

Arbetsmarknadsutskottets betänkande**1976/77: 2****med anledning av motioner om arbets- och uppehållstillstånd****Motionerna***1975/76:513 av herr Granstedt m.fl. (c)*

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen anhänga att invandrarverket skall få rätt att bevilja tillfälligt arbetstillstånd till en person för vilken frågan om arbets- och uppehållstillstånd är föremål för handläggning.

Motionärerna påpekar att invandrare, t. ex. flyktingar, som kommer till Sverige utan att ha arbets- och uppehållstillstånd ordnade i förväg, kan få vänta lång tid på att beslut fattas i tillståndsfrågorna. För att klara sin försörjning under väntetiden tar man i vissa fall arbete utan att ha arbetstillstånd och börjar därmed vistelsen i landet med att bryta mot lagen. I andra fall tryggas försörjningen genom socialhjälp, men samtidigt tvingas invandraren till en påfrestande passivitet. Problemet bör enligt motionärerna lösas med ett tillfälligt arbetstillstånd. Syftet härmed skall endast vara att underlätta invandrarens ekonomiska och sociala situation under den tid myndigheterna handlägger hans ärende. Sådant tillfälligt tillstånd skall därför inte kunna åberopas som skäl för att få stanna kvar i landet. Det hänvisas i motionen också till att invandrarbarn numera kan beredas plats i skolan, även om det inte är avgjort att de kommer att få stanna i landet.

1975/76:1893 av herr Pettersson i Västerås m.fl. (vpk)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om framläggande av förslag till åtgärder för att utomnordiska medborgare ej skall förvägras tillstånd för fortsatt vistelse resp. arbete i Sverige, om ej tillfredsställande garanti angående bostad och arbete resp. studiemöjligheter i annat land kan säkerställas.

Det erinras i motionen om att utomnordiska utlänningars vistelse i Sverige regleras av tidsbegränsade uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd och att utgångspunkt för beviljandet av dessa tillstånd är tillgång till bostad och arbete resp. studier. Tillstånd till fortsatt vistelse i Sverige, fortsätter motionärerna, bedöms på samma grunder. De hävdar att utlänningens möjligheter att få bostad och arbete eller fortsätta sina studier i hemlandet eller annat land också bör beaktas. Avslag på ansökan om förnyat tillstånd att vistas i Sverige kan annars leda till en miserabel situation för vederbörande.

Regler om arbets- och uppehållstillstånd

Invandringen till Sverige från utomnordiska länder är reglerad. De grundläggande bestämmelserna härom finns i 1954 års utlänningslag. Denna lag har ändrats vid åtskilliga tillfällen. F. n. pågår en översyn av lagen med sikte på att förslag till en helt ny utlänningslag skall läggas fram.

Närmare bestämmelser om regleringen av invandringen ges i utlänningskungörelsen (UK).

Nordiska medborgare kan fritt resa in för att bosätta sig och ta arbete i Sverige. Andra utlänningar kan besöka landet upp till tre månader utan särskilt tillstånd. I regel krävs endast att de har giltigt pass eller motsvarande legitimationshandling. Medborgare i de flesta länder i Östeuropa, Afrika och Asien måste dock utöver pass ha särskilt inrese- och uppehållstillstånd. *visering*.

Icke-nordbor som vill stanna mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Ämnar utlänningen ta arbete här i landet krävs därutöver arbetstillstånd.

Upphållstillstånd kan beviljas för viss tid eller som permanent uppehållstillstånd.

När utlänning ansökt om uppehållstillstånd gör polismyndighet utredning om hans försörjningsförmåga och personliga förhållanden, varefter tillståndsförfrågan prövas av statens invandrarverk. Bifalles ansökan ges uppehållstillstånd för i regel minst ett år, om utlänningen avser att stanna i Sverige för alltid eller för obestämd tid.

Har utlänningen haft uppehålls- och arbetstillstånd i ett år, kan han få permanent uppehållstillstånd. Detta gäller, som framgår av namnet, utan tidsbegränsning. Innan invandrarverket fattar beslut i tillståndsförfrågan, görs ny s. k. vandelsprövning genom polismyndighets försorg. Leder denna utredning om utlänningens personliga förhållanden till att ansökningen om permanent uppehållstillstånd inte kan bifallas, skall i stället tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas honom, om inte hinder möter häremot.

Det permanenta uppehållstillståndet har fr. o. m. den 1 januari 1976 ersatt det tidigare bosättningsstillståndet som kunde beviljas efter två års bosättning i Sverige. Syftet med den reformen var att bringa ned antalet ansökningstillfällen och därmed antalet utredningar beträffande den enskilde invandraren. Man har räknat med att den nya ordningen skall medföra att invandraren normalt skall behöva ansöka om uppehållstillstånd endast två-tre gånger innan han ansöker om svenskt medborgarskap.

