

Nr 43

Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss översyn i vad gäller utländska medborgare av lagstiftningen på social- och undervisningsväsendets områden.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 89 i första kammaren av herr *Lundström* samt nr 120 i andra kammaren av herr *Nyberg*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skriftelse till Kungl. Maj:t måtte begära en översyn av lagstiftningen på social- och undervisningsväsendets område i syfte att genom en liberalare lagstiftning härvidlag minska behovet av dispens från medborgarskapslagens regler om naturalisation till följd av i landet bosatta utlänningars behov av sociala och andra bidrag».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen I:89.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från kungl. socialstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, kungl. pensionsstyrelsen, kungl. arbetsmarknadsstyrelsen, kungl. skolöverstyrelsen och kungl. överstyrelsen för yrkesutbildning.

Viktigare bestämmelser m. m.

Medborgarskapslagen

Jämlikt 6 § lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap äger Konungen på ansökan till svensk medborgare upptaga (naturalisera) utlänning som 1. fyllt aderton år; 2. sedan sju år har hemvist här i riket; 3. fört en hederlig vandel; samt 4. har möjlighet att försörja sig och sin familj. Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligger eljest med hänsyn till sökandens förhållanden särskilda skäl, må naturalisation beviljas, även om de stadgade villkoren icke är uppfyllda. Är sökanden dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, må, även om annat särskilt skäl ej föreligger, avvikelse ske från det under punkt 2 angivna villkoret; i praxis tillämpas härvidlag med vissa variationer en tidsgräns av fem år. — Konungen

bestämmer, om naturalisation skall omfatta även sökandens ogifta barn under 18 år.

Sociallagstiftning

Utlänningar som vistas i riket — med utlänningar avses i det följande även statslösa — kan i betydande utsträckning få del av sociala förmåner på samma villkor som här bosatta svenska medborgare. Så är fallet med socialhjälp enligt *lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp*. Sådan hjälp skall varje kommun bereda den som vistas i kommunen och är i behov av hjälp. Samma är enligt praxis förhållandet med omhändertaganden med stöd av *lagen den 6 juni 1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd (barnavårdslagen)*; sådana omhändertaganden har i betydande utsträckning karaktären av social förmån.

Enligt de nu angivna lagarna kan hjälp tillkomma utlänning, som vistas i riket, även om han inte fått någon närmare anknytning hit. Vissa andra författningar, som också jämställer utlänningar med svenska medborgare, kräver däremot sådan anknytning. Så är fallet med den nya *sjukhuslagen den 17 april 1959*, som träder i kraft den 1 januari 1960. Enligt denna lag är landstingskommun vårdskyldig mot dem som är bosatta inom landstingskommunen, oberoende av nationalitet. Vid behov av omedelbar vård är dock landstingskommunen vårdskyldig även mot dem som eljest vistas där. Även enligt *lagen den 14 maj 1954 om yrkesskadeförsäkring* fordras både för svenskar och utlänningar viss anknytning till riket; den som är arbetstagare i allmän eller enskild tjänst är — med vissa undantag som är utan intresse i detta sammanhang — försäkrad för yrkesskada. Utländsk arbetstagare, som inte är bosatt inom riket, kan emellertid vara underkastad vissa inskränkningar i ersättningsrätten. Bestämmelserna i *kungl. förordningen den 11 juni 1937 om mödrahjälp* gäller också utlänningar på samma villkor som svenska medborgare; sådan hjälp må som regel, om övriga förutsättningar är för handen, utgå till kvinna, som författningen enligt skall vara mantalsskriven i riket.

Vissa författningar inom sociallagstiftningen uppställer beträffande utlänning mantalsskrivning såsom särskilt krav. Så är fallet med *lagen den 26 juli 1947 om allmänna barnbidrag*, enligt vilker, sådant bidrag skall utgå till här i riket bosatt utländskt barn, om barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven i riket, samt med *lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring* och *lagen den 21 maj 1954 om moderskapshjälp*, vilka beträffande utlänning utöver bosättning kräver mantalsskrivning i riket. *Lagen den 28 maj 1959 om försäkring för allmän tilläggs pension*, som träder i kraft den 1 januari 1960, jämställer i betydande utsträckning med svensk medborgare den som eljest är mantalsskriven i riket; härutöver gäller, att utlänning, som enligt lagens bestämmelser förvärvat pensionsrätt under tid då han

varit mantalsskriven i riket, behåller denna rätt även om han lämnar riket, varvid pensionen dock utgår med reducerat belopp.

