



Nr. 2005:5

EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området

Utfordringer for norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk

Forord

Statskonsult har i de senere årene gjennomført en rekke kartlegginger og studier av ulike aspekter ved Norges tilknytning til EU. Særlig har EØS-avtalens konsekvenser for forvaltningen vært satt i fokus. Som ledd i dette arbeidet har vi nå utarbeidet en rapport som viser hvordan norsk arbeidslivs- og arbeidsinnvandringspolitikk påvirkes av EØS-avtalen. Det viktigste elementet er utvidelsen av EU/EØS og tilstrømming av arbeidskraft fra de nye EU-medlemslandene.

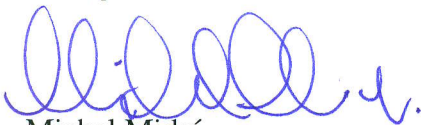
EUs politikk innenfor arbeidsliv og arbeidsinnvandring har først og fremst hjemmel i regelverket for Det indre marked, men den ses også i sammenheng med Unionens samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske feltet. Blant annet hører det som finnes av felles regelverk i EU om tredjelandsborgere, inn under justis- og innenrikspolitikken. EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området er ikke med i EØS-avtalen, men deler av det utgjøres av Schengen-samarbeidet, der Norge deltar.

Hensikten med rapporten er å styrke den norske forvaltningens kunnskap om forankringen av arbeidslivs- og arbeidsinnvandringspolitikken i EU. Rapporten skal kunne hjelpe saksbehandlere og ledere å orientere seg i EUs organisering og beslutningsprosedyrer av relevans for dette feltet. Videre skal rapporten forhåpentligvis gi en klar oversikt over de mulighetene og begrensningene EØS-avtalen og Schengen-avtalen gir for deltakelse i utviklingen av nytt regelverk.

Avdelingsdirektør Michel Midré har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Tom-Espen Møller, som har vært prosjektleder, og konsulent Henning Hunthorp Johansen.

Statskonsult vil gjerne takke alle som har bidratt med informasjon og tilbakemeldinger til rapporten. Vi vil likevel presisere at Statskonsult alene står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Oslo, juni 2005



Michel Midré
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	3
2	Oversiktsfigur	5
3	Bakgrunn.....	8
3.1	EU/EØS-utvidelsen og den politiske diskusjonen i EU og Norge	8
	rundt arbeidsinnvandring.....	8
3.1.1	Debatten i EU	8
3.1.2	Debatten i Norge	9
3.2	EU's diskusjon om behovet for arbeidskraft fra tredjelandsborgere..	10
3.3	Utviklingen innen EU's samarbeid på det justis- og	
	innenrikspolitiske området	11
3.4	Utviklingen av EU's politikk for Det indre marked	13
3.5	Utviklingen av EU's arbeidslivspolitikkk	13
3.6	Beskrivelse av institusjonelle rammer for Norges tilknytning til EU	15
3.6.1	EØS-avtalen – erfaringer.....	15
3.6.2	Utvidelse av EØS-avtalen	16
3.6.3	Norges tilknytning til Schengen-avtalen.....	16
3.6.4	Utvikling av fellesorganet for Schengen.....	17
3.6.5	Dublin-konvensjonen	18
3.6.6	Schengen-relevant eller ikke?	18
3.6.7	Schengen-avtalens og justis- og innenrikspolitikkens relevans ...	
	for norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk	19
4	Endringer av rammebetingelsene i EU: Konsekvenser for norsk	
	arbeidslivs	21
4.1	Skjæringspunkter mellom EU's justis- og innenrikspolitikk og	
	EU's politikk for Det indre marked.....	21
4.1.1	Ny lovgivning med basis både i justis- og innenrikspolitikken ...	
	og Det indre marked.....	21
4.1.2	EU's initiativer på immigrasjons- og asylområdet.....	22
4.1.3	Haag-programmet.....	23
4.1.4	Norges og EU's immigrasjonspolitikkk	24
4.1.5	Utviklingen av EU's regelverk for fri bevegelse av tjenester	24
4.2	EØS-utvidelsen og nye rammebetingelser for arbeidsinnvandring	
	til Norge.....	25
4.2.1	Individuell arbeidsinnvandring fra EØS-området.....	25
4.2.2	EU-utvidelsen og illegal innvandring	27
4.2.3	Tjenestehandel/utleie av arbeidskraft.....	27
4.2.4	Tiltak mot sosial dumping og svart arbeid.....	28
4.3	Konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen.....	29
5	Norsk forvaltnings arbeid med arbeidslivs-, justis- og	
	innvandringsaker	31
5.1	EØS-saker på arbeidslivs- og innvandringsfeltet	31
5.1.1	Ansvarsområder for norske forvaltningsorganer.....	31

5.1.2	Koordinering mellom berørte forvaltningsorganer og partene .	32
5.1.3	Deltakelse i EFTA- og EU-organer.....	32
5.2	Schengen-arbeidet i norsk forvaltning	32
5.2.1	Koordinering mellom berørte forvaltningsorganer og partene .	33
5.2.2	Deltakelse i EFTA- og EU-organer.....	33
5.3	Arbeid med justis- og innenrikssaker som ligger utenfor Schengen.	34
5.3.1	Ansvarsområder for norske forvaltningsorganer.....	34
5.3.2	Justis- og innenrikspolitiske saksområder i tredje søyle	35
5.3.3	Justis- og innenrikspolitiske saksområder i første søyle	35
5.4	Koordinering av arbeid med EØS-saker og Schengen-/justis- og innenrikssaker.....	36
5.5	Kompetanse og ressurser til rådighet	37
5.6	Kompetanse og ressurser til rådighet	37
6	Oppsummering/anbefalinger	39

Litteratur og kilder

Intervjuer

Referanser

1 Innledning

Gjennom EØS-avtalen og Schengen-avtalen har rammebetingelsene for politikk- og regelverksutforming på mange tradisjonelt innenrikspolitiske områder blitt endret. Reell lovgivningsmyndighet er i økende grad flyttet fra nasjonalt nivå til EU.

Europeisering utfordrer grensene mellom utenriks- og innenrikspolitikk i langt større grad enn tradisjonelt internasjonalt samarbeid. EU er den eneste internasjonale organisasjon som treffer flertallsvedtak om overnasjonal lovgivning, og i tillegg har et direkte valgt parlament som på et flertall politikkområder har felles lovgivende myndighet med medlemsstatene. Dette har hittil særlig vært tilfelle for politikkområder som berøres av EUs indre marked, og som dermed også omfattes av EØS-avtalen. Arbeidslivspolitikken er et slik område.

Utviklingen innenfor EUs felles justis- og innenrikspolitikk¹ går nå i samme retning: flere og flere saksfelt under dette området blir gjenstand for overnasjonal lovgivning og flertallsvedtak. Eller sagt på en annen måte: de blir underlagt den såkalte *fellesskapsmetoden*, det vil si flyttet til EUs søyle 1². Enighet om at en slik omlegging gradvis skulle skje, ble fastslått i Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999. I forslaget til konstitusjonstraktat legges det dessuten opp til ytterligere bruk av fellesskapsmetoden i EUs justis- og innenrikspolitikk. Norges deltakelse i dette arbeidet innenfor rammen av Schengen-avtalen berøres direkte av utviklingen i EU.

Arbeidsinnvandringen, og dermed arbeidslivspolitikken, i EU berøres både av regelverket for Det indre marked og av EUs justis- og innenrikspolitikk. Utviklingen innenfor det justis- og innenrikspolitiske området har fått mer direkte konsekvenser for politikk- og regelverksutviklingen innenfor EUs indre marked. Dette er en viktig årsak til at disse politikkområdene nå ses i sammenheng i EU.

Utvidelsen av EU og EØS 1. mai 2004 har ført til økt arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene til de opprinnelige 15 medlemslandene (EU 15). Generelt sett er dette i tråd med hensikten med etableringen av Det indre marked, hvor fri bevegelse av personer skal skape et effektivt felles arbeidsmarked. Men det er samtidig en viktig målsetning å unngå sosial dumping.

Uavhengig av utvidelsen skjer arbeidsinnvandring også fra tredjeland (land utenfor EU/EØS). Det som finnes av fellesskapsregler – eller av forslag fra

¹ EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området gjelder sivil- og strafferett, politiarbeid, migrasjon, asyl, visum og grensekontroll. Det ansvarlige generaldirektoratet i Kommisjonen har nylig skiftet navn fra *Directorate General for Justice and Home Affairs* til *Directorate General for Freedom, Security and Justice*.

² Se kapittel 2 for en nærmere oversikt over EUs søylestruktur som indikerer hvilke saksfelt som er underlagt overnasjonalitet og flertallsvedtak, og hvilke som er underlagt mellomstatlig samarbeid og vedtak ved enstemmighet. EU bruker ofte betegnelsen *fellesskapsmetoden* når det besluttes å innføre felles EU-regler på et politikkområde i søyle 1.

Europakommisjonen om nytt regelverk – som omhandler tredjelandsborgere, hører inn under justis- og innenrikspolitikken.

For å unngå eventuelle negative konsekvenser av økt arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene, har det enkelte land blant EU 15-landene fått anledning til å innføre restriksjoner. Slike restriksjoner er avgrenset til en overgangsperiode på syv år. Som EØS-land kan Norge innføre overgangsordninger på lik linje med EU 15, en mulighet Norge har benyttet.

Målet for dette prosjektet har vært å kartlegge og analysere konsekvenser for norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk av EØS-utvidelsen og de pågående endringer i EUs justis- og innenrikspolitikken. Et viktig spørsmål i prosjektet har vært å belyse hvilke problemer og utfordringer som de formelle rammene for Norges samarbeid med EU - EØS-avtalen og Schengen-avtalen – stiller forvaltningen overfor.

Prosjektet omhandler ikke bare arbeidsimmigrasjon fra EØS-land, men også fra tredjeland (land utenfor EU/EØS). Det identifiserer også mulige skjæringspunkter mellom EUs justis- og innenrikspolitik på den ene siden og fri bevegelse av personer (Det indre marked/sysselsetting) på den andre siden.