Regleringen av invandringen innebär vidare att utomnordiska medborgare som vill ta anställning i Sverige måste ha *arbetstillstånd*. I princip skall arbetstillståndet vara beviljat innan utlänningen reser in i Norden. Bifall till ansökan om arbetstillstånd förutsätter att utlänningen har erbjudande om arbete i Sverige. Hans bostadsfråga måste också vara löst. Ansöker utlänning om arbetstillstånd efter att ha rest in i landet skall ansökan avslås. Enligt

46 § UK får nämligen sådan ansökan inte beviljas så länge utlänningen vistas i landet. Tillstånd kan dock ges om utlänningen rest in för att förenas med familjemedlem eller annat särskilt skäl föreligger.

Beslut om arbetstillstånd fattas av statens invandrarverk i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen (51 § UK). Styrelsen låter i regel vederbörande länsarbetsnämnd göra utredningen i det aktuella tillståndsärendet. I den utredningen ingår bl. a. att utlåtande inhämtas från lokal facklig organisation såvida inte den centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationen inom avtalsområdet i stället bereds tillfälle yttra sig i ärendet. Invandrarverket följer praktiskt taget alltid arbetsmarknadsverkets rekommendationer.

Liksom uppehållstillstånd skall arbetstillstånd normalt beviljas för en tid av minst ett år. En allmän regel är att tiden för uppehålls- och arbetstillstånd bör sammanfalla. Arbetsmarknadsskäl får inte åberopas för att förkorta tillståndstiden. Kortare tid än ett år kan däremot bli aktuellt, exempelvis om utlänningen begär arbetstillstånd endast för visst tidsbegränsat arbete (montagearbete e. d.).

Beviljat arbetstillstånd förlängs, om det inte från början är avsett bara för viss begränsad tid. Avslag på ansökan om förlängning av arbetstillstånd förekommer bara i undantagsfall. Att utlänningen är arbetslös vid ansökningstillfället hindrar inte att arbetstillståndet förlängs.

I och med att utlänning beviljats permanent uppehållstillstånd (eller det tidigare bosättningsstillståndet) behövs inte längre arbetstillstånd. Utlänning som är gift med svensk medborgare behöver inte heller ha arbetstillstånd. Utländska studerande har rätt att arbeta utan särskilt tillstånd under delar av sommarhalvåret.

För politiska flyktingar och andra invandrare som medges stanna i landet av humanitära skäl gäller särskilda regler. I dessa fall medges tillstånd till inresa och vistelse i landet även om utlänningens försörjning inte är ordnad. Arbetstillstånd kan beviljas utan hinder av att utlänningen befinner sig i landet.

Avslås ansökan om uppehållstillstånd blir utlänningen skyldig att omedelbart lämna landet, om den tillståndsfria tiden av tre månader efter inresan har löpt ut. Avslagsbeslutet utgör emellertid inte grund för att tvångsvis avlägsna honom. Om utlänningen inte frivilligt reser ut ur landet, måste invandrarverket fatta särskilt beslut om förpassning. Verkställigheten av förpassningsbeslut ankommer sedan på länsstyrelse.

Översyn av utlänningslagstiftningen

På hösten 1975 gjordes omfattande ändringar i utlänningslagstiftningen (prop. 1975/76:18, InU 1975/76:24). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1976, berörde dock inte arbetstillstånden. I propositionen aviserade föredraganden, statsrådet Leijon, tillsättandet av en utredning med uppgift att företa en översyn av utlänningslagstiftningen med sikte på förslag till

en helt ny utlänningslag.

En av uppgifterna för den nya utredningen är att överväga möjligheterna till snabbare handläggning av ärendena om utlännings rätt att vistas i landet. Det anföras härom i utredningsdirektiven, som utfärdades den 23 oktober 1975:

En skyndsam handläggning av ärenden som rör utlännings rätt att få stanna kvar i vårt land är av stor betydelse, inte minst för utlänningsens egen del. Statens invandrarverk har i skrivelse till regeringen pekat på att det i betydande utsträckning förekommer att utlännningar som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd stannar kvar i landet under lång tid. I brist på arbetstillstånd är utlännarna i dessa fall ofta hänvisade till försörjning genom socialhjälp eller illegal arbetsanställning. Verket har därför föreslagit en ordning som innebär att förpassningsbeslut i regel meddelas i omedelbart samband med beslutet att vägra uppehållstillstånd. En sådan ordning stöter emellertid på praktiska svårigheter genom att utlänningsnämnden, som enligt gällande bestämmelser skall höras i förpassningsärenden, inte är dimensionerad för det stora antal förpassningsärenden som skulle bli följden av förslaget. Verket menar emellertid att utlänningsnämnden bör kunna avskaffas sedan en allmän besvärsrätt har införts i avvisnings- och förpassningsärenden.