Kungl. förordningen den 14 december 1956 om erkända arbetslöshetskassor uppställer inte något särskilt hinder för utländsk arbetstagare att vinna inträde i sådan kassa. Tillsynsmyndigheten — arbetsmarknadsstyrelsen — äger emellertid föreskriva de begränsningar som anses påkallade härvidlag. För närvarande gäller dock inga sådana begränsningar, och en utlänning som har anställning här i riket är alltså jämställd med svensk arbetstagare i fråga om möjlighet att erhålla de förmåner som arbetslöshetsförsäkringen innebär.

Vissa betydelsefulla sociala förmåner slutligen tillkommer i första hand endast svenska medborgare. Så är fallet med de förmåner som regleras i *lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering, lagen den 26 juni 1947 om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn, lagen samma dag om bidrag till änkor och änklingar med barn, lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskottslagen), lagen den 31 maj 1957 om utfyllnad av vissa underhållsbidrag och kungl. kungörelsen den 27 maj 1949 angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet*. Beträffande arbetslöshetshjälp gäller dock, att arbetsmarknadsstyrelsen efter Kungl. Maj:t bemyndigande kan medgiva, att sådan hjälp må komma även utlänning till del. Sådant bemyndigande har lämnats, men därvid har föreskrivits, att utlänningen som regel skall ha haft stadigvarande anställning i Sverige minst ett år, innan arbetslöshetshjälp må beviljas honom. Vidare kan samtliga nu nämnda förmåner på grund av konventioner komma här bosatta utlänningar till del. Sverige har också i stor utsträckning ingått konventioner på detta område. Genom en år 1955 ingången konvention har sålunda här i riket bosatta medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge fått rätt till alla här ifrågavarande förmåner, varvid dock såsom förutsättning för vissa av förmånerna stadgats vistelse i riket under viss tid. Även med de flesta andra stater i Västeuropa har Sverige ingått konventioner, genom vilka här bosatta medborgare i dessa stater i större eller mindre omfattning fått del av de svenska sociala förmånerna. Häribland kan nämnas vissa inom Europarådet upprättade överenskommelser om social trygghet samt social och medicinsk hjälp.

Konventioner kan få betydelse för utlänningar på socialvårdens område även i andra än de nu berörda avseendena. Sålunda kan de särskilda villkor och inskränkningar, som enligt vad ovan sagts stundom gäller för utlänningar, eftergivs genom konventioner. Så har också skett i någon omfattning.

Genom *lagen den 17 juni 1938 angående rätt för Konungen att meddela förordnande om vissa förmåner åt statslösa m. fl.* har Konungen bemyndigats att i stor omfattning tillerkänna statslösa och politiska flyktingar i

övrigt sociala förmåner. Konungen har i betydande utsträckning utnyttjat bemyndigandet.

Undervisningslagstiftning

Vad gäller undervisningsväsendet må till en början erinras om att utlänningar med hemvist här i riket har tillträde till undervisningen i de obligatoriska skolorna, i läroverken, vid universiteten och högskolorna ävensom vid flertalet övriga allmänna utbildningsanstalter på samma eller i huvudsak samma villkor som svenska medborgare. Beträffande vissa av utbildningsanstalterna gäller härvid särskilda regler för sökande, som icke förvärvat eljest föreskrivna kunskaper vid svenska utbildningsanstalter. I fråga om ekonomisk hjälp meddelas de viktigaste föreskrifterna i *allmänna studiehjälpsreglementet den 30 maj 1958*. De förmåner, som enligt detta reglemente kan utgå till elever vid statliga eller under statlig tillsyn ställda läroanstalter och kurser, nämligen allmänt studiebidrag, särskilt studiebidrag, stipendier och studielån, tillkommer elever, som är medborgare i Danmark, Finland, Norge och Island eller flyktingar eller därmed likställda, på samma villkor som gäller för svenska elever. Även andra utländska elever som är bosatta här i riket har samma tillgång till dessa förmåner utom i fall då de vistas här huvudsakligen i syfte att erhålla utbildning för att därefter återvända till hemlandet.

