener det er berettiget å trekke inn i vurderingen at når vedkommende skattyter — ofte kommer han fra et fjerntliggende land — har påkostet seg en dyr reise, så er det fordi oppholdet forutsettes å bli av lengre varighet.

Begjærer skattyteren senere klassefradrag for hustru og særfradrag for barn, blir han avkrevet legitimasjoner for så vidt.

Man er av den oppfatning at omhandlede skattytere ofte er meget aktive når det gjelder å ivareta sine skattemessige interesser.

For så vidt gjelder utenlandske studenter som i kortere tid tar arbeid, gjelder nærmest uten unntak at de blir tilstillet melding om fritakelse for skattetrekk.»

Skattedirektøren har uttalt følgende:

«Med hensyn til førstegangs fastsettelsen av trekkprosenten ga samtlige ligningskontorer med forbehold for Moss ligningskontor, uttrykk for at man ikke anvendte den fremgangsmåte som var angitt under punkt 5.1 på s. 108. Man søkte å foreta en individuell vurdering som for så vidt ble lettet ved at skattyteren oftest selv møtte opp for å få skatte-

kort, og fantes det holdepunkt for at skattyteren ville bli over 6 mnd., ble det straks utstedt trekkort som for bosatte. Det viste seg imidlertid ikke sjelden at man hadde vært «for snill» og hadde da senere vanskeligheter med restskatten. Moss ligningskontor hadde lang tids erfaring med forskjellige grupper fremmedarbeidere. Kontoret søkte å foreta en individuell vurdering og hvor det forelå særlige holdepunkter for å regne med at skattyteren ville bli i landet over 6 mnd. utstedte de tilsvarende skattekort. Kontoret hadde imidlertid hatt store vanskeligheter med restskatt og for noen år siden ble praksis strammet til slik at det alminnelige resultat for typiske fremmedarbeidere nok kunne sies å bli at det først ble utstedt skattekort som for ikke-bosatte og etter 6 mndrs. opphold et tilpasset skattekort som skulle gi riktig årstrekk. Trekkprosenten ble dog satt noe lavere enn 40 prosent.

Når det gjelder førstegangsfastsettelsen av trekkprosenten har skattedirektøren intet å bemerke til den praktis de enkelte ligningskort, og fantes det holdepunkt for at skattkontorer har opplyst å følge. Avgjørelsen beror på en vurdering av sannsynligheten for at et fremtidig faktisk forhold vil inntre.

Hvis de fremtidige forhold blir annerledes enn forutsatt vil det medføre senere vanskeligheter i regelen både for skatte- og innfordringsmyndighetene og skattytere.»

Finansdepartementet antar at de foreslåtte endringer i vilkårene for arbeidstillatelse vil føre til en riktigere fastsettelse av skattetrekket fra et tidligere tidspunkt enn nå. Utenlandske arbeidstakere som kan dokumentere at de har arbeid av minst ett års varighet, vil få trekket fastsatt etter de skattereglene som gjelder for personer bosatt i Norge.

En vesentlig forutsetning for et riktig trekk er at dokumentasjonen av eventuell forsørgelse foreligger ved fastsetting av skattetrekket. Tabellen nedenfor viser variasjonene i skatte- og trekkprosent for to skattytere som oppholder seg her i 7 måneder:

	Månedslønn	Skatt og avgift 7 mnd.	Skatt og avgift i pst. av bruttoinntekt	Trekkprosent
Enslig skattyter ..	2 000	kr. 3 725	26,6	31
	4 000	» 9 667	34,5	40
Gift skattytersærfradrag for 3 personer	2 000	» 1 748	12,5	15
	4 000	» 6 339	22,6	26

Skattyter i klasse 0 med tilsvarende månedsinntekt i fem måneder vil få en trekkprosent på henholdsvis 39 pst. og 42 pst. I dette tilfelle blir skatt og avgift beregnet på grunnlag av reglene i punkt 2 og 5 foran. Det er dog ikke tatt hensyn til oppgjørsfradraget, fordi dette først skal tilstås ved ligningen.

I samband med innvilgningen av arbeids- og oppholdstillatelse bør også forsørgerforholdet avklares, jfr. punkt 2. d nedenfor.

2. Nærmere om enkelte fradragsposter.

a) Generelt.

Skattedirektøren gir uttrykk for at arbeidet med skattlegging av utenlandske arbeidstakere ofte er uforholdsmessig tidkrevende. Han uttaler videre:

«Skatterettsspørsmålene var i regelen meget enkle og arbeidet med den egentlige ligning skulle i regelen også være enkelt. På grunn av andre omstendigheter kunne det nok i en del saker være grunn til å dra i tvil riktigheten av de tilsynelatende holdbare dokumentbevis for forsørgelsesbyrde og oversendelse av midler, men man var i praksis stort sett henvist til å gi fradrag uten reell kontrollmulighet. Adskillige av disse skattytere var imidlertid meget pågående for å få nedsatt skattetrekket og kom ikke sjelden igjen. Situasjonene ved forhåndsligningen ble også ofte meget tidkrevende. Sett fra skattemyndighetenes side er forholdet således ikke helt tilfredsstillende og det kunne være grunn til å få mer praktikable regler for beskatning av fremmedarbeiderne eller i det minste at det i forbindelse med innvilgelse av oppholds- og arbeidstillatelse skjer en slik avklaring av forsørgelsesforhold at det med virkning for ligningen kan fastsettes maksimum klasse (1 eller 2) og forsørgerfradrag.»

Finansdepartementet er enig med skattedirektøren i at en bør få mer praktikable regler for skattlegging av utenlandske arbeidstakere med sikte på mer ensartet praksis. Det må også vurderes hvorledes skatteregler for utenlandske arbeidstakere kan tilpasses lønnsskatteordningen.

b) Reiseutgifter.

Etter L § 44/B § 38, begges første ledd, g. nr. 1, er utgifter «ved overtagelse og bestyrelse av embete eller annen tjenestestilling» fradragsberettiget ved ligningen.

I alminnelighet får utlendinger som kommer hit til landet for å overta stilling her, fradrag for reiseutgifter. Dette gjelder dog ikke hvis oppholdet her i landet er mindre enn 6 måneder, jfr. punkt 1. En del ligningskontorer har etter det opplyste ikke gitt de såkalte fremmedarbeidere fradrag for reiseutgifter til Norge. Dette har sammenheng med at det har manglet opplysninger om hvorledes den utenlandske arbeidstaker har hatt arbeidskontakt med arbeidsgiver her i landet før innreisen fant sted. Når den utenlandske arbeidstaker er sikret arbeid hos bestemt arbeidsgiver i Norge, har arbeidstakeren krav på fradrag for flytteutgifter. Skattedirektøren har tatt opp

spørsmålet om forenkling av behandlingen av krav på fradrag for slike utgifter. Det vil bli arbeidet videre med dette spørsmålet.

c) Fradrag for merutgifter ved arbeid utenfor heimstedet.

Etter L § 44/B § 38, bygges første ledd, g. nr. 2, har en skattyter som på grunn av arbeidet må bo utenfor heimen, krav på fradrag for de merutgifter dette medfører.

Riksskattestyret har fastsatt veiledende satser for slike fradrag. For 1973 er fradraget kr. 18,— pr. fraværsdøgn når skattyterens husleie på arbeidsstedet er under kr. 120,— pr. måned, og kr. 20,— pr. døgn når husleien er høyere. Det kan i stedet gis fradrag for faktisk husleie på arbeidsstedet. For slike tilfeller har Riksskattestyret anbefalt at det i tillegg gis fradrag med kr. 15,— pr. fraværsdøgn for merutgifter til kost. Ved vurderingen av disse satsene må en være oppmerksom på at det bare skal gis fradrag for mer-utgifter. Det er derfor tatt omsyn til kostbesparelsen i heimen. Riksskattestyret har anslått kostbesparelsen til kr. 9,— pr. døgn. Den fastsatte sats for merutgifter til kost på kr. 15,— svarer derfor faktisk til kr. 24,— pr. døgn i kostutgifter på arbeidsstedet.

Fradrag for utgifter til besøk i heimen settes i alminnelighet til hva det koster å bruke offentlige befordringsmidler. Finner imidlertid de lokale ligningsmyndigheter grunn til det, kan det gis fradrag etter en kilometersats. Riksskattestyret har fastsatt en veiledende sats på 30 øre pr. km. Ved fastsettelsen er tatt omsyn til at flere vanligvis kjører sammen der hvor det er relativt lange avstander.

Da det er skattyternes bosted i Norge som må regnes som heimsted i relasjon til skattelovene, antas utenlandske arbeidstakere med familie i utlandet ikke å ha krav på fradrag for fordyret kosthold og besøksreise. Dette syn er også kommet til uttrykk i Danielsenutvalgets utredning, s. 109.

Det har vært reist spørsmål om ikke utenlandske arbeidstakere av humanitære og sosialpolitiske omsyn bør få fradrag for utgifter til besøksreiser.

En slik regel måtte i tilfelle omfatte alle utenlandske arbeidstakere med familie bosatt i utlandet. Tabellen i kap. II, avsnitt B over utlendinger sysselsatt i Norge, viser at vel en tredjedel av de utenlandske arbeidstakere her i landet kommer fra nordiske land. Fra 1972 til 1973 steg antallet på utenlandske arbeidstakere med ca. 850, og av disse var det 360 amerikanere, 210 svensker og 200 pakistanere. En undersøkelse av skattereglene i de nordiske land viser at utenlandske arbeidstakere ikke får fradrag for utgifter til besøksreiser. En er heller ikke kjent med at det i andre land gis fradrag for slike utgifter.

Fradrag for besøksreiser for utenlandske arbeidstakere vil bidra til å komplisere ligningsarbeidet. Når en arbeider med innføring av lønnsskatteordningen, bør det vises varsomhet med utvidelse av fradragsreglene. Vekten av de momenter som er nevnt foran vil i noen grad avhenge av hvorvidt en slik fradragsrett skal omfatte alle utenlandske arbeidstakere. Som nevnt foran, mener Finansdepartementet at fradragsretten i tilfelle bør være lik for alle utenlandske arbeidstakere. Andre tiltak enn endringer i skattereglene synes mer egnet til å ivareta spesielle omsyn overfor grupper av utenlandske arbeidstakere. Finansdepartementet finner det betenkelig å utvide fradragsretten etter L § 44/B § 38, begges første ledd, g.nr. 2, til også å omfatte utenlandske arbeidstakere eller nordmenn med familie bosatt i utlandet. Ved vurdering er det også lagt vekt på reglene om særfradrag, jfr. nedenfor og punkt 4.

d) Særfradrag for forsørgelsen.

Som nevnt under avsnitt A, pkt. 1 foran, gis særfradrag for forsørgede bosatt i utlandet. Bestemmelsen blir praktisert slik at det innrømmes fradrag for det beløp skattyteren har godtgjort å ha sendt heim, med fradrag for ektefellens andel. Fradraget kan dog ikke overstige kr. 2 500,— pr. forsørget person.

Oslo ligningskontor har i brev av 11. april 1973 til Finansdepartementet tatt opp spørsmålet om denne praksis fører til et rimelig resultat. Ligningskontoret har i denne forbindelse uttalt følgende:

«Det er ikke uvanlig at en skattyter dokumenterer at han har sendt kr. 15 000—kr. 20 000 til familien mens han selv bare har igjen et beskjedent beløp til dekning av leveomkostningene.