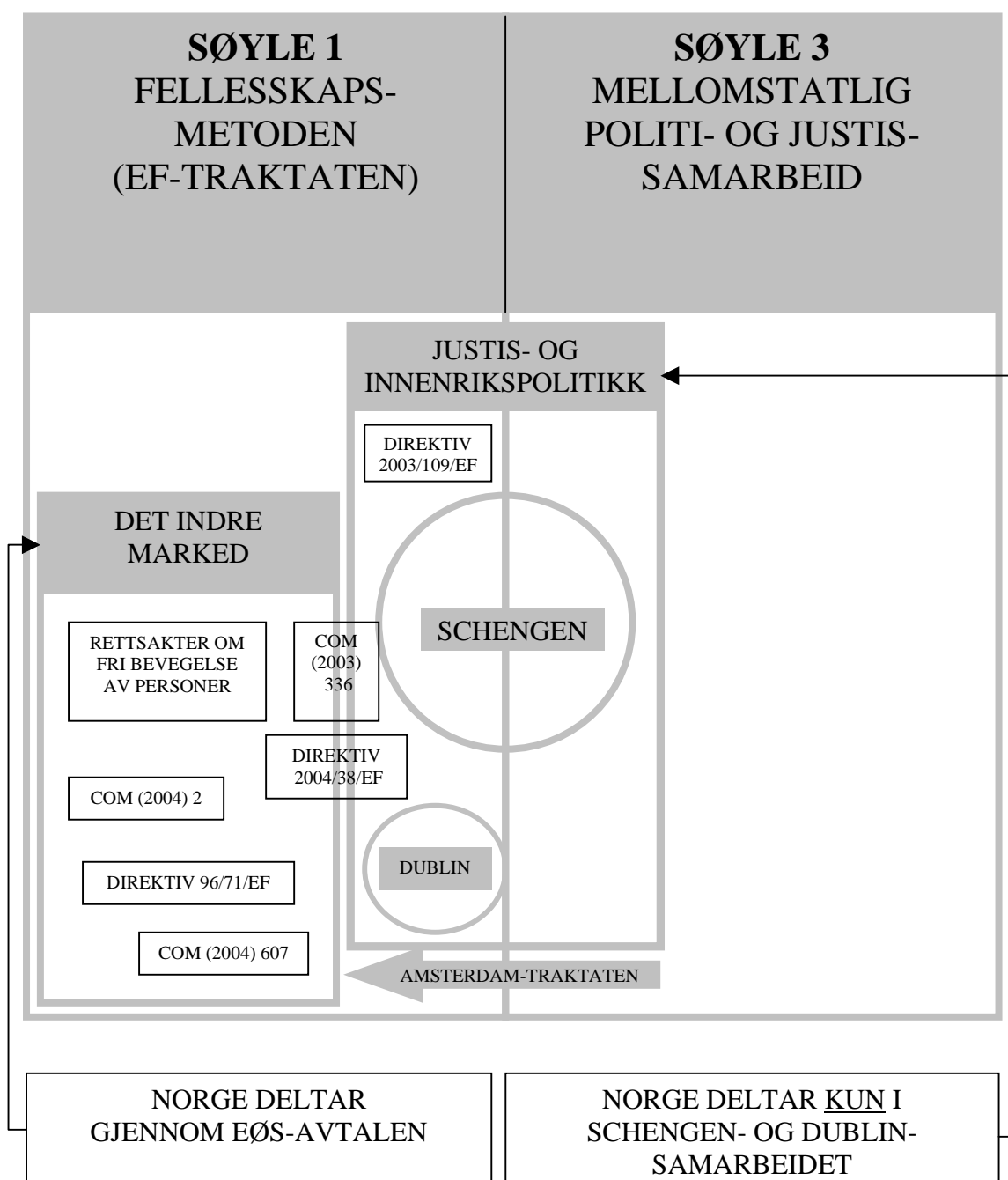
Rapporten tar opp følgende tema:

- De senere års utvikling (nytt EU/EØS-regelverk eller foreslått regelverk) knyttet til arbeidsliv og til innvandring.
- Hvordan disse saksområdene er organisert i EUs søylestruktur
- Hvordan arbeidslivspolitikken og justis- og innenrikspolitikken i enkelte henseende må ses i sammenheng

Erfaringene i den norske forvaltningen på arbeidslivs- og innvandringsområdet med hensyn til våre ulike tilknytningsformer til EU.

2 Oversiktsfigur

Som nevnt i innledningen, ses EU-regelverket knyttet til Det indre marked (blant annet fri bevegelse av personer) og regelverket knyttet til justis- og innenrikspolitikken i sammenheng. Oversiktsfiguren nedenfor vil forhåpentligvis tjene som et hjelpemiddel under lesingen av rapporten. Figuren viser hvor i EUs søylestruktur Det indre marked og justis- og innenrikspolitikken er forankret, samt Norges deltakelse/ikke-deltakelse. Utdypende forklaring til figuren følger på neste side.



Den såkalte søylestrukturen i EU består av tre søyler:

- Søyle 1 har sin legale forankring i EF-traktaten. EF-traktaten er det samme som den opprinnelige Roma-traktaten, som har blitt revidert gjennom Enhetsakten, Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten. Søyle 1 dekker politikkområdene hvor EU har felles regelverk (fellesskapsmetoden). En fransk betegnelse på EUs samlede regelverk er *Acquis Communautaire* - eller bare *Acquis*. *Acquiset* består av rettsakter, som er en fellesbetegnelse for forordninger, direktiver, vedtak og anbefalinger. De fleste rettsaktene er direktiver, og derfor brukes ofte ”direktiv” i dagligtale. Rettsaktene blir i hovedsak vedtatt ved flertallsbeslutninger. På de fleste politikkområdene vedtas rettsaktene etter vedtak i *både* Rådet³ og Europaparlamentet. Denne beslutningsprosedyren, som altså krever enighet mellom Rådet og Parlamentet, kalles medbestemmelsesprosedyren. Det er Europakommisjonen som legger fram forslag til nye rettsakter.
- Søyle 2 er EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Vedtak fattes ved enstemmighet i Rådet (ikke med i figuren).
- Søyle 3 er politisamarbeid og sivil- og strafferettslig samarbeid. Vedtak fattes ved enstemmighet i Rådet. Før Amsterdam-traktaten trådte i kraft, lå *hele* justis- og innenrikspolitikkområdet i søyle 3.

Politikkområdene i søyle 1 er underlagt overnasjonalitet, mens politikkområdene i søyle 2 og 3 er tradisjonelt mellomstatlig samarbeid hvor hvert medlemsland har vetorett. Søylestrukturen oppstod i Maastricht-traktaten. Formelt sett utgjør søyle 1 EF-traktaten, mens søyle 2 og 3 utgjør traktaten om Den europeiske union. I dagligtale omtales imidlertid det samlede traktatverket som EU. EØS-avtalen berører kun søyle 1. Den dekker imidlertid ikke alle politikkområdene i søyle 1, for eksempel er landbruk og fiskeri ikke del av EØS-avtalen. Men EØS-avtalen integrerer Norge i EUs indre marked – med de fire frihetene som grunnlag for et marked for alle 28 EØS-land. Den ene av de fire frihetene er fri bevegelse av personer (arbeidskraft). EUs regelverk knyttet til fri bevegelse av personer innenfor Det indre marked gjelder således også for Norge.

Før Amsterdam-traktaten trådte i kraft lå, som nevnt ovenfor, *hele* justis- og innenrikspolitikken (ikke bare politisamarbeidet og det sivil- og strafferettslige samarbeidet) i søyle 3. I Amsterdam-traktaten ble de delene av justis- og innenrikspolitikken som er knyttet til fri bevegelse av personer, flyttet fra den mellomstatlige søyle 3 til den overnasjonale søyle 1.

Schengen- og Dublin⁴-samarbeidet var opprinnelig avtaler utenfor EU-strukturen, men ble i Amsterdam-traktaten innlemmet i EUs justis- og innenrikspolitik. Derfor er Schengen- og Dublin-samarbeidet illustrert som delmengder av justis- og innenrikspolitikkboksen. Schengen-sirkelen ligger både i søyle 1

³ Rådet er den vanlige betegnelsen på Rådet for Den europeiske union (Ministerrådet).

⁴ Dublin-konvensjonen fastsetter hvilket land som har plikt til å behandle en asylsøknad.

(innvandring, grensekontroll og asylpolitikk) og søyle 3 (politisamarbeid og sivil- og strafferettslig samarbeid), mens Dublin-sirkelen ligger i søyle 1. Norge står overfor to utfordringer: 1) Det oppstår tidvis uenighet mellom EU og Norge om en sak/et saksfelt er såkalt Schengen-relevant eller ikke, dvs. om Norge skal få delta eller ei. 2) Selv om Norge kun deltar i Schengen- og Dublin-samarbeidet, kan det for Norge være viktig å følge EUs arbeid på de øvrige saksfeltene på det justis- og innenrikspolitiske området, fordi vedtak på disse områdene kan få indirekte virkninger for Norge.

Direktivboksene i oversiktsfiguren viser at arbeidsmigrasjon fra ett EØS-land til et annet er underlagt allerede vedtatt eller foreslått regelverk med hjemmelsgrunnlag i

- Det indre marked
- justis- og innenrikspolitikken generelt
- Schengen- og Dublin-samarbeidet spesielt
- både Det indre marked og justis- og innenrikspolitikken.

Norge er integrert i Det indre marked gjennom EØS-avtalen. Norge deltar i den delen av EUs justis- og innenrikspolitikk som utgjøres av Schengen- og Dublin-samarbeidet. Norge deltar altså ikke i EUs justis- og innenrikspolitikk generelt. Rettsakter som vedtas under det justis- og innenrikspolitiske området, i eller utenfor Schengen, kan ha direkte eller indirekte virkninger på arbeidsinnvandring fra tredjeland til Norge. EØS-avtalen tillater norsk deltakelse i komiteene under Generaldirektoratet for Det indre marked. Schengen-avtalen tillater Norge å delta i de komiteene under Generaldirektoratet for justis- og innenrikspolitikk som behandler Schengen-saker.

3 Bakgrunn

3.1 EU/EØS-utvidelsen og den politiske diskusjonen i EU og Norge rundt arbeidsinnvandring

3.1.1 Debatten i EU

Spørsmål vedrørende arbeidsinnvandring og dennes påvirkning på nasjonale arbeidsmarkeder var et gjennomgangstema ved EUs utvidelser til land i Sør-Europa på 1980-tallet og til land i Sentral- og Øst-Europa i 2004. En årsak til at arbeidsinnvandringen vekker bekymring, er de betydelige forskjeller i lønns- og kostnadsnivå mellom allerede eksisterende og nye EU-land. Slike forskjeller vil kunne føre til at arbeidsinnvandrere fra nye medlemsland aksepterer lønns- og arbeidsvilkår som er langt dårligere enn det som er gjeldende praksis i allerede eksisterende medlemsland (såkalt sosial dumping). Dette skaper et press mot lønns- og arbeidsvilkår i de eksisterende medlemslandene. I tillegg er det en risiko at innvandrere fra nye medlemsland spores til å dra fordel av sjenerøse sosial- og velferdsordninger i allerede eksisterende EU-land, ut fra rettigheter som kan opparbeides gjennom kortvarige arbeidsforhold.

Bekymringen for omfattende arbeidsinnvandring har tradisjonelt vært særlig stor i land som ligger geografisk tett opptil nye medlemsland. Ved utvidelsen i 2004 gjaldt dette særlig Tyskland, Østerrike og Italia. På et tidlig tidspunkt i tiltredelsesforhandlingene med de nye EU-landene ble det fra EUs side fremsatt krav om overgangsordninger med hensyn til fri bevegelse av arbeidskraft. Resultatet av forhandlingene ble at de allerede eksisterende EU-landene fikk anledning til å innføre overgangsordninger i maksimalt syv år for borgere fra de nye medlemslandene, med unntak av Kypros og Malta. Det er adgang til å begrense bevegeligheten på to måter:

1. Gjennom nasjonale restriksjoner (overgangsregler) som regulerer adgangen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere fra de nye medlemslandene *før* det oppstår eventuelle problemer på arbeidsmarkedet
2. Gjennom å iverksette beskyttelsestiltak dersom alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet oppstår eller forventes å oppstå

Overgangsordninger kan ikke benyttes mot arbeidstakere fra de nye EU-medlemslandene som før utvidelsestidspunktet har hatt adgang til arbeidsmarkedet i en eksisterende medlemsstat i en sammenhengende periode på minst tolv måneder.

Etter at tiltredelsesavtalene med de nye medlemslandene var ferdigforhandlet, viste det seg at svært mange av de eksisterende EU-landene valgte å innføre overgangsordninger. EU-land som i utgangspunktet var åpne for å gi arbeidstakere fra de nye EU-landene fri adgang til sitt arbeidsmarked fra utvidelsestidspunktet, valgte likevel å innføre slike tiltak da det ble klart at naboland hadde vedtatt å innføre overgangsordninger. På mange måter fikk man en

dominoeffekt som til slutt medførte at alle EU-land med unntak av Irland, Storbritannia og Sverige innførte overgangsordninger. Flere EU-land har imidlertid innført overgangsordninger som er av kortere varighet og mindre omfang enn det er anledning til i henhold til tiltredelsesavtalene.

