

# EU-utvidelsen – arbeidsinnvandring og kampen mot sosial dumping

Innlegg fra statssekretær Kristin Ørmen Johnsen på Fellesforbundets kurs  
”Europeisk arbeidsliv i utvikling” – 15.09.2003

## 1. Innledning

Lysbilde 2

- Før jeg gjør rede for regjeringens politikk, noen ord om Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde når det gjelder arbeidsinnvandring og utenlandske arbeidstakere i Norge.
- KRD har ansvar for innvandringspolitikken, dvs. prinsippene for regulering og kontroll med innvandring til Norge, og for utlendingslovgivningen som bl.a. har en rekke bestemmelser om vilkår for EØS- tillatelse. Utlendingsdirektoratet (UDI), som underlagt etat, praktiserer bestemmelsene i utlendingslovgivningen. Noe gjøres også av politiet og utenriksstasjonene, på grunnlag av bestemmelser i utlendingsforskriften og/eller retningslinjer fra UDI. KRD kan ikke instruere UDI i den enkelte utlendingssak, for eksempel ved søknad om EØS- tillatelse. Vi styrer gjennom å utforme regelverket etter de fullmakter utlendingsloven gir, og gjennom budsjett og tildelingsbrev.
- KRD har også et samordningsansvar når det gjelder politikk rettet mot innvandrere bosatt i Norge, men har få egne virkemidler i forhold til EØS- borgere. Mesteparten av tiltakene gjelder asylsøkere og flyktninger.
- KRD har dessuten ansvar for Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. som jeg kommer tilbake til. For øvrig hører kontroll med arbeidstid, -vilkår mv. til Arbeids- og administrasjonsdepartementets ansvarsområde, med arbeidsmiljøloven og Arbeidstilsynet som kontrollinstans. AAD har dessuten ansvar for arbeidsmarkedspolitikken, inkludert tilrettelegging for offentlig rekruttering fra utlandet.

## 2. Regjeringens politikk i forhold til arbeidsinnvandring

### 2.1 Behov for utenlandsk arbeidskraft

Lysbilde 3

- Befolkningsutviklingen i Norge, som i de fleste rike land, tilsier at det vil være behov for økt arbeidsinnvandring årene framover, selv om etterspørselen etter arbeidskraft svinger en del og i dag er klart mindre enn for kort tid tilbake.
- Vi har erfaring for at selv i perioder med relativ høy ledighet, er det arbeidsgivere og bransjer som har rekrutteringsproblemer ( Eksempel: samtidig som arbeidsledigheten økte i fjor, var det sysselsettingsvekst i helse- og sosialsektoren på 23 000 personer). Ledige i Norge tar ikke alle typer arbeid, hvor som helst i landet. Det er neppe realistisk å ta i bruk så sterke virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken at slike situasjoner ikke kan oppstå. Vi vil derfor også i fremtiden ha behov for å rekruttere fra

utlandet, også i tider med økende ledighet. Markedet vil i stor grad regulere etterspørselen.

- Utvidelsen av EU vil, med en ny EØS-avtale på plass, gjøre det betydelig lettere å rekruttere arbeidskraft fra land i Øst- og Sentral- Europa.

## 2.2 EU-utvidelsen og innvandring

Lysbilde 4

- Gjennom EØS- avtalen er Norge en del av EUs indre marked, som ofte omtales som "De fire friheter". De fire friheter omfatter blant annet retten til fri bevegelse av personer. Norge tar del i et felles europeisk arbeidsmarked, hvor man med et minimum av formaliteter kan flytte til et annet land for å jobbe der.
- EØS- reglene sikrer borgerne i medlemsstatene rett til å ta arbeid i andre medlemsland uten å bli utsatt for forskjellsbehandling. EØS- borgere gis lik rett til arbeidsvilkår som lønn, oppsigelsesvern og arbeidsvern. Det samme gjelder også tiltak for å verne om helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Prinsippet om likestilling mellom menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid og arbeidsvilkår mv. vil også gjelde på samme vilkår som for borgeren i vertslandet.
- I 2002 ble det gitt om lag 4 700 EØS- tillatelser som gis for 5 år, hvis arbeidsforholdet varer mer enn 1 år. En stor del av disse er arbeidstakere.
- EU/EØS- utvidelsen, som etter planen vil finne sted 1.mai 2004 innebærer i prinsippet fri personbevegelse også for borgerne fra de 10 nye medlemslandene ( Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Malta og Kypros).

