



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 44

(2003–2004)

Om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 19. mars 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette frem forslag til lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

EU- og EØS-samarbeidet utvides med 10 nye medlemsland 1. mai 2004. Både EUs tiltredelses-traktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på totalt syv år, hvor de nåværende EU- og EFTA/EØS-medlemslandene har adgang til å begrense den frie bevegeligheten for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak for arbeidstakere fra Kypros og Malta.

Regjeringen har som utgangspunkt at Norge på sikt har behov for utenlandsk arbeidskraft, til tross for at det for tiden er noe ledighet. I enkelte næringer og yrker mangler man kompetanse som ikke kan fylles med innenlandsk arbeidskraft. Utvidelsen av EU og EØS gir nye muligheter for å styrke tilgangen på arbeidskraft, og regjeringen mener dette er meget positivt. Utvidelsen vil også være positiv for arbeidere fra de nye medlemslandene som allerede i dag jobber i Norge. De vil få styrket sine rettigheter.

Inntil nylig ønsket de fleste EU-land å åpne arbeidsmarkedet fullt ut fra utvidelsestidspunktet. Men på grunn av store forskjeller i lønns- og velferdsnivå mellom de nye og nåværende EU-landene

fryktet mange stor tilstrømning av arbeidstakere fra de nye medlemslandene, sosial dumping og misbruk av velferdsordninger. Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid for eksempel i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske. De fleste EU-land har derfor bestemt seg for å ha visse overgangsordninger.

Regjeringen mener at det neppe vil bli stor tilstrømning av arbeidstakere fra de nye medlemslandene til Norge. Regjeringen ønsker også at arbeidsmarkedet skal være mest mulig åpent. Å ha ordninger som avviker sterkt fra nærliggende land kan imidlertid i en periode gi for sterk tilstrømning. Regjeringen mener derfor at Norge også må ha visse overgangsordninger. Overgangsregler kan bidra til å forebygge sosial dumping, selv om det også er viktig å fortsette dialogen med arbeidslivets parter om tiltak mot dette.

På denne bakgrunn foreslås det at det inntas en bestemmelse i utlendingsloven om at Kongen ved forskrift kan gi regler om adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye EU-medlemslandene, herunder regler om at oppholdstillatelse må være innvilget før arbeidet påbegynnes og om tillatelsens varighet, vilkår knyttet til lønns- og arbeidsforhold og arbeidets omfang, samt regler om fornyelse og tilbakekall av tillatelse.

Videre foreslås det at det inntas en bestemmel-

se i loven som gir adgang til å iverksette beskyttelsestiltak dersom det oppstår eller forventes å oppstå alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet, som følge av arbeid som utføres av arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

Forslagene ble forelagt 47 høringsinstanser ved brev av 17. februar 2004. På grunn av den knappe tiden som gjenstår før EU- og EØS-utvidelsen 1. mai 2004, ba departementet om at eventuelle uttalelser til forslagene ble fremmet senest under høringsmøte 24. februar 2004. 12 høringsinstanser har avgitt uttalelse til et eller flere av forslagene i høringsbrevet.

2 Generelle merknader til forslagene til lovendringer

2.1 Utvidelsen av EU/EØS

Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn undertegnet tiltredelsestraktaten til EU 16. april 2003 i Athen og blir medlemmer av EU 1. mai 2004.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 128, skal enhver europeisk stat som blir medlem av EU søke om å bli part også i EØS-avtalen. De nye medlemslandene i EU har inngått slik avtale som etter planen skal tre i kraft samtidig med utvidelsen av EU, det vil si 1. mai 2004.

EØS-avtalens rettigheter og plikter kommer til anvendelse i det utvidede EØS-området med de tilpasninger og overgangsordninger som er avtalt mellom EU, de nye medlemslandene og EFTA/EØS-landene.

2.2 Mulighetene for overgangsordninger

EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på totalt syv år hvor de nåværende EU- og EFTA/EØS-medlemslandene har adgang til å begrense den frie bevegeligheten for arbeidstakere som er borgere av de nye medlemslandene, med unntak av Kypros og Malta.

Både Norge og de øvrige EFTA/EØS- og EU-landene ser positivt på mulighetene for økt tilgang på arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Det er imidlertid en viss bekymring for at fri bevegelighet for arbeidstakere vil kunne føre til ubalanse på enkelte nasjonale arbeidsmarkeder.

Det er adgang til å begrense bevegeligheten på to måter:

- Gjennom nasjonale restriksjoner (overgangsregler) som regulerer adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslan-

dene før det oppstår eventuelle problemer på arbeidsmarkedet, jf. punkt 2.4 nedenfor.

- Gjennom å iverksette beskyttelsestiltak dersom alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet oppstår eller forventes å oppstå, jf. punkt 2.5 nedenfor.

Selv om EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på totalt syv år, er det begrensninger mht. hvor lenge det er adgang til å benytte overgangsordninger overfor den enkelte arbeidstaker. Med overgangsordninger siktes her både til overgangsregler og beskyttelsestiltak som nevnt ovenfor. Det heter i utvidelsesavtalen at

«[...] borgere som på tiltredelsesdatoen har lovlig arbeid i en nåværende medlemsstat, og som har adgang til vedkommende medlemsstats arbeidsmarked for en uavbrutt periode på minst tolv måneder, vil få adgang til vedkommende medlemsstats arbeidsmarked, men ikke til arbeidsmarkedet i andre medlemsstater som anvender nasjonale tiltak.

[...] borgere som etter tiltredelsen har adgang til arbeidsmarkedet i en nåværende medlemsstat for en uavbrutt periode på minst tolv måneder, skal også ha de samme rettigheter.

[...] borgere nevnt i annet og tredje ledd ovenfor skal ikke lenger ha rettighetene omhandlet i de nevnte ledd dersom de frivillig forlater arbeidsmarkedet i den aktuelle nåværende medlemsstaten.»

Departementet legger til grunn at det ikke er adgang til å benytte overgangsordninger overfor arbeidstakere fra de nye medlemslandene som *før* utvidelsesdatoen er gitt adgang til det norske arbeidsmarkedet (blitt innvilget arbeidstillatelse) for en sammenhengende periode av minst tolv måneder. Slike arbeidstakere vil, etter å ha arbeidet lovlig og sammenhengende i Norge i tolv måneder, kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket, på lik linje med arbeidstakere fra nåværende medlemsland. Det samme gjelder arbeidstakere fra de nye medlemslandene som *etter* utvidelsesdatoen gis adgang til det norske arbeidsmarked. Også disse vil, etter å ha arbeidet lovlig i en sammenhengende periode på minst tolv måneder, ha de samme rettigheter etter EØS-regelverket som arbeidstakere fra nåværende medlemsland.

For begge tilfeller gjelder at hvis utlendingen frivillig forlater det enkeltes lands arbeidsmarked etter å ha fått rettigheter etter EØS-regelverket på linje med arbeidstakere fra nåværende medlemsland, vil en eventuell ny søknad om tillatelse bli behandlet i henhold til vilkårene som følger av over-

gangsordningene. Arbeidstakeren vil ikke kunne påberope seg de ordinære EØS-reglene før vedkommende har arbeidet lovlig og sammenhengende i en ny periode på minst tolv måneder.

Det gjelder ingen overgangsordninger for grupper som for eksempel tjenesteytere (unntatt noen særregler for Østerrike og Tyskland), tjenestemottakere, selvstendig næringsdrivende, studenter etc. Dette innebærer at disse gruppene uansett vil ha rett til fri bevegelighet fra utvidelsesdatoen på de vilkår som iht. EU/EØS-retten gjelder for disse gruppene (jf. utlendingsloven kapittel 8).

2.3 Gjeldende rett

I dag må borgere av de nye medlemslandene, i henhold til de regler som gjelder for borgere av land utenfor EU og EFTA/EØS-området (det såkalte tredjelandets regelverk), ha arbeidstillatelse for å kunne arbeide i Norge. Utlendingslovens og – forskriftens kapittel 2 regulerer nærmere de vilkår som må være oppfylt for å kunne innvilges arbeidstillatelse. En del vilkår i loven og forskriften er felles for alle som søker om arbeidstillatelse, mens andre vilkår varierer med hvilket grunnlag man søker tillatelse på.

Etter at utvidelsesavtalen har trådt i kraft 1. mai 2004, vil borgere av de nye medlemslandene være EØS-borgere. I henhold til gjeldende regler i utlendingsloven kapittel 8 (EØS-kapittelet), trenger ikke en EØS-borger arbeidstillatelse. Dersom EØS-borgeren oppholder seg og/eller arbeider i riket i mer enn tre måneder eller oppholder seg mer enn seks måneder som arbeidssøker, må vedkommende ha en EØS-oppholdstillatelse. En EØS-borger som kan framlegge tilfredsstillende reisedokument, har etter søknad rett til slik oppholdstillatelse. Det gjelder videre noe ulike vilkår avhengig av om EØS-borgeren er arbeidstaker, tjenesteyter, selvstendig næringsdrivende, utdanningssøkende eller oppbærer faste periodiske ytelser eller har egne midler. Generelt kan sies at vilkårene for oppholdstillatelse etter EØS-reglene er betydelig lempeligere enn vilkårene for tillatelse etter tredjelandets regelverk.

2.4 Overgangsregler

2.4.1 Innledning

Arbeidstakere fra Malta og Kypros har rett til fri bevegelighet fra første dag etter utvidelsen. Når det gjelder arbeidstakere fra de øvrige åtte nye medlemslandene, så skal EU- og EFTA/EØS-landene benytte nasjonale regler om adgangen til arbeids-

markedet i de to første årene etter utvidelsen, med de begrensninger som det er redegjort for i punkt 2.2 ovenfor. Bortsett fra et krav om at lovgivningen ikke skal innebære større restriksjoner for arbeidstakere fra de nye landene enn det som gjaldt ved undertegningen av utvidelsesavtalen 14. oktober 2003, den såkalte «stand-still»-klausulen, vil EØS-avtalens generelle regler om fri bevegelighet for arbeidstakere ikke regulere det nærmere innholdet. Hvis Norge imidlertid velger ikke å benytte seg av overgangsregler, vil de nasjonale reglene, på bakgrunn av hvordan utlendingsloven er bygd opp, være likelydende med EØS-avtalens regler om fri bevegelighet for arbeidstakere. Det vises til at reglene i utlendingsloven kapittel 8 og de tilhørende forskriftsbestemmelsene gjelder «utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen». Etter 1. mai 2004 vil begrepet også omfatte borgere av de nye medlemslandene.

Det er videre mulig å forlenge anvendelsen av nasjonale bestemmelser om adgangen til arbeidsmarkedet for tre nye år uten nærmere vilkår.

Dersom nåværende EU eller EFTA/EØS-land ikke velger å forlenge de nasjonale ordningene etter to år, trer EØS-avtalens generelle regler om fri bevegelighet for arbeidstakere i kraft også for borgere av de nye medlemslandene.