Et viktig poeng er at overgangsordninger kun gjelder for arbeidstagere som på egen hånd søker jobb i eksisterende EU-land. Det er ikke anledning til å innføre overgangsordninger for virksomheter og selvstendig næringsdrivende som tilbyr tjenester over landegrensene. Dette fører til at det er fritt frem for virksomheter i de nye EU-landene å ta oppdrag i eksisterende EU-land. Regulering av lønns- og arbeidsvilkår for ansatte som utfører grenseoverskridende aktiviteter, er først og fremst regulert gjennom bestemmelser i EUs utstasjoneringdirektiv (96/71/EF). I følge utstasjoneringdirektivet skal arbeidstakere omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Disse rettighetene kan sikres gjennom nasjonal lovgivning eller kollektive avtaler i den enkelte bransje.

3.1.2 Debatten i Norge

I Norge har den toneangivende holdningen til arbeidsinnvandring fra de nye EU-medlemslandene vært åpen og liberal. Siden EØS-avtalen omfatter det felles arbeidsmarkedet i EU, har det hele tiden vært klart at personer fra de nye EU-landene ville få de samme rettigheter til å søke arbeid i Norge som i allerede eksisterende medlemsland i EU.

I utgangspunktet ønsket ikke Regjeringen å innføre overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Regjeringens holdning ble gjennomgående støttet av arbeidsgiverorganisasjonene. Derimot krevde deler av opposisjonen på Stortinget (først og fremst Fremskrittspartiet og Senterpartiet) på et tidlig tidspunkt at det skulle innføres overgangsordninger. Synspunktene ble støttet av LO. I enkelte bransjer, særlig i bygg og anlegg, var det også på arbeidsgiversiden et ønske om visse reguleringer.

Da det ble klart at den svenske regjeringen foreslo å innføre begrensede overgangsordninger i Sverige, valgte imidlertid også den norske regjeringen å endre standpunkt. Årsaken var at det å ha ordninger som sterkt avviker fra nærliggende land, øker risikoen for sterk tilstrømming av arbeidsinnvandrere. Det ble også anført fra Regjeringen at overgangsregler kan bidra til å forebygge sosial dumping.⁵ I ettertid viste det seg at den svenske regjeringen ikke fikk flertall i Riksdagen for sitt forslag om overgangsordninger. Den norske regjeringen valgte likevel å opprettholde sitt forslag og fikk flertall for det i Stortinget. De norske overgangsordningene gjelder to områder:

1. Det stilles krav om oppholdstillatelse for arbeidstakere fra de nye medlemslandene, bortsett fra Kypros og Malta. Skal oppholdstillatelse utstedes, må det som hovedregel dreie seg om heltidsarbeid.

⁵ Ot.prp. nr. 44 (2003–2004): Om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen)

-
2. Norske myndigheter kan innføre beskyttelsestiltak overfor arbeidsinnvandring fra de samme landene ved alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet eller ved fare for det.

Overgangsreglene som gjelder i Norge er mer liberale og av kortere varighet enn det EUs tiltredelsesavtaler åpner for. Overgangsreglene vil i utgangspunktet gjelde for to år. Deretter kan Norge forlenge overgangsordningene for ytterligere tre år. På basis av felles drøftelse og vurdering med Europakommisjonen vil Norge kunne forlenge overgangsordningene i ytterligere to år, slik at samlet overgangsperiode kommer opp i syv år. Men for å kunne beholde overgangsordninger i den siste toårsperioden må Norge overfor Kommisjonen kunne dokumentere alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet.

Regjeringens holdning har vært å lage prosedyrer som sikrer en effektiv behandling av søknader. Propper i systemet som følge av kompliserte prosedyrer og lang saksbehandlingstid skulle unngås.

Til tross for overgangsreglene har det blitt langt enklere for arbeidstakere fra de nye EU-medlemslandene å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Blant annet vil det ikke lenger bli stilt noen krav til type arbeid, fagkompetanse eller bestemt arbeidssted. Arbeidssøkere fra de nye medlemslandene vil også ha adgang til å oppholde seg i Norge for egen regning i inntil seks måneder.

3.2 EUs diskusjon om behovet for arbeidskraft fra tredjelandborgere

Diskusjonen i EU om arbeidsinnvandring kan ikke utelukkende knyttes til utvidelsen av EU og overgangsreglene for fri bevegelse av arbeidskraft fra de nye medlemslandene til allerede eksisterende medlemsland. I EU foregår det også en bredere debatt om demografiske endringer og fremtidig arbeidskraftbehov, også fra tredjelandborgere. Kommisjonens grønnbok om økonomisk migrasjon, COM (2004) 811 final, har blant annet som mål å starte drøftingen rundt felles regler for økonomisk migrasjon. Stagnasjon i befolkningsveksten, aldrende befolkning og redusert andel sysselsatte vil ha stor innvirkning på Det indre marked med hensyn til konkurransevnen til EUs bedrifter og dermed den økonomiske veksten i EU. På side 28 i grønnboken står blant annet å lese:

To allow more people to find better employment, it is also necessary to strengthen the labour market infrastructure at national and EU level, , so as to better anticipate and resolve possible mismatches. In this context, mobility of workers within the EU is key and should be fully ensured. Full consideration must also be given to the additional labour supply resulting from immigration of third country nationals.

I en nylig offentliggjort meddelelse fra Kommisjonen, COM (2005) 94 final, står det videre (s. 6):

Immigration from outside the EU could help to mitigate the effects of the falling population between now and 2005, although it is not enough on its own to solve

Statskonsult, rapport 2005:05 10

all the problems associated with ageing and it is not substitute for economic reforms. ..., ever larger migrant flows may be needed to meet the need for labour and safeguard Europe's prosperity. Given the demographic situation in Europe and its geographical environment, this immigration will also be intended to reinforce the population in general, and not only to supply manpower. This means that the admission mechanisms for third country nationals must be managed effectively and transparently, and proactive integration and equal opportunities policies must be ensured, in order to achieve a balance between the respective rights and responsibilities of migrants and host societies. The option of a wider recourse to immigration as part of the response to demographic ageing needs to be discussed at national and European levels, as well as with the countries of origin.

3.3 Utviklingen innen EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området

EUs samarbeid innen justis- og innenrikspolitikk har sin hjemmel to steder i EUs traktatverk:

1. EF-traktaten, avsnitt 4: Visum, asyl, innvandring og andre politikkområder knyttet til den frie bevegelsen av personer
2. EU-traktaten, avsnitt 6: Bestemmelser om politisamarbeid og sivil- og strafferettssamarbeid

Historiske initiativer som nå inngår i justis- og innenrikspolitikken:

- TREVI-grupper
Det første formelle politisamarbeidet mellom EU-landene ble etablert i 1976 med dannelsen av noen arbeidsgrupper, de såkalte TREVI-grupper. Samarbeidet dreide seg om bekjempelse av terrorisme og spørsmål vedrørende politiets organisering og utdanning. I 1989 var det opprettet tre arbeidsgrupper (terrorisme, politisamarbeid og organisert kriminalitet) som ble ledet av en gruppe høytstående embetsmenn. Embetsmannsgruppen hadde til oppgave å forberede beslutninger som Ministerrådet skulle vedta. I tillegg til TREVI-samarbeidet hadde ministrene med ansvar for asyl og innvandring egne møter. Dette samarbeidet ble ledet av den såkalte Ad Hoc Group on Immigration, en embetsgruppe på høyt nivå som utarbeidet Dublin-konvensjonen (undertegnet i 1992), og som utmeislet de asyl- og innvandringspolitiske samarbeidsområdene slik disse kom til uttrykk i Maastricht-traktaten.
- Maastricht-traktaten
Samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk ble tatt med i EF-traktaten gjennom Maastricht-traktaten. Det mellomnasjonale samarbeidet ble plassert i EUs søyle 3, mens visumsamarbeidet ble lagt inn i det overnasjonale samarbeidet under søyle 1. Schengen-samarbeidet ble holdt helt utenom traktaten.

-
- Schengen-avtalen
Schengen-avtalen ble undertegnet av Frankrike, Vest-Tyskland og Benelux-landene i 1985. Den såkalte gjennomføringskonvensjonen som regulerer alle tiltakene som innføres som kompensasjon for avskaffelse av kontrollen ved de indre grenser, ble undertegnet i 1990, men trådte i kraft først i 1995. I utgangspunktet var Schengen-avtalen en ren mellomstatlig avtale mellom de deltakende EU-landene og ikke en del av EU-samarbeidet som sådan. I 1997 deltok i alt 13 EU-land i Schengen-samarbeidet, kun Storbritannia og Irland sto utenfor⁶.
 - Amsterdam-traktaten
Denne traktaten overførte de delene av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet som var direkte knyttet til fri bevegelse for personer, som immigrasjon og grensekontroll, til første søyle. I tillegg ble Schengen-avtalen integrert i EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid. (Storbritannia og Irland ble innvilget et unntak fra denne delen av EU-samarbeidet.)
 - Tampere og Sevilla
På toppmøtet⁷ i Tampere i 1999 var justis- og innenriksområdet hovedtema. I det såkalte Tampere-programmet ble asyl- og innvandringspolitikken samt det justispolitiske arbeidet for å bekjempe kriminalitet satt inn i en helhetlig politisk ramme, og det ble formulert konkrete målsetninger til EUs arbeid på de ulike områdene. Sevilla-toppmøtet bygget videre på det EUs ledere hadde vedtatt på toppmøtet i Tampere i 1999. EUs ledere drøftet på Sevilla-møtet en forsterkning av grensesamarbeidet og asyl- og innvandringspolitikken. Toppmøtet vedtok at det skulle opprettes et nytt EU-fagorgan for operativt grensesamarbeid.
 - Haag-programmet
Haag-programmet er et flerårlig arbeidsprogram utarbeidet av Rådet for styrking av frihet, sikkerhet og rettferdighet.⁸ Programmet ble vedtatt i november 2004 og legger blant annet rammene for EUs videre arbeid på asyl-, innvandrings- og grensekontrollfeltet.
 - EUs forfatningstraktat
Dersom EUs forfatningstraktat blir vedtatt, vil søylestrukturen forsvinne. Hele det justis- og innenrikspolitiske området vil dermed bli underlagt fellesskapsmetoden. Forfatningstraktaten gir også EUs institusjoner et klarere mandat til å videreutvikle politikken på det justis- og innenrikspolitiske området. Av interesse for Norge er at nye rettsakter da sannsynligvis vil få både Schengen- og ikke-Schengen-relevante elementer, og at definisjonen av hva som er Schengen-relevant, blir snevrere.

⁶ Imidlertid deltok Sverige, Danmark, Finland og Hellas på dette tidspunktet ennå ikke i det operative samarbeidet.

⁷ *EU-toppmøte* er en uformell betegnelse på de halvårlige møtene i Det europeiske råd som består av EU-landenes stats- og regjeringssjefer.

⁸ Haag-programmet er publisert i Den Europeiske Unions Tidende 2005/C 53/01.

3.4 Utviklingen av EUs politikk for Det indre marked

Prinsippene om fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer mellom EU-landene ble forankret på papiret allerede i Roma-traktaten. Det tok imidlertid flere tiår før dette felles markedet i realiteten ble etablert, og man er ennå ikke ved veis ende. Dette gjelder særlig handel med tjenester.

EUs Lisboa-strategi danner et viktig bakteppe for konsolideringen av Det indre marked. Lisboa-strategien har som mål å gjøre EU til ”verdens mest innovative og konkurransedyktige økonomi” innen 2010. Dette har blant annet ført til et press for å gjøre arbeidsmarkedene i EU-landene mer fleksible, og for å legge til rette for økt konkurranse. Målet om økt konkurranse for å stimulere til mer effektivitet og nyskaping gjelder både tradisjonelt konkurranseutsatte næringer, men også – og kanskje særlig - skjermede næringer som tidligere har vært sterkt regulert av nasjonale myndigheter og/eller har vært dominert av offentlige aktører.