För egen del framhöll jag i samband med lagrådsremissen att jag delade invandrarverkets uppfattning, att den nuvarande ordningen medför betydande olägenheter, vilka skulle kunna avhjälpas genom den ordning som verket har föreslagit. För utlännningen måste det i allmänhet vara en fördel att så tidigt som möjligt och i ett sammanhang få besked om möjligheterna att få stanna kvar i vårt land. Till detta kommer att samhällets kostnader, i form av socialhjälp m. m., för de utlännningar som vistas här i avvaktan på förpassning är betydande. Den nuvarande ordningen skapar vidare en grund för illegala arbetsanställningar. De arbets- och löneförhållanden som därvid erbjuds utlännningen är inte sällan undermåliga. Jag ansåg emellertid att ytterligare överväganden behövde göras innan invandrarverkets förslag kunde tas upp till behandling. Den föreslagna ordningen skulle i praktiken bl. a. medföra en avsevärd ökning av antalet ärenden i regeringskansliet. En sådan utveckling synes stå i strid med strävandena att flytta beslutanderätten i olika ärenden från regeringen och ner på myndighetsnivå.

Även andra åtgärder för att förkorta handläggningstiden i de fall som jag nu har berört liksom i utlänningsärenden i allmänhet är emellertid enligt min mening nödvändiga och bör därför nu göras till förmål för närmare utredning. Olika tänkbara framkomstvägar bör övervägas. En av de möjligheter som därvid bör granskas är att, som invandrarverket har föreslagit, avskaffa utlänningsnämnden. Huruvida en sådan lösning bör väljas beror självfallet på vilken betydelse nämnden alljämt kan anses ha för utformningen av praxis, inte minst i frågor om politiskt flyktingskap. Jag vill emellertid i detta sammanhang peka på att besvärsrätten i bl. a. avvisnings- och förpassningsärenden enligt den till riksdagen lämnade propositionen inte längre blir beroende av nämndens ställningstagande.

Ett annat närliggande alternativ är att begränsa utlänningsnämndens uppgifter, exempelvis på sådant sätt att nämnden i förpassningsärenden hörs endast när invandring har gjorts om politiskt flyktingskap och påståendet enligt invandrarverkets mening inte kan lämnas obeaktat. Om utlänningsnämnden anses böra finnas kvar, bör undersökas vilka personal-

förstärkningar som nämnden kan behöva för att handläggningstiderna skall kunna begränsas, också om det bedöms lämpligt att genomföra invandrarverkets förslag om förpassningsbeslut i direkt anslutning till beslut om vägrat uppehållstillstånd.

Som jag framhöll i samband med den förut nämnda lagrådsremissen bör man vidare överväga möjligheten att inrätta ett särskilt organ med uppgift att vara slutlig besvärinstans i utlänningsärenden. Inrättas ett sådant organ bör enligt min mening utlänningsnämnden inte behållas. Storleken och organisationen av ett sådant organ bör prövas. Vidare bör undersökas vilka möjligheter som bör finnas att till regeringen fullfölja talan i ärenden där invändning gjorts om politiskt flyktingskap samt i ärenden av prejudicerande natur.

De frågor som jag nu har berört angående snabbare handläggning i främst förpassningsärenden, ändring av utlänningsnämndens nuvarande ställning och funktion samt lämplig besvärinstans bör utredas skyndsamt. Förslag i dessa delar bör föreligga senast under oktober månad 1976.

Utredningen tillsattes i maj-juni 1976. Den har antagit benämningen utlänningslagkommittén.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet två motioner om arbets- och uppehållstillstånd för invandrare.

Invandringen till Sverige är sedan slutet av 1960-talet reglerad. Dessförinnan förekom en stor, okontrollerad invandring. Enligt de riktlinjer för utlänningspolitiken som fastställdes år 1968 och prövades på nytt år 1975 måste invandringen kontrolleras, bl. a. för att det skall bli möjligt att anpassa den till landets resurser och politiken på andra områden samt upprätthålla principen att invandrarna skall ha möjlighet att ha samma standard som den inhemska befolkningen.

De gällande reglerna innebär att invandrare från utomnordiska länder skall ha arbete, bostad samt arbetstillstånd ordnade *före* ankomsten till Sverige. Söker utlänningen arbetstillstånd sedan han har rest in i landet skall ansökan avslås.