### 2.2.1 Overgangsordninger

- Når det gjelder fri bevegelse for arbeidstakere følger det av EØS- utvidelsesavtalen at det frie bevegelsen for arbeidstakere kan begrenses. (med unntak for arbeidstakere fra Malta og Kypros).
- De to første årene skal landene fritt regulere adgangen via nasjonal lovgivning, men ikke innføre mer restriktive regler enn de som gjaldt ved undertegnelse av avtalen (stand-still klausulen). Reguleringen kan forlenges i tre år uten vilkår og i ytterligere to, forutsatt alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet.
- De fleste EU-land er positive til et større arbeidsmarked og har avgitt erklæringer om dette. Få land har likevel endelig konkludert. Tyskland, Østerrike, Finland, Frankrike og Italia har klart signalisert at de vil legge begrensninger på den frie flyten. Storbritannia, Irland og Nederland har presisert at de ønsker fri flyt fra dag én. Danmark har offentlig signalisert at de vil vurdere å kreve arbeidstillatelser for å sikre lovlig arbeid og lovlig vilkår, motvirke tilgangen til det danske trykdesystemet og

begrense retten til opphold etter tillatelsens utløp. Sverige har hatt på høring lignende forslag, men svensk posisjon er ikke avklart.

- Som kjent har både den forrige og nåværende regjering signalisert at Norge ønsker fri flyt av arbeidskraft fra første dag. Rent prinsipielt er denne regjeringen av den oppfatning at alle arbeidstakere innenfor EØS-området burde sidestilles. Det bør ikke innføres systemer hvor det kan bli snakk om første og annenrangs arbeidstakere. Selv om arbeidsledigheten i Norge har økt den siste tiden, er ledigheten klart høyere i de fleste av landene som har signalisert at de ønsker å begrense den frie flyten. Arbeidsledigheten i Norge pr juni d.å. var på 4,6 %. I EU totalt var arbeidsledigheten på det samme tidspunktet ca 8 %. For Finland var ledigheten på 9,3%, Tyskland 9,4% og Frankrike 9,3%.
- Regjeringen har imidlertid ikke tatt endelig standpunkt til om vi skal begrense den fri bevegelsen for arbeidstakere i en periode og eventuelt på hvilken måte. Vi har bl.a. mottatt rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, ledet av KR D, som har vurdert muligheten for utilsiktede konsekvenser og misbruk av ulike velferdsordninger. Dette spørsmålet er ett av momentene vi legger vekt på. I tillegg er vi opptatt av konsekvensene for arbeidsmarkedet og arbeidsvilkår. Regjeringen vil også følge nøye med på hvilke vurderinger som gjøres i de andre medlemslandene og om dette vil ha betydning for Norges posisjon.
- Selv om vi åpner opp fra første dag, kan vi innenfor denne perioden midlertidig oppheve den frie bevegelsen for arbeidstakere fra de nye medlemslandene (med unntak av Kypros og Malta) ved å innføre en såkalt beskyttelsesmekanisme dersom det skulle oppstå alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet. Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe, ledet av AAD, som ser nærmere på hvordan kriteriene for bruken av en slik sikkerhetsmekanisme kan utformes. Jeg minner dessuten om at spørsmål om fri bevegelse av personer i forhold til tiltredelseslandene vil være en del av en samlet forhandlingsløsning for en nye EØS-avtale som Stortinget skal ta stilling til.
- For ordens skyld: ved å åpne arbeidsmarkedet for de nye EU-landene, gir vi ikke slipp på kontrollmuligheter i forhold til ulovlig innvandring. Grensekontrollen mellom dagens Schengen-land og de nye EU-landene vil bli opprettholdt inntil disse har oppfylt alle krav til gjennomføring av Schengen-reglene. De vil bli underkastet samme grundige evaluering, som bl.a. Norge opplevde, før de kan bli med i Schengen.