Dette målet kan forklare utviklingstrekk som:

- Forslaget om det nye tjenstedirektivet
- Forslaget om oppmyking av arbeidstidsdirektivet
- En mer restriktiv fortolkning av statsstøtteregelverket⁹
- En mer restriktiv fortolkning av konkurranseregelverket¹⁰

3.5 Utviklingen av EUs arbeidslivspolitik

Arbeidslivspolitikken er et av de politikkområdene i EU som har utviklet seg mest i løpet av de seneste ti årene. Tradisjonelt har EUs virksomhet på området vært samlet i det som i EU-terminologi betegnes som *den sosiale dimensjon*. Grovt sett omfatter den sosiale dimensjon de rettigheter EU-borgerne har i arbeidslivet – inkludert politikk for å styrke økonomisk tilbakeliggende områder. Sentrale virkemidler har vært etablering av en fellesskapslovgivning på det arbeidsrettslige området og økonomiske støttetiltak gjennom EUs sosialfond. Et viktig instrument i den sosiale dimensjon har vært å etablere et tett samarbeid om arbeidslivspolitiske spørsmål mellom EU og partene i arbeidslivet. Dette samarbeidet går under betegnelsen *den sosiale dialog*.

Siden tidlig på 1990-tallet har EU engasjert seg i nye politikkområder med relevans for arbeidslivet. Sentralt i denne sammenhengen står den forsterkede satsingen på sysselsettingsområdet gjennom EUs sysselsettingsstrategi. I de seneste par årene har denne satsingen blitt koblet opp mot en bred satsing på innovasjon, økonomiske reformer og sosial utjevning gjennom Lisboa-strategien. Et sentralt trekk ved EUs nye satsinger er innføringen av en

⁹Jamfør striden om differensieringen av den norske arbeidsgiveravgiften

¹⁰ Jamfør saker som gassdirektivet, likebehandling av rusbrus/lettvin og øl og striden om det foreslåtte monopolet for spilleautomater

alternativ tilnærming for gjennomføring av politikken gjennom den såkalte *åpne koordineringsmetode*¹¹. Denne tilnærmingen innebærer at det fastlegges politiske retningslinjer, konkrete mål og et system for oppfølging gjennom systematiske sammenligninger (benchmarking) og overvåkings- og evaluerings-systemer.

Reguleringer på arbeidslivsområdet har direkte eller indirekte konsekvenser for vilkårene for produksjon og dermed for konkurransevilkår og den generelle økonomiske integrasjonen mellom landene. En viktig del av begrunnelsen for felles EU-regulering av sosial- og arbeidslivspolitikken har derfor vært å forhindre konkurransehindringer og -vridninger som har sin årsak i ulike sosiale standarder og regelverk i medlemslandene.

EUs myndighet og mandat på det arbeidslivspolitiske området er først og fremst basert i Amsterdam-traktaten fra 1997. Denne traktatendringen førte til at Den sosiale protokoll, som i perioden 1989 til 1997 lå utenfor EUs felles traktatgrunnlag og ikke omfattet Storbritannia, ble fullt integrert i EF-traktaten. Amsterdam-traktaten gjorde også sysselsetting til et fellesskapsansvar gjennom innføring av et nytt sysselsettingskapittel i traktaten.

Fortsatt er det nasjonalstatene som har det primære ansvaret for sysselsettingspolitikken. Men etter ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten i 1999, fikk EUs institusjoner en større rolle i å koordinere politikken. Blant annet har Europakommisjonen nå et klart mandat for å sette i verk ulike overvåkings-, analyse- og erfaringsutvekslingstiltak. Denne nye politiske samarbeidsmetoden, som i stor grad er basert på koordinering, samarbeid og utveksling av informasjon snarere enn på reguleringer, ble i 1997 iverksatt gjennom den såkalte Luxembourg-prosessen. Et sentralt virkemiddel i Luxembourg-prosessen er å utarbeide årlige sysselsettingspolitiske retningslinjer for medlemsstatene, og målinger i etterkant av hvor godt det enkelte land har oppfylt målene.

I henhold til artikkel 137, pkt. 2 i EF-traktaten (tidligere art. 118a) kan Rådet med kvalifisert flertall vedta bindende regelverk i form av (ramme-)direktiver på følgende områder:

- Forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte arbeidstakernes helse og sikkerhet
- Arbeidsforhold/-vilkår
- Informasjon og høring av arbeidstakerne
- Integrasjon av personer som er utestengt fra arbeidsmarkedet
- Like muligheter for kvinner og menn i arbeidsmarkedet og likebehandling i arbeidet.

Rådet kan i henhold til artikkel 137, pkt. 3, med enstemmighet vedta bindende regelverk i form av (ramme-)direktiver på følgende områder:

¹¹ Denne metoden innebærer at man i mindre grad vedtar bindende rettsakter.

-
- Sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere
 - Beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt
 - Representasjon og kollektiv beskyttelse av interessene til arbeidstakere og arbeidsgivere, inkludert medbestemmelse
 - Arbeidsvilkår for tredjelandsborgere med lovlig opphold i Fellesskapet

For de tre sistnevnte punktene kan Rådet med enstemmighet bli enig om at regelverk kan vedtas med kvalifisert flertall. Per i dag ligger det ikke an til at det vil bli fattet noe vedtak om slike flertallsbeslutninger i den nærmeste fremtid. I EUs forfatningstraktat legges det ikke opp til endringer i kompetanseområder eller beslutningsprosedyrer på det arbeidslivspolitiske området. Også innenfor de områdene av arbeidslivspolitikken der EU tradisjonelt har vedtatt bindende lovgivning, har det vært en økende tendens til å ta i bruk den åpne koordineringsmetode som et alternativ til lovgivning. Denne typen mellomstatlig samarbeid er først og fremst forankret i Rådet og faller derfor utenfor EØS-avtalen. Når det gjelder lovgivning, så rettes nå oppmerksomheten i økende grad mot gjennomføring (implementering), håndheving og revidering av allerede vedtatt regelverk¹². Aktuelle eksempler på dette er Kommisjonens forslag til revidering av direktivene om arbeidstid (COM (2004) 607) og konsultasjonen av de sosiale partene om erfaringene med direktivet om europeiske samarbeidsutvalg. EU-utvidelsen vil trolig forsterke tendensen til å prioritere gjennomføring og håndheving fremfor nye lovgivningsinitiativer (ibid.)

Kommisjonens forslag til nytt tjenstedirektiv, COM (2004) 2 (Det indre marked), har også relevans for arbeidslivspolitikken. Tjenstedirektivet er forankret i målsetningene i Lisboa-prosessen om å stimulere til et mer vel fungerende indre marked på tjenestesektoren, for derigjennom å styrke vekst og sysselsetting. Forslaget til tjenstedirektiv har blitt møtt med kritikk, særlig fra fagforeningshold, fordi man frykter at direktivet vil kunne underminere lønns- og arbeidsvilkår i de mest økonomisk utviklede EU/EØS-landene. Dette skyldes først og fremst at direktivforslaget legger opp til at det ikke lenger skal være påkrevet med godkjenning av tjenesteleverandører for leveranser på tvers av landegrensene, dersom tjenesteleverandøren allerede er registrert og godkjent i opphavslandet. Tjenesteleverandøren kan heller ikke pålegges å registrere sine arbeidstakere hos vertslandets myndigheter. Når vertslandets myndigheter skal utføre kontroll av arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, må de derfor forholde seg til dokumentasjon fra tjenesteleverandørens opphavsland.

3.6 Beskrivelse av institusjonelle rammer for Norges tilknytning til EU

3.6.1 EØS-avtalen – erfaringer

Som EFTA/EØS-land har Norge begrenset innflytelse på utformingen av nytt EU/EØS-regelverk. Tyngdefordelingen mellom EFTA og EU ble også dramatisk endret da Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer. EUs

¹² FAFO-rapport 455, 2004

oppmerksomhet på EØS-avtalen er derfor betydelig mindre enn da avtalen ble inngått i 1992. Likevel er de norske erfaringene med EØS-avtalen i de elleve årene den har virket, gjennomgående positive. Det er imidlertid en utbredt oppfatning at EØS-avtalen har vist seg å ha et bredere nedslagsfelt enn det mange politikere var inneforstått med ved inngåelsen. Dette gjelder særlig på det konkurransepolitiske området der det på flere områder har oppstått strid mellom Norge og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om fortolkningen av konkurranseregelverket.

3.6.2 Utvidelse av EØS-avtalen

Utvidelsen av EU med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004 førte til en tilsvarende utvidelse av EØS-området. I henhold til EØS-avtalens artikkel 128 skal enhver europeisk stat som blir medlem av EU, også søke om å bli part i EØS-avtalen.

Beslutningsstrukturen og Norges formelle muligheter for medvirkning i utvikling av nytt EØS-relevant regelverk endres ikke som følge av EØS-utvidelsen. Reelt sett er det likevel grunn til å forvente at EUs oppmerksomhet fortsatt i stor grad vil være rettet mot å håndtere de store utfordringene som utvidelsen - og videre utvidelse - gir. EØS-avtalen vil neppe stå høyt på EUs dagsorden, og det er derfor grunn til å frykte at engasjementet fra EU i forhold til EØS fortsatt vil være lavt. Dette vil kunne merkes både på politisk nivå og på embetsmanns- og ekspertnivå selv om eksisterende strukturer med basis i EØS-avtalen og Schengen-avtalen presumptivt fortsatt vil fungere. Eksempelvis kan muligheten for å få gunstig tilgang til nye områder og til deltakelse i nye fagorganer og programmer bli vanskeligere.

De tilpasninger og overgangsordninger som EU har inngått med de nye medlemslandene, vil også gjelde i EØS. Dette er bakgrunnen for at Norge har kunnet innføre overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, slik de fleste av EU 15-landene også har gjort.

3.6.3 Norges tilknytning til Schengen-avtalen

Forklaringen på at Norge og Island kunne forhandle seg frem til en assosieringsavtale med Schengen-landene og derigjennom også delvis tilgang til EUs samarbeid innen justis- og innenrikspolitikk, lå i den nordiske passunionen. Passunionen ble etablert allerede i 1957, og ved Danmarks inntreden i EU i 1973 forpliktet landet seg til konsultasjoner med de andre nordiske landene dersom EU vedtok regler som kunne komme i konflikt med passunionen. En slik problemstilling oppsto da Schengen-avtalen trådte i kraft i 1995 og Danmark ønsket å slutte seg til avtalen. De to nye nordiske EU-landene, Sverige og Finland, gikk etter hvert med i en felles nordisk prosess. For å ivareta den nordiske passunionen ble det derfor i 1995 besluttet å innlede forhandlinger med Island og Norge om assosiering til Schengen-avtalen. Fra EUs side har det senere blitt gitt uttrykk for at Norge og Island neppe ville ha fått en så gunstig adgang til Schengen som man forhandlet frem i 1996, og som

ble videreutviklet etter at Schengen ble integrert i EU i 1999, uten den allerede eksisterende nordiske passunionen.

Fra norsk side var det to hovedgrunner for norsk tilknytning til Schengen-avtalen:

1. Unngå passtvang med våre nordiske naboer (opprettholde den nordiske passunionen)
2. Knytte Norge nærmest mulig opp til EUs samarbeid innen justis- og innenrikspolitikk.

Da Schengen-avtalen ble innlemmet i EU gjennom Amsterdam-traktaten, kunne Norge knytte seg tettere opp til EUs justis- og innenrikspolitikk enn det som tidligere hadde vært mulig. Fra EUs side var det imidlertid nødvendig å trekke grenser for hvor tett Norge kunne integreres i justis- og innenrikspolitikken. EU har derfor ønsket å avgrense Norges formelle deltakelse til det som allerede var fastsatt gjennom Norges tilknytning til Schengen-avtalen, og for øvrig basere samarbeidet med Norge på uformelle ordninger.