Anvendelsen av de nasjonale bestemmelsene kan etter avtalen forlenges i ytterligere to år, dvs. fram til syv år etter utvidelsen. Dette forutsetter imidlertid at det konstateres forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Dette kriteriet er tilnærmet identisk med kriteriet for bruk av beskyttelsesmekanismen, jf. punkt 2.5. Skulle man i den aktuelle toårsperioden ha behov for tiltak i Norge, vil den naturlige fremgangsmåten være å bruke beskyttelsestiltak og ikke videreføring av nasjonale ordninger. Slike beskyttelsestiltak skal ikke forelegges EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for godkjenning.

2.4.2 Nærmere om bakgrunnen for forslaget om overgangsregler

I St.meld. nr. 19 (2003–2004) kapittel 5 om EØS-utvidelsen og arbeidsinnvandring heter det at «Regjeringen vil på bakgrunn av tidligere avgitte erklæringer, hvilket standpunkt andre land inntar og det pågående utredningsarbeidet om velferdsordninger og kontroll- og beskyttelsestiltak, vurdere hvorvidt muligheten til å iverksette tiltak hjemlet i en beskyttelsesmekanisme er tilstrekkelig, eller om det også skal vurderes iverksatt overgangsregler som gjelder fri bevegelighet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.»

Slik det ser ut nå, vil sannsynligvis samtlige av

de nåværende medlemslandene benytte seg av overgangsregler i en eller annen form. På bakgrunn av utviklingen i Danmark og Sverige, som i likhet med Norge tidligere har erklært at de ønsker å åpne opp arbeidsmarkedet fullt ut fra første dag, finner regjeringen det nødvendig å foreslå at også Norge har visse overgangsregler. I Danmark er det inngått en avtale mellom seks partier i Folketinget om adgangen til det danske arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye EU-landene fra 1. mai 2004. Hovedtrekkene i den danske avtalen er at det i en overgangsperiode vil bli stilt krav om arbeids- og oppholdstillatelse. Lønns- og arbeidsvilkår skal være på linje med det som ellers gjelder i Danmark. Videre vil det som hovedregel være krav om fulltidsarbeid. Arbeids- og oppholdstillatelsen bortfaller hvis jobben forsvinner. Arbeidsmarkedet skal overvåkes løpende, og partiene som har inngått avtalen, vil møtes to ganger årlig for å vurdere behovet for justeringer i regelverket. Den svenske regjeringen har foreslått at det tas i bruk overgangsregler, men pr. dags dato er det ikke kjent hvorvidt dette forslaget vil få flertall i Riksdagen.

I tillegg til utviklingen i andre land, er det to hovedbegrunnelser for forslaget om overgangsregler. For det første kan det bidra til å forebygge mulig sosial dumping med de negative konsekvenser det kan ha for arbeidsliv og næringsliv, slik partene i arbeidslivet også er opptatt av. Det skal imidlertid bemerkes at de største utfordringene på dette feltet trolig vil gjelde tjenesteytere og utsendte arbeidstakere på midlertidig tjenesteoppdrag i Norge. For disse gruppene er det ikke adgang til å ha overgangsordninger. Dialogen med partene i arbeidslivet om mulige tiltak mot sosial dumping vil fortsette, jf. St. meld. nr. 19 (2003–2004). Tiltakene som diskuteres er generelle tiltak som i tilfelle vil gjelde for alle, også for norske arbeidstakere, og som ikke nødvendigvis må være på plass før 1. mai 2004. Det er således mulig å avvente erfaringer med og virkninger av EØS-utvidelsen før det tas endelig stilling til behovet for de enkelte tiltakene.

For det andre vil kravet til heltidsarbeid og lønnsvilkår, jf. punkt. 2.4.5, gjøre at arbeidstakerne kan forsørge seg og sine familier og dermed redusere presset på velferdsordningene som arbeidstakere fra EU og EFTA/EØS-land har rett til. Flere EU-land legger vekt på dette momentet i sine vurderinger.

2.4.3 Generelt om departementets forslag

Både av lovtekniske hensyn og hensynet til rask fremdrift foreslo departementet i høringsbrevet av 17. februar 2004 at overgangsreglene i størst mulig

grad skulle fastsettes i utlendingsforskriften. I tillegg vil en slik løsning gjøre det enklere å lette hurtig adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, hvis det med tiden viser seg å være ønskelig. En slik liberalisering vil skje etter konsultasjoner med Stortinget. Departementet foreslo derfor i høringsbrevet at det i utlendingsloven ble inntatt bestemmelser om at Kongen ved forskrift kan gi regler om adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, og at det først i forskriften angis nærmere hvilke vilkår som må være oppfylt. Departementet redegjorde samtidig for hva som senere ville bli forelagt høringsinstansene som forslag til endringer i utlendingsforskriften. Forskriftsbestemmelsene må i likhet med lovbestemmelsene være på plass før utvidelsen 1. mai 2004. Høringsinstansenes merknader, som er gjengitt nedenfor, knytter seg for en stor del til vilkårene som vil bli fastsatt i utlendingsforskriften, ikke til selve lovhjemlene.

Et forhold som ikke ble omtalt i høringsbrevet, er at selv om EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på totalt syv år, er det begrensninger mht. hvor lenge det er adgang til å benytte overgangsregler overfor den enkelte arbeidstaker, jf. punkt 2.2. ovenfor. Disse begrensningene har imidlertid ikke betydning for forslagene til endringer i utlendingsloven, men vil få konsekvenser for utformingen av forskriftsbestemmelsene. Problemstillingen er blitt forelagt høringsinstansene på behørig måte ved høringsbrev av 12. mars 2004 med forslag til endringer av utlendingsforskriften.

2.4.4 Ny § 58 a første ledd bokstav a – krav om oppholdstillatelse

2.4.4.1 Forslaget i høringsbrevet

I den offentlige debatten har det vært snakk om adgangen til å sette krav om arbeidstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene. I høringsbrevet av 17. februar 2004 foreslo departementet, av lovtekniske grunner, å bruke begrepet oppholdstillatelse for EØS-borgere, også for arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Departementet understreket at det har ingen materiell betydning at begrepet oppholdstillatelse, i stedet for arbeidstillatelse, foreslås anvendt i lov- og forskriftsteksten.

Departementet foreslo videre at det i utlendingsloven ble inntatt en bestemmelse om at det i utlendingsforskriften *kan* stilles krav om oppholdstillatelse på visse vilkår for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, med unntak for Kypros og Malta, som akter å ta arbeid i Norge. Departementet sa

samtidig at det ville bli foreslått en bestemmelse i forskriften om at det *skal* være et slikt vilkår om oppholdstillatelse. Arbeidet skal ikke kunne påbegynnes før oppholdstillatelse er innvilget, men søknad om oppholdstillatelse skal kunne fremmes fra riket. Arbeidssøkende fra de nye medlemslandene vil ha rett til, på samme måte som arbeidssøkende fra nåværende medlemsland, å oppholde seg i Norge for egen regning inntil seks måneder.

Konkret foreslo departementet at utlendingslovens § 50 første ledd ble endret og gitt følgende ordlyd:

«Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, kan uten tillatelse reise inn i riket og ta opphold eller arbeid her i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder dersom utlendingen er arbeidssøkende. Opphold i andre nordiske land kommer ikke til fradrag ved beregningen av oppholdstiden. *Kongen kan ved forskrift gi regler om at arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn som akter å ta arbeid må ha oppholdstillatelse før arbeidet påbegynnes, jf. § 51 første ledd bokstav a.*»

2.4.4.2 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet (UDI) uttaler generelt til forslagene til overgangsregler at

«det er ressurskrevende å iverksette og administrere overgangsreglene. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål om hvor mye man har å vinne på dette, særlig sett i lys av at dette dreier seg om et regelverk som skal gjelde i en forholdsvis kort periode».

Når det gjelder departementets forslag om å bruke begrepet «oppholdstillatelse» bemerker UDI bl.a. følgende:

«Direktoratet ser de lovtekniske fordelene med å videreføre begrepet oppholdstillatelse, også for arbeidstakere fra de nye landene. Vi mener imidlertid at begrepet «arbeidstillatelse» vil være en mer korrekt og presis betegnelse, og være bedret egnet til å skille arbeidstakerne fra de øvrige gruppene fra de nye medlemslandene som kommer på *andre grunnlag* enn som arbeidstaker, som er *unntatt* fra overgangsreglene, og som derfor får oppholdstillatelse etter EØS-regelverket.» UDI viser også til at Danmark og Sverige sannsynligvis vil benytte begrepet «arbeidstillatelse.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er i utgangspunktet kritisk til at Norge benytter seg av overgangsregler og uttaler i denne sammenheng:

«HSH mener som et utgangspunkt at det ikke er nødvendig å innføre overgangsordninger for den frie bevegeligheten av arbeidstakere fra de nye EU/EØS-medlemmene. Bakgrunnen for dette er at vi ikke frykter en stor strøm av innvandrere fra disse landene. Vi tror en eventuell pågang vil være knyttet til tjenesteytere, hvor det ikke er anledning til å innføre overgangsregler.»

Både *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO) og *Akademikerne* har et lignende prinsipielt utgangspunkt, men ser at det er politisk vanskelig for Norge å ikke innføre overgangsregler. NHO uttaler:

«NHO erkjenner imidlertid de politiske hensyn som tilsier at også den norske regjering ønsker overgangsordninger og støtter på denne bakgrunn forslaget slik det fremkommer i høringsbrevet.»

De øvrige høringsinstansene støtter, eller har ingen merknader til, at også Norge benytter seg av overgangsregler.

Flere av høringsinstansene er imidlertid bekymret for at forslaget om at det i forskriften vil være krav om at tillatelse må være gitt før arbeidet kan tiltres, vil kunne skape problemer på grunn av saksbehandlingstiden. I denne forbindelse påpeker flere av høringsinstansene nødvendigheten av å etablere så smidige og enkle løsninger som mulig.

HSH uttaler at saksbehandlingen for å få oppholdstillatelse ikke i seg selv må forhindre bevegeligheten. *Bedriftsforbundet* har en lignende merknad.

UDI, *Norges Bondelag* og *Landbrukets arbeidsgiverforening* (LA) foreslår at tillatelsen kan innvilges ved forenklet behandling som meldeplikt/egenerklæring om at vilkårene er oppfylt. På denne måten vil arbeidstakeren raskt komme i arbeid, samtidig som arbeidsgiveren og arbeidstakeren vil stå ansvarlig overfor utlendingsmyndighetene. Myndighetene vil også ha oversikt over hvem som oppholder seg som arbeidstakere i Norge. En slik løsning vil videre gi myndighetene mulighet til i ettertid å kontrollere om vilkårene for tillatelsen faktisk er oppfylt, for eksempel ved stikkprøvekontroll eller i fornyelsesomgangen.