Som eksempel kan nevnes følgende tilfelle:

Brutto lønn	kr. 32 600
÷ skattetrekk	» 8 500
	kr. 24 100
Sendt til familien (hustru, 2 barn, 2, brødre, mor og svigermor)	» 18 300
Til egen disposisjon	kr. 5 800

Det forekommer også tilfelle hvor det legitimerte heimsendte beløp sammen med skattetrekket overstiger inntekten. Dette blir forklart med at vedkommende har lånt penger av sine landsmenn.

Erklæringene fra heimlandets myndigheter om forsørgelsesbyrden bygger bare på fami-

liens egne opplysninger. I flere tilfelle har det vært påvist at oppgavene er uriktige. Således har det forekommet at personer med betydelig formue har vært ført opp som forsørget. Det synes imidlertid vanskelig å kreve noen annen form for dokumentasjon. Når det gjelder spørsmålet om hvilket beløp som er medgått til forsørgelse av familien, mener en at det er grunn til å foreta en mer kritisk vurdering enn hva som har vært tilfelle hittil Dette forutsetter imidlertid nærmere kjennskap til leveomkostningen i vedkommende land, og en tillater seg å forespørre om departementet har noen mulighet for å fremskaffe en slik oversikt. De mest aktuelle land er Pakistan, India, Spansk Marokko og Jugoslavia.

.....»

En oversikt over levekostnadene i de forskjellige land har en ikke kunnet skaffe Skattedirektøren har, som det går fram av pkt. 2. a, foreslått at det i forbindelse med innvilgning av oppholds- og arbeidstillatelse skjer en slik avklaring av forsørgelsesforholdet at det kan danne grunnlag for klasseansettelse og antall særfradrag. Ved en slik avklaring av forsørgerforholdet vil også fastsettingen av forskuddstrekk kunne bli riktigere på et tidlig tidspunkt, jfr. punkt 1.b.

Finansdepartementet er enig med skattedirektøren i at forsørgerforholdet bør avklares ved innvilgning av oppholdstillatelsen. Den skal fortsatt være betinget av at søkeren kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at hans underhold er sikret på annen måte, (jfr. avsnittet om retningslinjer for innvilgning av oppholdstillatelse). Det bør derfor etableres et nærmere samarbeid mellom skattemyndighetene og utlendingsmyndighetene.

C. Tilbakebetaling av skatt.

Danielsen-utvalget peker på at det er store beløp i for meget innbetalt skatt som ikke blir utbetalt skattyterne, fordi skattemyndighetene mangler opplysninger om deres oppholdssted. Utvalget mener at disse pengene representerer et ytterligere tilskudd til den norske samfunnsøkonomi fra utenlandske arbeidstakere her i landet. Dette må derfor tas i betraktning ved bevilgningsforslagene.

Fremmedarbeiderforeningen er enig i Danielsen-utvalgets analyse av situasjonen. Forenngen mener at det er ca. 1 million kroner som på grunn av manglende informasjon, adresseforandringer, heimreise o.l. som ikke blir betalt tilbake til utlendingene.

Skattedirektøren har i uttalelsen som er tatt inn under punkt B. 1.a opplyst at det pr. 1. mars 1973 var ca. kr. 135 000,— som sto uoppgjort i Oslo for siste år det er foretatt endelig avslutning. Det er ingen statistikk som viser hvor stor del av dette som gjaldt utenlandske arbeidstakere. Oslo kemnerkontor har opplyst at det er ingen grunn til å regne med at det var noen stor del og neppe en forholdsmessig høyere del enn for befolkningen ellers. Tilsvarende opplysninger er gitt av andre kemnerkontorer/ligningskontorer. Ved bedre informasjon må det dessuten være grunn til å anta at utenlandske arbeidstakeres «andel» vil bli mindre enn den nå måtte være. Det kan derfor neppe være riktig å tillegge dette forhold noen særlig betydning ved bevilgningsforslagene.

D. Opplysning om skatte- og avgiftssystemet.

Danielsen-utvalget peker på betydningen av at de utenlandske arbeidstakere får tilstrekkelig opplysninger om sine skatteforhold. Derfor bør det utarbeides en egen opplysningsbrosjyre om dette på en rekke språk, eller informasjonene bør gis i en mer omfattende opplysningsbrosjyre.

Videre peker utvalget på at det er viktig at arbeidsgivere som tilsetter utenlandske arbeidstakere, orienterer dem om skatteforholdene og bistår dem med snarest mulig å ordne skattekort og registrering ved folkeregisteret.

Instituttet for etnografi mener det bør utarbeides en konkret veiledningstjeneste for utfylling av selvangivelse for utenlandske arbeidstakere. Det antydes en ordning med fast tilsatte jurister som selv oppsøker bedrifter med utenlandsk arbeidskraft og foretar utfyllingen av selvangivelsen i samarbeid med arbeidstakeren. Arbeidsgiveren bør pålegges plikt til å ha regelmessig kontakt med en slik instans.

Skattedirektøren er enig i at utenlandske arbeidstakere bør få en helt kortfattet skriftlig orientering om den norske skatteordning for vanlige lønnsmottakere med en angivelse av hvor han skal vende seg med sine skattespørsmål. Orienteringen bør selvfølgelig være på et språk skatteyteren forstår og bør inngå som et ledd i den alminnelige opplysningsbrosjyre.

En slik brosjyre som vil inneholde et kapittel om skatteordningen, er under utarbeidelse i Arbeidsdirektoratet. Spørsmålet om en veiledningstjeneste for utfylling av selvangivelser for utenlandske arbeidstakere ble tatt opp med Oslo ligningskontor i forbindelse med avgivelsen av selvangivelsen for 1973. Dette resulterte i at det i samarbeid med Fremmedarbeiderforeningen ble etablert en spesiell service for arbeidstakere fortrinnsvis fra Pakistan, Tyrkia og Marokko. De fleste av arbeidstakerne fra disse landene arbeider i Oslo. Fremmedarbeiderforeningen ordnet

med tolker, og tjenestemenn ved ligningskontoret ga veiledning ved utfylling av selvangivelsen. Det var mange som nyttet denne ordningen, som etter det opplyste var til stor hjelp for disse arbeidstakerne. Der hvor det ellers måtte være særlig behov for tilsvarende ordninger og forholdene ligger til rette for dette, bør tilsvarende ordninger søkes etablert. Som det går fram av kap. VII, avsnitt E vil spørsmålet om organisering av en tolketjeneste bli utredet nærmere.

E. Utenlandske arbeidstakeres trygderettigheter i Norge.

1. *Kort oversikt over folketrygdens stønadssystem m. v.*

Folketrygdens formål er å gi stønad ved sykdom, legemsfeil, svangerskap og nedkomst, alderdom, uførhet, dødsfall, tap av forsørger, yrkesskade og arbeidsløshet.

Folketrygden omfatter med enkelte unntak alle som er bosatt i Norge, uansett statsborgerskap. Personer som ikke er bosatt i Norge, omfattes vanligvis av trygden dersom de arbeider i annens tjeneste her i landet.

Trygdens ytelser gis delvis som naturalstønad og delvis som kontantstønad. Naturalstønad gis i form av legehjelp, sykehusopphold, attføring m.v. Kontantstønaden utgjøres av korttidsytelsene sykepenger og attføringspenger, engangsytelser som f.eks. gravferdshjelp, og langtidsytelser, dvs. pensjoner og visse typer av ytelser som skal gi kompensasjon for særlige utgifter ved uførhet m.v.

Pensjon ytes som alderspensjon, uførepensjon — herunder pensjon ved yrkesskade — og etterlattepensjon.

Folketrygdens pensjonssystem er bygget opp slik at det ytes en grunnpensjon og en tilleggspensjon. Grunnpensjonen er lik for alle forutsatt at det foreligger full trygdetid, og ytes uten omsyn til om pensjonisten har betalt avgift. Har vedkommende ikke full trygdetid, reduseres grunnpensjonen tilsvarende. Tilleggspensjonen ytes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt og opptjeningstid og er betinget av at det er betalt medlemsavgift.

For barn og forsørget ektefelle ytes det forsørgingstillegg.

Når det gjelder trygdetid, stilles det visse minimumskrav for overhodet å få rett til pensjonsytelser fra folketrygden. For å få rett til alderspensjon, kreves minst tre års trygdetid etter fylte 16 og før fylte 67 år. For rett til uførepensjon, etterlattepensjon og attføringspenger er det et vilkår at vedkommende har en viss trygdetid umiddelbart før krav om stønad settes fram, jfr. pkt. 4 nedenfor.

For en rekke ytelser er det i prinsippet også et krav at vedkommende må bo eller oppholde seg i Norge, jfr. pkt. 4 nedenfor.

En viser for øvrig til avsnittet om utenlandske arbeidstakeres sosiale og skattemessige forhold i Norge i kapittel 8 i Danielsenutvalgets utredning.

2) *Barnetrygden.*

Foruten ytelser etter lov om folketrygd ytes barnetrygd. Barnetrygden gis som kontantstønad, og ytelsenes størrelse øker med antall barn. Det er ikke noe vilkår om forutgående trygdetid for rett til ytelser, men det kreves at barnet er bosatt i Norge.

Til gjengjeld blir det gitt særfradrag for forsørget barn bosatt i utlandet, jfr. pkt. A 1.

3) *Spesielt om borgere av andre nordiske land.*

Utlendinger som er borgere av andre nordiske land faller utenfor denne framstilling, da de trygdemessige forhold her er løst ved spesiell avtale i den nordiske konvensjon om sosial trygghet av 15. september 1955.

4) *Forhold som særlig berører utenlandske arbeidstakere i Norge.*

Det har lenge vært en klar tendens i norsk sosialpolitikk å stille utenlandske borgere mest mulig likt med norske borgere. Denne utvikling har også gjort seg gjeldende i trygdelovgivningen. Utviklingen skyldes dels en mer generell tilpassing til den internasjonale utvikling og dels et bevisst ønske om å likestille personer som er bosatt og arbeider her i landet med hensyn til trygdedekning uansett statsborgerskap.

En kan imidlertid peke på visse bestemmelser i folketrygdloven som det kan være grunn til å vurdere nærmere i forbindelse med utenlandske arbeidstakeres trygdeforhold.

a) Opphold i riket.

Etter folketrygdlovens kap. 8 om ytelser ved uførhet og kap. 10 om ytelser til etterlatte er det bl.a. et krav at den som skal ha rett til stønad etter disse kapitler må oppholde seg i riket. Dette krav kan dog fravikes etter forskrifter fastsatt av Kongen.

I forskrifter er det bestemt at kravet om opphold i riket ikke skal gjøres gjeldende for norske statsborgere. Dette generelle unntak fra oppholdskravet omfatter for så vidt gjelder kapittel 8 bare retten til uførepensjon og ikke andre ytelser ved uførhet.

For så vidt gjelder utenlandske statsborgere kan kravet om opphold i riket etter forskriftene bare fravikes når vedkommende

har hatt «langvarig og nær tilknytning til norsk næringsliv eller til det norske samfunn for øvrig». For barnepensjon etter § 10—11 kreves at minst en av foreldrene har hatt slik tilknytning til riket.

b) Forutgående trygdetid.

