

Dokument nr. 8:4

(2000-2001)

Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Petersen, Per-Kristian Foss og Erna Solberg om å åpne for større arbeidsinnvandring og forenkle saksbehandlingen av arbeidstillatelser

Til Stortinget

Sammendrag

Bakgrunn

I en stadig mer globalisert og grenseløs verden flytter stadig flere mennesker på seg. Ulike kulturer kommer i kontakt med hverandre, og ideer, kunnskap og erfaringer utveksles raskere og mer omfattende enn tidligere. Høyre mener økt arbeidsinnvandring er et viktig bidrag for å ta denne utviklingen på alvor og utnytte det potensialet som ligger i globaliseringen.

I Norge er det mangel på arbeidskraft innenfor mange yrker. Til tross for at det i 1999 var 1 940 000 arbeidstakere i Norge, så viser undersøkelser fra A-etat at norske bedrifter i 2000 mangler 35 000 arbeidstakere. Det er behov for alt fra ufaglært til høyt utdannet arbeidskraft. Det har vært flere mediaoppslag den siste tiden som viser at dagens regelverk får helt meningsløse og uakseptable resultater.

I finanstalen slo finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen fast at det aldri har vært flere i arbeid i Norge enn nå. Samtidig påpekte han at:

«Et stramt arbeidsmarked stiller oss samtidig overfor store utfordringer. Arbeidskraftreserven er trolig svært begrenset. Befolkningsutviklingen tilsier en klart lavere vekst i arbeidsstyrken framover enn det vi har vært vant til. Norsk økonomi vil kunne operere nær kapasitetsgrensen i flere år fremover.»

Finansministeren sluttet seg her til det synspunkt som det er bred enighet om i det norske samfunn, at den viktigste knapphetsfaktoren for å sikre velferdsutviklingen og velferdsgodene i årene som kommer er arbeidskraft.

Det er flere faktorer som vil påvirke behovet for arbeidskraft; den faktiske pensjonsalderen, omfanget av personer på sykestrygd og uføretrygd, gjennomstrømning i utdanningsvesenet og fødselstallene i årene fremover. I tillegg til å sette inn tiltak på disse områdene har blant annet Statistisk sentralbyrå og Arbeidsmarkedsetaten pekt på behovet for å øke arbeidsinnvandringen for å dekke Norges behov for arbeidskraft. Norske kommuner har rapportert om be-

hov for 10 000 nye helsearbeidere innen 2002. Deretter vil behovet bare øke ytterligere, som en konsekvens av store helsereformer, bedre behandlingstilbud og en økende eldrebølge. Når Norge har tatt ut det meste av arbeidsreservene, må arbeidsinnvandring økes for å løse kommunenes behov for arbeidskraft innen omsorgssektoren. Ifølge arbeidsdirektør Ted Hanisch må Norge importere minst 40 000 arbeidsinnvandrere hvert eneste år de nest 10 årene for å dekke behovet for arbeidskraft.

I Holden-utvalgets utredning er det gjort beregninger over veksten i offentlig og privat sysselsetting. Hvis man ikke iverksetter tiltak for å bedre tilgangen på arbeidskraft vil det oppstå store problemer på arbeidsmarkedet, noe utredninger viser. I det såkalte Vegringalternativet (vegning mot forandring) forutsettes det at veksten i offentlig sysselsetting fram til 2010 fortsetter med samme fart som i perioden 1990-1998, eller med 2,2 pst. pr. år. For perioden 1999-2010 gir det en vekst i offentlig sysselsetting på 190 000 personer. Tjenesteytende næringer i privat sektor hadde i perioden 1990-1998 en gjennomsnittlig årlig vekst i sysselsettingen på 1,2 pst. I likhet med offentlig sektor forutsettes også denne veksten fortsette fram til 2010. Det gir en vekst i sysselsettingen i privat tjenesteyting på 130 000 personer mellom 1999 og 2010, eller en samlet vekst i sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting på 320 000 personer.

Forskjellen mellom forventet tilgang av arbeidskraft på 140 000 personer og forventet vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i tjenesteytende sektorer på 320 000 personer blir da på 180 000 personer. Det er i dag fri arbeidsinnvandring til Norge av borger fra EØS-land. Erfaringene så langt indikerer at det vil være vanskelig å rekruttere tilstrekkelig med arbeidskraft fra EØS-området til å dekke Norges behov. Det vil derfor være behov for å øke arbeidsinnvandringen fra land utenfor EØS-området.