3.6.4 Utvikling av fellesorganet for Schengen

Norges og Islands deltakelse i Schengen-samarbeidet er basert på bilaterale avtaler mellom EU på en ene siden og henholdsvis Norge og Island på den andre siden. Etter at Schengen-avtalen ble integrert i EU, har Rådet opprettet et nytt fellesorgan for Schengen-relevante saker. Det vil si at når EUs organer på det justis- og innenrikspolitiske området diskuterer saker som anses relevante for Schengen-avtalen, så møter de som felles organ med norsk og islandsk deltakelse. Dette gjelder for alle nivåer, både på politisk nivå og embetsmanns-/ekspertnivå. Selv om ikke norske representanter har stemmerett i Fellesorganet¹³, er likevel de norske representantenes tilgang på alle nivåer klart bedre enn norsk tilgang til EUs organer gjennom EØS-avtalen. Man kan derfor si at Schengen-samarbeidet har brakt Norge tettere inn i EUs beslutningsstruktur enn noe annet norsk samarbeid med EU.

Fellesorganet for Schengen er et forholdsvis nytt organ i EU-strukturen. Detaljerte retningslinjer og beslutningsprosesser var ikke fullt avklart ved etableringen – og dette har gitt rom for at formannskapslandet i EU har betydning for norske representanters rolle og innflytelse. Samtidig har det faktum at Fellesorganet har vært i støpeskjeen, gitt Norge mulighet til å påvirke hvordan samarbeidet skulle formaliseres. Formannskapet i Fellesorganet går på omgang mellom EU på den ene siden og Norge/Island på den andre siden¹⁴.

¹³ Formelt sett er det i Fellesorganet Norge/Island uttrykker sin holdning. På ekspertnivå drøfter EU Schengen-sakene kun i Fellesorganet (de har altså ikke egne separate møter uten Island og Norge). Betegnelsen *fellesorgan* er en konstruksjon som ivaretar formalitetene knyttet til at kun EU-land skal delta i beslutninger i EU-institusjonene.

¹⁴ Norge/Island innehar formannskapsvervet på politisk nivå og i COREPER (EU-ambassadørene), men ikke på lavere nivå.

I Eliassen og Sitter (2003) hevdes det at EU-landene gjør en betydelig del av politikktutformingen før saker kommer opp i Schengen-organene. En viktig forklaring på dette er at Schengen-samarbeidet etter ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten har blitt integrert i EUs justis- og innenrikspolitikk. Omfanget av samarbeid innen justis- og innenriksområdet har økt sterkt de senere årene, og Schengen-saker utgjør kun en mindre del av agendaen når EUs organer har justis- og innenrikssaker til behandling.

Norske møtedeltakere mener at Schengen-samarbeidet fungerer best i de foraene der Norge alltid deltar, dvs. de foraene som alltid møter som Fellesorgan. Årsaken er at Norge her, av EUs møtedeltakere, oppfattes som nesten fullverdig medlem. Generelt sett syns de norske aktørene at de beste diskusjonene finner sted på arbeidsgruppenivå - og ikke på politisk nivå. Én årsak til dette kan være at det nettopp er på arbeidsgruppenivå de fleste detaljdiskusjonene foregår. Kun i de relativt sett få sakene hvor man på arbeidsgruppenivå ikke når fram til enighet, blir diskusjonen løftet opp til COREPER og til politisk nivå.

3.6.5 Dublin-konvensjonen

Dublin-konvensjonen fastsetter hvilket land som har plikt til å behandle en asylsøknad, for å forhindre ”asylshopping” og gi asylsøkeren rett til å få behandlet søknaden i ett land. I det alt vesentlige er Dublin-konvensjonen identisk med Schengen-konvensjonens kapittel 7 (som falt da Dublin-konvensjonen trådte i kraft). Dublin-reglene gjelder alle EU-landene, uavhengig av deres Schengen-tilknytning. Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet er en følge av vår Schengen-deltakelse. Dublin-konvensjonen omhandler nemlig kompenserte tiltak som er nødvendige, når et land åpner sine grenser mot Schengen-området.

Norge måtte forhandle en separat avtale med EU om Dublin-deltakelse. Avtalen er en EU-tredjelandavtale. I motsetning til i Schengen-samarbeidet har man her ikke noe fellesorgan. Det er Kommisjonen som er Norges motpart.

3.6.6 Schengen-relevant eller ikke?

Norge deltar kun i de Schengen-relevante delene av EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området. Norge deltar ikke i EUs komiteer innenfor sivilrettslig samarbeid, terrorisme- og narkotikabekjempelse eller generelt justissamarbeid. Det er ofte et skjønns- og definisjonsspørsmål hvorvidt saker er Schengen-relevante eller ikke. I praksis har Rådssekretariatet betydelig innflytelse på beslutningen om hvorvidt saker er Schengen-relevante eller ikke¹⁵, og Rådssekretariatet har hatt en tendens til å ha en noe snevrere tolkning av hva som er Schengen-relevant, enn det norske myndigheter har ønsket. For eksempel har forslaget om et nytt regelverk for utlevering av lovbrøyttere i EU-området (European Arrest Warrant) vært gjenstand for strid mellom Norge og

¹⁵ Kommisjonen (søyle 1) og formannskapet har også tung innflytelse. Rådssekretariatet har mest innflytelse hvis formannskapet er uerfarent og har knappe ressurser.

EU. I motsetning til Norge mener EU at dette forslaget ikke ligger inn under Schengen-avtalen¹⁶.

Toppmøtet i Sevilla vedtok i 2002 å opprette et nytt EU-fagorgan for operativt grensesamarbeid. Dette fagorganet berører sentrale deler av Schengen-samarbeidet, og Norge har ønsket å delta på alle nivåer i dette organet. EU legger til grunn at Grensekontrollbyrået er Schengen-relevant og dermed åpent for norsk deltakelse. Norge vil ha en ansatt ekspert i selve byrået og være representert i styret. Den norske styrerepresentanten vil ha begrenset stemmerett.

Overgang til fellesskapsmetoden for store deler av Schengen-samarbeidet har ikke medført noen endringer av Norges rettigheter innenfor dette samarbeidet. Avgjørelsene i Rådet (og Kommisjonen) om hva som er Schengen-relevant eller ikke, legges til grunn for behandlingen i COREPER og øvrige organer som behandler saker på det justis- og indrepolitiske området. Norske forsøk på å endre beslutninger om Schengen-relevans fattet av EU, har vist seg å ha liten effekt.

3.6.7 Schengen-avtalens og justis- og innenrikspolitikken relevans for norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk

I forhold til norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk er det først og fremst innvandring fra land utenfor EU/EØS-området som berøres av Schengen-avtalen og EUs justis- og innenrikspolitikk. Avvikling av grensekontrollen mellom Schengen-landene har ført til en større "flyt" av asylsøkere og ulovlige innvandrere internt i Schengen-landene.

Trolig befinner det seg flere millioner personer uten gyldige papirer i Schengen-området. Disse omfatter blant annet asylsøkere som har fått endelig avslag på asylsøknaden, og personer som lever i skjul. Det er vanskelig å få en fullstendig oversikt over antall ulovlige innvandrere og hvor i Schengen-området de befinner seg.

Norge, og mange andre Schengen-land, har opplevd en sterk økning i antallet asylsøkere. Regjeringen har iverksatt en mer effektiv saksbehandling og målrettet informasjonsvirksomhet for å få ned antallet grunnløse asylsøknader. I tillegg har Dublin-konvensjonen/Eurodac¹⁷ bidratt til at "asylshoppere"¹⁸ mer effektivt kan identifiseres og sendes tilbake til det landet der de først søkte om asyl.

I 2004 var det en økning på 30 prosent på utvisninger av personer med grunnlag i brudd på utlendingsloven (ulovlig opphold og ulovlig arbeid). Denne økning-

¹⁶ Kommisjonen vurderte sitt opprinnelige forslag til å være Schengen-relevant, men ble overstyrt av Rådet (COREPER).

¹⁷ Eurodac er et elektronisk fingeravtrykkssystem. Norge deltar i Eurodac gjennom Dublin-avtalen.

¹⁸ *Asylshoppere* er en betegnelse på asylsøkere som reiser fra land til land for å søke asyl.

en må trolig ses i sammenheng med Schengen-avtalens rom for illegal innvandring mellom landegrensene i Schengen-området. Etter at Norge kom med i Dublin-samarbeidet, har vi årlig sendt tilbake ca. 30 pst. av asylsøkerne til et annet Dublin-land.

Den kraftige nedgangen i antall asylsøkere til Norge etter 2003 kan ha sammenheng med at Dublin-konvensjonen og Eurodac har gjort det lettere for myndighetene til å bortvise ”asylshoppere”, og at det dermed har blitt mer attraktivt å leve i skjul.

Koordineringen av asyl- og visumpolitikken innenfor Schengen-området vil både direkte og indirekte få konsekvenser for legal og illegal innvandring til Norge. Den direkte effekten ligger i de føringer som den felles asyl- og visumpolitikken legger på norske myndigheters håndtering av tredjelandsborgeres asyl- og visumsøknader til Norge. Den indirekte effekten kommer gjennom den rettigheten tredjelandsborgere har til å reise fritt mellom Schengen-landene. Tredjelandsborgere med oppholds- og arbeidstillatelse i ett EU/EØS-land har også rett til å arbeide i andre EU/EØS-land når dette inngår i tjenestoppdrag eller er entrepriser fra virksomheter i det landet de har opphold i. For eksempel vil et spansk firma som skal utføre et oppdrag i Norge, kunne bruke marokkaniske ansatte til å utføre oppdraget så lenge disse er i Spania på lovlig grunnlag.

EU har i begrenset utstrekning vedtatt rettsakter som regulerer tredjelandsborgeres rettigheter i EU. Europakommisjonen har foreslått regler som fastsetter betingelser for tredjelandsborgeres innreise og opphold med henblikk på sysselsetting som lønnsmottagere eller selvstendig næringsdrivende. Slike regler, som fastsetter rettigheter for tredjelandsborgere i EU og kriterier for lovlig (arbeids-)innvandring, er verken omfattet av EØS-avtalen eller av Schengen-avtalen (bortsett fra regler vedrørende inn- og utreise). Like fullt vil et slikt regelverk kunne få indirekte følger for legal og illegal innvandring til Norge på linje med det som følger av den felles asyl- og visumpolitikken i Schengen-området. Årsaken er at regelverket må ses i sammenheng med og kan betraktes som et bidrag til den videre utviklingen av Det indre marked og de fire friheter (hvor Norge er integrert gjennom EØS-avtalen).

Direktiv 2004/38/EF tar utgangspunkt i både EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse av arbeidskraft, i Schengen-avtalen og i bestemmelser i EUs traktater om Unionsborgerskap, som ligger utenfor EØS/Schengen. Norge anser at dette direktivet i det alt vesentlige omfatter EØS-relevante spørsmål. Det pågår for tiden drøftelser mellom EFTA-landene om denne saken.

4 Endringer av rammebetingelsene i EU: Konsekvenser for norsk arbeidslivs

4.1 Skjæringspunkter mellom EUs justis- og innenrikspolitikk og EUs politikk for Det indre marked

Retten for borgere og næringsdrivende i EU/EØS til fritt å bevege seg på tvers av de indre grensene er forankret i regelverket for både Det indre marked og i justis- og innenrikspolitikken. Frem til ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten i 1999 var imidlertid rettighetene til fri personbevegelse forankret i tre ulike regelverk med ulik institusjonell tilknytning og med ulike beslutningsprosedyrer.

1. Retten til å reise mellom land uten å bli stoppet for person- og passkontroll ved grensen var forankret i Schengen-avtalen. Før 1999 var Schengen-avtalen en separat mellomstatlig avtale mellom 13 EU-land og Island og Norge. Schengen-avtalen ble administrert og håndhevet av separate Schengenorganer.
2. Immigrasjon, grensekontroll og rettigheter for borgere fra tredjeland var forankret i den mellomstatlige tredje søyle i EU hvor Rådet spilte en sentral rolle.
3. Rettigheter for arbeidstakere til å reise til et annet EU/EØS-land for å søke arbeid var forankret i regelverket for Det indre marked i den overnasjonale første søyle.