Etter bestemmelser i kapittel 5 i lov om folketrygd ytes det på nærmere bestemte vilkår attføringshjelp når det anses nødvendig for at en person skal kunne skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Videre ytes det stønad ved uførhet og stønad til etterlatte etter lovens kapitler 8 og 10. Ett av vilkårene for rett til slike ytelser er at vedkommende har vært trygdet en viss tid umiddelbart før krav settes fram. Dette tidsrom er i loven fastsatt til tre år. For rett til attføringshjelp eller stønad ved uførhet er det imidlertid tilstrekkelig med ett års forutgående trygdetid, dersom den trygdede hele dette året har vært fysisk og psykisk istand til å utøve et normalt erverv.

Disse vilkår kan dog fravikes etter nærmere forskrifter fastsatt av Kongen. Ved utfyllende forskrifter er det bestemt at vilkåret om umiddelbart forutgående trygdetid i det enkelte tilfelle kan fravikes hvis særlige grunner gjør det rimelig, og dette gjelder for såvel norske som utenlandske statsborgere.

c) Refusjon av innbetalt arbeidstakeravgift.

En kan også peke på at det er reist spørsmål om det bør åpnes adgang for utenlandske arbeidstakere som forlater landet til å få refundert pensjonsdelen av arbeidstakeravgiften til folketrygden.

Pensjonsdelen av arbeidstakeravgiften utgjør idag 5,4 pst. av pensjonsgivende inntekt, dvs. lønn og annen godtgjørelse for arbeid.

5. *Sosialdepartementets vurdering og konklusjon.*

a) Utbetaling av ytelser ved uførhet og til etterlatte til utenlandske statsborgere bosatt i utlandet («eksport» av pensjoner).

Som nevnt under avsnitt I, punkt 4 har norske statsborgere etter någjeldende forskrifter en ubetinget rett til å få utbetalt uførepensjoner og videre ytelser til gjenlevende ektefelle eller barn selv om de opphold er seg utenfor riket. For utenlandske statsborgere kan departementet dispensere fra oppholdskravet når nærmere fastsatte vilkår er oppfylt.

Denne forskjellsbehandlingen mellom norske og utenlandske statsborgere kan virke lite rimelig, spesielt fordi utenlandske statsborgere ofte vil ha sterkere motiv til å bosette seg i utlandet (heimlandet) enn nordmenn.

Visse prinsipper søkes nå gjennomført i internasjonal sammenheng med sikte på å sikre og samordne trygderettigheter for arbeidstakere som flytter over landegrensene. Her kan en spesielt peke på prinsippet om lik behandling av egne og andre lands statsborgere og prinsippet om utbetaling av opptjente trygdeytelser uansett bosted.

I lov om folketrygd § 18—12 er Kongen gitt heimel til å inngå overenskomst med annet land om gjensidighet med omsyn til folketrygd og det kan herunder gjøres unntak fra lovens bestemmelser.

Av gjensidighetsavtaler med andre land som Norge har inngått på sosialtrygdens område kan en nevne (foruten den nordiske konvensjon om sosial trygghet som er nevnt foran) avtaler med Storbritannia og Nord-Irland, Frankrike og Italia om sosial trygghet og avtale med USA om utbetaling av pensjoner.

Videre har Norge også forpliktet seg internasjonalt gjennom ratifikasjon av konvensjoner og andre instrumenter på sosialtrygdområdet vedtatt av internasjonale organisasjoner som FN, ILO og Europarådet. Av konvensjoner som spesielt har interesse i denne forbindelse kan nevnes FN-konvensjonene om flyktninger og statsløse personers rettsstilling, ILO-konvensjon nr. 118 om lik behandling av utlendinger og landets egne borgere når det gjelder sosial trygd, Midlertidig europeisk avtale om sosial sikkerhet, bortsett fra trygdeordninger for gamle, uføre og etterlatte og Midlertidig europeisk avtale om sosiale trygdeordninger for gamle, uføre og etterlatte og Den europeiske sosialpakt.

En kan videre nevne at Norge har deltatt i utarbeidelsen av Europarådets konvensjon om sosial trygghet av 14. desember 1972. Denne er imidlertid foreløpig verken undertegnet eller ratifisert av Norge.

Hovedprinsippet i de avtaler som Norge er part i, er at borgere fra andre kontraherende parter skal sikres samme behandling som egne borger når det gjelder retten til sosial trygd, herunder eventuelt retten til å beholde ytelser etter trygdelovgivningen uansett om de trygdede flytter fra en parts territorium til en annen parts territorium.

Eksport av ytelser, spesielt ervervsprøvede ytelser som uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle, medfører imidlertid betydelige problemer. Bestemmelsene om ervervsprøving bygger i utgangspunkt på samfunnsforholdene her i landet. Bestemmelsene leg-

ger vekt både på den trygdedes ervervsevne og ervervsmuligheter. De forutsetter blant annet lagt avgjørende vekt på muligheten for å gjenvinne eller bedre ervervsevnen ved attføringstiltak, f.eks. fagutdannelse eller annen omskolering. Videre melder seg spørsmål om flytting til annet distrikt hvor ervervsmulighetene er bedre enn på den trygdedes bosted. Disse trygdesaker skal for øvrig tas opp til kontroll og eventuell regulering forholdsvis hyppig.

Sosialdepartementet finner derfor ikke å kunne gå inn for å etablere en ubetinget rett til slike ytelser for trygdede som ikke bor i Norge når ikke slik rett har heimel i særskilt avtale. De problemer som før er nevnt, gjelder, om ikke helt i like stor utstrekning, også norske borgere som flytter til utlandet, og av denne grunn vil en uansett forholdet til utenlandske statsborgere, ta opp til overveielse å oppheve den ubetingede retten for norske statsborgere.

En antar imidlertid at eventuelle konvensjonsforpliktelser ikke er til hinder for at spørsmålet om retten til de ytelser det her er tale om, undergis en konkret prøving (dispensasjon) og departementet vil ta opp til vurdering om man ved fastsettelse av nye forskrifter kan finne fram til praktiske og hensiktsmessige kriterier, like for utenlandske og norske statsborgere, som kan gi et tilfredsstillende utgangspunkt for ved dispensasjon å gi ervervsprøvede ytelser til trygdede som bor utenfor riket.

b) Vilkåret om umiddelbart forutgående trygdetid etter folketrygdlovens kapitler 5, 8 og 10.

Det kan reises spørsmål om det er rimelig å opprettholde lovens hovedregler om umiddelbart forutgående trygdetid når det gjelder utenlandske statsborgere som kommer hit til landet etter en tidligere inngått arbeidsavtale som fører til at det blir gitt oppholds- og arbeidstillatelse. Det må forutsetningsvis dreie seg om yngre, friske mennesker som vil gå rett inn i arbeidslivet og bidra til samfunnets videre utbygging både gjennom sin arbeidskraft og gjennom de skatter og avgifter de må betale av sin arbeidsinntekt. Når de slik går umiddelbart inn i en vanlig samfunns-borgers plikter, kan det synes rimelig at de også i et hvert fall får rett til ytelser ved uførhet dersom den tilstand som medfører ervervsmessig uførhet klart har inntrådt etter at vedkommende tok opphold i landet.

Departementet vil overveie om det generelt bør gjøres lempninger på vilkåret om umiddelbart forutgående trygdetid for utenlandske arbeidstakere som nevnt både når det gjelder attføringshjelp og ytelser ved uførhet og død. En vil i tilfelle ta sikte på å endre de nåværende bestemmelser slik at det blir en utvidet dispensasjonsadgang.

c) Refusjon av arbeidstakeravgiften til utenlandske arbeidstakere som forlater Norge.

Det kan være forståelig at utenlandske arbeidstakere som forlater landet for godt, ønsker å få refundert innbetalt arbeidstakeravgift forsåvidt gjelder pensjonsdelen. Mange utenlandske statsborgere som forlater landet på denne måte, vil nok ved utreisen føle at retten til en framtidig alderspensjon er fjern og uinteressant.

Sett fra trygdeadministrasjonens side ville det være en fordel å unngå framtidige utbetalinger av alderspensjoner i fjerntliggende land, fordi det da ofte vil by på problemer å holde kontakt med de trygdeberettigede.

En obligatorisk alderspensjonering som skal sikre det økonomiske eksistensgrunnlag i alderdommen, er imidlertid et hovedprinsipp i norsk sosialpolitikk, og dette bør gjelde også for dem som reiser fra Norge for godt, enten de er utenlandske eller norske statsborgere. Innenfor det internasjonale samarbeid på den sosiale sektor har bestrebelsene gått ut på å legge forholdene slik til rette at «vandrearbeidere» kan opptjene rett til del av pensjoner i de respektive land og slik at disse rettigheter tilsammen vil gi vedkommende en normal alderspensjon ved oppnådd pensjonsalder, eventuelt uførepensjon ved tap av ervervsevnen.

Et annet tungtveiende argument mot å gi adgang til refusjon av innbetalt avgift for utenlandske arbeidstakere er, etter departementets mening, de avgrensingsproblemer en vil møte ved en slik ordning. Det vil f.eks. vanskelig kunne aksepteres at ikke også norske borgere som forlater landet, skulle få samme adgang til å kreve refusjon. Den eneste praktiske løsning ville i tilfelle være å etablere en helt generell adgang til å kunne kreve innbetalt arbeidstakeravgift refundert ved flytting fra riket. En slik ordning må imidlertid etter departementets oppfatning bestemt frarås.

En viser for øvrig til at i Danielsen-utvalgets utredning gis det på side 111 uttrykk for at det ikke synes praktisk gjennomførlig å gi adgang til refusjon.

Etter en total vurdering er det etter departementets syn ikke grunnlag for å foreslå

noen form for refusjon av pensjonsdelen av arbeidstakeravgiften til utenlandske arbeidstakere som forlater Norge.

F. Utenlandske arbeidstakers økonomiske forhold.

Det foreligger ingen statistikk over utenlandske arbeidstakeres inntektsforhold her i landet. Et visst bilde av situasjonen gir tabell 2,7 i Danielsen-utvalgets utredning (s. 57). Den viser fordeling av yrker for en del grupper av utenlandske arbeidstakere i Norge pr. 31. august 1971. Danielsen-utvalget har kommentert tabellen slik:

«Tabellen viser at de pakistanske, jugoslaviske og tyrkiske arbeidstakerne for størstedelen arbeider i industrien, mens de marokkanske like meget arbeider i servicenæringene. USA og Nederland er for øvrig de eneste som ikke har den største gruppen sysselsatt i industrien.

I jordbruk, skogbruk og fiske finner vi for det meste arbeidstakere fra de nordiske land, mens yrkene innen kontor og handel rekrutterer arbeidstakere fra en rekke andre land i Nord- og Vest-Europa og fra USA.

I gruppen teknisk, vitenskapelig, kunstnerisk og administrativt arbeid finnes nær halvparten av amerikanerne og nederlenderne, og også betydelige andeler av arbeidstakerne fra Nord-Europa inklusive Norden. Ubetydelige andeler av de asiatiske og afrikanske arbeidstakerne finnes i disse yrker. Når nesten en tredjedel av italienerne finnes i denne gruppen, skyldes det for en stor del de mange italienske musikere med engasjementer her i landet.

Gruppen transport og kommunikasjon er den minste når det gjelder utenlandske arbeidstakere. Her er ikke medregnet utlendinger beskjeftiget i sjøtransport, dvs. i det vesentlige i utenriks fart i den norske handelsflåten.