Dagens regelverk

I dag er det strenge krav som må være oppfylt for at utenlandske statsborgere som ikke kommer fra EØS-området skal få arbeidstillatelse. Siden 1975 har Norge hatt en begrenset og regulert innvandring til Norge. Dette innebærer at utlendinger *ikke* kan flytte til Norge og ta arbeid her, med mindre utlendingen oppfyller vilkårene i en av unntaksbestemmelsene. Alle utlendinger som har til hensikt å ta arbeid eller drive egen virksomhet må ha arbeidstillatelse.

Arbeidstillatelse kan gis til utlending som er fagutdannet eller har spesielle kvalifikasjoner, dersom disse kvalifikasjonene er absolutt nødvendige for virksomheten hvor utlendingen skal arbeide, og det ikke finnes tilsvarende arbeidskraft i Norge eller i EØS-området. Arbeidstillatelse kan også gis til arbeidsforhold som varer inntil tre måneder dersom det gjelder arbeid i typisk sesongregulert virksomhet eller i forbindelse med ferieavvikling. Denne tillatelsen kan gis for maksimalt tre måneder. I tillegg kan arbeidstillatelse innvilges når sterkt menneskelige hensyn er til stede, eller når utlending har en særlig tilknytning til riket.

For å få arbeidstillatelse må søkeren i tillegg dokumentere at han/hun kan dekke sine egne utgifter under oppholdet, og være sikret bolig for den tiden søknaden gjelder.

Som hovedregel skal en søknad om arbeidstillatelse fremmes fra utlandet, og en førstegangstillatelse må være innvilget før søkeren reiser inn til landet. I tillegg er det tilleggskrav for personer som har studert i Norge at de har vært i utlandet i minst 5 år etter studiene.

Bosettingstillatelse gir rett til varig opphold og generell adgang til å arbeide i hele Norge uten tidsbegrensning. En utlending som har oppholdt seg sammenhengende i Norge i de tre siste årene, kan vanligvis få innvilget en bosettingstillatelse. Utlendingen må i disse tre årene ha hatt en tillatelse som danner grunnlag for en bosettingstillatelse. Arbeidstillatelser som man har fått som fagutdannet eller selvstendig næringsdrivende kan danne grunnlag for bosettingstillatelse.

Ifølge Utlendingsdirektoratet (UDI) sine egne opplysninger skal saksmengde pr. 18.juli 2000 tilsi en saksbehandling på 2-4 måneder for spesialister og 3-4 måneder for sesongarbeidere.

I oppslag i Aftenposten 19. september 2000 omtales det en japansk fiskeriekspert som har lært se norsk, men fordi hun har studert i Norge så kan hun ikke søke om arbeidstillatelse før det har gått fem år. Tilsvarende omtales en amerikansk sykepleier som har lært seg noe norsk, men fordi hun dro til Norge for å friske opp norskkunnskapene før søknaden var innvilget fikk hun avslag. I Dagens Næringsliv 2. oktober 2000 peker Ericsson konsernet på at de

strenge norske reglene for arbeidsinnvandring rammer norske it-bedrifter. Både det restriktive regelverket, byråkrati og treg saksbehandling omtales som problematisk.

I Aftenposten n 25.september 2000 uttaler NHO-direktør Olav Magnussen at det er nesten utenkelig at noen utenfor EØS-området skal klare å komme seg inn i landet. Han peker på at regelen om at utlendingene må søke fra utlandet gjør det nesten umulig, fordi man ikke kan få tilstrekkelig kunnskap om en person fra en helt annen del av verden før du treffer vedkommende personlig og f.eks. kan intervju ham/henne.

I media har det også vært mange andre eksempler på hvor tilfeldig og meningsløst dagens regelverk for arbeidsinnvandring kan slå ut, samt flere eksempler på veldig lang saksbehandlingstid.