Utlendingsnemnda (UNE) foreslår en lovteknisk endring.

2.4.4.3 Departementets bemerkninger

Departementet har forståelse for UDIs synspunkter vedrørende midlertidige overgangsregler og ressursbruk. Departementet mener likevel at dette ikke kan være til hinder for at overgangsregler inn-

føres. Det vises til punkt 2.4.2 ovenfor, der begrunnelsen for innføring av overgangsregler fremgår.

Departementet har merket seg at UDI mener at begrepet «arbeidstillatelse» er en bedre betegnelse enn «oppholdstillatelse». Departementet legger imidlertid vekt på at en slik løsning som departementet foreslår, vil redusere behovet for lovtekniske endringer i form av tilføyelser og presiseringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Etter departementets syn vil dette lede til et enklere regelverk.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det må sikres at saksbehandlingstiden blir kortest mulig. Det er derfor av stor viktighet frem mot utvidelsestidspunktet, at departementet, UDI og politiet sammen finner frem til løsninger som sikrer at denne målsettingen blir nådd. Nødvendig opplæring må bli gitt, og det må være en felles forståelse for at søknader om oppholdstillatelse fra arbeidstakere fra de nye medlemslandene skal gis tilstrekkelig prioritet.

Departementet er likevel av den oppfatning at det i forskriften bør fremgå at oppholdstillatelsen skal være innvilget før arbeidet påbegynnes. Departementet er bekymret for at en løsning med egenerklæring/meldeplikt ville kunne resultere i at det påbegynnes en rekke arbeidsforhold hvor vilkårene for tillatelsen aldri har vært oppfylt, og det selv om arbeidsgiver og/eller arbeidstaker handler i god tro. Arbeidsgiver og/eller arbeidstaker vil ikke nødvendigvis inneha den nødvendige objektivitet eller kompetanse for å vurdere om vilkårene er oppfylt. En slik ordning vil derfor kunne undergrave overgangsreglene. Videre vil eventuelle stikkprøver kunne føre til at en rekke arbeidsforhold vil måtte avsluttes lenge før planlagt, noe som igjen vil medføre at både arbeidsgiver og arbeidstaker blir stilt i en uheldig situasjon.

Departementet tar Utlendingsnemndas lovtekniske merknad til følge. Dette innebærer at det i departementets forslag til endring av utlendingsloven presiseres at forslagene gjelder arbeidstakere som er *borgere* av et av de nye medlemslandene. Arbeidstakere som er borgere av et av de nåværende medlemslandene, men bosatt i et av de nye medlemslandene, vil selvsagt fortsatt kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket. Arbeidstakere som er borgere av et tredjeland, men bosatt i et av de nye medlemslandene, vil fortsatt måtte søke om arbeidstillatelse i henhold til tredjelandsregelverket.

Videre er departementet kommet til, av lovtekniske og pedagogiske hensyn, at særreglene for arbeidstakere fra de nye medlemslandene bør samles i en egen paragraf, nærmere bestemt i en ny § 58 a i

utlendingsloven. Bestemmelsen som ble foreslått inntatt i utlendingsloven § 50 første ledd, bør i stedet fremgå av § 58 a første ledd bokstav a. Departementet er også kommet til at ordlyden bør justeres noe, uten at dette innebærer noen endring av bestemmelsens innhold.

Med unntak for disse lovtekniske endringene, opprettholder departementet sitt forslag til endring av utlendingsloven. For ordens skyld nevnes at de planlagte bestemmelsene i utlendingsforskriften om krav om oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, ikke vil gjelde der disse har hatt lovlig opphold i riket som arbeidstaker i minst de tolv forutgående månedene. Etter tolv måneder vil arbeidstakerne kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket på lik linje med arbeidstakere fra de nåværende medlemslandene, jf. punkt 2.2 ovenfor.

2.4.5 Ny § 58 a første ledd bokstav b – nærmere om adgangen til arbeidsmarkedet

2.4.5.1 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet av 17. februar 2004 forslø departementet at det inntas en bestemmelse i utlendingsloven om at Kongen ved forskrift kan gi nærmere regler om adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, herunder regler om arbeidets omfang, lønns- og arbeidsvilkår og dokumentering av arbeidsforhold. I forslaget til endringer i forskriften er dette presisert nærmere ved at det tas utgangspunkt i det regelverket som gjelder for andre enn EØS-borgere (det såkalte tredjelandsregelverket), dvs. at det tas utgangspunkt i det regelverket som i dag gjelder for borgere av de nye medlemslandene. Grunnet «standstill» klausulen er det ikke adgang til å oppstille strengere vilkår enn det som gjaldt for arbeidstakere fra de nye medlemslandene ved undertegningen av utvidelsesavtalen. Departementet informerte i høringsbrevet om at det vil bli foreslått bestemmelser i utlendingsforskriften som innebærer at det for å innvilges oppholdstillatelse, som hovedregel må dreie seg om heltidsarbeid (men ikke nødvendigvis for én arbeidsgiver), og lønns- og arbeidsvilkårene må ikke være dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Videre er det foreslått bestemmelser i forskriften om at det må foreligge konkret tilbud om arbeid utstedt på fastsatt skjema fra arbeidsgiver eller fremlegges standardisert arbeidskontrakt undertegnet av søker og arbeidsgiver.

Konkret foreslo departementet at utlendingslovens § 51 første ledd bokstav a ble endret til følgende:

«er arbeidstaker som er omfattet av lov 27. november 1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (rådsforordning (EØF) nr. 1612/68) om fri bevegelighet for arbeidstakere m v innenfor EØS. *For arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn kan Kongen ved forskrift gi nærmere regler om deres adgang til arbeidsmarkedet, herunder regler om arbeidets omfang, lønns- og arbeidsvilkår og dokumentering av arbeidsforhold.*»

2.4.5.2 Høringsinstansenes syn

Til opplysningen i høringsbrevet om at det vil bli foreslått som vilkår i forskriften at det som hovedregel må dreie seg om *heltidsarbeid*, bemerker UDI at

«det er det samme vilkåret som fremgår av utlendingsforskriftens § 2 første ledd nr. 3 i dag. Dette vilkåret har blitt praktisert forholdsvis strengt slik at man i de fleste tilfeller har krevd at søkeren skal ha tilbud om fulltidsarbeid. Det har imidlertid for enkelte grupper blitt gjort unntak for dette.»

UDI uttaler i denne sammenheng:

«Direktoratet anbefaler at vi nå benytter anledningen til en presisering av begrepet *heltidsarbeid*, slik at det blir mer i overensstemmelse med arbeidslivets realiteter og et fleksibelt arbeidsmarked. Man kan for eksempel heller operere med et minste lønnsnivå, som forutsetter at vedkommende kan forsørge seg selv. Dette blir en mer fleksibel ordning, hvor det avgjørende er at søkeren tjener tilstrekkelig til sitt eget (og eventuelt familiens) underhold, fremfor at søker arbeider halv stilling eller ikke.»

Til opplysningen i høringsbrevet om at det vil bli foreslått som vilkår i forskriften at *lønns- og arbeidsvilkår* ikke må være dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, bemerker *Landbrukets arbeidsgiverforening* at den

«ikke er motstander av overnevnte vilkår, men vil nok en gang presisere at tilsvarende regulering av lønns- og arbeidsvilkår ikke er regulert for norske statsborgere, eller EØS-borgere, såfremt man ikke er bundet av en tariffavtale. Følgelig er det etter LAs syn, kunstig at man, hva angår ansettelse av borgere fra de nye EØS-land, plikter å følge tariffavtale så lenge denne ikke er krevd allmenngjort.»

HSH peker på problemet med å definere hva som er gjengs lønns- og arbeidsvilkår innenfor en bransje eller et geografisk område. Det vil være problematisk å vite hva som skal være utgangspunkt for vurderingen, dvs. hva som er gjengs. *Ar-*

beidsgiverforeningen NAVO har en lignende merknad. *HSH* uttaler videre at:

«Dessuten vil ethvert avvik fra det som er gjengs ikke nødvendigvis være berettiget grunn til å nekte oppholdstillatelse.»

UDI uttaler:

«De foreslåtte vilkårene ifht lønns- og arbeidsvilkår vil være de samme som følger av utlendingsforskriftens § 2 første ledd nr. 2. Dette er vilkår som i dag ikke er enkle å håndtere. Hva som er ment med at lønns- og arbeidsvilkårene ikke må være dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke er ikke klart.»

På denne bakgrunn ber UDI om at vilkåret om lønns- og arbeidsvilkår spesifiseres nærmere.

Til opplysningen i høringsbrevet om at det vil bli foreslått som vilkår i forskriften at det må foreligge konkret *tilbud om arbeid* utstedt på fastsatt skjema fra arbeidsgiver eller fremlegges standardisert *arbeidskontrakt* undertegnet av søker og arbeidsgiver uttaler UDI:

«Dette er det samme som gjelder for tredjelandsborgere i dag. Skjemaet «Offer of employment/arbeidstilbud» kan imidlertid ikke uten videre likestilles med en arbeidskontrakt undertegnet av arbeidsgiver, da det for skjemaet bla. ikke er et vilkår at arbeidstageren har skrevet under. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at dette skjemaet sikrer arbeidstageren de samme rettigheter som en standardisert arbeidskontrakt undertegnet av søker og arbeidsgiver. Problemet med doble avtaler vil også kunne gjelde her som for tredjelandsborgere.»

På denne bakgrunn anbefaler UDI at det stilles krav om at det skal fremlegges arbeidskontrakt som tilfredsstiller vilkårene i arbeidsmiljøloven § 55 C, og at dette gjøres gjeldende både for EØS-borgere (uavhengig av overgangsregler) og tredjelandsborgere.

2.4.5.3 Departementets bemerkninger

Hovedbegrunnelsen for at departementet foreslår at ovennevnte vilkår anvendes ved utformingen av overgangsregler i forskriften, er nettopp at det er disse vilkårene som i dag følger av «tredjelandsregelverket». Dvs. at det er disse generelle vilkårene som borgere fra de nye medlemslandene i dag må oppfylle for å gis arbeidstillatelse i Norge. Ved å benytte disse vilkårene vil en dermed med sikkerhet være innenfor «stand-still»-klausulen.

Departementet er enig i at det i enkelttilfeller vil kunne være vanskelig å vurdere om vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt. Det vil for eksempel ikke alltid være enkelt å vurdere hvilket lønnsnivå som er normalt for vedkommende sted og yrke. På den annen siden vil det være vanskelig å regulere utførlig hvilket lønnsnivå som skal anses akseptabelt. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig å operere med mer generelle vilkår, som i dag, noe som også kan gi rom for en viss fleksibilitet. Departementet presiserer for øvrig at det er foreslått som vilkår i forskriften at det som *hovedregel* dreier seg om heltidsarbeid.