Det kan være verd å merke seg at gruppen teknisk, vitenskapelig, kunstnerisk og administrativt arbeid sysselsetter flere utlendinger enn de tjenesteytende yrker. Som nevnt er det det relativt store innslag av arbeidstakere fra Nord-Europa og USA som spiller den vesentlige rollen her.»

I noen grad kan nok dette bilde ha endret seg fra 1971 til nå, men i hovedtrekkene er det neppe vesentlige endringer i yrkesfordelingen. Fortsatt synes situasjonen å være den at de asiatiske og afrikanske arbeidstakere hovedsakelig har arbeid i industrien eller innen serviceyrkene, mens det er relativt store innslag fra Nord-Europa og USA i gruppen teknisk, vitenskapelig, kunstnerisk og administrativt arbeid.

Et vesentlig forhold for den enkeltes økonomi er forsørgelsesbyrden. Noen oversikt over dette foreligger ikke. Danielsen-utvalget har utarbeidet en tabell som gir et tilnærmet bilde av ekteskapsforholdene for ikke-nordiske utenlandske arbeidstakere. Det vises til tabell 2,8 på side 58 i innstillingen som viser andel av gifte arbeidstakere ved ankomsten til Norge. Av arbeidstakere fra Amerika og Afrika var henholdsvis 53 og 60 pst. gift på dette tidspunkt. For arbeidstakere fra andre områder varierte prosentandelen av gifte fra 29 til 37. Den nevnte tabell gir også et bilde av hvor mange som var gift på det tidspunkt undersøkelsen tok til (15. april 1971). For øvrig vises til Danielsen-utvalgets kommentarer i NOU 1973: 17, s. 58 og 169. Det er også foretatt en undersøkelse av hvor mange utenlandske arbeidstakere fra områder utenfor Norden som hadde med barn ved ankomsten hit til landet, jfr. NOU 1973: 17, s. 200.

Danielsen-utvalget har i kap. 3, punkt 1.4, pekt på at det foreligger svært lite materiale om de økonomiske virkninger av å arbeide her for den enkelte utenlandske arbeidstaker og hans familie. Det pekes på at mange av dem stort sett finnes i lavtlønnsyrker. Sammen med levekostnadene i immigrasjonslandet spiller dette selvsagt en stor rolle for det økonomiske utbyttet av oppholdet.

Tabellen nedenfor illustrerer hva enslige og gifte utenlandske arbeidstakere med ulik bruttolønn og forsørgelsesbyrde har til disposisjon etter at skatt og trygdeavgift er trukket fra bruttoinntekten. Minstefradrag og oppgjørsfradrag (kr. 600) er innarbeidet ved skatteberegningen, likeså særfradrag på kr. 2 500 for forsørget person.

Oversikt over disponibel inntekt for utenlandske arbeidstakere 1974.

Bruttoinntekt	Enslige — Klasse 1			Gifte — Klasse 2			
	Uten forsørgede	2 forsørgede	4 forsørgede	Bare ektefelle	Ektefelle og 2 forsørgede	Ektefelle og 4 forsørgede	Ektefelle og 6 forsørgede
25 000	18 461	20 051	21 446	19 772	21 167	22 562	23 650
30 000	21 397	23 224	24 809	23 135	24 530	25 925	27 320
35 000	24 262	26 127	27 954	26 040	27 865	29 260	30 655
40 000	26 807	28 992	30 857	29 085	30 770	32 595	33 990
50 000	31 807	34 082	36 267	34 995	36 860	38 545	40 230
60 000	36 397	38 832	41 267	40 085	42 270	44 455	46 320

Beregningene er basert på de regler som er nevnt under avsnitt A, pkt. 1 og 5. Det er dog ikke tatt omsyn til andre fradrag enn minstefradraget, særfradrag for forsørgelse og oppgjørsfradraget. Når det gjelder særfradraget for forsørgelse, er beregningene basert på at skattyteren sender kr. 2 500 pr. forsørget.

Da det ikke ytes barnetrygd eller forsørgerstønad for barn bosatt i utlandet, er slike ytelser ikke tatt med ved beregningen av disponibel inntekt.

Ved vurderingen av den enkelte arbeidstakers økonomiske stilling er det av en viss betydning om hele den disponible inntekt anvendes her i landet eller i land med vesentlig lavere inntekter og kostnader. I denne forbindelse nevnes at bruttonasjonalprodukt pr. innbygger i Marokko, Pakistan og Tyrkia er om lag 1/10 av bruttonasjonalprodukt pr. innbygger i Norge.

På grunn av forskjeller i familiestruktur, kostnadsnivå m.m., er det ikke mulig å sette opp tabeller som gir et grunnlag for en mer differensiert vurdering av virkningene av skatte- og trygdereglene for utenlandske og norske arbeidstakere. Generelt antar en imidlertid at de utenlandske arbeidstakere ikke er dårligere stilt enn norske borgere når det gjelder den samlede virkning av skatte- og trygdereglene.

VII. Administrative spørsmål.

A. Sentralt forvaltningsorgan.

Statens utlendingskontor er et sentralt forvaltningsorgan for behandling av spørsmål om utlendingers adgang til å reise inn i og oppholde seg i Norge. Kontoret som administrativt sorterer under Justisdepartementet er opprettet ved lov (fremmedlovens § 1) og har en frittstående stilling overfor departementet.

Kontoret er ikke ansvarlig for behandlingen av en rekke av de spørsmål — f.eks. sosiale, kulturelle og skattemessige — som oppstår i samband med innvandringen. Danielsen-utvalget mener (side 100) at med det relativt lille antall utenlandske arbeidstakere vi har i Norge, er det ikke nødvendig å opprette et eget sentralt forvaltningsorgan til å behandle alle de ulike sidene ved utlendingssakene. De enkelte saker bør fortsatt behandles av de forvaltningsorganer som sakene i dag hører under.

De aller fleste av remissinstansene har ikke hatt noe å merke til framlegget.

Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo uttaler at «søknad om arbeidstillatelse som i dag går gjennom fremmedpolitiet er en uheldig løsning. Vi vil foretrekke en fremmedarbeiderinstans i likhet med den svenske ordningen «Statens Invandrarverk»».

Justisdepartementet er av den oppfatning at det vil by på fordeler med et sentralt forvaltningsorgan etter mønster av det svenske «Statens Invandrarverk» til behandling av alle vesentlige spørsmål som utlendingers opphold i Norge reiser. Departementet ser imidlertid dette som et ressursproblem og er av den grunn enig med utvalget i at det for tiden ikke bør opprettes et slikt sentralorgan som for øvrig i tilfelle burde skje ved utbygging av Statens utlendingskontor.

Kommunal- og arbeidsdepartementet viser til Justisdepartementets standpunkt. For øvrig viser en også til framlegget i pkt. 3 om et utvidet utlendingsråd med eget sekretariat.

B. Koordinering av behandlingen av administrative spørsmål.

Danielsenutvalget har gjort framlegg om (side 100):

«... at det etableres en samarbeidsordning hvoretter representanter for de statsorganer som behandler utlendingsspørsmål forholdsvis hyppig og regelmessig kommer sammen for å koordinere behandlingen av administrative spørsmål. Statens utlendingskontor, Arbeidsdirektoratet og Sosialdepartementet bør være representert. Kirke- og undervisningsdepartementet og andre berørte forvaltningsorganer bør kunne tilkalles etter behov. Det antas at formann og sekretær kan utpekes etter en turnusordning.»

Justisdepartementet, Sosialdepartementet, Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet har sluttet seg til framlegget. Øvrige remissinstanser har ikke hatt noe å merke.

Kommunal- og arbeidsdepartementet slutter seg etter dette til framlegget.

C. Rådgivende organ for prinsipielle spørsmål.

Danielsen-utvalget har videre gjort framlegg om (side 100) at det opprettes et konsultativt organ for myndighetene når det gjelder prinsipielle spørsmål i forbindelse med praktiseringen av innvandringspolitikken. Det bør også på eget initiativ kunne ta opp viktige spørsmål, dog ikke enkeltsaker. Spørsmålet

om å slå det nevnte organ sammen med Statens utlendingsråd bør bearbeides ytterligere.

Sosialdepartementet, Det norske flyktningeråd, Arbeidsdirektoratet og Juss-Buss støtter framlegget. De to førstnevnte går inn for at Flyktningerådet skal være med i et slikt organ.

Justisdepartementet uttaler i brev av 3. oktober 1973 om spørsmålet:

«For så vidt gjelder spørsmålet om opprettelse av et rådgivende utvalg for myndighetene i prinsipielle utlendingsspørsmål, bemerkes at man allerede har et slikt råd, Statens utlendingsråd, for det forvaltningsområde som dekkes av fremmedloven, jfr. fremmedlovens § 1 annet ledd.

Administrasjonen er ikke representert i Statens utlendingsråd. Medlemmene er formelt sett oppnevnt på fritt grunnlag, men har etter den praksis som har vært fulgt ved oppnevningen tilknytning til bl.a. Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Arbeidsgiverforening, de humanitære organisasjoner og pressen. Rådet er således intet ekspertorgan og dets styrke har vært dets uavhengighet og uhildethet.

Man forstår det slik at intensjonene med det foreslåtte nye rådgivende utvalg er at det skal ha funksjoner i relasjon til alle administrasjonsgrener som behandler utlendingsspørsmål og at den foreslåtte sammensetning av utvalget har sammenheng med behovet for et organ hvor representanter for det offentlige, arbeidslivets organisasjoner og andre interesser kan drøfte og samordne sine synspunkter med hensyn til hvilken holdning samfunnet bør innta når det gjelder de mange spørsmål som utlendingers opphold i Norge reiser. Særlig fordi man ikke har noe sentralt forvaltningsorgan som har ansvaret for alle vesentlige spørsmål vedrørende utlendingers opphold i Norge, antar Justisdepartementet at det kan være behov for et rådgivende utvalg av den nevnte karakter.

Man er i tvil om det vil være hensiktsmessig med to rådgivende utvalg til å behandle utlendingsspørsmål. Imidlertid vil det med den sammensetning og de arbeidsoppgaver som Statens utlendingsråd har og den det foreslåtte nye utvalg vil få, ikke uten videre være kurant å slå de to råd sammen. Justisdepartementet antar derfor at det kan være grunn til å se nærmere på de spørsmål saken reiser.»

I seinere drøftinger mellom Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har en kommet fram til at det bør opprettes et rådgivende organ for utlendingsspørsmål med videre oppgaver enn de Statens utlendingsråd nå har og med representanter også for de berørte sentraladministrative instanser. Statens utlendingsråd bør gå inn i det nye organ. Eventuelt bør det opprettes underutvalg for bestemte sakområder.

En tar sikte på at utvalget skal ha et eget sekretariat. Dette vil til en viss grad komme til å fungere som et koordineringskontor for utlendingssaker.

D. Informasjonstjenesten for utlendinger.

Sommeren 1970 ble det i tilknytning til arbeidskontoret i Oslo opprettet en informasjonstjeneste for utenlandske borgere.

Opprinnelig var det meningen at denne tjenesten bare skulle drive informasjon, mens arbeidsformidling av utlendinger skulle skje ved arbeidskontorets ordinære formidlingsavdelinger. Det viste seg imidlertid at det store flertall av de utlendinger som fikk arbeidsformidlingsservice, også trengte omfattende informasjon og rettleiing av den typen informasjonstjenesten ga. Det ble derfor nødvendig å overføre formidlingsvirksomheten for utlendinger til informasjonstjenesten, slik at formidlingsservice og informasjon til utlendinger kunne bli gitt av samme organ. Danielsen-utvalget og Kommunal- og arbeidsdepartementet har funnet at dette er riktig. Som en konsekvens av denne utviklingen utgjør informasjonstjenesten nå en egen underavdeling under formidlingsavdelingen ved Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus.