Vurdering og forslag

Høyre mener at det er behov for en omlegging av arbeidsinnvandringen med en generell liberalisering og forenkling. Høyre vil derfor foreslå å "speilvende" hovedprinsippet i innvandringsstoppen for arbeidsinnvandrere: Om at arbeidstillatelse ikke skal gis med mindre utlending falt inn under et av unntakene fra innvandringsstoppen (f.eks. spesialistbestemmelsen). Høyre mener at i utgangspunktet bør alle som er sikret fast arbeid og bolig i Norge få arbeidstillatelse, dersom det ikke foreligger andre omstendigheter etter utlendingsloven som vil gi grunn til å nekte utlending adgang til riket, som f.eks. dom for alvorlig kriminalitet, at de utgjør en sikkerhetsrisiko eller mangler gyldig pass eller andre reisedokumenter.

Våren 2000 vedtok Stortinget en lempning på kravene i den såkalte spesialistbestemmelsen, slik at utlending også kan få arbeidstillatelse dersom han/hun er fagutdannet eller har spesielle kvalifikasjoner. Tidligere var det et krav at denne fagutdanningen måtte være på "høyere nivå". Dette var en nødvendig og riktig reform, men det er usikkert om endringene har hatt den ønskede effekt og Høyre ønsket allerede den gang å gå lenger. Etter Høyres mening bør det være opp til den enkelte arbeidsgiver å vurdere om den kompetanse som utlendingen besitter er tilstrekkelig. Høyre vil derfor foreslå å fjerne hele kravet om at vedkommende skal ha fagutdanning eller spesielle kvalifikasjoner for å få arbeidstillatelse. Dette er den enkelte arbeidsgiver bedre egnet til å vurdere enn offentlige myndigheter.

Høyre mener videre at det bør være opp til den enkelte bedrift selv, ikke offentlige myndigheter, å vurdere om en ansettelse er nødvendig. Høyre vil derfor foreslå å fjerne kravet om at kompetansen skal være nødvendig.

Slike endringene vil gjøre saksbehandlingen i UDI langt enklere og mindre tidkrevende. Dette be-

tyr at det frigjøres kapasitet til andre viktige oppgaver, slike som raskere behandling av asylsaker.

Behovet for særuntaket for sesongarbeidskraft blir etter en slik generell liberalisering ikke like sentralt. Men det kan være enkelte arbeidstakere og arbeidsgivere som ønsker å sette en tre måneders grense for arbeidsforholdet, i tillegg bør søknadsprosedyren for denne type arbeidskraft være enklere. Høyre vil for å opprettholde fleksibilitet ikke foreslå å endre denne bestemmelsen.

Høyre mener det er riktig å gi de utlendinger som kommer til Norge og tar arbeid rett til permanent opphold på sikt. Etter dagens regler kreves det normalt tre års sammenhengende opphold i Norge på grunnlag av arbeidstillatelse for å få bosettingstillatelse. Høyre mener at denne regelen bør opprettholdes. Kravet om 3 år er et viktig hinder for at ordningene med arbeidsinnvandring kan misbrukes. Samtidig som det gir innvandrere som tar sikte på å bosette seg i Norge på permanent basis en rettighet etter en viss tid.

Etter dagens regelverk er det et krav at arbeidsgiver ikke kan finne innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-området til å besette stillingen. Høyre ønsker ikke å fjerne dette kravet, men det må presiseres at kravet ikke kan praktiseres strengt. Det bør f.eks. være tilstrekkelig at arbeidsgiver har utlyst stillingen og kontaktet arbeidsformidling, uten å ha lyktes med å skaffe arbeidskraft innen rimelig tid.

Videre kan utlendingsmyndigheten dersom særlige hensyn tilsier det kreve fagutdanning på høyere nivå. Begrunnelsen til denne regelen er å hindre misbruk av bestemmelsene ved at stillinger kan bli skreddersydd for slektninger eller venner fra arbeidsgivers hjemland. Høyere utdanning er det lettere å kontrollere, siden attester på dette nivået har større notoritet. Denne regelen gir derfor utlendingsmyndigheten en mulighet til å gripe inn for å hindre misbruk. Høyre ønsker å sikre en slik særlig mulighet for utlendingsmyndighetene og vil derfor foreslå at denne bestemmelsen opprettholdes.