Til UDIs forslag om at det bør være krav om fremleggelse av arbeidskontrakt, vil departementet bemerke at det i direktiv 68/360/EØF artikkel 4 nr. 3 heter at medlemslandene for å utstede oppholdstillatelse kun kan kreve at det fremlegges «en ansettelseserklæring fra arbeidsgiveren eller et arbeidsbevis». Både på bakgrunn av «stand-still»-klausulen og på bakgrunn av ovennevnte direktivbestemmelse, er det usikkert om det er adgang til å kreve at det fremlegges dokumentasjon utover det som følger av «tredjelandets regelverket», hvor det altså heter at «det må foreligge konkret tilbud om arbeid utstedt på fastsatt skjema fra arbeidsgiver eller fremlegges standardisert arbeidskontrakt undertegnet av søker og arbeidsgiver.» Departementet ønsker å presisere at også i arbeidstilbudet må det opplyses om arbeidets omfang og lønns- og arbeidsvilkårene.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget til endring av utlendingsloven. Av lovtekniske og pedagogiske hensyn er imidlertid departementet kommet til at bestemmelsen som ble foreslått inntatt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a, i stedet bør fremgå av ny § 58 a første ledd bokstav b.

For ordens skyld nevnes at de foreslåtte bestemmelsene i utlendingsforskriften om vilkår for oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, ikke vil gjelde der disse har hatt lovlig opphold i riket som arbeidstaker i minst de tolv forutgående månedene. Etter tolv måneder vil arbeidstakerne kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket på lik linje med arbeidstakere fra de nåværende medlemslandene, jf. punkt 2.2 ovenfor.

2.4.6 Ny § 58 a første ledd bokstav c – varighet og fornyelse av oppholdstillatelsen

2.4.6.1 Forslaget i høringsbrevet

Første gangs oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nåværende medlemslandene gis i alminnelig-

het for *fem* år, jf. utlendingsloven § 54 første ledd. Der arbeidsforholdet har en varighet på under ett år, gis tillatelsen tilsvarende varighet, jf. § 54 annet ledd. I høringsbrevet av 17. februar 2004 foreslo departementet at det i loven inntas en bestemmelse om at Kongen ved forskrift kan gi regler om at oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, gis for *ett* år. Det ble også foreslått en hjemmel til å gi forskriftsregler om at tillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene gis tilsvarende varighet som arbeidsforholdet, hvis arbeidsforholdet har en varighet på under ett år. Hensikten med forslagene er at utlendingsmyndighetene på et tidligere tidspunkt skal kunne kontrollere om vilkårene for oppholdstillatelse var oppfylt under hele perioden, og om vilkårene for fortsatt opphold er oppfylt.

Konkret foreslo departementet at utlendingslovens § 54 første og annet ledd ble endret til følgende:

«Første gangs oppholdstillatelse etter §§ 51, 52 og 53 gis i alminnelighet for fem år. *Kongen kan ved forskrift gi regler om at oppholdstillatelse for arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn gis for ett år.*

Når arbeidsforholdet har en varighet av fra tre måneder til ett år, gis tillatelsen til utlending som nevnt i § 51 første ledd bokstav a tilsvarende varighet. *Kongen kan ved forskrift gi regler om at når arbeidsforholdet for arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn har en varighet av inntil ett år, gis tillatelsen tilsvarende varighet.»*

Fornyet oppholdstillatelse for arbeidstakere fra nåværende medlemsland gis i alminnelighet for fem år av gangen, med mindre formålet med arbeidet eller andre grunner tilsier en kortere varighet, jf. utlendingsloven § 55 første ledd. I høringsbrevet av 17. februar 2004 foreslo departementet at det i loven inntas en bestemmelse om at Kongen ved forskrift kan gi regler om at fornyet oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene gis for ett år, med mindre formålet med arbeidet eller andre grunner tilsier kortere varighet. Også her er hensikten med forslaget at utlendingsmyndighetene på et tidligere tidspunkt skal kunne kontrollere om vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt.

Det er ikke behov for å gjøre endringer i utlendingsloven for å kunne avslå å fornye oppholdstillatelsen hvis vilkårene for tillatelse ikke lenger er tilstede. Dette følger allerede av utlendingsloven § 55 første ledd, som sier at oppholdstillatelse fornyes «når vilkårene fortsatt er oppfylt». Blir tillatelsen ik-

ke fornyet kan utlendingen, for egen regning, oppholde seg i riket som arbeidssøkende i seks måneder.

Konkret foreslo departementet at utlendingslovens § 55 første ledd ble endret til følgende:

«Oppholdstillatelse etter §§ 51, 52 eller 53 fornyes etter søknad når vilkårene fortsatt er oppfylt. Fornytt oppholdstillatelse gis i alminnelighet for fem år, med mindre formålet med arbeidet eller oppholdet eller andre grunner tilsier en kortere varighet. *Kongen kan ved forskrift gi regler om at fornytt oppholdstillatelse for arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn gis for ett år, med mindre formålet med arbeidet eller andre grunner tilsier en kortere varighet.*»

2.4.6.2 Høringsinstansenes syn

UDI støtter departementets forslag til endringer i § 54 første og annet ledd. Ingen av høringsinstansene har merknader til departementets forslag til endring av § 55 første ledd.

2.4.6.3 Departementets bemerkninger

Ingen av høringsinstansene har innvendinger til departementets forslag. Departementet er imidlertid kommet til, av lovtekniske og pedagogiske hensyn, at bestemmelsene som ble foreslått inntatt i § 54 første og annet ledd og § 55 første ledd, i stedet bør fremgå av ny § 58 a første ledd bokstav c.

Videre mener departementet at ordlyden bør gjøres noe mindre detaljert, ved at Kongen får adgang til å gi forskrift om at «oppholdstillatelse og fornyelse av denne gis for inntil ett år».

For øvrig opprettholder departementet forslagene. For ordens skyld nevnes at de foreslåtte bestemmelsene i utlendingsforskriften om varigheten av oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, ikke vil gjelde der disse har hatt lovlig opphold i riket som arbeidstaker i minst de tolv forutgående månedene. Etter tolv måneder vil arbeidstakerne kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket på lik linje med arbeidstakere fra de nåværende medlemslandene, jf. punkt 2.2 ovenfor.

2.4.7 Ny § 58 a første ledd bokstav d – tilbakekall av oppholdstillatelsen

2.4.7.1 Forslaget i høringsbrevet

I henhold til EØS-regelverket kan en oppholdstillatelse ikke tilbakekalles utelukkende med den begrunnelse at arbeidstakeren ikke lenger er yrkes-

aktiv, dersom dette skyldes midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke, eller dersom utlendingen er uforskyldt arbeidsledig, jf. utlendingsloven § 56 og utlendingsforskriften § 194. I høringsbrevet av 17. februar 2004 foreslo departementet at det i loven inntas en bestemmelse om at Kongen ved forskrift kan gi regler om at disse begrensningene i tilbakekallsadgangen, ikke skulle gjelde for arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Departementet la til grunn at for oppholdstillatelse som innvilges arbeidstakere fra de nye medlemslandene, burde det være en forutsetning at arbeidet ikke bortfaller. Det er for øvrig ikke behov for å gjøre endringer i utlendingsloven for å sikre at tillatelsen kan tilbakekalles hvis vilkårene om arbeidets omfang og lønns- og arbeidsvilkår ikke lenger er tilstede. Dette følger allerede av utlendingsloven § 56 første ledd, som viser til utlendingsloven § 13. Etter § 13 kan en tillatelse tilbakekalles bl.a. dersom det «følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler». Blir tillatelsen tilbakekalt, vil utlendingen kunne oppholde seg i Norge i seks måneder som arbeidssøkende for egen regning.

Konkret foreslo departementet at utlendingsloven § 56 første ledd ble endret til følgende:

«Oppholdstillatelse kan tilbakekalles dersom det foreligger forhold som nevnt i §13, likevel slik at tillatelsen ikke kan tilbakekalles utelukkende med den begrunnelse at utlendingen ikke lenger er yrkesaktiv, dersom dette skyldes midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke, eller dersom utlendingen er uforskyldt arbeidsledig og dette bekreftes av arbeidsmarkedsmyndighetene. *Kongen kan ved forskrift gi regler om at unntakene i første punktum ikke kommer til anvendelse for arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tsjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn.*»

2.4.7.2 Høringsinstansenes syn

UDI har som eneste høringsinstans merknader, og uttaler følgende:

«I forslag om endring i loven § 56 står det at det i forskrift kan gis regler om at «unntakene i første punktum ikke kommer til anvendelse» for de som omfattes av overgangsordningen. Departementet har skrevet [...]at det er en forutsetning at jobben ikke bortfaller og dette er grunnlag for tilbakekall. Mener departementet her at tillatelsen kan tilbakekalles også pga midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke? I disse tilfellene er jo arbeidet ikke bortfalt.»

2.4.7.3 Departementets bemerkninger

Departementet har i forslaget til forskriftsendringer foreslått at bestemmelsen i lovens § 56 om at tilatelsen ikke kan tilbakekalles utelukkende med den begrunnelse at utlendingen ikke lenger er yrkesaktiv, dersom dette skyldes midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke, også skal gjelde for arbeidstakere fra de nye medlemslandene.

Ingen av høringsinstansene har innvendinger til departementets forslag. Departementet er imidlertid kommet til, av lovtekniske og pedagogiske hensyn, at bestemmelsen som ble foreslått inntatt i utlendingsloven § 56 første ledd, i stedet bør fremgå av ny § 58 a første ledd bokstav d.

Videre mener departementet at ordlyden bør gjøres noe mindre detaljert, ved at Kongen får adgang til å gi forskrift om «tilbakekall av oppholdstillatelse som avviker fra § 56 første ledd».

For øvrig opprettholder departementet forslaget. For ordens skyld nevnes at de foreslåtte bestemmelsene i utlendingsforskriften om varigheten av oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, ikke vil gjelde der disse har hatt lovlig opphold i riket som arbeidstaker i minst de tolv forutgående månedene. Etter tolv måneder vil arbeidstakerne kunne hevde rettigheter i henhold til EØS-regelverket på lik linje med arbeidstakere fra de nåværende medlemslandene, jf. punkt 2.2 ovenfor.

2.5 Hjemmel for å iverksette beskyttelsestiltak og for prosedyre i den forbindelse

2.5.1 Beskyttelsesmekanismer i EØS-utvidelsesavtalen

Beskyttelsesmekanismen, som er nedfelt i overgangsordningene for fri bevegelse for arbeidstakere, jf. EØS-utvidelsesavtalen protokoll 44, får bare anvendelse når de nåværende medlemslandene anvender *EØS-avtalens generelle regler for arbeidstakere*.

Hvis de nåværende medlemslandene ved utløpet av den første toårsperioden (eller etter fem år) beslutter å ikke videreføre nasjonalt regelverk, gir beskyttelsesmekanismen nedfelt i EØS-utvidelsesavtalen adgang til å sette til side EØS-reglene om fri bevegelse dersom behovet oppstår på et hvilket som helst tidspunkt etter at EØS-avtalens generelle regler for arbeidstakere kommer til anvendelse, og i inntil syv år fra utvidelsestidspunktet.