Informasjonstjenesten har for tida fire tjenestemenn. Av disse er to lønnet på ordinær måte over statsbudsjettets kap. 502.1.1, mens to stillinger er engasjementer som lønnes over kap. 530.29. Dessuten tjenestegjør ved informasjonstjenesten en aspirant som lønnes over kap. 502.1.11.

Danielsen-utvalget uttaler (side 126) at det er nødvendig å utvide informasjonstjenestens kapasitet på permanent basis ved fast tilsetting av et tilstrekkelig antall tjenestemenn med de nødvendige kvalifikasjoner.

De fleste remissinstansene har ikke hatt noe å merke til dette. Blant annet Sosialdepartementet, Flyktningerådet og Arbeidsdirektoratet støtter framlegget uttrykkelig. Institutt for etnografi ved Universitetet i Oslo mener informasjonstjenesten bør ha tilknytning til den fremmedarbeiderinstans det har gjort framlegg om, jfr. punkt 1.

Arbeidsdirektoratet har i brev av 22. juni 1973 uttalt seg om det behov for styrking av bemanningen innen etaten som følger av de oppgaver etaten tillegges. Vedrørende informasjonstjenesten uttaler Arbeidsdirektoratet at de nevnte engasjements- og aspirantstillinger bør gjøres om til faste stillinger. I tillegg vil det være behov for en jurist for juridisk bistand til de utenlandske arbeidstakere, en saksbehandler og en tjenestemann til å ta seg av den oppsøkende virksomhet og sosiale spørsmål. Totalt vil informasjonstjenesten etter Arbeidsdirektoratets framlegg få åtte tjenestemenn.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil framholde at informasjonstjenesten med en

relativt liten bemanning har utført et betydelig arbeid. Det har vist seg å være et sterkt behov for avdelingens tjenester. Utviklingen har ført til at avdelingen foruten å gi informasjon også har drevet arbeidsformidling og gitt råd og hjelp. Det kan naturligvis diskuteres hvorvidt disse funksjoner bør legges til forskjellige instanser.

Idet en viser til de erfaringer som ble gjort da disse funksjoner var delt, mener departementet imidlertid, på samme måte som utvalget og Arbeidsdirektoratet, at det vil være den beste ordningen at informasjonstjenesten fortsatt har disse oppgavene.

En er også enig med Institutt for etnografi i at det kunne ha kommet på tale å legge informasjonstjenesten til en egen fremmedarbeiderinstans. Imidlertid er det, som nevnt under punkt 1, for tida ikke aktuelt å opprette en slik instans.

Etter dette finner en at informasjonstjenesten fortsatt bør være knyttet til Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akerhus, som en avdeling under formidlingsavdelingen.

Informasjonstjenesten bør bygges ut stort sett som foreslått av Arbeidsdirektoratet. En av de nye stillinger bør være for juridisk saksbehandler. En viser for så vidt til Arbeidsdirektoratets framlegg og til at Juss-Buss, i brev av 25. mai 1973, uttaler at fremmedarbeiderne har et stort og udekket rettshjelpbehov, som det er viktig å dekke. Departementet er klar over at én jurist ved informasjonstenesten ikke alene kan dekke dette behovet. En slik tjenestemann vil imidlertid kunne gi nyttig hjelp i mindre tidkrevende saker og for øvrig bistå med å klarlegge om andre saker egner seg for å bli vist til andre instanser.

Ved informasjonstjenesten er det videre etter departementets oppfatning, også behov for en tjenestemann som særlig kan ta seg av de sosiale problemer. Det bør derfor opprettes en saksbehandlerstilling som fortrinnsvis bør besettes med sosionom. Vedkommende bør kunne gi råd og hjelp i enklere saker og ellers vise til de rette instanser. Informasjonstjenesten bør også ha assistenthjelp. Dessuten bør det fortsatt tjenestegjøre en aspirant her.

Informasjonstjenesten skal i prinsippet ha hele landet som sitt virkeområde. I praksis vil det vesentlig være utlendinger i Oslo-området som vil kunne dra nytte av avdelingens tjenester. I andre deler av landet vil de ordinære avdelingene ved arbeidskontorene yte hjelp innen rammen av sin kapasitet, jfr. punkt 6.

Den foreslåtte utbyggingen av informasjonstjenesten kan anslås til å koste kr. 180 000 pr. år. I tillegg kommer et tilsvarende beløp som blir å føre opp på de ordinære budsjettposter mot inndragning av de ekstraordinære bevilgninger.

E. Tolketjeneste.

Danielsen-utvalget gjør framlegg om at det ved informasjonstjenesten ved Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akershus opprettes et kontaktnett til personer som kan virke som tolker etter behov.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har underhånden drøftet framlegget om at det opprettes en tolketjeneste med en rekke berørte departementer og andre offentlige instanser, herunder politi og rettsvesen, samt Fremmedarbeiderforeningen. En har på grunnlag av disse drøftinger fått et bestemt inntrykk av at det eksisterer et behov for en tolketjeneste, idet de forskjellige instanser stort sett på egen hånd må søke å skaffe tolker, og dette kan være meget vanskelig. Behovet varierer fra de mest kvalifiserte til helt enkle oppdrag.

Etter dette har departementet kommet til at det er nødvendig å få spørsmålet om organiseringen av en tolketjeneste utredet særskilt, og en har tatt saken opp med Rasjonaliseringsdirektoratet.

F. Behandlingen av søknader om arbeidstillatelse.

Det formelle ansvar for innvilgning av arbeidstillatelse ligger hos Statens utlendingskontor.

Søknad om arbeidstillatelse innleveres av søkeren til nærmeste norske utenrikske stasjon. Derfra sendes søknaden til Statens utlendingskontor, som sender den videre til vedkommende politimester. Derfra går søknaden til arbeidskontoret.

Dersom det til Utlendingskontoret skulle komme inn søknad som ikke er innlevert til utenriksk stasjon i samsvar med reglene (jfr. foran under punkt III. B. 1), eller dersom de nødvendige opplysninger om søkerens helse ikke foreligger (punkt III. B. 4) må Utlendingskontoret kunne unnlate å ta søknaden under viderebehandling, og i så fall meddele søkeren dette.

Dersom det kommer inn søknad som ikke er vedlagt de nødvendige tilsagn fra arbeidsgiveren, eller dersom arbeidsgiverens arbeidstilbud ikke gjelder tilstrekkelig lenge til at saken kan bli ferdigbehandlet og utlendingen komme til Norge innen tilbudet utløper (jfr. punkt III. B. 2) må Utlendingskontoret ta kontakt med arbeidsgiveren for å få klarlagt om arbeidsgiveren vil gi et arbeidstilbud

som gjør det mulig å fortsette behandlingen av søknaden. I motsatt fall må søkeren underrettes.

Under kap. III avsnitt L. har en gått inn for at det heretter ikke stilles politimessige vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse, men at slike vilkår knyttes til innvilgning av oppholdstillatelse.

Dette innebærer at det — bortsett fra når det gjelder de forhold vedrørende søknaden som er nevnt foran — vil være arbeidsmarkedsmyndighetene som har ansvaret for den materielle vurdering av spørsmålet om innvilgning av arbeidstillatelse. Denne vurdering foregår — hvis det dreier seg om arbeid i en annens tjeneste — ved vedkommende arbeidskontor.

Arbeidskontoret skal vurdere om de vilkår som skal stilles for innvilgning av arbeidstillatelse, er tilfredsstilt. Etter de framlegg en har gjort foran under kap. III, dreier det seg ved søknad om første gangs arbeidstillatelse om følgende vilkår:

— at de avtalte lønninger og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller det som ellers er det normale (jfr. foran under punkt III, B. 3),
— at arbeidsforholdet — dersom det ikke gjelder et bestemt, tidsavgrenset oppdrag — har en sannsynlig varighet på minst ett år (punkt III. B. 3),
— at søkeren kan lese og skrive (III. B. 4),
— at søkeren — dersom det dreier seg om en jobb eller et yrke hvor det er nødvendig av sikkerhetsmessige grunner — har de nødvendige språkkunnskaper (III. B. 4),
— at søkeren vil få høvelig husvære, (III. B. 5),
— at søknaden ikke gjelder arbeid hos en arbeidsgiver som gjentatte ganger har misligholdt sine forpliktelser overfor utenlandske arbeidstakere, (III. B. 6).

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil peke på at det ikke vil være praktisk mulig for arbeidskontorene å undersøke «i felten» om alle disse vilkår er tilfredsstilt; saksbehandlingen ville i så fall ta urimelig lang tid. Som hovedregel vil arbeidskontoret derfor måtte innskrenke seg til å kontrollere at de nødvendige tilsagn og erklæringer foreligger og er tilfredsstillende. Men dersom arbeidskontoret har særlig grunn til det, må det enten sjøl eller ved hjelp av den instans vedkommende forhold sorterer under, foreta nærmere undersøkelser.

Som nevnt foran under punkt III. B.3, kan også det forhold at den utenlandske arbeidstaker ikke anses skikket for arbeidet eller at arbeidstillatelse innebærer en fare for den nødvendige ro på arbeidsplassen, gi grunnlag for avslag. Disse avslagsgrunner har ikke hatt praktisk betydning. Mener arbeidskontoret at en av disse avslagsgrunner bør komme på tale, må det legge saken fram for Arbeidsdirektoratet.

Vurderinger som skal foretas ved søknad om fornyet arbeidstillatelse er omtalt under avsnitt III. C.

En har her forutsatt at arbeidsformidlingens vurdering skal foretas av vedkommende arbeidskontor (alt etter arbeidsstedets eller yrkets art vil det også kunne dreie seg om et fylkesarbeidskontor eller et sjømannskontor).

Som nevnt under avsnitt D, vil det utover landet være arbeidsformidlingens forskjellige lokale kontorer som innen rammen av sin kapasitet yter utlendinger arbeidsmarkedsmessig service. Slik service yter disse kontorene overfor utlendinger på samme måte som overfor nordmenn. En anser det for tida ikke mulig å styrke disse kontorene spesielt med sikte på å yte service overfor utlendinger. Dersom det skulle vise seg å oppstå et spesielt behov for slik styrking, vil spørsmålet bli vurdert på vanlig måte.

G. Kontroll med lønns- og arbeidsvilkår.

Når en søknad om arbeidstillatelse skal vurderes, skal det foreligge tilsagn for arbeidsgiveren om lønns- og arbeidsvilkår for vedkommende stilling, jfr. det som er sagt foran i avsnitt F.

Vi har imidlertid i dag ikke noe organ som etter at arbeidstillatelsen er innvilget fører kontroll med at utlendingene får de lønns- og arbeidsvilkår som er forutsatt i arbeidstillatelsen. Departementet er imidlertid oppmerksom på at det foreligger et behov for kontroll med at vilkårene i arbeidstillatelsene overholdes. En vil imidlertid peke på at det ikke føres kontroll med andre arbeidstakergruppers lønns- og arbeidsvilkår, men at disse forhold oftest reguleres gjennom tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet. Når det kan være behov for offentlig kontroll av at utlendingene ikke har dårligere betingelser enn norske arbeidstakere i tilsvarende stillinger, skyldes det bl. a. at de utenlandske arbeidstakerne eller deres arbeidsgivere ofte ikke er organisert. De språklige vanskeligheter, manglende kjennskaper til arbeidstakernes rettigheter etter norsk lov og deres frykt for å miste jobben tilsier også at det offentlige bør føre en viss kontroll med disse forhold.