### 3. EU-utvidelsen som et virkemiddel mot sosial dumping

Lysbilde 5

- I regjeringens øyne kan nettopp EU-utvidelsen være et virkemiddel mot sosial dumping. Vi ser positivt på og ønsker velkommen den forstående EU-utvidelsen. EU-utvidelsen er bra både for Norge og resten av Europa. Det felles europeiske arbeidsmarkedet vil bli større. Dette vil

være positivt for alle medlemslandene. Ikke minst vil EU- utvidelsen på sikt føre til økonomisk vekst for de nye medlemslandene.

- Det er vanskelig å forutse hvor stor arbeidsinnvandringen til Norge vil bli fra de nye medlemslandene. Det er likevel naturlig å anta at hvis personen allerede har en viss tilknytning til Norge, for eksempel ved tidligere arbeidsforhold (sesongarbeidere), vil det fungere som et insentiv for arbeidsinnvandringen. For disse arbeidstakerne vil et helt nytt arbeidsmarked åpne seg. De vil få flere og sterkere rettigheter enn det de har i dag. De vil lettere kunne kjempe for sine rettigheter.
- Jeg er kjent med problemet om at opplysningene utlendingsmyndighetene får ved søknader om arbeidstillatelse for tredjelandsborgere, vil kunne avvike i forhold til realitetene, ved at for eksempel at lønnen settes lavere enn det som oppgis. Dette kan skyldes at arbeidstakeren under press går med på at lønnen settes lavere av frykt for å miste jobben og redsel for at dette vil innebære at han/hun må forlate riket. Nå som disse tredjelandsborgerne blir EØS- borgere gis de som sagt flere og sterkere rettigheter. De kan reise fritt og ta arbeid hvor de gis de beste arbeidsvilkårene. Dette vil muligens føre til at de i mye større grad enn i dag vil nekte å arbeide under ulovlige arbeidsforhold. I denne forbindelse mener derfor jeg at EU- utvidelsen er et virkemiddel mot sosial dumping.
- Et annet poeng er at EU- medlemskapet på sikt vil føre til positiv økonomisk utvikling i de nye medlemslandene og at det vil bli mindre og mindre interessant for personer derfra å ta underbetalte jobber i andre land.

#### 4. Kontroll ved behandling av søknader om EØS- tillatelse

Lysbilde 6

- EØS- reglene legger begrensninger på hvor omfattende kontrollen skal være. Det er i vesentlig grad lagt vekt på at arbeidstakere skal kunne bevege seg så fritt som mulig, og mindre vekt på kontrollhensyn. Jo større kontroll som kreves, jo mer begrensninger legges på den frie bevegelsen. Her er vi ved ”problemets kjerne”. Fri flyt av personer vil nødvendigvis legge begrensninger på hvor omfattende kontrollen kan være.
- Det er i denne sammenheng viktig å se på det totale bildet ved vurderingen av om det skal legges mest vekt på hensynet til fri flyt eller hensynet til kontroll. I denne vurderingen må det også legges vekt på andre momenter enn hva som gagnar den enkelte innenlandske arbeidstakeren.
- Fri flyt gjør det enkelt for norske arbeidsgivere å innhente nødvendig arbeidskraft. Det kan bidra til at virksomheter som ellers ville ha flyttet utenlands, forblir i landet. Fri flyt gjør det enkelt for norske arbeidstakere å ta seg arbeid i utlandet. Det vil kunne bidra til at arbeidstakere som for eksempel har arbeidet i Norge, senere drar tilbake til hjemlandet og bidrar til økonomisk vekst og kompetanseheving.