Tiltak kan bare iverksettes dersom en medlemsstat utsettes for, eller forventer forstyrrelser på

arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke. Verken tiltakelsestraktaten eller utvidelsesavtalen redegjør nærmere for hvordan disse vilkårene skal fortolkes.

For EFTA/EØS-landenes vedkommende kan en slik beslutning om å sette EØS-reglene til side, og varigheten og omfanget av denne, tas på nasjonalt grunnlag iht. gjeldende fremgangsmåter i EØS-avtalen artikkel 112, 113 og 114. Dette følger av EØS-avtalens nye protokoll 44. På dette punktet skiller reglene seg fra reglene i EU, hvor medlemslandene er avhengige av Kommisjonens samtykke. Selv om en beslutning om innføring av beskyttelsestiltak fattet av et EFTA/EØS-land ikke kan overprøves rettslig, vil et EFTA/EØS-land som innfører et beskyttelsestiltak måtte meddele dette i EØS-komiteen. De øvrige EFTA/EØS-land og Kommisjonen vil i en slik situasjon kunne reise innvendinger dersom de mener beskyttelsestiltakene er i strid med vilkårene i EØS-utvidelsesavtalen. Ved uenighet vil EØS-avtalens politiske tvisteløsningsmekanisme kunne få anvendelse.

EØS-avtalens artikkel 112 inneholder en *alminnelig* beskyttelsesmekanisme, og for ordens skyld nevnes at denne mekanismen i prinsippet vil være anvendelig også i den første toårsperioden. Imidlertid må tiltak etter denne mekanismen rette seg mot *alle* EU- og EFTA/EØS-land, i motsetning til tiltak med hjemmel i Protokoll 44, der tiltak kan settes inn mot innvandring fra *ett nytt eller flere nye medlemsland*, som er årsak til eller forventes å forårsake forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Denne sistnevnte type beskyttelsesmekanisme kan mao. betegnes som en *spesiell* beskyttelsesmekanisme i motsetning til den alminnelige som nevnt over. I praksis vil EØS-avtalens alminnelige beskyttelsesmekanisme derfor være et uegnet virkemiddel ved problemer på arbeidsmarkedet som har tilknytning til EØS-utvidelsen, og behandles ikke nærmere i det følgende.

2.5.2 Beskyttelsesmekanisme i henhold til nasjonal rett

EØS-utvidelsesavtalen omtaler ikke adgangen for landene til å benytte en beskyttelsesmekanisme når *nasjonale bestemmelser* kommer til anvendelse, og EØS-avtalens generelle regler for arbeidstakere *ikke* anvendes. Som nevnt i punkt 2.4.1 ovenfor, skal EU- og EFTA/EØS-landene i de to første årene etter utvidelsen benytte nasjonale bestemmelser overfor borgere av de nye medlemslandene, uansett om de i denne perioden skulle velge å likebe-

handle arbeidstakere fra de nye medlemslandene med arbeidstakere fra nåværende medlemsland.

Det rettslige grunnlaget for eventuelle beskyttelsesmekanismer i den samme tidsperioden vil etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering også være nasjonalt. Dette betyr at en eventuell beskyttelsesmekanisme i denne perioden ligger utenfor ESAs eller Kommisjonens kompetanseområde, så lenge den ikke innebærer tiltak i strid med «stand still»-klausulen.

Verken tilfredsestraktaten eller EØS-utvidelsesavtalen regulerer tilfeller der et land først liberaliserer og senere strammer inn reglene for adgang til arbeidsmarkedet i løpet av de to første årene. Man kan imidlertid oppfatte en innstramming som foretas etter utvidelsen, som å stride mot forutsetningen om en gradvis integrering av de nye landene i EØS.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering vil eventuelle tiltak under en nasjonal beskyttelsesmekanisme vanskelig kunne anses som brudd på forutsetningen om gradvis åpning, dersom tiltakene blir utløst under tilnærmet samme vilkår som etter den beskyttelsesmekanismen som vil gjelde når EØS-avtalens regler får virkning etter to år. Departementet legger videre til grunn at siden en eventuell nasjonal beskyttelsesmekanisme, dersom den er på plass ved utvidelsen, rettslig sett kan anses som en begrenset og betinget videreføring av gjeldende restriksjoner, kan det ikke gjelde noe absolutt krav om at den nasjonale beskyttelsesmekanismen er lik utvidelsesavtalens mekanisme.

2.5.3 Ny § 58 a annet ledd – midlertidige beskyttelsestiltak

2.5.3.1 Behovet for lovendring

Siden tiltak i henhold til en beskyttelsesmekanisme vil gripe inn i de rettigheter en arbeidstaker fra de nye medlemslandene har, krever slike tiltak hjemmel i utlendingsloven. Departementet finner det hensiktsmessig å ha mulighet til å iverksette beskyttelsestiltak ved alvorlige ubalanser på arbeidsmarkedet, og foreslo i høringsbrev av 17. februar 2004 å lovfeste hjemmel og prosedyre for bruk av beskyttelsestiltak. Departementet uttalte i høringsbrevet at

«selv om Norge har overgangsregler [...] finner departementet det hensiktsmessig å ha mulighet til å iverksette beskyttelsestiltak ved alvorlige ubalanser på arbeidsmarkedet også i den perioden overgangsreglene gjelder. «En grunn til dette er for eksempel at overgangsreglene har [...] som hovedformål å sikre at arbeidstakere som kommer til Norge kan livnære seg selv og

sin familie av egen inntekt. Formålet med de foreslåtte overgangsreglene er altså ikke å forhindre selve adgangen til arbeidsmarkedet. En beskyttelsesmekanisme som beskrevet over, har på sin side som formål å gjenopprette en alvorlig ubalanse på arbeidsmarkedet. For å gjenopprette balansen, må adgangen til arbeidsmarkedet innenfor et bestemt yrke eller en bestemt region midlertidig begrenses så langt det er nødvendig. Det er derfor behov for å ha muligheten til å fastsette strengere vilkår overfor arbeidstakere fra de nye medlemslandene som del av et beskyttelsestiltak, enn de som foreslås oppstilt som del av en overgangsregel [...] Dersom Norge innenfor den aktuelle overgangsperioden på fem år som står til rådighet for EFTA/EØS-landene, velger å oppheve de foreslåtte overgangsreglene, vil for øvrig slike beskyttelsestiltak få større aktualitet pga. større fare for ubalanse på arbeidsmarkedet.»

2.5.3.2 Vilkår for å iverksette beskyttelsestiltak

Til tross for at det ikke er et absolutt krav om at vilkårene for tiltak som kan iverksettes iht. den nasjonale beskyttelsesmekanismen, er sammenfallende med vilkårene for å iverksette tiltak iht. den EØS-baserte beskyttelsesmekanismen som redegjort for i punkt 2.5.1 ovenfor, uttalte Kommunal- og regionaldepartementet i høringsbrevet at departementet ikke så noen grunn til å oppstille ulike vilkår for når tiltak kan settes i verk etter nasjonalt regelverk og etter reglene i utvidelsesavtalen. Fordelen ved å oppstille like vilkår, er at man ikke har behov for en ytterligere lovhjemmel for å kunne ta i bruk den beskyttelsesmekanismen som utvidelsesavtalen åpner for når EØS-avtalens generelle regler for arbeidstakere kommer til anvendelse, jf. punkt 2.5.1.

Som nevnt i punkt 2.5.1, kan beskyttelsestiltak bare iverksettes dersom en medlemsstat utsettes for eller forventer forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke. Departementet skrev i høringsbrevet at det antas at man må påvise eller sannsynliggjøre en årsakssammenheng mellom tilstrømningen av arbeidskraft fra de nye medlemslandene og forstyrrelser på arbeidsmarkedet.

Departementet uttalte videre i høringsbrevet at fortolkningen av vilkåret «forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke» som følge av økt arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene, må baseres på en skjønnsmessig vurdering. En utførlig regulering av den nærmere vurdering som må foretas, er neppe realistisk.

2.5.3.3 *Overvåkning av arbeidsmarkedet*

Om overvåkningen av arbeidsmarkedet uttalte departementet i høringsbrevet at den løpende overvåkningen må fange opp om det er fare for en så vesentlig ubalanse på arbeidsmarkedet at det er grunnlag for å ta i bruk beskyttelsesmekanismen. En effektiv informasjonsutveksling mellom ulike registre/forvaltningsinstanser og god dokumentasjon er grunnforutsetninger for en eventuell iverksettelse av beskyttelsestiltak.

Overvåkningen av arbeidsmarkedet bør baseres på bl.a. en vurdering av utviklingen mht. arbeidsledighet, sysselsetting, lønnsutvikling og faktisk innvandring fra de nye medlemslandene. Konkret bør følgende indikatorer overvåkes:

- Faktisk tilstrømning av arbeidstakere fra de nye medlemslandene og deres sysselsetting fordelt på bransjer, regioner og yrkesgrupper gjennom løpende statistikker.
- Endringer i ledighetsnivå og ledighetens sammensetting gjennom Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser (AKU) og Aetats registre over arbeidsledige.
- Sysselsettingsutviklingen innenfor konkrete bransjer, regioner og yrkesgrupper gjennom registerbasert sysselsettingsstatistikk.
- Lønnsutvikling gjennom for eksempel inntektsstatistikken.

Det er i dag en del mangler ved og behov for oppgradering av registerdata og statistikk for å ha en effektiv overvåkningsmekanisme som beskrevet over. Departementet uttalte derfor i høringsbrevet at det la til grunn at de ansvarlige myndigheter sørger for å vurdere og forbedre sine statistikker og registreringsrutiner så langt det er mulig ut fra ressurs- og effektivitetshensyn for å få til en tilstrekkelig og effektiv overvåkning av arbeidsmarkedet. Departementet vil på sin side sørge for å forbedre statistikker og registreringsrutiner fra utlendingsmyndighetenes side så langt det er mulig ut fra de samme hensyn som nevnt over.

2.5.3.4 *Forholdet til utlendingsloven*

Det følger av EØS-utvidelsesavtalen at det EØS-regelverk som kan settes helt eller delvis til side ved innføringen av et beskyttelsestiltak, er Rådsforordning 1612/68 artikkel 1–6. Artikkel 1–6 slår bl.a. fast retten til å ta og utøve arbeid på en annen stats territorium og prinsippet om likebehandling i forhold til den annen stats borgere når det gjelder for eksempel adgang til ledige stillinger og bistand fra arbeidskontorer.