Flertallet i Danielsen-utvalget (alle unntatt Aarvig) mener at det vil være naturlig å bygge på arbeidstilsynet som kontrollorgan

for at vilkårene i arbeidstillatelsen overholdes. Utvalgets medlem Aarvig finner det betenkelig å tillegge tilsynet denne oppgave og mener det vil være mer naturlig å bygge på arbeidsformidlingen.

Etter at utvalgets innstilling ble avgitt, har Direktoratet for arbeidstilsynet reist tvil om arbeidstilsynet vil være et egnet organ for disse tilsynsoppgaver. Direktoratet har pekt på at tilsynets virksomhet i dag begrenser seg til kontroll av arbeidsplasser på verneteknisk og yrkeshygienisk grunnlag, samt kontroll med at kontraktsvernbestemmelsene og arbeidstidsbestemmelsene i arbeidservernloven blir overholdt av bedriftene. Tilsynets tjenestemenn er rekruttert med sikte på å utføre disse oppgavene. De har i det vesentlige teknisk utdanning, men i den seinere tid er det også tilsatt en del personale med kjemisk utdanning (yrkeshygienikere). Kontroll med lønns- og arbeidsforhold for øvrig har ikke vært utført av tilsynet, og en kan heller ikke se at personalet har forutsetning for å foreta slike kontroller. Dersom denne oppgave legges til tilsynet, vil det derfor være behov for ekstra opplæring av tilsynets personale for disse oppgaver. Direktoratet peker på at tilsynet for tida er under utbygging, idet de kommunale arbeidstilsyn skal overtas av staten. Denne utbygging er imidlertid rettet mot de oppgaver tilsynet har i dag, og vil ikke sette tilsynet i stand til å møte nye oppgaver, utover en høyst påkreved styrking av innsatsen på de felter en nå opererer.

Kommunal- og arbeidsdepartementet er i tvil om hvordan kontrollen med utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår bør organiseres, og en vil med dette skissere et par alternativer som grunnlag for en videre diskusjon om spørsmålet.

Dersom kontrollen i hovedsak skal føres av et offentlig organ, er departementet for sin del enig med flertallet i Danielsen-utvalget i at det vil være mest naturlig å legge oppgaven til arbeidstilsynet, hvis virksomhet for en vesentlig del nettopp består i å føre kontroll med forholdene på arbeidsplassen. Departementet er imidlertid klar over at tilsynet ikke for tida er utbygd for å kunne utføre en slik oppgave, og at heller ikke den utbygging som nå er i gang vil være tilstrekkelig for dette formål. Med den stramme prioritering som er nødvendig når det gjelder å opprette nye statlige stillinger, kan en ikke se bort fra at en utbygging av arbeidstilsynet spesielt med sikte på kontroll med utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår, eventuelt vil måtte skje på bekostning av andre oppgaver.

En annen løsning kan være at en baserer seg på at kontrollen i hovedsak utføres av fagforeningene, som så melder fra om uheldige forhold til myndighetene, eventuelt setter i verk faglige tiltak. En slik løsning kan være vanskelig å gjennomføre på grunn av at mange utenlandske arbeidstakere, delvis også arbeidsgivere som sysselsetter utenlandske arbeidstakere, ikke er organisert. En plikt for slik arbeidstaker og/eller arbeidsgiver til å være medlem av arbeidstaker- henholdsvis arbeidsgiverorganisasjon vil følgelig kunne lette denne kontrollmuligheten. Organisasjonsplikten kunne eventuelt gjøres tidsavgrenset. En viser for øvrig til det som er nevnt om forholdene i Danmark og Sverige foran under kap. I, avsnitt D.

Som nevnt foran under kap. III, avsnitt 1, har verken Danielsen-utvalget eller remissinstansene tatt opp framlegg om organisasjonsplikt, og departementet er klar over at det gjør seg gjeldende motforestillinger mot en slik løsning. Departementet vil derfor ikke på det nåværende tidspunkt fremme noe forslag om organisasjonsplikt for utenlandske arbeidstaker eller for arbeidsgiver som sysselsetter utenlandsk arbeidstaker, men en vil med dette legge tanken fram til diskusjon.

H. Bevilgninger til spesielle tiltak for utlendinger.

Foruten at utlendingene her i landet generelt nyter godt av de samme goder som nordmenn, vil en, som omtalt ovenfor, ta særlig omsyn til de problemer de møter som er mindre kjent med norske forhold. I det vesentligste vil dette mest hensiktsmessig kunne skje innenfor den alminnelige forvaltning for de ulike områder og innen rammen av de økonomiske midler som er til rådighet. Dette gjelder bl.a. sosiale tiltak generelt, visse undervisningstiltak, ordinært tilskott til eventuelle registrerte trossamfunn, tiltak i boligsektoren og bostøtte, alminnelig tjenesteyting gjennom den offentlige forvaltning.

Med de tilbud og ytelser som her framføres vil likevel utlendinger, spesielt de som kommer fra fjernere kulturelle forhold, kunne møte særlige problemer. Det kan dels gjelde problemer som skyldes at de er ukjent med språket og samfunnsforhold, og dels generelle etableringsproblemer som en kan møte i nye omgivelser.

De tiltak som kan komme på tale sorterer administrativt under flere departementer, særlig under Kirke- og undervisningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosialdepartementet. Disse departementer er imidlertid i samråd med Finansdeparte-

mentet kommet til at det for de nærmeste årene framover vil være hensiktsmessig å føre opp en samlet bevilgning til tiltak for utlendinger som ikke er tilgodesett under de forskjellige etaters ordinære budsjettposter. En slik bevilgning forutsettes administrert av det departement som har sekretariatet for innvandringsspørsmål, etter tilråding fra det rådgivende organ for prinsipielle innvandringsspørsmål, jfr. avsnitt C. Inntil det er avklart hvor dette rådet administrativt skal plasseres, foreslår en at bevilgningen føres på Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett. Departementet mener at en står overfor en del spesielle problemer i de nærmeste årene for visse grupper som ikke har fått etablert tilfredsstillende samfunnsfunksjoner i Norge, som gjør det mulig for dem å føre et livsmønster med de ønskede religiøse, andre kulturelle og soiale fellesskap.

Det er på det nåværende tidspunkt ikke mulig i detalj å kunne gjøre greie for hvilke konkrete tiltak det kan komme på tale å støtte. Som eksempler nevner en:

— Boligtiltak, jfr. kap. V, D ovenfor
— Opprettelse og drift av velferdssentrer med forsamlingslokale, leserom, fritidsaktiviteter m.v.
— Kulturelle tiltak, herunder etableringshjelp til religiøs virksomhet
— Særlige informasjonstiltak, aviser, brosjyrer m.v.
— Tolketjeneste, jfr. pkt. E ovenfor
— Støtte til organisasjoner som driver arbeid blant utlendinger i Norge.

Størrelsen av den spesielle bevilgningen til disse formål vil bli vurdert under behandlingen av de årlige budsjetter.

Videre vil nye tiltak for utlendinger bli forsøkt planlagt slik at de i størst mulig utstrekning kan bli selvfinansierende.

VIII. Sammendrag og konklusjoner.

I A

Kommunal- og arbeidsdepatementet legger fram utkast til melding til Stortinget om innvandringspolitikken. Det har tidligere ikke vært lagt fram noen slik samlet melding. Ansvaret for de forskjellige spørsmål som reiser seg i samband med utlendingers innreise, opphold og arbeid i Norge er delt mellom forskjellige departementer. Meldinga fremmes i samråd med disse departementer, og deler av den er i hovedsak utformet i Justisdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet, Sosialdepartementet og Finansdepartementet.

I B

Meldinga bygger på en utredning kalt «Innvandringspolitikk» (NOU 1973:17), avgitt 22. desember 1972 av et utvalg som hadde arbeidsdirektør Reidar Danielsen som formann.

I utredningen blir det gitt uttrykk for prinsipielle syn og gjort konkrete framlegg. Dessuten blir det lagt fram et omfattende materiale om innvandring og innvandreres vilkår.

I C

Danielsen-utvalgets utredning har vært sendt en rekke instanser og organisasjoner til uttalelse. Til Kommunal- og arbeidsdepartementet har det kommet inn vel 60 uttalelser.

Enkelte remissinstanser peker på at det ville være ønskelig med et større kunnskapsgrunnlag for vurderingen av innvandringspolitikken. Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig i dette. På den andre sida er det meget ønskelig at innvandringspolitikken nå kommer opp til bred drøfting i Stortinget. Departementet finner derfor å burde fremme en stortingsmelding på det grunnlag som foreligger.

I D

Det blir gitt en oversikt over innvandringspolitikken i Danmark og Sverige i de seinere år.

II A

Regjeringen mener at det fortsatt bør legges stor vekt på det syn som det ble gitt uttrykk for i St. meld. nr. 45 for 1968—69 om arbeidsmarkedspolitikken, nemlig at internasjonalt samarbeid og internasjonal kontakt og utveksling bør møte minst mulig restriksjoner og hindringer.

Innvandringspolitikken bør videre ses i sammenheng med de store sosiale og økonomiske problemer som finnes i store deler av verden og som Norge ikke kan isolere seg fra. Disse problemene må primært løses ved tiltak innen de berørte land. Dette er imidlertid en meget vanskelig og langsiktig oppgave. I mellomtida vil et sterkt aktuelt og potensielt utvandringspress fra disse land også rette seg mot Norge. Det norske samfunn er imidlertid så lite og har en slik bosettings- og næringsstruktur at det rår snevre grenser for hvor stor innvandring som kan absorberes her uten at store problemer oppstår. Innvandringen må derfor holdes under kontroll, og det må

stilles krav for å sikre at utlendingenes kår i Norge blir akseptable.

Forholdene må legges til rette for at innvandrerne kan velge mellom å bli assimilert, dsv. gå opp i den nasjonale befolkning, bli løsere integrert eller forlate landet etter relativt kort tid.

II B

Høsten 1973 var det sysselsatt knapt 21 200 utlendinger i Norge, mot 16 000 i 1952 og 15 200 i 1963. Det vil si at andelen utlendinger sysselsatt i Norge i forhold til den totale yrkesaktive befolkning gjennom den siste tjueårs-periode har svingt rundt 1 pst., med en viss tendens til stigning i de seinere årene. Dette er en vesentlig lavere andel enn i de fleste utviklede industriland i Vest-Europa.

II C

Norge skal ikke basere planleggingen av omfanget av landets økonomiske aktivitet på økt innvandring av utenlandske arbeidstakere og ikke aktivt gå inn for å stimulere til økt innvandring av utenlandsk arbeidskraft.

II D

Gruppevis rekruttering av utenlands arbeidskraft bør ikke få større omfang enn i de seinere årene.

II E

Både Danielsen-utvalget og remissinstansene har sterkt understreket de problemer innvandringen skaper og har rådd til at det blir satt i verk tiltak for å kontrollere og avgrense innvandringen.

Kommunal- og arbeidsdepartementet er enig i dette.