Allmänna studiehjälpsreglementet är inte tillämpligt på studier vid universitet, högskolor och liknande inrättningar. De förmåner, som tillkommer svenska studerande vid sådana inrättningar, är främst *studielån med statlig kreditgaranti (garantilån)*, *räntefria lån för universitetsstudier* och *statsstipendier i form av fri bostad och fri kost*. Av dessa förmåner kan som regel utlänningar inte få del. Flyktingstudenter kan emellertid numera få garantilån och räntefria lån enligt grunder likartade dem som gäller för svenska studenter; härjämte har understöd beretts flyktingstudenter genom medel under arbetsmarknadsstyrelsens disposition. *Stipendierna för främjande av högre vetenskapliga studier vid universiteten m. fl. läroanstalter*, de s. k. doktorand- och licentandstipendierna, kan till skillnad från de nu berörda förmånerna tilldelas utlänningar, oberoende av om de är politiska flyktingar. Härvid krävs emellertid, utöver vad som gäller för svensk sökande, att utlänningen är av utmärkt förtjänst och att han kan antagas komma att kvarstanna i landet. Inom Nordiska rådet har fråga väckts om utsträckning av studiehjälpen till universitets- och högskolestuderande till att gälla medborgare av de övriga nordiska länderna på samma villkor som gäller för svenska medborgare. Vid sin femte session år 1957 i Helsingfors beslöt rådet att rekommendera regeringarna i de nordiska länderna att bl. a. giva medborgare i ett nordiskt land, som är bosatt i annat nordiskt land, rätt att där söka och erhålla studie- och forskningsstipendium samt studielån. Frågan

har sedermera blivit föremål för ytterligare övervägande inom Nordiska kulturkommissionen, vid Nordiska rådets sjätte session år 1958 i Oslo och vid möte i februari 1959 mellan de nordiska undervisningsministrarna.

Motionerna

Motionärerna anför, att Kungl. Maj:t i många fall naturaliserat personer, som icke har fyllt de i 6 § lagen om medborgarskap intagna fyra villkor, för vilka redogjorts ovan. Enligt motionärerna har Kungl. Maj:t i själva verket dispenserat från villkoren i sådan utsträckning, att det kan övervägas, om inte de skäl som nu ligger till grund för dispensgivningen borde kunna beaktas genom lagstiftning inom andra områden, särskilt inom socialvårdens och folkundervisningens områden. Motionärerna framhåller bl. a., att åldringar enligt huvudregeln inte kan naturaliseras utan att fylla kravet på försörjningsförmåga men att enligt praxis under senare år möjlighet till folkpension bedömts som försörjningsförmåga och medfört dispens från huvudregeln. Det skulle enligt motionärerna vara mera tillfredsställande för en utlänning, om han kunde söka svenskt medborgarskap i vetskap om att han fyllde de krav som ställs på honom. Avslutningsvis anför motionärerna:

En liberalare lagstiftning särskilt på social- och undervisningsväsendets område skulle innebära, att de i Sverige stadigvarande bosatta utlänningar, som ej uppfyller de för naturalisation stadgade kraven, utan att behöva beviljas medborgarskap genom dispens ändå kunde komma i åtnjutande av den hjälp som olika situationer kan ställa dem inför. En reform i här antydd riktning vore även välmotiverad ur den synpunkten, att dispensgivningen i större utsträckning än nu skulle framstå som en undantagsföreteelse, och praxis på medborgarskapsrättens område skulle komma att framstå såsom fastare.

Reformer på detta område, som innebure en generösare behandling av utländska medborgare i Sverige, skulle också öka deras känsla av trygghet och samhörighet samtidigt som deras respekt för svenskt rättsliv skulle öka.

Remissyttrandena

Beträffande lagstiftningen på det sociala området understryker *socialstyrelsen*, att, i enlighet med vad ovan framhållits, flera hithörande lagar i princip likställer utlänning med svensk medborgare och att, i den mån så inte är fallet, lagarna som regel ger Kungl. Maj:t möjlighet att träffa överenskommelse med främmande makt om tillämpning av lagarna på dess här bosatta medborgare. Beträffande bidragsförskott framhåller styrelsen härvid, att överenskommelse med avseende på denna förmån ingåtts mellan de nordiska länderna men inte mellan Sverige och de övriga länder, med vilka Sverige har samarbete på socialvårdens område. Att så icke skett torde enligt styrelsen sammanhånga med att dessa länder saknar motsvarighet till bidragsförskotten. Styrelsen fortsätter:

Socialstyrelsen finner för sin del, att förmånen är av sådan natur att medborgarskapskravet utan olägenhet bör kunna slopas beträffande här i riket bosatta utländska barn, som är berättigade till underhållsbidrag enligt svenskt dokument, vare sig det är fråga om dom eller avtal. Det bör nämligen härvidlag vara tillräckligt med att det generella kravet på stadigvarande vistelse i riket är uppfyllt. I fråga om utländska dokument bör dock liksom hittills för utländskt barns rätt till bidragsförskott krävas konvention eller annan överenskommelse med vederbörligt främmande land.