I utlendingsloven § 50 gis utlending som omfattes av EØS-avtalen rett til å oppholde seg og ta arbeid i riket i inntil tre måneder uten oppholdstillatelse, eller seks måneder dersom vedkommende er arbeidssøker. Utlending som oppholder seg eller tar arbeid utover disse tidsperiodene, må ha oppholdstillatelse. Utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a regulerer de nærmere vilkårene for oppholdstillatelse for arbeidstakere. Som nevnt under punkt 2.4.4 og 2.4.5 om overgangsregler, foreslo departementet i høringsbrevet at det inntas en bestemmelse i § 50 første ledd og i § 51 første ledd bokstav a om at Kongen ved forskrift kan gi særlige regler om krav om oppholdstillatelse og adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Ved innføring av et beskyttelsestiltak kan det også være aktuelt å sette disse nye reglene til side. Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsbrevet at den nye hjemmelsbestemmelsen viser til utlendingsloven § 50 og § 51 første ledd bokstav a ved omtalen av hvilke regler som kan settes til side ved innføringen av beskyttelsestiltak.

2.5.3.5 *Beslutningsprosess og -myndighet*

Når det gjelder selve beslutningsprosessen og beslutningsmyndigheten, uttalte departementet i høringsbrevet at siden en eventuell beslutning om beskyttelsestiltak er et såpass inngripende tiltak, bør beslutningsprosessen være basert på en bred enighet om problemets karakter og mulighetene for å løse problemet. Det er naturlig at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har hovedansvaret for å vurdere situasjonen. Vurderingen forutsettes imidlertid gjennomført i samarbeid mellom næringslivsmyndighetene, utlendingsmyndighetene og andre berørte departementer, og etter drøfting med arbeidslivets parter. Selve beslutningsmyndigheten ble i høringsbrevet foreslått lagt til Kongen i statsråd.

2.5.3.6 *Nærmere om innholdet av beskyttelsestiltak*

Når det gjelder hvilke tiltak som kan benyttes som del av en beskyttelsesmekanisme uttalte departementet i høringsbrevet at «utgangspunktet for den nærmere vurderingen av hva slags tiltak man skal benytte [...] er for det første at beskyttelsestiltaket bør være så effektivt som mulig for å gjenopprette balansen. I denne vurderingen er det viktig å være klar over muligheten til å anvende et beskyttelsestiltak for eksempel bare overfor ett nytt medlemsland. For det annet bør tiltaket være enkelt å håndtere. Videre er det ikke nødvendig, og heller ikke i

tråd med intensjonen bak bestemmelsen om beskyttelsesmekanisme som formulert i utvidelsesavtalen, å iverksette strengere tiltak enn nødvendig for å gjenopprette situasjonen i en region eller et yrke.»

Departementet uttalte videre at et mulig beskyttelsestiltak kan være å gjeninnføre midlertidig i sin helhet de vilkår som gjaldt for adgangen til arbeidsmarkedet for borgerne av de nye medlemslandene før undertegningen av utvidelsesavtalen, dvs. det såkalte tredjelandsregelverket. Dato for undertegnelsen, 14. oktober 2003, danner skjæringspunktet for anvendelsen av disse vilkårene fordi det i følge utvidelsesavtalen ikke er adgang til å innføre mer restriktive nasjonale regler enn de som gjaldt på dette tidspunktet (den såkalte «stand-still»-klausulen). I dag blir borgere av de nye medlemslandene, i likhet med borgere av andre land utenfor EU/EØS, møtt med krav om arbeidstillatelse og vilkår knyttet til arbeidets omfang, lønn, arbeidsforhold, arbeidssted, kvalifikasjoner, arbeidets art etc.

Å anvende tredjelandsregelverket som beskyttelsestiltak vil være enklere enn andre former for tiltak, bl.a. fordi man ikke trenger å vurdere hvorvidt «stand-still»-klausulen er overtrådt. På den annen side kan denne type tiltak, særlig dersom de anvendes på nasjonalt nivå rettet mot ett eller flere nye medlemsland, virke for strenge og lite fleksible i forhold til det formål en beskyttelsesmekanisme har, nemlig å normalisere situasjonen i vedkommende yrke eller region. Eventuelle alvorlige problemer i arbeidsmarkedet vil som regel trolig begrense seg til enkelte sektorer/yrkesgrupper eller deler av landet, og dette tiltaket anvendt på nasjonalt nivå vil midlertidig utelukke langt flere EØS-arbeidstakere enn nødvendig fra det norske arbeidsmarkedet. Slik sett kan det være en bedre løsning å la tredjelandsregelverket gjelde i en region eller bestemt bransje. På den annen side kan det bli vanskelig å oppnå effekter på regionalt nivå på grunn av arbeidskraftens mobilitet. Muligheten for å begrense innvandringen til enkelte områder vil derfor i praksis kunne være begrenset.

Et annet mulig tiltak er å benytte en mellomløsning mellom dagens regelverk for tredjelandsborgere, og dagens regelverk for EØS-borgere. Et slikt tiltak vil med andre ord si at man velger å regulere innvandringen fra de nye medlemslandene på en mindre streng måte enn de i dag opplever som tredjelandsborgere, men samtidig med noe strengere vilkår enn hva som gjelder for dagens EØS-borgere, og med flere vilkår enn de som følger av overgangsreglene i den perioden overgangsreglene gjelder.

Departementet uttalte i høringsbrevet at det er

hensiktsmessig at innholdet i et beskyttelsestiltak vurderes ut fra den ubalanse som har oppstått i det konkrete tilfellet.

Departementet foreslo derfor i høringsbrevet å formulere hjemmelsbestemmelsen på en slik måte at beslutningstakerne står fritt til å velge det nærmere innholdet i beskyttelsestiltaket, innenfor rammen av de vilkår for adgang til arbeidsmarkedet som i dag gjelder for de nye EØS-borgerne (tredjelandsregelverket).

Et forhold som ikke ble omtalt i høringsbrevet, er at selv om EUs tiltredelsestraktat og EØS-utvidelsesavtalen åpner for en overgangsperiode på totalt syv år, er det begrensninger mht. hvor lenge det er adgang til å benytte beskyttelsestiltak overfor den enkelte arbeidstaker, jf. punkt 2.2 ovenfor. Disse begrensningene har imidlertid ikke betydning for forslaget til ny bestemmelse i utlendingsloven, men vil få konsekvenser for utformingen av eventuelle forskriftsbestemmelser.

Konkret foreslo departementet i høringsbrevet at det tilføyes en ny lovbestemmelse i utlendingsloven med følgende ordlyd:

§ 51 a. Midlertidige beskyttelsestiltak

Dersom det foreligger eller forventes å foreligge forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke som følge av arbeid som utføres av arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Den tjekkiske republikk, Slovakia, Slovenia og Ungarn, kan Kongen i statsråd ved forskrift beslutte at bestemmelsene i §§ 50 og 51 første ledd bokstav a settes helt eller delvis til side overfor arbeidstakere fra et eller flere av disse medlemslandene. For arbeidstaker som omfattes av slik beslutning, kan Kongen i statsråd ved forskrift beslutte at de vilkår som gjaldt arbeidstakere som nevnt i første punktum før 14. oktober 2003 helt eller delvis skal komme til anvendelse.

Kongen i statsråd beslutter varigheten av beskyttelsestiltaket.

2.5.4 Høringsinstansenes syn

I alt 12 høringsinstanser har kommet med høringsuttalelser til forslaget. Tre av instansene har ingen merknader. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) og Akademikerne* er som nevnt i punkt 2.4.4.2 ovenfor i utgangspunktet negative til forslag om overgangsordninger fordi de tviler på at det vil komme en stor strøm av arbeidstakere fra de nye medlemslandene etter utvidelsen. Etter disse høringsinstansenes syn ligger ikke utfordringen på

arbeidsmarkedet, men på tjenestemarkedet der det ikke er anledning til å innføre overgangsordninger. NHO erkjenner imidlertid de politiske hensyn som tilsier at den norske regjering ønsker bl.a. hjemmel for beskyttelsestiltak, og støtter derfor forslaget. HSH mener forslaget om beskyttelsestiltak er et tilstrekkelig tiltak som del av en overgangsordning.

De øvrige høringsinstanser som har uttalt seg, stiller seg i hovedsak positive til forslaget. *Arbeidsgiverforeningen NAVO* har ingen store problemer med forslaget, men synes det er vanskelig å fastslå nærmere hva som ligger i begrepet «alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet.» *Landbrukets arbeidsgiverforening (LA)* ser at det kan oppstå situasjoner som gjør det nødvendig å iverksette beskyttelsestiltak mot arbeidsinnvandring. LA forventer imidlertid at partene i arbeidslivet gis mulighet til å spille en avgjørende rolle i vurderingen av behovet for slike tiltak som følge av ubalanse på arbeidsmarkedet. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* er enig i forslaget, men understreker at det er viktig med kontakt med arbeidslivets parter ved vurderingen av hvorvidt beskyttelsestiltak skal iverksettes. YS påpeker at lovforslaget inneholder en del upresise uttrykk, for eksempel «region» og «alvorlig risiko for levestandard eller sysselsetting», men viser til at forslaget tar utgangspunkt i traktatbestemmelser som også er upresise. YS mener at en god dialog med arbeidslivets parter vil løse denne upresisiteten på en god måte.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har ingen kommentarer til selve lovendringsforslagene, men til behovet for statistikk for å overvåke utviklingen på arbeidsmarkedet og bruken av velferdsordninger. SSB påpeker at det er behov for statistikk med god kvalitet forut for en eventuell gjennomføring av beskyttelsestiltak. Inntektsstatistikk nevnes i høringsbrevet som informasjonskilde i forbindelse med overvåkning av lønnsutviklingen. SSB påpeker at det finnes en egen lønnsstatistikk som vil være en bedre kilde for å overvåke lønnsutviklingen. SSB mener at de statistikkene som nevnes i høringsbrevet er brukbare for måling av tilstrømning av personer som tar arbeid i norskregistrerte foretak. De påpeker imidlertid at det likevel kan være behov for en del tiltak for å sikre statistikk av god kvalitet, for eksempel økt detaljeringsgrad, hyppighet og kortere produksjonstid. I høringsbrevet ble det pekt på at de største utfordringene mht. statistikk er knyttet til tilstrømning av selvstendig næringsdrivende og tjenesteytere. SSB er enig i dette, og påpeker at eksisterende statistikker i utgangspunktet vil være mye dårligere egnet. For å få kartlagt tilstrømningen av denne type arbeidskraft, kan en mulighet være å opprette en ny direkte statistikkinnsamling,

og/eller utnytting av nye registerdata. Når det gjelder ny direkte datainnsamling, vil dette etter SSBs oppfatning være så kostnadskrevende at SSB må få tilført økte ressurser. Også økt bruk av registerdata vil være kostnadskrevende å etablere, men driftskostnadene vil være vesentlig lavere. SSB understreker at byrået er innstilt på å medvirke i det videre arbeidet som er nødvendig for å få et brukbart beslutningsgrunnlag.