Et mindretall i Danielsen-utvalget mener at vi i Norge alt har nådd grensen for en sosialt forsvarlig innvandring, og gjør framlegg om at det settes en midlertidig stopp for innvandringen til Norge.

Noen remissinstanser, herunder Landsorganisasjonen i Norge og Oslo kommune, har sluttet seg til framlegget fra mindretallet.

Regjeringen er av den oppfatning at en innvandringsstopp er lite i samsvar med de prinsipielle retningslinjer en mener bør legges til grunn for innvandringspolitikken. Imidlertid er en del spørsmål av stor betydning for utlendingenes sosiale vilkår i Norge ennå ikke avklart. Regjeringen gjør derfor framlegg om at det blir innført innvandringsstopp for utenlandske, ikke-nordiske arbeidstakere for perioden 1. juli 1974 — 30. juni 1975, dog med adgang til dispensasjon. Etter at denne perioden har utløpt, skal det igjen være alminnelig adgang til innvandring, men på strengere vilkår enn hittil.

Et flertall i Danielsen-utvalget og en del remissinstanser har rådd til at avgrensningen gjennomføres bl.a. ved at det innføres «arbeidsmarkedsmessig vurdering» av første gangs søknad om arbeidstillatelse. Med arbeidsmarkedsmessig vurdering mener utvalget i første rekke en undersøkelse av om det kan skaffes innenlandsk arbeidskraft i form av ledigmeldte personer — nordmenn eller utlendinger. Videre må mulighetene for å sysselsette eldre, kvinner, yrkesvalghemmede osv. i bedriften inngå i den arbeidsmarkedsmessige vurdering.

Kommunal- og arbeidsdepartementet peker på at tilgangen på utenlandske arbeidssøkere er særlig stor i perioder da etterspørselen etter arbeidskraft i Norge er særlig sterk og ikke kan dekkes på det innenlandske arbeidsmarked selv med stor innsats av arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Departementet anser derfor ikke arbeidsmarkedsmessig vurdering som noe egnet middel til å regulere tilgangen på utenlandske arbeidstakere og rår fra at arbeidsmarkedsmessig vurdering blir innført nå.

Utlendingenes andel av antallet tilsatte i den enkelte bedrift skal ikke utgjøre mer enn 25 pst.

Justisdepartementet og Utenriksdepartementet har reist spørsmål om det bør innføres en ordning med at arbeidsgivere må innhente samtykke før de kan tilby arbeid til utenlandske arbeidssøkere.

Kommunal- og arbeidsdepartementet peker på at en slik ordning vil føre med seg et betydelig merarbeid for arbeidsmarkedsmyndighetene, samtidig som det vil kunne bli vanskelig å fastsette retningslinjer, og går derfor for tida ikke inn for å innføre en ordning som nevnt.

Kommunal- og arbeidsdepartementet går inn for at vilkårene for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse gjøres strengere. Formålet ved å stille slike vilkår er først og fremst å sikre utlendingene bedre forhold i Norge. De vil imidlertid også virke til at det blir fremmet og innvilget færre søknader om arbeidstillatelse. Skulle det vise seg at dette ikke fører til en tilstrekkelig avgrensing av innvandringen, vil en komme tilbake med framlegg om ytterligere tiltak.

III A

Etter kongelig resolusjon av 15. februar 1974 er det fastsatt bestemmelser om at visse grupper av utlendinger som er tilsatt av utenlandsk arbeidsgiver som verken er bosatt eller har forretningskontor i riket, eller som utfører arbeid under besøk her av inntil tre

måneders varighet, skal være fritatt for kravet om arbeidstillatelse.

Statsborgere i Danmark, Finland og Sverige og utenlandske sjømenn på norske skip i utenriks fart er fortsatt fritatt fra kravet om arbeidstillatelse.

III B

Første gangs arbeidstillatelse gis for et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver og med ett års gyldighet.

Følgende vilkår bør gjelde for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse til arbeidstakere:

1) Søknaden må fremmes i utlendingens heimland eller fra et land hvor han har hatt lovlig opphold i minst seks måneder.
2) Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid, utstedt på fastsatt skjema, fra arbeidsgiver, og tilbudet må stå åpent til en oppgitt dato.
3) Lønns- og arbeidsvilkårene skal ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ eller det som ellers er det normale for vedkommende sted og yrke. Arbeidsforholdet skal normalt være forutsatt å vare minst ett år, men dette vilkår gjelder ikke for entrepriser o.l. Utenlandsk arbeidstaker skal ha rett til fri inntil to dager pr. år som er religiøse høytidsdager etter hans religion, mot opparbeidelse.
4) Søkeren må kunne lese og skrive. I samråd med berørte myndigheter og organisasjoner bør det kunne stilles krav om språkkunnskaper i jobber eller yrker hvor det blir ansett som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Det kan stilles krav om helseattest eller legeundersøkelse.
5) Arbeidsgiveren skal stille seg ansvarlig for at søkeren disponerer høvelig husvære eller for å skaffe han dette. Husværet skal være godkjent av helserådet i vedkommende kommune, og leieretten være sikret for ett år.

Arbeidsgiver som ikke oppfyller sine forpliktelser overfor utenlandsk arbeidstaker vil kunne bli erstatningsansvarlig. Videre vil søknad om arbeidstillatelse hos arbeidsgiver som grovt eller gjentatte ganger har misligholdt sine forpliktelser overfor utenlandsk arbeidstaker, bli avslått.

III C

Første gangs fornyelse av arbeidstillatelse bør gis for ett år og gjelde generelt, altså uten å være knyttet til et bestemt arbeid hos en bestemt arbeidsgiver. Det må foreligge sterke grunner for å avslå en søknad om fornyelse av arbeidstillatelse. Hyppig skifte av arbeid skal vanligvis ikke være avslagsgrunn, men slike forhold kan skyldes at vedkommende arbeidstaker ikke er i stand til å tilpasse seg norsk arbeidsliv, og det bør være adgang til å legge vekt på dette moment ved vurderingen av søknad om fornyet arbeidstillatelse.

III D

Etter utløpet av det andre året etter at utlendingen fikk arbeidstillatelse første gang, bør arbeids- og opphoidstillatelse gis på ubestemt tid i en felles tillatelse, kalt bosettingstillatelse.

III E

Arbeidstillatelse — hva enten det gjelder en tidsbegrenset tillatelse eller en gitt på ubestemt tid — skal ikke kunne kalles tilbake på grunn av utviklingen på det norske arbeidsmarkedet, men bare dersom det er gitt feilaktige opplysninger om forhold av betydning for innvilgningen av søknaden.

III F

For gruppevis rekruttering av arbeidstakere gjennom Arbeidsdirektoratet stilles det følgende spesielle vilkår:

— Vedkommende bedrift må forplikte seg til eventuelt å bekoste heimreisen for arbeidstakerne.
— Det må være en betryggende, organisert introduksjon av arbeidstakerne i bedriften. Denne må foregå i samråd med de tilsatte.
— Bedriften må forplikte seg til å betale utgiftene i forbindelse med inntaket.

III G

For tilsetting av sesongarbeidere stilles følgende spesielle vilkår:

— Bedriften må informere arbeidstakeren om at han etter at sesongarbeidet er opphørt, må forlate Norge.
— Bedriften må dekke utgiftene med reisen til Norge og heimreisen.

Det kan gjøres unntak fra plikten til å forlate landet etter endt sesongarbeid.

III H

En vil ikke gjøre framlegg om obligatorisk arbeidsformidling for utlendinger.

I visse tilfelle hvor det kreves konsesjon eller samtykke for å drive en viss virksomhet, bør det imidlertid stilles som vilkår at arbeidskraften tas inn gjennom arbeidsformidlingen.

III I

En vil på det nåværende tidspunkt ikke gjøre noe framlegg om plikt for utenlandsk

arbeidstaker til å være medlem av fagforening. Spørsmålet blir imidlertid nærmere diskutert i samband med organiseringen av kontrollen med utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår, jfr. avsnitt VII. G.

III J

Spørsmålet om behovet for særlige retningslinjer for behandlingen av søknader om arbeidstillatelse for utenlandske musikere er under utredning av et eget utvalg.

III K

For innvilgning av første gangs arbeidstillatelse til selvstendig næringsdrivende stilles bare de vilkår som er nevnt under 1) og 4) i avsnitt III.B.

III L

Politimessige eller andre vilkår som ikke har sammenheng med arbeidsmessige forhold, skal ikke stilles for innvilgning av arbeidstillatelse, men knyttes til oppholdstillatelsen.

III M

For innvilgning av oppholdstillatelse bør det fortsatt være et vilkår at vedkommende utlending kan forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at underhold er sikret på annen måte. For første gangs oppholdstillatelse bør det òg settes som vilkår at søkeren disponerer høvelig husvære, for familiemedlemmer settes som vilkår at familien disponerer familiebolig.

Det vil være lite heldig om utlending som ikke klarer å forsørge seg selv ved eget arbeid, mer eller mindre permanent skal leve av sosialhjelp. Men at en utlending midlertidig er uten eksistensmidler, bør ikke uten videre få konsekvenser for hans oppholdstillatelse. Utlending som på det tidspunkt han må fornye sin oppholdstillatelse er avhengig av sosialhjelp, bør derfor få en passende frist for å skaffe seg arbeid, og fristen bør eventuelt kunne forlenges.

Det vil bli fastsatt retningslinjer for behandlingen av søknader om oppholdstillatelse.

III N

Så snart det er tatt prinsipiell stilling til forslagene i denne meldinga, vil fremmedloven og fremmedforskriftene bli tatt opp til revisjon.

IV A

Spørsmålet om utenlandske arbeidstakeres tilpassing til norske samfunnsforhold er av to-sidig karakter; på den ene side den enkelte utlendings tilvenning til norske forhold, på den annen side nordmenns tilvenning og akseptering av nasjonale minoriteter i landet.

IV B

Kommunene bør sette i verk spesielle tiltak for undervisning av fremmedspråklige barn i opplæringspliktig alder, herunder innføringsklasser, hjelpeundervisning og undervisning i elevenes morsmål. Kirke- og undervisningsdepartementet tar sikte på å utarbeide nærmere retningslinjer.

IV C

Inntil 240 timers gratis tilpassingsundervisning i norsk og samfunnskunnskap tilbys utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer, eventuelt også andre utlendinger. For å oppnå en desentralisert saksbehandling, tar en sikte på at kommunene skal forestå den praktiske administrasjon, men med adgang for opplysningsorganisasjoner og andre godkjente institusjoner til å forestå undervisningen. Utgiftene dekkes over budsjettet til Kirke- og undervisningsdepartementet. Bedriftene må legge forholdene til rette for at utlendingene kan delta i opplæringen, f.eks. ved å tilpasse arbeidstida.

Det bør holdes spesielle kurs for lærere som skal undervise utlendinger. Kirke- og undervisningsdepartementet og de sakkyndige undervisningsrådene vil arbeide videre med å utvikle egnede læremidler for undervisning i norsk som fremmedspråk, og i samfunnskunnskap.

Utenlandske arbeidstakere har høve til å ta del i yrkesopplæringen for voksne. I spesielle situasjoner kan det blir arrangert yrkesopplæringskurs spesielt for utlendinger. Kostnadene ved denne opplæringen dekkes over budsjettet til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

IV D

Det blir gjort greie for reglene for økonomisk støtte til videregående utdanning.