Vad gäller folkpensionen kan det däremot enligt socialstyrelsens mening inte rimligen komma i fråga att generellt slopa medborgarskapskravet. Här om anför styrelsen:

Eftersom folkpension utgår oberoende av i vilken utsträckning avgifter härför erlagts och denna förmån för övrigt endast till en mindre del finansieras genom avgifter måste i princip för utländska medborgares rätt till folkpension ställas krav på ömsesidighet, så att svenska medborgare kan tillförsäkras motsvarande förmån i respektive främmande länder. Det må sålunda framhållas, att överenskommelsen inom Europarådet om social trygghet vid ålderdom m. m., vilken överenskommelse Sverige ratificerat, upptar föreskrift om 15 års minsta vistelsetid i ett land för att medborgare i annat land skall få rätt till ålderspension av den typ som folkpensionen utgör i Sverige i förstnämnda land.

För att nå det av motionärerna uppgivna syftet bör enligt socialstyrelsens mening här i stället övervägas en uppmjukning av praxis i fråga om dispens från villkoret i medborgarskapslagen om försörjningsförmåga för att kunna bli naturaliserad. Detta anser socialstyrelsen vara särskilt viktigt i fråga om de flyktingar, som inkommit till riket genom initiativ från statsmakternas sida och som av humanitära skäl bör beredas möjlighet att snabbare än eljest bli svenska medborgare.

Pensionsstyrelsen yttrar, att sociallagstiftningen här i landet såvitt avser behandlingen av utlänningar har brukat kompletteras efter särskilda överenskommelser med andra stater. Styrelsen åberopar, att ett sådant tillvägagångssätt vunnit internationellt burskap, och anför, att det inte synes föreligga något skäl att för närvarande förfara på annat sätt, såvitt angår pensionsstyrelsens ämbetsområde, vilket omfattar bl. a. folkpensionen, särskilda barnbidrag, bidrag till änkor och änklingar med barn och åtgärder till förebyggande och hävande av invaliditet. Styrelsen har dessutom framhållit, att styrelsen kan bereda utlänningar, som är stadigvarande bosatta i Sverige och kan antagas komma att stanna kvar i landet, sjukvård och arbetsvård i samma omfattning som svenska medborgare.

Även *riksförsäkringsanstalten* intar en negativ ståndpunkt till motionerna, såvitt angår anstaltens verksamhetsområde, nämligen yrkesskadeförsäkringen och vissa därmed jämförliga förvaltningsområden samt den allmänna sjukförsäkringen med moderskapshjälpen och läkemedelsrabatteringen m. m. Anstalten åberopar härvid, att inom detta område icke föreligger an-

nan särställning för utlänning än sådan, som betingas av krav på bosättning i riket eller liknande, samt att undantagen således avser personer, som rimligtvis ej kan antas komma i fråga för dispens från villkoren för naturalisation.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser det angeläget, att en översyn kommer till stånd av lagstiftningen på social- och undervisningsväsendets områden i vad gäller den utländska arbetskraften och tillstyrker därför motionerna. Som motivering anför styrelsen:

Sverige har sedan krigets slut haft omfattande invandring av utländsk arbetskraft. På grund av åtstramningen på arbetsmarknaden är invandringen för närvarande begränsad och arbetstagare från särskilt de nordiska grannländerna har återvänt i icke obetydlig omfattning. Utlänningskommissionen redovisade den 1 januari 1959 103 677 arbetsanmälda utlänningar. Därvid är ej medräknade utlänningar, som erhållit svenskt medborgarskap. Under åren 1946—1958 naturaliserades cirka 95 000 personer, av vilka omkring hälften torde vara verksamma på arbetsmarknaden.

Det svenska näringslivet har för sin fortsatta utbyggnad och rationalisering i icke obetydlig utsträckning behov av utländska fackarbetare och specialister av olika slag. Även om invandringen tillfälligt stagnerat, måste man räkna med en ganska stor efterfrågan på kvalificerad utländsk arbetskraft i framtiden.

Vid rekryteringen lägger den utländska arbetskraften givetvis största vikten vid erbjudna löneförmåner och övriga anställningsvillkor, men de sociala förhållandena är icke helt oväsentliga. Det är därför ofrånkomligt, att de invandrande arbetstagarna får ett fullgott socialt skydd och att åtföljande barn och ungdomar beredes möjligheter till utbildning inom landet.