Amsterdam-traktaten innebar for det første at Schengen-avtalen ble integrert i EUs justis- og innenrikspolitikk. For det andre ble de delene av justis- og innenrikspolitikken som er knyttet til fri bevegelse av personer, flyttet fra den mellomstatlige søyle 3 til den overnasjonale søyle 1. De første fem årene ble rettsaktene likevel ikke vedtatt ved flertallsavgjørelser med ved enstemmighet. Det har funnet sted en gradvis integrering av saker i søyle 1 og 3. Av den grunn er det i dag ofte mer uklart enn tidligere hvilke saker som hører inn under hvilken søyle.

Dersom EUs forfatningstraktat blir vedtatt, vil det blant annet innebære at EUs søylestruktur forsvinner. Det vil gjøre det enda vanskeligere å avgjøre hva som er EØS- og Schengen-relevant eller ikke.

4.1.1 Ny lovgivning med basis både i justis- og innenrikspolitikken og Det indre marked

Den samordningen av regelverket som har funnet sted i løpet av de siste fem årene, har allerede ført til at EU har vedtatt lover som bygger på elementer både fra justis- og innenrikspolitikken og Det indre marked. Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område, er vedtatt blant annet med hjemmel i artikkel Statskonsult, rapport 2005:05

18 i EF-traktaten. Artikkel 18 sikrer i utgangspunktet enhver borger av EU rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemslandenes område og gir EUs organer hjemmel til å vedta bestemmelser/lovgivning som sikrer borgernes rettigheter på dette området. Artikkel 18 ble tilføyd EF-traktaten gjennom Amsterdam-traktaten og senere endret i Nice-traktaten som et ledd i overflyttingen av deler av justis- og innenrikspolitikken fra søyle 3 til søyle 1. I tillegg til artikkel 18 er direktivet også hjemlet i artiklene 12, 40, 44 og 52 i EF-traktaten som vedrører forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, arbeidskraftens frie bevegelighet mv. Disse artiklene var en del av den opprinnelige EF-traktaten og således også en del av EØS-avtalen.

Direktivet er problematisk sett fra norsk side fordi det på den ene siden er vurdert som EØS-relevant av EU, men på den annen side delvis har hjemmelsgrunnlag i EF-traktatens artikkel 18, som er en del av EUs samarbeid innen justis- og innenrikspolitikk, og følgelig ikke omfattet av EØS-avtalen. Denne todelingen har også blitt reflektert i det forberedende arbeidet med direktivet. Det var Generaldirektoratet med ansvar for justis- og innenrikssaker (i dag Directorate General for Freedom, Security and Justice) som koordinerte arbeidet med direktivet, men Generaldirektoratet for Det indre marked var også involvert. Forarbeidet til direktivet ble derfor gjort i arbeidsgrupper *både* under Generaldirektoratet for justis- og innenrikssaker *og* under Generaldirektoratet for Det indre marked. EFTA/EØS-landene hadde kun adgang til arbeidsgruppene under sistnevnte generaldirektorat.

Blandet hjemmelsgrunnlag i, på den ene siden, politikkområdene i den opprinnelige EF-traktaten (arbeidskraftens frie bevegelighet) og, på den andre siden, i det "nye"¹⁹ justis- og innenrikspolitiske området (borgernes bevegelsesfrihet, immigrasjon mv.) vil trolig bli mer vanlig. Dette kan skape særlige utfordringer for EFTA/EØS-landene, både i forhold til vurderinger av hvilke direktiver som er EØS-relevante, og i forhold til norsk deltakelse i det lovforberedende arbeidet i arbeidsgrupper under Kommisjonen. Norge møter slike nye utfordringer fordi EU endrer seg ved traktatrevisjoner, og blant annet innfører nye prosedyrer og fullmakter på det justis- og innenrikspolitiske området, mens EØS-avtalen og Schengen-avtalen fremdeles er basert på den traktatmessige statusen i EU ved inngåelsestidspunktet for avtalene.

4.1.2 EUs initiativer på immigrasjons- og asylområdet

I 2003 fremmet Europakommisjonens generaldirektorat en meddelelse om immigrasjon, integrasjon og sysselsetting (COM (2003) 336). Hensikten med denne meddelelsen var tredelt:

1. Å gjennomgå den nåværende praksisen og erfaringene med integrasjonspolitikken på nasjonalt nivå og EU-nivå.

¹⁹ Med "nytt" menes at området (dvs. deler av justis- og innenrikspolitikken) er nytt i søyle 1 (Amsterdam-traktaten).

-
2. Undersøke betydningen av immigrasjon i forhold til målsetningene i Lisboa-strategien i tilknytning til den demografiske utviklingen med en stadig større andel eldre i befolkningen i EU-landene.
 3. Foreslå politisk utvikling og prioriteringer, inkludert tiltak på EU-nivå, for å fremme integreringen av immigranter.

Den ovennevnte meddelelsen omtaler også de viktigste initiativene Kommisjonen har fremmet på immigrasjons- og integrasjonsområdet.

I 2001 fremmet Kommisjonen et direktivforslag om statusen for personer fra tredjeland som har langtidsopphold i et EU-land (COM (2001) 127), og et direktivforslag om betingelser for adgang og opphold for personer fra tredjeland som har til hensikt å ta lønnet arbeide eller er selvstendige næringsdrivende (COM (2001) 386). Det førstnevnte forslaget ble vedtatt i 2003 (Direktiv 2003/109/EF), mens det sistnevnte ikke ble vedtatt da det var til behandling i Rådet i 2002. Kommisjonen arbeider imidlertid nå med en grønnbok om immigrasjon og integrasjon som senere vil kunne munne ut i et revidert direktivforslag om felles regelverk/retningslinjer på området. En viktig presisering er at ingen av forslagene på immigrasjons- og integrasjonsområdet berører den enkelte stats myndighet til selv å bestemme antallet og hvilke kategorier av innvandrere som landet ønsker å ta i mot.

På asylområdet har Kommisjonen tatt initiativ til et felles europeisk asylsystem – Common European Asylum System (CEAS). Hovedhensikten med etablering av CEAS har vært å etablere visse minimumsstandarder i forhold til mottak av, status for og prosedyrer for behandlingen av asylsøkere.

4.1.3 Haag-programmet

Haag-programmet er et flerårig arbeidsprogram utarbeidet av Rådet for styrking av frihet, sikkerhet og rettferdighet.²⁰ Programmet ble vedtatt i november 2004 og legger blant annet rammene for EUs videre arbeid på asyl-, innvandrings- og grensekontrollfeltet. Viktige elementer i Haag-programmet er:

- Unionsborgerskap
- Regulering av lovlig innvandring
- Et felles europeisk asylsystem (CEAS)
- Partnerskap med tredjeland om håndtering av migrasjon
- Returpolitikk og tilbaketakelse
- Grensekontroll og bekjempelse av ulovlig innvandring
- Bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet, terror og narkotika- og menneskesmugling
- Visumpolitikk
- Biometri²¹ og informasjonssystemer

²⁰ Haag-programmet er publisert i Den Europeiske Unions Tidende 2005/C 53/01.

²¹ Systematisering av biologiske kjennetegn for personidentifisering

I Haag-programmet ber Rådet Kommisjonen om å utarbeide en handlingsplan der målsetninger og prioriteringer omsettes til konkrete tiltak. Denne handlingsplanen skal utarbeides i løpet av 2005. Kommisjonen skal også utarbeide en årlig rapport til Rådet om gjennomføringen av Haag-programmet.

4.1.4 Norges og EUs immigrasjonspolitik

EUs felles regler på immigrasjonsområdet er verken omfattet av EØS- eller Schengen-avtalen, og berører derfor ikke Norge direkte. Inntil videre er det blant enkelte EU-land, særlig Tyskland, en restriktiv holdning til videreutvikling på dette området. Likefullt vil de initiativene som måtte komme indirekte ha konsekvenser for Norge:

For det første innebærer Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet at vi har avviklet personkontrollen ved den indre grensen og er del av en felles yttergrense med personkontroll. Tredjelandsborgere med adgang til et EU-land som også deltar i Schengen, vil derfor uhindret kunne reise til og oppholde seg i Norge. Disse tredjelandsborgere vil i utgangspunktet ikke ha rett til å ta arbeid eller motta sosiale ytelser i Norge, men muligheten er selvsagt til stede for at de arbeider illegalt.

For det andre vil tredjelandsborgere som har fått oppholds- og arbeidstillatelse i et EU-land, ha mulighet til å arbeide i Norge som utstasjonert arbeidstaker eller som selvstendig næringsdrivende med hjemmel i EUs lovgivning som regulerer handel med tjenester.

4.1.5 Utviklingen av EUs regelverk for fri bevegelse av tjenester

På nyåret 2004 fremmet Kommisjonen et forslag til nytt tjenstedirektiv (COM (2004) 2). Tjenstedirektivet er forankret i målsetningene i Lisboa-prosessen om å stimulere til et mer velfungerende indre marked på tjenstesektoren for derigjennom å styrke vekst og sysselsetting. I en analyse Kommisjonen utarbeidet om Det indre markedet for tjenester (Kommisjonen 2002), ble det konkludert med at barrierene for tjenstehandel er mange. Barrierene har sitt utspring i ulik forvaltningspraksis i de ulike EU/EØS-landene, overdrevne formkrav, lang og kostbar saksbehandling og manglende gjennomsiktighet. Slike barrierer har vært særlig problematiske for små og mellomstore bedrifter, og det har ofte resultert i at disse ikke har tilbudt sine tjenester på tvers av grensene. Hovedhensikten med direktivet er derfor å virkeliggjøre et indre marked for tjenester på samme måte som man har gjort for varer. Tatt i betraktning av at tjenstesektoren står for mer enn 50 prosent av all verdiskapning og opp mot 70 prosent av all sysselsetting i EU/EØS-landene, vil en nedbygging av barrierer på dette området ha stor betydning for vekst og sysselsetting.

Forslaget til tjenstedirektiv har imidlertid blitt møtt med kritikk fra flere hold. Fagbevegelsen frykter for at direktivet vil kunne underminere lønns- og arbeidsvilkår i de mest økonomisk utviklede EU/EØS-landene. Dette skyldes først og fremst at direktivforslaget legger opp til at det ikke lenger skal være

påkrevet med godkjenning av tjenesteleverandører som leverer tjenester på tvers av landegrensene, dersom tjenesteleverandøren allerede er registrert og godkjent i opphavslandet. Kravet om godkjenning vil likevel gjelde dersom en tjenesteproducent ønsker å etablere seg på permanent basis i et annet land. Tjenesteleverandøren kan heller ikke pålegges å registrere sine arbeidstakere hos vertslandets myndigheter. Når vertslandets myndigheter skal utføre kontroll av arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere, må de derfor forholde seg til dokumentasjonen fra tjenesteleverandørens opphavsland.

Berøringspunktene mellom EUs eksisterende og kommende regelverk for handel med tjenester og EUs justis- og innenrikspolitikk er først og fremst knyttet til borgere fra land utenfor EU/EØS (tredjelandsborgere). Artikkel 25 i forslag til nytt tjenstedirektiv setter forbud mot at vertslandet kan kreve innreise-, utreise-, oppholds- eller arbeidstillatelse for tredjelandsborgere som er utstasjonert fra en virksomhet hjemmehørende i et annet EU/EØS-land. Tjenstedirektivet vil derfor kunne gjøre det lettere for tjenesteleverandører å benytte arbeidskraft fra land utenfor EU/EØS ved utføring av oppdrag i Norge. Dette vil også indirekte øke betydningen for Norge av EUs politikk på immigrasjonsområdet.