Utlendingsdirektoratet(UDI)

«stusser litt over at det er adgang til å både iverksette overgangsordninger, og samtidig innføre en nasjonal beskyttelsesklause. Dette stiller i så fall EFTA-landene i en særstilling sammenliknet med EU-landene. Våre kommentarer til lovforslaget forutsetter at departementets tolking av at det rettslige grunnlaget for dette i henhold til utvidelsesavtalen er korrekt».

Med dette forbeholdet støtter direktoratet departementets forslag. Til det nærmere innholdet av et beskyttelsestiltak uttaler direktoratet:

«Et annet mulig tiltak som nevnes, er å benytte en mellomløsning mellom dagens regelverk for tredjelandsborgere, og dagens regelverk for EØS/EU borgere. Dette vil kreve mer omfattende forberedelser, men vil kanskje være bedre egnet for å hindre at de EØS-borgerne som omfattes av overgangsreglene stilles dårligere enn tredjelandsborgere.»

Når det gjelder behovet for å utvide registreringer for å overvåke arbeidsmarkedet, uttaler direktoratet at det for UDIs vedkommende er snakk om å utvide registreringen av utlendinger i databasen for utlendingssaker (DUF) til å omfatte utdanning, yrkesbakgrunn og næring samt innvilgelser og avslag på regionsbasis. Direktoratet mener at dette teknisk sett lar seg gjøre, men at det vil kreve ressurser og reise en del utfordringer, for eksempel når det gjelder å få brukerne av DUF til å registrere de nødvendige opplysningene.

Utlendingsnemnda (UNE) har enkelte lovtekniske kommentarer.

2.5.5 Departementets bemerkninger

Departementet er enig med Arbeidsgiverforeningen NAVO og YS i at en del begreper som er benyttet i lovforslaget er vage. Formuleringene bygger, som YS påpeker, på EØS-utvidelsesavtalens formuleringer. Som nevnt i høringsbrevet redegjør verken tiltredelsestraktaten eller utvidelsesavtalen nærmere for hvordan disse begrepene skal forstås.

Så langt departementet kjenner til, vil heller ikke Kommisjonen utarbeide retningslinjer om dette. Det vil derfor være opp til hvert enkelt land å fortolke begrepene. Etter departementets oppfatning må man foreta en skjønnsmessig fortolkning av vilkårene. En utførlig regulering av disse forholdene er neppe realistisk. En nærmere presisering i lovteksten av vilkårene vil dessuten kunne lede til at man utilsiktet innsnevrer adgangen for norske myndigheter til å iverksette beskyttelsestiltak, sammenlignet med hva utvidelsesavtalen åpner for. Departementet opprettholder derfor lovforslaget på dette punkt.

Når det gjelder uttalelsene fra YS og Landbrukets arbeidsgiverforening om rollen til arbeidslivets parter i beslutningsprosessen forut for iverksettelse av et eventuelt beskyttelsestiltak, viser departementet til høringsbrevet og punkt 2.5.3.5 ovenfor, der det heter at arbeidslivets parter bør spille en sentral rolle i denne prosessen. Ansvaret for å vurdere situasjonen bør tilligge Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Vurderingen forutsettes imidlertid gjennomført i samarbeid mellom næringslivsmyndighetene, utlendingsmyndighetene og andre berørte departementer og etter drøfting med arbeidslivets parter.

Til UDIs forbehold bemerkes at EØS-utvidelsesavtalen ikke regulerer adgangen for landene til å benytte en beskyttelsesmekanisme når *nasjonale bestemmelser kommer til anvendelse*, og EØS-avtalens generelle regler for arbeidstakere *ikke* anvendes. Dette omtales heller ikke i EU-tiltredelsestraktaten. Departementet anser det rettslige grunnlaget for eventuelle beskyttelsesmekanismer i den samme tidsperioden for også å være nasjonalt. Dette innebærer at en eventuell beskyttelsesmekanisme i denne perioden ligger utenfor ESAs og Kommisjonens kompetanseområde, så lenge den ikke gir hjemmel for tiltak i strid med «stand-still»-klausulen. Departementet mener for øvrig at så lenge nasjonale bestemmelser gjelder, har også EU-landene adgang til å ha nasjonale beskyttelsesmekanismer, parallelt med eventuelle overgangsregler. Så lenge nasjonale bestemmelser gjelder, har EU og EFTA/EØS-landene sin suverenitet i behold og kan fastsette de tiltak de finner nødvendig, under forutsetning av at tiltakene ikke er i strid med «stand-still»-klausulen, og at hjemlene for tiltakene er på plass ved utvidelsen. Iverksettelse av beskyttelsestiltak vil, i likhet med innføring av overgangsregler som beskrevet under punkt 2.4 ovenfor, innebære en begrenset og betinget videreføring av de vilkår for adgang til arbeidsmarkedet som borgerne av de nye medlemslandene i dag opplever. Som nevnt har for øvrig forslaget om overgangsregler og forslaget om

beskyttelsestiltak ulike formål. I situasjoner med ubalanse på arbeidsmarkedet, kan det være behov for å iverksette mer omfattende tiltak enn det som følger av overgangsreglene.

UNEs lovtekniske merknader tas delvis til følge. Av lovtekniske og pedagogiske hensyn er departementet videre kommet til at bestemmelsen som ble foreslått som ny § 51 a i utlendingsloven, i stedet bør fremgå av ny § 58 a annet ledd i utlendingsloven. Departementet er også kommet til at ordlyden kan forenkles noe.

For øvrig opprettholder departementet forslaget.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Generelt

Det er vanskelig å angi økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene om innføring av hjemmel for overgangsregler og beskyttelsestiltak. I dag har politiet kompetanse til å avgjøre de fleste EØS-saker. Hvis politiet er i tvil om en søknad kan innvilges, tilstrekkelig dokumentasjon ikke foreligger eller saken er vanskelig å vurdere osv., må saken sendes over til Utlendingsdirektoratet (UDI) for behandling. I dag mottar UDI 8 pst. av alle EØS-saker til behandling. Etter utvidelsen vil politiet få flere EØS-saker til behandling, samtidig som de får færre tredjelandssaker til forberedelse og vurdering fordi de nye borgerne går fra det ene regelverket til det andre. Det samme vil trolig gjelde for UDI. Forslag til overgangsregler vil kreve ressurser, men sakene vil likevel normalt være enklere og mindre tidkrevende å håndtere enn tredjelandssaker.

Hvorvidt det blir en større tilstrømning enn i dag fra de nye medlemslandene, er vanskelig å forutsi, men de fleste prognoser tyder på at man vil få en viss økning. Dette kan tyde på at en eventuell innsparing i form av færre tredjelandssaker vil kunne bli oppveid av et økt antall EØS-saker. Departementet ønsker derfor å komme tilbake med en vurdering av endringene i sakssammensetningen og eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser på et senere tidspunkt, for eksempel et år etter utvidelsen, når vi har erfaringstall å bygge på.

St. meld. nr. 19 (2003–2004) om et velfungerende arbeidsliv inneholder bl.a. følgende om fremtidig migrasjon til Norge som følge av utvidelsen:

«Med utgangspunkt i den omtalte prognosen fra Europakommisjonen er det laget et anslag

for innvandring fra de nye EU-land til de enkelte nordiske landene i en rapport til Nordisk Ministerråd, (*Adgangen til de nordiske arbeidsmarkeder i et utvidet EU, Kongshøj Madsen 2003*). Framskrivningen, basert på antall borgere fra CEEC-8 land i 2001, viser at det etter 30 år vil være fire-fem ganger flere som bor i Norden. Veksten vil være størst de første årene, men så flate ut. Det ville bety at det om 30 år bor i underkant av 20 000 nye borgere fra CEEC-8 landene, eller ca. 50 000 med innvandrerbakgrunn fra disse landene her.

Slike anslag antyder mulig omfang av innvandringen fra de nye medlemslandene til Norden og Norge, selv om det må tas en rekke forbehold. Bl.a. bygger framskrivningen på en modell basert på erfaringer med migrasjon fra Øst- og Sentral-Europa mellom 1967–1998. Det er ikke sikkert at denne gjelder under nye forhold. Den har heller ikke tatt høyde for at det vil være forskjeller mellom hvordan nåværende medlemsland forholder seg i overgangsperioden.

Det eneste vi kan si med sikkerhet er at det høyst sannsynlig vil bli en økning av innvandringen til Norden, inkludert Norge, særlig fra Polen og de baltiske landene. Økningen vil antakeligvis være størst de første årene etter utvidelsen, noe avhengig av om overgangsordninger tas i bruk eller ikke. En betydelig del av økningen kan komme til å bli arbeidskraftvandring av midlertidig karakter.»

Frem til i dag er det blitt innvilget ca. 4 000 nye EØS-tillatelser i året. Innvilgelsesprosenten er høy, ca. 95 pst. Arbeidstakere utgjorde ca. 50 pst. av sakene i 2002 og var således den største gruppen. Den neste gruppen er utdanningssøkende med 26 pst., fulgt av familiegjenforening med 22 pst. og øvrige tillatelser med ca. 3 pst. Dette er et bilde som kan forandre seg raskt etter utvidelsen av EU.

Når det gjelder innvandring fra de nye medlemslandene, har innvandringen fra Polen vært størst hvert år (ca. 1/3 av innvandringen fra de nye medlemslandene i øst). De siste årene er det imidlertid registrert en klar økning i innvandringen fra de baltiske land, særlig av borgere av Litauen. Arbeidstillatelsene som utstedes er for en stor del ikke-fornybare tillatelser, der sesongarbeidstillatelsene dominerer. Med i underkant av ca. 18 000 saker i 2003, utgjorde de ikke-fornybare tillatelsene over 50 pst. av alle nye arbeidstillatelser gitt i 2003. Mer enn 90 pst. av disse ble gitt til arbeidstakere fra ett av de nye EU-landene. Antall ikke-fornybare arbeidstillatelser gitt til personer fra de nye EU-landene har økt med over 50 pst. siden 1999.

Når det gjelder fornybare tillatelser, som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse, er de mest

kjente tillatelsene tillatelse til å arbeide som au pair og tillatelse til å arbeide som praktikant i landbruket. I 2002 ble henholdsvis 60 pst. og 70 pst. av disse tillatelsene gitt til borgere av de nye medlemslandene. Antall praktikant-tillatelser har vært stabilt siden 1999, mens antall au pair-tillatelser fra de nye medlemslandene har økt til det dobbelte. Det er tillatelser til borgere av Polen og Litauen som har stått for økningen.

Når det gjelder tillatelser som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse (f.eks. arbeidstillatelse til spesialist), ble det gitt 900 slike tillatelser til borgere av de nye medlemslandene i 2002, mot 83 i 1999. Økningen skyldes at det fra 2000 ble mulig å gi spesialisttillatelser også til faglærte håndverkere, noe som har ført til sterk økning av tillatelser gitt til personer innen bygg og anlegg. Også her utgjør borgere av Polen den største kategorien med 516 tillatelser.