I lagstiftningsarbetet har man under senare år eftersträvat att bereda de utlänningar, som är bosatta i Sverige, samma förmåner som tillkommer svenska medborgare på social- och undervisningsväsendets områden. Någon mera planmässig reformverksamhet i detta avseende bedrivs emellertid icke. Även om utlänning i princip gjorts delaktig av vissa förmåner, förekommer, att man i tillämpningsföreskrifterna icke alltid beaktat de speciella förhållanden, som gäller för den invandrande arbetskraften. Värdet för denna av reformerna har därigenom kommit att delvis utebli. Det kan nämnas, att arbetsmarknadsstyrelsen vid omhändertagandet av de flyktingar, som mottagits från läger i Europa, nödgats vidtaga provisoriska åtgärder för att lösa ett flertal frågor rörande socialvård och undervisning, vilka normalt handlägges av andra organ och för vilka det finns klara bestämmelser, när det gäller bistånd till svenska medborgare.

Vad gäller undervisningsväsendet har motionerna avstyrkts av både skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning. Båda överstyrelserna har härvid hänvisat till den ovan refererade bestämmelsen i allmänna studiehjälpsreglementet, enligt vilken medborgare i de övriga nordiska länderna och flyktingar helt samt övriga utlänningar till väsentlig del är jämställda med svenska medborgare i fråga om förmåner enligt reglementet. Överstyrelsen för yrkesutbildning tillägger:

Att utsträcka rätten till statlig studiehjälp även till andra kategorier icke-svenska medborgare än dem, som redan är införda under allmänna studie-hjälpsreglementet, synes enligt överstyrelsens uppfattning icke vara motiverat; i motionerna synes man ej heller ifrågasätta detta. De svenska yrkes-skolorna måste nämligen i första hand vara avsedda för dem, som avser att kvarstanna i vårt land efter fullbordad yrkesutbildning.

Utskottet

Enligt motionärerna förekommer det, att Kungl. Maj:t vid prövning av ansökningar om naturalisation gör avsteg från de i medborgarskapslagen fastställda huvudreglerna, för att sökandena skall kunna få del av de sociala förmåner och de förmåner inom undervisningsväsendet, som är förbehållna svenska medborgare. Motionärerna anser, att avstegen från reglerna fått en sådan omfattning att det vore lämpligare att social- och undervisningsförfattningarna ändrades så att här bosatta utlänningar kunde få del av förmånerna enligt samma grunder som svenska medborgare. Tillämpningen av naturalisationsföreskrifterna skulle i så fall kunna komma i bättre överensstämmelse med medborgarskapslagens anda.

Den av motionärerna väckta frågan har tämligen ringa räckvidd. Såsom framgår av den föregående redogörelsen för bestämmelserna på området, föreligger nämligen beträffande flertalet förmåner icke några väsentliga skillnader mellan svenska medborgare och utlänningar som vistas i riket. I flera viktiga hänseenden är sådana utlänningar helt likställda med svenskar, och i andra hänseenden finns endast den skillnaden, att utlänning för att få del av förmånerna måste vara mantalsskriven inom riket eller ha liknande anknytning hit. Såsom särskilt viktigt kan framhållas, att socialhjälpslagen är tillämplig även på utlänningar som vistas här och att dessa därför på samma sätt som svenska medborgare får hjälp då de är i behov därav.

Vissa förmåner på det sociala området och inom undervisningsväsendet är däremot som regel förbehållna svenska medborgare. Dessa förmåner har emellertid i stor utsträckning tillförsäkrats utlänningar genom internationella konventioner. I vissa hänseenden kan likväl ytterligare förbättringar av utlänningars ställning vara önskvärda, men dessa förbättringar torde knappast böra åstadkommas genom en samlad översyn i den ordning motionärerna tänkt sig. Enligt utskottets mening bör i stället de särskilda författningarna ändras och kompletteras allteftersom erfarenheten så påkallar. Härvid är det självfallet önskvärt, att de tillämpande myndigheterna tar erforderliga initia-

tiv. Vidare kan antagas, att det internationella samarbetet kommer att medföra ytterligare resultat.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I:89 och II:120, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 november 1959

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, Sunne, fru Carlqvist samt herrar Åkesson, Kaijser och Thorsten Larsson* ;

från andra kammaren: herrar Nilsson i Göteborg*, Odhe, Bengtsson i Varberg, Lothigius, Fredriksson, Gustavsson i Alvesta, Königson och Andersson i Sundsvall.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.