Den sistnämnda regeln är inte undantagslös. Tillstånd kan ges om utlänningen har rest in för att förenas med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller annat särskilt skäl föreligger. Prövning av om särskilda skäl föreligger görs i varje enskilt fall.

Om utlänning ansöker om arbets- och uppehållstillstånd under vistelse i Sverige och ansökningen avslås, blir han skyldig att lämna landet. Gör han inte det frivilligt, måste fattas särskilt beslut om förpassning ur landet.

Det förekommer i betydande utsträckning att utlänningsansökningar som fått avslag på ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd blir kvar i landet under tämligen lång tid. För att klara försörjningen under den tid beslut i förpassningsfrågan avvaktas förekommer det vidare att berörda utlänningsansökningar tar illegala anställningar eller uppbär socialhjälp. Med hänvisning till dessa förhållanden fö-

reslår herr Granstedt m. fl. (c) i motionen 1975/76:513 att invandrarverket skall få rätt att bevilja *tillfälligt arbetstillstånd* att gälla under den tid myndigheterna handlägger tillståndsfrågan. Syftet med det tillfälliga arbetstillståndet skall enligt motionärerna endast vara att underlätta invandrarens ekonomiska och sociala situation under handläggningstiden. Däremot skall ett *tillfälligt tillstånd* inte vara ett skäl för att stanna kvar i Sverige.

Motionärerna tar upp ett problem som är väl känt. De ofta långa väntetider som uppstår innan det blir slutligt fastställt om utlänning som sökt sig till vårt land skall få stanna kvar här skapar ekonomiska och sociala problem som det är angeläget att komma till rätta med. Motionärernas förslag om ett *tillfälligt arbetstillstånd* ger emellertid anledning till tvekan. En sådan ordning kan befaras leda till att regleringen av invandringen luckras upp.

Ett annat sätt att angripa problemet är att vidta åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i utlänningsärenden. Den vägen rekommenderades av invandrarutredningen i dess huvudbetänkande (SOU 1974:69). Den nya utredningen för översyn av utlänningslagstiftningen (utlänningslagkommittén) har fått i uppdrag att överväga åtgärder för att förverkliga detta. Utredningsuppdraget skall i den delen fullgöras skyndsamt. Med ett snabbare handläggningsförfarande bör de av motionärerna påtalade olägenheterna till stor del kunna elimineras. Med hänsyn till vad sålunda redovisats bör motionen inte föranleda någon åtgärd.

Herr Pettersson i Västerås m. fl. (vpk) tar i motionen 1975/76:1893 upp en fråga om *förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd*. Avslås ansökan härom blir utlänningen skyldig att lämna landet. Motionärerna vill att man vid tillståndsprövningen även skall ta hänsyn till den situation som uppstår för utlänningen när han återvänder till hemlandet eller annat land. Om utlänningen inte kan garanteras trygg social situation i annat land, bör han enligt motionärerna inte vägras att stanna kvar i Sverige.

Motionärerna utgår från att tillstånden till fortsatt vistelse i Sverige beviljas på samma grunder som förstagångstillstånd, nämligen att vederbörande har arbete och bostad. Om utlänningen vägras förlängning av tillstånd beror det emellertid inte på sådana faktorer utan på att han under vistelsen i landet visat grov misskötsamhet. De ändringar i utlänningslagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari i år innebär bl. a. att utlänning redan efter ett års fast bosättning i landet kan få permanent uppehållstillstånd. Upppehållstillstånd av det slaget medför att utlänningen inte längre behöver särskilt arbetstillstånd, och han kan i fortsättningen tvingas lämna landet endast om han hemfaller åt grovre brottslighet eller annan asocialitet.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionen 1893.

Utskottet hemställer

1. beträffande *tillfälligt arbetstillstånd* att motionen 1975/76:513 inte föranleder någon riksdagens åtgärd,
2. beträffande *förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd* att riksdagen avslår motionen 1975/76:1893.

Stockholm den 19 oktober 1976

På arbetsmarknadsutskottets vägnar
BENGT FAGERLUND

Närvarande: herrar Fagerlund (s), Nilsson i Tvärålund (c), Ingemund Bengtsson i Varberg (s), Stridsman (c), Nilsson i Östersund (s), fru Hörnlund (s), herrar Gustafsson i Säffle (c), Fridolfsson (m), fru Ludvigsson (s), herrar Fransson (c), Jonsson i Alingsås (fp), fru Berglund (s), fru af Ugglas (m), fru Leijon (s) och fru Winther (fp).