Det er i utgangspunktet en forutsetning at personer som har fått oppholdstillatelse for å studere i Norge skal vende tilbake til sitt hjemland etter endt utdannelse. Deretter må han/hun ha oppholdt seg i utlandet i minst fem år før vedkommende kan søke om arbeidstillatelse i Norge. Det er kun få unntak fra denne hovedregelen. Hensikten med denne regelen er at godt utdannede personer f.eks. fra u-land skal vende hjem og bidra i fellesskapet i hjemlandet. Dessverre er dette sjelden tilfelle. I stedet for å reise hjem, reiser mange til andre land i den vestlige verden for å ta seg arbeid der. Dette er i mange tilfeller personer med høy utdanning, gode norskkunnskaper og kjennskap til norsk kultur og samfunnsliv. De vil være ressurspersoner og attraktive for norsk nærings-

liv. Høyre ønsker derfor å oppheve det strenge forbudet på dette området. Studenter bør behandles som alle andre utlendinger utenfor EØS-området som søker jobb fra Norge eller hjemlandet.

Etter dagens regelverk er det et krav om at arbeidstillatelse skal søkes fra utlandet. En av hovedbegrunnelsene for å opprettholde en slik regel er at utlendinger ikke skal reise til Norge, søke om asyl og bruke perioden mens asylsøknaden behandles til søke arbeid. Høyre ønsker ikke å oppheve denne regelen, da dette ville åpne for et mulig misbruk som vil undergrave asylinstituttet. Høyre mener likevel at reglene bør liberaliseres. Dersom en utlending reiser til Norge på egen regning på f.eks. turistvisum bør ikke vedkommende være hindret fra å søke arbeidstillatelse mens han/hun oppholder seg i riket. Høyre vil derfor foreslå at det åpnes for at utlending kan søke arbeidstillatelse også når han/hun oppholder seg i Norge, så lenge vedkommende ikke mottar annen offentlig støtte.

Etter dagens regelverk tar behandlingen av arbeidstillatelser uforholdsmessig lang tid. Behandlingen er byråkratisk og ikke tilpasset et stadig skiftende arbeidsmarked hvor bedrifter kan få behov for ny arbeidskraft på kort varsel. Høyre har tidligere fremmet forslag om økte budsjettmidler til UDI for å behandle søknadene raskere, men i tillegg til dette er det nødvendig med forenklinger i søknadsprosessen. Høyre vil derfor foreslå følgende forenkling:

Det innføres en ordning hvor arbeidsgiver får anledning til å utstede arbeidstillatelser. Den enkelt arbeidsgiver søker da UDI om et antall arbeidstillatelser, som arbeidsgiver så disponerer. UDI vurderer da om den enkelte arbeidsgiver oppfylder kravene etter utlendingsloven med forskrifter. Arbeidsgiver må da dokumentere at kravene til underhold og bolig kan oppfylles. Dersom vilkårene er oppfylt får arbeidsgiver utstedt et antall arbeidstillatelser som han/hun disponerer. Når utlendinger blir ansatt, plikter arbeidsgiver å underrette utlendingsmyndigheten om hvem som får tillatelsen. Utlendingsmyndigheten har da en gitt frist til å komme med innsigelser, f.eks. en måned. Dersom det ikke reises innsigelser er arbeidstillatelse gitt. Innsigelser som Utlendingsmyndigheten kan reise er f.eks. at vedkommende ikke oppfyller vilkårene i utlendingsloven §§27-29, som stiller krav om at utlending ikke må ha blitt dømt for alvorlig kriminalitet, mangle pass eller andre gyldige reisedokumenter.

Etter §5 i utlendingsloven skal Stortinget godkjenne hovedprinsippene for regulering av innvandring, mens det er Kongen som gir forskrift om reguleringen. Høyre ønsker derfor å gi klart uttrykk for at det bør ligge andre hovedprinsipper til grunn for dagens arbeidsinnvandring.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber Regjeringen utarbeide regler som snur prinsippet om at utlending i utgangspunktet ikke har adgang til å flytte til Norge og ta arbeid her, slik at enhver som er sikret fast arbeid, underhold og bolig får arbeidstillatelse etter dagens regler.

II

Stortinget ber Regjeringen utarbeide regler som åpner for at utlending kan søke om arbeidstillatelse fra Norge, dersom vedkommende ikke mottar annen offentlig støtte.

III

Stortinget ber Regjeringen utarbeide regler som gir utlendinger som har studert i Norge adgang til å søke arbeidstillatelse i Norge etter de samme regler som andre utlendinger.

IV

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en forenklet søknadsprosedyre for arbeidsinnvandring som gir arbeidsgivere mulighet til å utstede arbeidstillatelser dersom vilkårene i loven er oppfylt.

9. oktober 2000