IV E

Det formelle grunnlag for en fri religionsutøvelse er til stede i vårt land for alle grupper innvandrere. Imidlertid vil mange grupper av utlendinger stå overfor meget store praktiske problemer når det gjelder religionsutøvelsen. En finner det verdifullt at innvandrerne engasjerer seg i å få slike problemer løst, og myndighetene bør støtte opp om dette, jfr. også det som er sagt om bevilgning til tiltak for utlendinger under avsnitt VII. H.

Kirke- og undervisningsdepartementet vil

be NRK vurdere om de eksisterende sendinger på fremmede språk kan utformes slik at de også kan dekke informasjonsbehov blant innvandrere. Det er viktig å kunne gi informasjoner til utlendinger gjennom pressen, og i denne forbindelse vil støtte til et informasjonsorgan for utlendinger bli vurdert.

Det vil bli søkt bygd opp en sentral samling litteratur for utlendinger ved Deichmanske blibliotek.

V A

De sosiale organer har prinsipielt samme ansvar overfor utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge som overfor landets egne innbyggere.

V B

Utlending som oppholder seg i Norge har i hovedsak på samme vilkår som nordmenn rett til hjelp etter lov om sosial omsorg. Sosialomsorgen vil imidlertid ikke kunne avhjelpe et hvert sosialt problem, særlig vil det kunne være vanskelig å løse boligproblemene gjennom sosialomsorgen. Utlendinger står i så måte ikke bedre enn nordmenn.

De sosiale myndigheter vil ikke nytte den mulighet de har til å tvinge en hjelpetrengende utlending til å reise heim ved å nekte ham annen sosialhjelp enn hjelp til heimreise. En avgjørelse om at en utlending må forlate landet bør eventuelt tas av utlendingsmyndighetene, jfr. det som er sagt under avsnitt III. M.

Den nåværende ordning med at de sosiale myndigheter automatisk sender melding til utlendingsmyndighetene om alle utenlandske borgere som mottar sosialhjelp, bør opphøre, og erstattes av en ordning med at utlendingsmyndighetene innhenter Sosialdepartementets uttalelse om søknader om fornyet oppholdstillatelse.

V C

Ordningen med helsekontroll for utlendinger vil bli bedret.

V D

Utenlandske arbeidstakeres boligforhold vil for framtida i hovedsak bli ordnet slik som skissert under III. B. 5.

Når det gjelder utenlandske arbeidstakere som ikke får sine boligproblemer løst på denne måten, vil en peke på at forskjellige tiltak som kan være aktuelle for å hjelpe vanskeligstilte boligsøkende for tida er under utredning. De utenlandske arbeidstakernes boligproblemer bør i hovedsak søkes løst gjennom generelle ordninger som ikke er spesielt utformet med sikte på dem. Imidlertid vil enkelte utenlandske arbeidstakere kunne komme til å stå i en særstilling. På denne bakgrunn vil en derfor i tillegg vurdere tiltak av mer spesiell art for denne gruppen, og en vil komme tilbake til spørsmålet i en stortingsmelding om boligspørsmål.

VI A

Det blir gitt en oversikt over gjeldende skatte- og avgiftsregler.

VI B

Danielsen-utvalget har gitt uttrykk for at gjennomføringen av skattleggingen er lite tilfredsstillende for utenlandske arbeidstakere. Dette er vurdert av skattedirektøren, som uttaler at det ikke er grunnlag for en slik generell karakteristikk.

Når det gjelder fastsettelsen av skattetrekket for utenlandske arbeidstakere, antar Finansdepartementet at de foreslåtte endringer i vilkårene for arbeidstillatelse, vil føre til en riktigere fastsettelse fra et tidligere tidspunkt enn nå.

En bør få mer praktikable regler for skattlegging av utenlandske arbeidstakere med sikte på mer ensartet praksis.

Utenlandsk arbeidstaker som er sikret arbeid hos bestemt arbeidsgiver i Norge, har krav på fradrag ved skatteligningen for utgifter ved flyttingen til Norge.

Finansdepartementet finner det betenkelig å utvide fradragsretten til å omfatte utgifter til besøksreiser til familie bosatt i utlandet.

For forsørgere bosatt i utlandet gis særfradrag. I denne forbindelse bør forsørgerforholdet avklares i samband med innvilgning av oppholdstillatelse.

VI C

Danielsen-utvalget peker på at det er store beløp i for meget innbetalt skatt som ikke blir utbetalt utenlandske skattytere fordi skattemyndighetene mangler opplysninger om deres oppholdssted. Skattedirektøren regner med at dette beløp neppe er forholdsvis høyere for utlendinger enn for befolkningen ellers.

VI D

Det vil bli lagt vekt på å gi utlendingene bedre orientering om skatte- og avgiftsspørsmål.

VI E

Sosialdepartementet vil ta opp til vurdering om det kan finnes tilfredsstillende kriterier — like for utenlandske og norske statsborgere — for å gi ervervsprøvede ytel-

ser som uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle, til trygdede som bor utenfor riket.

VI F

På grunn av forskjeller i familiestruktur, kostnadsnivå m.m., er det ikke mulig å sette opp tabeller som gir grunnlag for en mer differensiert vurdering av levekårene for utenlandske og norske arbeidstakere. Generelt antar Finansdepartementet at det offentliges støtte til forsørgelse ikke er dårligere for utenlandske arbeidstakere enn for norske borgere.

VII A

Det bør for tida ikke opprettes noe eget sentralt forvaltningsorgan til å behandle alle de ulike sidene ved utlendingssakene.

VII B

Det etableres en samarbeidsordning for de statsorganer som behandler utlendingsspørsmål.

VII C

Det opprettes et rådgivende organ for prinsipielle utlendingsspørsmål. Statens utlendingsråd bør gå inn i det nye organ. Dette bør ha et eget sekretariat. Hvor sekretariatet skal sortere administrativt må utredes nærmere.

VII D

Informasjonstjenesten for utlendinger ved fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus bygges ut.

VII E

Spørsmålet om organiseringen av en tolketjeneste utredes særskilt.

VII F

Det formelle ansvar for innvilgning av arbeidstillatelse ligger hos Statens utlendingskontor. Den reelle vurdering av søknader om arbeidstillatelse foretas imidlertid av arbeidsmarkedsmyndighetene, vanligvis vedkommende arbeidskontor. Det vil ikke være praktisk mulig for arbeidskontorene å undersøke «i felten» om alle vilkår for innvilgning av arbeidstillatelse er tilfredsstilt. Som hovedregel vil arbeidskontoret måtte innskrenke seg til å kontrollere at de nødvendige tilsagn og erklæringer foreligger.

VII G

Det er viktig at det blir ført nærmere kontroll med at de utenlandske arbeidstakere faktisk oppnår de forutsatte lønns- og arbeidsvilkår. Det finnes i dag ikke noen offentlig instans som er bygd ut for å kunne foreta slik kontroll, og Kommunal- og arbeidsdepartementet er i tvil om hvordan denne kontrollen bør organiseres. En fremmer ikke noe bestemt forslag om dette, men legger fram to alternativer for diskusjon.

Et alternativ kan være at oppgaven blir lagt til arbeidstilsynet. Dette må i tilfelle bygges ut for dette formål, noe som eventuelt kanskje ville måtte skje på bekostning av andre oppgaver.

En annen løsning kan være at en baserer seg på at kontrollen i hovedsak utføres av fagforeningene. En slik løsning måtte sannsynligvis kombineres med plikt for utenlandsk arbeidstaker og/eller arbeidsgiver som sysselsetter utenlandsk arbeidstaker til å være medlem av henholdsvis fagforening og arbeidsgiverforening.

VII H

Tiltak til fordel for utlendinger vil vanligvis finansieres over de forskjellige departementers ordinære budsjettposter. Det vil imidlertid bli foreslått en egen bevilgning for visse tiltak for utlendinger som ikke er tilgodesett under de ordinære budsjettposter.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

tilrår:

Avtrykk av tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 15. mars 1974 om innvandringspolitikken blir sendt Stortinget.

25.14
830

Kommunal- og arbeidsdepartementet

NORGES HANDELS HØYSKOLE BERGEN

St. meld. nr. 39

(1973—74)

Om innvandringspolitikken

NB Rana
Depotbiblioteket

UTGÅTT AV SAMLINGEN
Norges Handelshøyskole
Biblioteket

Særskilt vedlegg: NOU 1973:17 Innvandringspolitikk.

Depotbiblioteket
01sd 11 265

9 325.14(481)
K830

INNHOLD

Side

I. Innledning 3
A. Generelt om meldinga 3
B. Danielsen-utvalgets utredning 4
C. Uttalelser om utredningen 4
D. Innvandringspolitikken i Danmark og Sverige i de seinere år 5

II. Retningslinjer for omfanget og arten av innvandringen til Norge 7
A. Prinsipielt utgangspunkt 7
B. Omfanget av innvandringen til Norge i etterkrigstida 9
C. Bør Norge søke å oppnå en større innvandring? 10
D. Bør innvandring skje i spesielt rekrutterte, organiserte grupper? 11
E. Individuell innvandring. Avgrensing av innvandringen 11

III. Arbeidstillatelse og oppholdstillatelse 18
A. Yrkesutøvere som er fritatt fra kravet om arbeidstillatelse 19
B. Vilkår for innvilgning av første gangs arbeidstillatelse til arbeidstakere 19
C. Fornyelse av arbeidstillatelse 25
D. Bosettingstillatelse 26
E. Tilbakekalling av arbeidstillatelse 26
F. Gruppevis rekruttering 27
G. Sesongarbeid 27
H. Obligatorisk arbeidsformidling? 27
I. Obligatorisk medlemsskap i fagforening? 28
J. Spesielt om musikere 28
K. Spesielt om selvstendig næringsdrivende. 28
L. Politimessige forhold som avslags- eller tilbakekallingsgrunn. Forholdet mellom arbeidstillatelse og oppholdstillatelse 28
M. Retningslinjer for innvilgning av oppholdstillatelse 29
N. Generelt om fremmedlovgivningen m.v. . 34

IV. Opplæring og kulturelle tiltak 35
A. Innledning og prinsipielle synspunkter . . 35
B. Undervisning av barn 37
C. Undervisning for voksne innvandrere . . . 39
D. Økonomisk støtte til videregående utdanning 45
E. Kulturelle tiltak 46

V. Sosiale spørsmål 48
A. De sosiale organers ansvar overfor utlendinger 48
B. Hjelp etter lov om sosial omsorg 49
C. Helsespørsmål 51
D. Boligspørsmål 52

VI. Skatte- og trygdespørsmål 53
A. Oversikt over gjeldende skatte- og avgiftsregler 53
B. Praktiseringen av skattereglene og eventuelle endringer av dem 55
C. Tilbakebetaling av skatt 59
D. Opplysning om skatte- og avgiftssystemet 59
E. Utenlandske arbeidstakeres trygderettigheter i Norge 60
F. Utenlandske arbeidstakeres økonomiske forhold 63

VII. Administrative spørsmål 64
A. Sentralt forvaltningsorgan 64
B. Koordinering av behandlingen av administrative spørsmål 64
C. Rådgivende organ for prinsipielle spørsmål 64
D. Informasjonstjenesten for utlendinger . . . 65
E. Tolketjeneste 66
F. Behandlingen av søknader om arbeidstillatelse 66
G. Kontroll med utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår 67
H. Bevilgning til tiltak for utlendinger 68

VIII. Sammendrag og konklusjoner 69