4.2 EØS-utvidelsen og nye rammebetingelser for arbeidsinnvandring til Norge

4.2.1 Individuell arbeidsinnvandring fra EØS-området

Erfaringene fra det første året etter EØS-utvidelsen viser at det har vært en økning i arbeidsinnvandringen etter 1. mai 2004, men at økningen på ingen måte har vært så stor at den har ført til forstyrrelser i arbeidsmarkedet. Før 1. mai 2004 var den største delen av arbeidstakerne fra Øst- og Sentral-Europa engasjert i sesongarbeid i landbrukssektoren. Fortsatt er denne sektoren blant de største brukerne av arbeidskraft fra de nye EU-landene.

EØS-borgere får i dag i stor utstrekning behandlet sin søknad "over disk". Den viktigste forutsetningen for at arbeidstillatelse kan innvilges, er at søkeren kan fremvise en gyldig ansettelses-/arbeidskontrakt der det fremgår at arbeidsgiver garanterer rimelige lønns- og arbeidsvilkår. Politiet innvilget 95 prosent av de nye EØS-arbeidstillatelsene i 2004. Politiet har imidlertid ikke anledning til å avslå en søknad om arbeid. Utlendingsdirektoratet behandlet derfor alle sakene der politiet var i tvil om utfallet.

Av de nordiske landene er det Norge som har hatt størst innvandring fra de nye EU-landene etter utvidelsen av EU. Ser man på de nordiske landene samlet, ga Norge 50 prosent av alle EØS-tillatelser som ble gitt til arbeidstakere fra de nye EØS-medlemslandene. Årsaken til dette er trolig at det tidligere har vært gitt et relativt stort antall sesongarbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene, hovedsakelig til arbeid i landbrukssektoren. Et stort antall baltre og polakker har derfor kontakter i Norge gjennom tidligere erfaring som sesongarbeidere. En annen viktig forklaring er stor etterspørsel etter arbeidskraft fra bygge- og anleggsbransjen i Norge. Det kan også ha virket motiverende på individuelle

arbeidssøkere at de norske overgangsreglene i prinsippet har sikret dem ”norske” lønns- og arbeidsvilkår, og at søknadsbehandlingen har vært effektiv. Parallelt med en kraftig økning i arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene har det vært en nedgang i søknader om arbeidstillatelse som spesialist²². Trolig er forklaringen på nedgangen i spesialistarbeidstillatelser at en rekke spesialister fra de nye EU-landene nå velger å søke arbeidstillatelse med utgangspunkt i EØS-regelverket.

Utlendingsdirektoratets erfaring ca. ett år etter EU-utvidelsen, er at overgangsordningene for individuelle arbeidssøkere har fungert meget godt. I 2004 ble det innvilget 25100 førstegangs arbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene. Det er en økning på 40 prosent sammenlignet med 2003. 20500 arbeidstillatelser, eller 80 prosent av det totale antall arbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene, ble gitt etter de nye overgangsreglene som ble innført 1. mai 2004. Som nevnt ovenfor står Norge for 50 prosent av alle nordiske EØS-tillatelser som ble gitt til arbeidstakere fra de nye EØS-medlemslandene i perioden mai–september 2004²³.

Tatt i betraktning av at Sverige ikke har overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, er det oppsiktsvekkende at antall innvilgede arbeidstillatelser over tre måneder i Norge har vært tre ganger større enn i Sverige. Danmark og Finland har i likhet med Norge innført overgangsordninger, men har et mer tungrodd søknadsbehandlingssystem enn Norge. I Danmark gir heller ikke lovlig arbeid med mer enn ett års varighet rett til ordinær EU/EØS-status slik det gir i de øvrige nordiske landene.

Norge har positive erfaringer med overgangsordningene. En stor fordel med overgangsordningene er at de har gitt mulighet for myndighetene til å få oversikt over hvem og hvor mange som kommer fra de nye EU-medlemslandene. Signaler fra Kommunal- og regionalminister Erna Solberg varsler at Norge trolig vil ønske å forlenge overgangsordningene.

I juni 2004 vedtok Stortinget en lovbestemmelse om meldeplikt/registreringsplikt for utenlandske arbeidstakere som ikke trenger oppholdstillatelse i Norge. Bakgrunnen for dette vedtaket var at norske myndigheter i forbindelse med EU-utvidelsen ønsket å få en oversikt over antallet arbeidstakere fra EØS-området som arbeider på korttidsoppdrag i Norge. I utgangspunktet behøver nemlig ikke EØS-borgere oppholdstillatelse fra norske myndigheter for arbeidsoppdrag på inntil tre måneder. Registreringsplikten vil både omfatte ordnære arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteytelser. Det gjenstår fortsatt visse avklaringer i forhold til EØS-regelverket og hvem som skal administrere ordningen i Norge før registreringsordningen kan tre i kraft. Det vesentlige er imidlertid at registreringsordningen er i funksjon på det tidspunktet hvor overgangsordningene avvikles. På den måten vil den oversikten

²² Norge har en spesialistkvote på 5000 personer per år.

²³ Tillatelser for tre måneder eller mer.

som overgangsordningen gir i dag, kunne ivaretas av en permanent registreringsordning.

4.2.2 EU-utvidelsen og illegal innvandring

Det har tidligere forekommet en del illegalt arbeid blant personer med opphav i de nye EU-landene. Utlendingsdirektoratet antar at flere av disse nå har formalisert sitt arbeidsforhold i Norge, etter at det ble anledning til å søke EØS-arbeidstillatelse.

Når det gjelder borgere fra tredjeland er det foreløpig ingen indikasjoner på at EU-utvidelsen har medført en økning i illegal innvandring til Norge.

4.2.3 Tjenestehandel/utleie av arbeidskraft

Utfordringene for det norske arbeidsmarkedet etter EU-utvidelsen har først og fremst kommet gjennom tjenesteoppdrag og entrepriser fra virksomheter og selvstendig næringsdrivende som tilbyr tjenester over landegrensene. Som nevnt er det fritt frem for virksomheter i de nye EU-landene til å ta oppdrag i eksisterende EU/EØS-land. EUs utstasjoneringdirektiv ble i 2000 implementert i Norge gjennom et tillegg i arbeidsmiljøloven (kap. XII, pkt. B). Her defineres det som utsending av arbeidstaker når en utenlandsk virksomhet

- sender ut arbeidstaker til Norge for egen regning og under egen ledelse, i henhold til avtale inngått mellom virksomheten og mottakeren av tjenesteytelsen i Norge, eller
- sender ut arbeidstaker til Norge til et forretningssted eller virksomhet som inngår i konsernet, eller
- i egenskap av vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender ut arbeidstaker til en virksomhet i Norge

Ettersom Norge ikke har lovfestet minimumslønn, ligger det ingen automatikk i at utenlandske arbeidstakere får norske lønnsvilkår når de kommer hit for å ta et oppdrag. Enten må en tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren inngås, eller den norske tariffavtalen må allmenngjøres. Om det ikke gjøres noe, vil arbeidstakeren kunne jobbe i henhold til hjemlandets lønnsvilkår. Utlendingsdirektoratet har ikke tilgang til eksakt statistikk over hvor mange arbeidstakere fra de nye EU-landene som har hatt kortvarige oppdrag i Norge som ledd i handel med tjenester og som selvstendig næringsdrivende. Utlendingsdirektoratet behandler kun søknader om opphold utover tre måneder for utleide arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende. Det har kun vært et fåtall søknader om oppholdstillatelse utover tre måneder for denne gruppen.

For arbeidsoppdrag under tre måneder er det eneste formelle kravet fra norske myndigheter at firmaet som leier ut arbeidskraft, registrerer seg og rapporterer til Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Det er grunn til å sette spørsmålstegn ved om denne registreringsplikten i tilstrekkelig grad blir fulgt. For næringsdrivende fra de nye EU-landene får det nemlig i liten grad negative konsekvenser å unnlate å registrere seg hos Sentralskattekontoret.

4.2.4 Tiltak mot sosial dumping og svart arbeid

I løpet av det første året etter EU-utvidelsen i 2004 avslørte norske medier flere tilfeller av lav betaling og mangelfulle arbeidsvilkår for arbeidstakere fra de nye EU-landene. Kritikverdige lønns- og arbeidsvilkår har særlig vært utbredt i landbruket og i bygg- og anleggsbransjen. Dette førte til at det fra fagforeningshold ble reist krav om tiltak fra myndighetenes side, først og fremst i form av allmenngjøring av tariffavtaler. Fra arbeidsgiversiden har det vært bekymring for konkurransevridning på grunn av store forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom norske virksomheter og virksomheter fra de nye EU-landene som tilbyr sine tjenester i Norge. Arbeidsgiverne har imidlertid vært skeptisk til allmenngjøring av tariffavtaler. NHO mener for eksempel at det er feil å bruke tariffavtalene som standard for hva som er sosial dumping eller ikke. Ledelsen i NHO mener man også må se på lønns- og skattenivået i arbeidstakernes hjemland. NHOs alternativ er derfor at det innføres en nasjonal minstelønn i Norge. I 2003 foreslo NHO at en slik minstelønn skulle være på i underkant av 170 000 kroner. NHO har foreløpig ikke fått gjennomslag for ønsket om en nasjonal minstelønn.

Adgangen til å allmenngjøre tariffavtaler kan gjøres med hjemmel i Lov om allmenngjøring av tariffavtaler som trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen, 1. januar 1994. For å avgjøre saker om allmenngjøring ble det opprettet en egen statlig tariffnemnd.²⁴ En eller begge parter i en tariffavtale kan kreve allmenngjøring. Det er innholdet i tariffavtalen som kan kreves allmenngjort, ikke selve avtalen.

Loven om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt fordi den kunne være et redskap til å motvirke sosial dumping og forstyrrelser i arbeidsmarkedet da Norge ble en del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Det viste seg imidlertid at problemer knyttet til sosial dumping ble mindre enn fryktet i de første årene med EØS-avtalen. Av den grunn ble allmenngjøring ikke brukt i de første ti årene etter at loven var trådt i kraft.

Det første kravet om allmenngjøring av en tariffavtale ble reist av LO i desember 2003, og omfattet syv petrokjemiske utbyggingsområder. Kjennelsen i tariffnemnden som falt i oktober 2004, ga LO gjennomslag for sitt krav. Det er også reist krav fra LO om allmenngjøring av tariffavtaler for byggefagene i Oslo-området.

Regjeringen har nylig lagt frem en tiltakspakke mot sosial dumping. Denne tiltakspakken innebærer endringer i arbeidsmiljøloven, ligningsloven, utlendingsloven og allmenngjøringsloven. Tiltakspakken er vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 1. oktober 2004.

²⁴ Tariffnemnden består av i alt fem representanter: Tre nøytrale oppnevnt av myndighetene, og én fra hver av partene. Nemnden oppnevnes for tre år av gangen. Den nåværende nemnden er oppnevnt for perioden 2003-2005, og det er LO og NHO som representerer partene.

Norske myndigheter etablerte allerede på slutten av 1990-tallet en tiltaksplan mot svart arbeid. I oppfølgingen av tiltaksplanen har Arbeidstilsynet og Politiet spilt en sentral rolle. Arbeidet med å bekjempe svart arbeid kan imidlertid bli vanskeligere fordi det er svært vanskelig å bortvise/utvise EØS-borgere som jobber svart i Norge.

Norske myndigheter har i de senere årene økt sin kontrollvirksomhet på store byggeplasser og i hotell- og restaurantbransjen. Ved slike kontroller har man som regel tatt et fåtall illegale arbeidsinnvandrere. Det relativt lave antallet illegale innvandrere som er avdekket av kontroller, indikerer at problemet er lite hvis man sammenligner Norge med en del kontinentaleuropeiske land. En viktig forklaring på dette er trolig at det gjennomgående er ”små forhold” i Norge, noe som gjør det vanskelig for illegale innvandrere å skjule seg. Gjennom systematisk kontrollvirksomhet i utsatte bransjer er det derfor mulig å forhindre at illegale arbeidsinnvandrere i noen særlig utstrekning får fotfeste i Norge.