- Dette innebærer ikke at regjeringen godtar eller ikke ønsker å bekjempe sosial dumping. Sosial dumping er et onde som vi sammen må bekjempe. Derfor er det viktig at utlendingsmyndighetene blir underrettet ved mistanke om ulovlige forhold i arbeidslivet. Dette av hensyn til utlendingen selv, og av hensyn til næringslivet og arbeidstakere generelt. Hvis for eksempel et fagforbund eller en fagforening blir kjent med at ting ikke fungerer slik de skal, ønsker myndighetene å bli underrettet om dette. Vi har felles interesse av ryddige forhold i arbeidslivet. Fagbevegelsen kan også bidra gjennom å informere utenlandske arbeidstakere om norsk arbeidsliv og hvilke rettigheter de har.
- Arbeidsmiljølovens bestemmelser vil både gjelde for utlendinger som ansettes i Norge, og arbeidstakere som er midlertidig utsendt til Norge fra utenlandske virksomheter. Dette gjelder bl.a. norske regler om krav til arbeidsmiljøet, om arbeidstid og overtid og om skriftlig arbeidsavtale. I Norge har vi ikke lovbestemmelser om lønn. I henhold til EØS- reglene skal EØS- borgere sidestilles med norske borgere. I utgangspunktet er det derfor ikke anledning til å gi lovbestemmelser om lønnsvilkår som kun skal omfatte EØS- borgere. Imidlertid vil også utsendte arbeidstakere omfattes av eventuelt vedtak som fattes etter lov om allmenngjøring av tariffavtaler, den såkalte allmenngjøringsloven.
- Etter allmenngjøringsloven kan Tariffnemnda treffe vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere som arbeider innenfor avtalens område. Krav om allmenngjøring skal som hovedregel komme fra den arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen, men Tariffnemnda kan også ta opp en sak av eget tiltak, hvis allmenne hensyn krever det. Loven kom i 1994, men det har så langt ikke blitt reist krav om allmenngjøring. Men virkemiddelet er tilgjengelig og uttalelser bl.a. fra LO tyder på at loven hele tiden har hatt en funksjon som ”ris bak speilet”.
- Hvis utlendingsmyndighetene får mistanke om brudd på forutsetningene for tillatelsen, vil det kunne tas stikkprøver. Slike kontroller – som i hovedsak vil være basert på tips – gjøres av politiet. Tipsene kan komme fra private personer, bedrifter eller fra offentlige myndigheter. Ved brudd på forutsetningen vil EØS-tillatelsen kunne tilbakekalles, og det kan være aktuelt med straffeansvar både for arbeidstakeren og arbeidsgiveren.
- Hvis utlendingsmyndighetene ikke har mistanke om brudd på forutsetningene for tillatelsen, foretas det ikke en etterfølgende kontroll av hva som skjer i praksis. Blant annet tilsier ressurs hensyn at vi ikke kan gå inn å kontrollere ethvert arbeidsforhold. Vi må ta som utgangspunkt at arbeidsgiver som hovedregel følger norsk lov. Mye av lovgivningen i arbeidslivet gjør det.

## 5. Oppsummering

Lysbilde 7

- **Arbeidsinnvandring er et komplisert saksfelt der ulike samfunnsinteresser blir berørt. Mange hensyn må balanseres, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringens utgangspunkt er at virksomheter både i privat og offentlig sektor noen ganger er helt avhengig av å kunne rekruttere utenlandsk arbeidskraft for å få utført samfunnsnyttig arbeid. Utenlandske arbeidstakere tilfører oss kunnskap og kompetanse og bidrar til utviklingen av økonomi og velferdstilbud. De kan bidra til at virksomheter som ellers ville ha flyttet utenlands, forblir i landet. Det er også i fagbevegelsens interesse. Vi ønsker å legge best mulig til rette for nødvendig bruk av utenlandsk arbeidskraft gjennom et oppdatert og fleksibelt regelverk.**
- **Norge er en del av EØS-samarbeidet. Vi må holde oss innenfor de spillereglene som følger av våre internasjonale forpliktelser. Vi kan ikke ha regler og kontrolltiltak som er i strid med disse forpliktelsene.**
- **På den annen side er det et mål at alle arbeidstakere i Norge skal ha de rettigheter som lovverket tilsier. Myndighetene ønsker ikke at utenlandske arbeidstakere utnyttes, eller at bruk av ”billig” utenlandsk arbeidskraft fører til at ledige innenlands fortrenses. Ansvarlige myndigheter må etter beste evne sikre at lover og regler overholdes, uten at dette skal innebære uforholdsmessige og for ressurskrevende kontrolltiltak.**
- **Jeg er opptatt av at vi spiller på samme lag. Fagbevegelsen kan bidra til at utlendinger som kommer hit for å jobbe kortere perioder eller på varig basis blir informert om hva som er normale lønns- og arbeidsvilkår i Norge, og at de som ønsker det blir organisert. Kanskje er det behov for å utvikle nye måter å inkludere utenlandske arbeidstakere, også de som jobber midlertidig i Norge? Jeg er sikker på at dere har ideer her.**
- **Jeg ser fram til fortsatt dialog mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om arbeidsinnvandring og bruk av utenlandsk arbeidskraft.**