Tallene viser at det allerede i forkant av utvidelsen er et betydelig antall arbeidstakere fra de nye medlemslandene som har etablert seg på det norske arbeidsmarkedet. Mange av disse ønsker trolig å jobbe i Norge også etter at utvidelsen er et faktum. Det som det knytter seg størst usikkerhet til, er hvor mange flere som kommer når arbeidstakere fra de nye EU-landene fra 1. mai 2004 vil være omfattet av lempeligere regler. Det knytter seg i tillegg usikkerhet til i hvilken grad arbeidsinnvandringen skifter karakter fra å være midlertidig til å bli av mer permanent karakter.

3.2 Overgangsregler

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om overgangsregler avhenger av hvordan tilflytningen fra de nye EU-landene utvikler seg. Som tidligere nevnt, vil politiet og Utlendingsdirektoratet få færre saker til behandling fra tredjelandsborgere, og flere fra EØS-borgere. Sistnevnte er enklere å vurdere, også ved innføring av overgangsregler. Likevel vil behandlingen av søknader om oppholdstillatelse fra arbeidstakere fra de nye medlemslandene være mer ressurskrevende enn den forenklete behandlingen av EØS-oppholdstillatelse som ville gjelde hvis Norge ikke innførte overgangsregler. På den annen side er det sannsynlig at innføringen av overgangsregler vil innebære at tilflytningen til Norge vil bli noe mindre enn uten slike regler. I et videre perspektiv vil overgangsregler kunne bidra til mindre press på velferdsordningene, men samtidig vil det kunne bli mindre tilgang på arbeidskraft enn det en ville hatt uten overgangsregler.

3.3 Beskyttelsesmekanisme

Ved en hel eller delvis gjeninnføring av tredjelandregelverket som beskyttelsestiltak, vil politiet og UDI måtte behandle søknader om arbeidstillatelser for arbeidstakere fra de nye medlemslandene på samme måte som i dag. Dette er dermed velkjent for så vel UDI som politiet. De fleste prognoser viser som nevnt en viss økning i tilstrømningen av arbeidstakere, og politiet og UDI kan derfor få flere saker til behandling etter tredjelandregelverket enn det de har i dag. For ordens skyld nevnes at en lignende beskyttelsesmekanisme har inngått i tidligere avtaler om utvidelser av EU, men aldri blitt benyttet. Dette kan tale for at det heller ikke nå vil være behov for å iverksette beskyttelsestiltak. På den annen side skiller den forestående utvidelsen av EU/EØS seg fra tidligere utvidelser ved at forskjellene i levestandard, lønnsnivå, arbeidsledighet etc. er større mellom dagens EU/EØS-land og de nye medlemslandene. Det kan derfor være noe større behov for en slik mekanisme denne gang, enn hva man kan lese ut av erfaringene fra tidligere utvidelser. Dette må igjen sees i sammenheng med innføring av overgangsregler som foreslått i punkt 2.4. Som tidligere nevnt, vil beskyttelsestiltak sannsynligvis være mindre aktuelt i den perioden overgangsregler gjelder, siden faren for ubalanse på arbeidsmarkedet trolig vil være noe mindre.

4 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til ny § 58 a første ledd bokstav a:

Forslaget innebærer at Kongen kan gi forskriftsbestemmelser om at borgere av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, som faller inn under arbeidstakerbegrepet som nevnt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a og som akter å ta arbeid i riket, må ha oppholdstillatelse før arbeidet påbegynnes.

EØS-utvidelsesavtalen slår fast at muligheten for å benytte overgangsregler ikke foreligger lenger enn totalt syv år etter selve utvidelsesdatoen, dvs. 1. mai 2004. I praksis vil adgangen til å benytte slike regler bare gjelde i fem år, jf. punkt 2.4.1 ovenfor. Hjemmelsbestemmelsen vil med andre ord ha en midlertidig karakter, og planlegges opphevet med virkning senest fra 1. mai 2009. Et medlemsland som ikke benytter seg av overgangsregler eller som i løpet av overgangsperioden avskaffer slike overgangsregler, vil ikke på et senere tidspunkt i overgangsperioden kunne beslutte å innføre/gjeninnføre overgangsregler.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 2.4.

Til ny § 58 a første ledd bokstav b:

Forslaget til lovendring innebærer at Kongen kan gi forskriftsbestemmelser om adgangen til arbeidsmarkedet for borger av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, som faller inn under arbeidstakerbegrepet som nevnt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a. Det kan ved forskrift stilles krav knyttet til arbeidets omfang, lønns- og arbeidsvilkår for øvrig og dokumentering av arbeidstilbud eller arbeidskontrakt, men også andre krav som regulerer adgangen til arbeidsmarkedet for disse arbeidstakerne.

EØS-utvidelsesavtalen slår fast at muligheten for å benytte overgangsregler ikke foreligger lenger enn totalt syv år etter selve utvidelsesdatoen, som er 1. mai 2004. I praksis vil adgangen til å benytte slike regler bare gjelde i fem år, jf. punkt 2.4.1 ovenfor. Hjemmelsbestemmelsen vil med andre ord ha en midlertidig karakter, og planlegges opphevet med virkning senest fra 1. mai 2009. Et medlemsland som ikke benytter seg av overgangsregler eller som i løpet av overgangsperioden avskaffer slike overgangsregler, vil ikke på et senere tidspunkt i overgangsperioden kunne beslutte å innføre/gjeninnføre overgangsregler.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 2.4.

Til ny § 58 a første ledd bokstav c:

Forslaget innebærer at Kongen kan gi forskriftsbestemmelser om at første gangs oppholdstillatelse for borger av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, som faller inn under arbeidstakerbegrepet som nevnt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a, gis for ett år eller kortere varighet.

Likeledes kan Kongen gi forskriftsbestemmelser om at fornyet oppholdstillatelse for utlending som nevnt ovenfor gis for ett år eller kortere varighet.

EØS-utvidelsesavtalen slår fast at muligheten for å benytte overgangsregler ikke foreligger lenger enn totalt syv år etter selve utvidelsesdatoen, som er 1. mai 2004. I praksis vil adgangen til å benytte slike regler bare gjelde i fem år, jf. punkt 2.4.1 ovenfor. Hjemmelsbestemmelsen vil med andre ord ha en midlertidig karakter, og planlegges opphevet med virkning senest fra 1. mai 2009. Et medlemsland som ikke benytter seg av overgangsregler eller som i løpet av overgangsperioden avskaffer

slike overgangsregler, vil ikke på et senere tidspunkt i overgangsperioden kunne beslutte å innføre/gjeninnføre overgangsregler.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 2.4.

Til ny § 58 a første ledd bokstav d:

Forslaget innebærer at Kongen kan gi forskriftsbestemmelser om at oppholdstillatelsen for borger av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, som faller inn under arbeidstakerbegrepet som nevnt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a, kan tilbakekalles selv om vilkårene i utlendingsloven § 56 første ledd ikke er oppfylt. Det kan f.eks. gis bestemmelser om at oppholdstillatelsen kan tilbakekalles med den begrunnelse at utlendingen ikke lenger er yrkesaktiv, også der dette skyldes midlertidig arbeidsudyktighet på grunn av sykdom eller ulykke, eller at utlendingen er uforskyldt arbeidsledig og dette bekreftes av arbeidsmarkedsmyndighetene.

EØS-utvidelsesavtalen slår fast at muligheten for å benytte overgangsregler ikke foreligger lenger enn totalt syv år etter selve utvidelsesdatoen, som er 1. mai 2004. I praksis vil adgangen til å benytte slike regler bare gjelde i fem år, jf. punkt 2.4.1 ovenfor. Hjemmelsbestemmelsen vil med andre ord ha en midlertidig karakter, og planlegges opphevet med virkning senest fra 1. mai 2009. Et medlemsland som ikke benytter seg av overgangsregler eller som i løpet av overgangsperioden avskaffer slike overgangsregler, vil ikke på et senere tidspunkt i overgangsperioden kunne beslutte å innføre/gjeninnføre overgangsregler.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 2.4.

Til ny § 58 a annet ledd:

Forslaget innebærer at Kongen i statsråd kan gi forskriftsbestemmelser om adgangen til arbeidsmar-

kedet for borgere av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, som faller inn under arbeidstakerbegrepet som nevnt i utlendingsloven § 51 første ledd bokstav a, dersom arbeid som utføres av slike arbeidstakere skaper eller forventes å skape forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke. Nærmere bestemt kan det gjøres unntak fra bestemmelser gitt i eller i medhold av utlendingsloven §§ 50, 51 første ledd bokstav a og ny § 58, for arbeidstakere som nevnt innledningsvis. Det kan også besluttes at de vilkår som gjaldt for slike arbeidstakere før 14. oktober 2003, helt eller delvis skal komme til anvendelse.

Beslutningen kan omfatte borgere av samtlige nye medlemsland som er arbeidstakere, eller den kan begrenses til en eller flere nasjonaliteter.

Kongen i statsråd kan ved forskrift beslutte når bestemmelsene skal komme til anvendelse igjen. Slik beslutning kan treffes samtidig med beslutningen om at bestemmelsene ikke skal gjelde, eller på et senere tidspunkt.

EØS-utvidelsesavtalen slår fast at muligheten for å benytte beskyttelsestiltak ikke foreligger lenger enn totalt syv år etter selve utvidelsesdatoen, som er 1. mai 2004. Hjemmelsbestemmelsen vil med andre ord ha en midlertidig karakter, og planlegges opphevet med virkning fra 1. mai 2011.

For øvrig vises det til de generelle merknadene under punkt 2.5.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal ny § 58 a i kapittel 8 lyde:

§ 58 a. Særregler for arbeidstakere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn

For arbeidstakere omfattet av § 51 første ledd bokstav a som er borgere av Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia eller Ungarn, kan Kongen ved forskrift gi regler om

- a) at arbeidstakeren må ha oppholdstillatelse før arbeidet påbegynnes, jf. § 50,*
- b) adgangen til arbeidsmarkedet som avviker fra § 51 første ledd bokstav a, herunder regler om arbeidets omfang, lønns- og arbeidsvilkår og dokumentasjon av arbeidsforhold,*

c) at oppholdstillatelse og fornyelse av denne gis for inntil ett år, jf. §§ 54 og 55, og om

d) tilbakekall av oppholdstillatelse som avviker fra § 56 første ledd.

Dersom arbeid som utføres av arbeidstakere som nevnt i første ledd skaper eller forventes å skape forstyrrelser på arbeidsmarkedet som vil kunne utgjøre en alvorlig risiko for levestandarden eller sysselsettingen i en bestemt region eller et bestemt yrke, kan Kongen i statsråd ved forskrift gjøre unntak for slike arbeidstakere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av § 50, § 51 første ledd bokstav a og paragrafen her. Det kan herunder fastsettes at bestemmelser som gjaldt før 14. oktober 2003, skal gjelde.

II

Loven her trer i kraft straks.