4.3 Konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen

Økt arbeidsinnvandring – særlig i form av tjenesteoppdrag/utstasjonering av arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende fra de nye EU-landene – vil kunne føre til et press mot den norske avtalebaserte arbeidslivsmodellen. Tradisjonelt har arbeidslivspartene i Norge i stor utstrekning avtalt spørsmål vedrørende arbeidsvilkår, medbestemmelse, lønnspolitikk og de generelle spillereglene i arbeidslivet, gjennom hovedavtaler for de ulike sektorene og tariffavtaler innen den enkelte bransje/virksomhet. Norske myndigheter har bevisst unnlatt å lovregulere områder som er omfattet av avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Initiativene fra LO og NHO om henholdsvis allmenngjøring av tariffavtaler og innføring av nasjonal minstelønn representerer noe helt nytt i norsk arbeidsliv. Som nevnt har det eksistert en lovhjemmel for allmenngjøring siden 1994, men allmenngjøringsloven ble tatt i bruk for første gang i 2004.

Av de to tiltakene som er foreslått, vil det trolig være allmenngjøring som kan få størst konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen. I Europa er allmenngjøring først og fremst utbredt i kontinentaleuropeiske land. Der er lovregulering av arbeidslivet langt mer utbredt enn i Norge og de øvrige nordiske landene. Det er et klart mønster at land med utbredt allmenngjøring av tariffavtaler og lovregulering av arbeidslivet, har langt lavere organisasjonsgrad i arbeidslivet, særlig på arbeidstakersiden. En viktig årsak til dette er at motivasjonen for å organisere seg blir svekket når de rettighetene som ligger i tariffavtalene, uansett blir gjort gjeldende for alle arbeidstakere. Konsekvensene av at den norske allmenngjøringsloven nå er tatt i bruk, skal likevel ikke overvurderes. For hvert enkelt tilfelle av allmenngjøring er det forholdsvis strenge krav som må oppfylles. I tillegg har partene en sentral rolle i selve allmenngjøringsprosessen ved at både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene sitter i tariffnemnden, som avgjør spørsmålet om allmenngjøring.

Innføring av en nasjonal minstelønn i Norge vil ikke på samme måte som allmenngjøring svekke motivasjonen til organisering. I de europeiske land som har innført minstelønn, ligger denne godt under lønnsnivået for de fleste tariffavtaler. Det vil derfor fortsatt være klare fordeler ved å være organisert i et system med minstelønn. Den viktigste innvendingen mot minstelønn vil være at det kan brukes av arbeidsgivere for lønnsfastsettelse og derigjennom bidra til å presse lønnsnivået ned mot minstelønnsnivået i utsatte bransjer. På den annen side vil en nasjonal minstelønn på en relativt enkel måte kunne demme opp for de største utslagene av konkurransevridning og sosial dumping forårsaket av store forskjeller i lønnsnivå mellom utstasjonerte arbeidstakere og ordinære arbeidstakere i vertslandet.

Oppsummert kan vi konkludere med at særlig EØS-utvidelsen og tiltakene for å lette handelen med tjenester i EU/EØS, vil representere viktige utfordringer for norsk arbeidslivspolitik i årene fremover. Avhengig av hvilke reguleringstiltak som tas i bruk, vil også den norske arbeidslivsmodellen kunne bevege seg i retning av en større grad av intervensjon og lovregulering fra myndighetenes side.

Justis- og innenrikspolitikken har foreløpig mindre direkte innflytelse på norsk arbeidslivspolitik. Men den økende graden av samspill som kan observeres mellom regelverket for Det indre marked og justis- og innenrikspolitikken, gjør det nødvendig for norske myndigheter å se disse områdene i sammenheng. Det er også klart at de rettighetene som den enkelte EU-borger og tredjelandsborger gis gjennom regelverk basert på justis- og innenrikspolitikken, kan bidra til å forsterke immigrasjonspresset mot Norge.

5 Norsk forvaltnings arbeid med arbeidslivs-, justis- og innvandringsaker

5.1 EØS-saker på arbeidslivs- og innvandringsfeltet

Flere undersøkelser viser at hovedsaken i forvaltningens arbeid med EØS har vært å sikre overholdelse av forpliktelsene i avtalen, det vil si korrekt gjennomføring av EØS-regelverk i norsk lov og rettspraksis. Med noen unntak har strategisk arbeid overfor EU for å medvirke i, eventuelt påvirke, utformingen av nye rettsakter, gjennomgående hatt lav politisk prioritet i departementene²⁵. Som kjent er Norge utestengt fra de politiske beslutningene i EU når nye rettsakter vedtas. EØS-avtalen tillater imidlertid Norge å gi innspill til Europakommisjonen, ved deltakelse i ekspertgrupper og komiteer, i den såkalte ”pre-pipeline-fasen”, det vil si når Europakommisjonen utmeisler forslag til nye rettsakter. Denne fasen er desto viktigere for Norge ettersom EØS-avtalen ikke tillater deltakelse i den såkalte ”pipeline-fasen”, det vil si når Rådet og Europaparlamentet behandler Kommisjonens forslag til nye rettsakter. Men Norge har, sammenlignet med Sverige og Finland, ikke kompensert for manglende politisk innflytelse med mer innsats på embetsmannsnivå i den forberedende fasen (”pre-pipeline-fasen”)²⁶.

EØS-avtalen har medført store utfordringer for forvaltningen både når det gjelder arbeidsbyrde og arbeidsformer, og dermed økte krav til ressurser og kompetanse. Samtidig viser sammenligninger med Sverige og Finland at norsk forvaltning har blitt tilført mindre personellressurser til EU/EØS-relatert arbeid og satset betydelig mindre på kompetanseheving i perioden etter 1994²⁷. De samme undersøkelsene viser også at det til tross for knappe ressurser likevel er et klart potensial for bedre organisering av EØS-arbeidet og utnyttelse av eksisterende kompetanse, en vurdering som finner støtte i St.meld. nr. 27. (2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001 (s. 60).

5.1.1 Ansvarsområder for norske forvaltningsorganer

På det arbeidslivspolitiske området er det i første rekke Arbeids- og sosialdepartementet som har fagansvar for saker vedrørende arbeidsmiljø og sikkerhet, arbeidsrett og arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken. For arbeidsinnvandring fra EØS-området har Kommunal- og regionaldepartementet et politikktutviklings- og koordineringsansvar. Det operative arbeidet ivaretas hovedsakelig av Utlendingsdirektoratet og politiet. Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet spiller også en rolle i forhold til kontroll og oppfølging av arbeids- og lønnsvilkår for arbeidsinnvandrere fra EØS-området.

²⁵ Statskonsultrapport 2002:5

²⁶ Jacobsen, Lægreid og Pedersen, 2001

²⁷ Idem

Moderniseringsdepartementet er også engasjert i det arbeidslivspolitiske området gjennom sitt ansvar for lønns- og personalpolitikken i staten. Moderniseringsdepartementet deltar blant annet i den sosiale dialog på EU-nivå gjennom sitt medlemskap i European Centre of Enterprises of General Economic Interest (CEEP).²⁸ Spørsmål vedrørende arbeidsmigrasjon mellom nye og gamle EU/EØS-land og sosiale og økonomiske rettigheter er sentrale temaer i Den sosiale dialog, og representerer en alternativ informasjons- og påvirkningskanal for norske myndigheter.

5.1.2 Koordinering mellom berørte forvaltningsorganer og partene

I prosessen rundt etableringen av overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene var det tett koordinering mellom fagavdelingene i Arbeids- og sosialdepartementet (eller i det tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet) og mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, herunder sentrale ytre etater som Arbeidsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet.

På innvandringsområdet er det gjennomgående tett kontakt mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet.

Arbeids- og sosialdepartementet har på sin side blant annet opprettet en arbeidsgruppe for å drøfte spørsmål knyttet til arbeidsinnvandring fra EØS med LO og NHO.

5.1.3 Deltakelse i EFTA- og EU-organer

Arbeids- og sosialdepartementet er med i EFTAs arbeidsgrupper for fri bevegelse av personer og for arbeidsmiljø- og sikkerhet. Departementet deltar også i tilsvarende arbeidsgrupper under Kommisjonen. I arbeidsgruppen for fri bevegelse av personer deltar Arbeids- og sosialdepartementet sammen med Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeids- og sosialdepartementets oppfatning er at de er velkomne og bidrar konstruktivt i arbeidsgruppene under Kommisjonen.

5.2 Schengen-arbeidet i norsk forvaltning

Hovedansvaret for Schengen-arbeidet i norsk forvaltning ivaretas av Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Utenriksdepartementet (UD).

²⁸ For nærmere beskrivelse av den sosiale dialog og vurdering av Arbeids- og administrasjonsdepartementets/Moderniseringsdepartementets deltakelse i CEEP, se Statskonsultrapport 2001:26

Justisdepartementet, og de underliggende etatene Politidirektoratet og Kripos, har hovedansvar for politisamarbeid, bekjempelse av organisert kriminalitet og Schengens informasjonssystem (SIS).

Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet har hovedansvar for saker vedrørende, grensekontroll, visum- og asylpolitikk. Norge deltar kun i den delen av asylpolitikken som dekkes av Dublin-konvensjonen, det vil si regler for hvilket land som skal behandle en asylsøknad. Dette inkluderer tilknytning til databasen Eurodac, der informasjon om alle asylsøkere til landene som har tiltrådt Dublin-konvensjonen, er samlet. Justisdepartementet og Politidirektoratet spiller også en viktig rolle i utviklingen av disse områdene. Politidirektoratet og Kripos deltar på det operasjonelle plan i forhold til grensekontroll. Grensekontroll, visum- og asylpolitikk ble etter ikrafttreddelsen av Amsterdam-traktaten i 1999 flyttet til EUs første søyle.

5.2.1 Koordinering mellom berørte forvaltningsorganer og partene

Det er etablert et eget koordinerings-/spesialutvalg for samarbeidet på det justis- og innenrikspolitiske området der Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet deltar. I tillegg arrangeres det jevnlig møter for de norske ekspertene som deltar i fellesorganer under Schengen-avtalen. Dette omfatter ca. 30 personer.

Generelt er det et tett og godt samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet og underliggende etater som har ansvar for Schengen-saker.

5.2.2 Deltakelse i EFTA- og EU-organer

For de deler av EUs justis- og innenrikspolitikk som ligger i den mellomstatlige tredje søylen, er den såkalte artikkel 36-komiteen sentral. Denne komiteen dekker politisamarbeid, juridisk samarbeid, bekjempelse av terrorisme, narkotika og organisert kriminalitet, samt Schengen informasjonssystem (SIS). Justisdepartementet og Politidirektoratet deltar i artikkel 36-komiteen fra norsk side. Justisdepartementet, Politidirektoratet og Kripos deltar også i en rekke arbeidsgrupper på områdene politisamarbeid, Schengens informasjonssystem (SIS) og kriminalrettslig samarbeid. Norge har derimot blitt avskåret fra å delta i arbeidsgrupper på områdene terrorisme, narkotika og organisert kriminalitet fordi disse områdene anses av EU å ligge utenfor Schengen-avtalen.

For de delene av EUs justis- og innenrikspolitikk som ligger i den overnasjonale første søylen i EU, er det den strategiske komiteen for innvandring, grense spørsmål og Asyl (SCIFA-komiteen) som er det viktigste forum for Norge. I denne komiteen deltar Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet fast, mens Justisdepartementet og UD deltar ved behov. Kommunal- og regionaldepartementet og Politidirektoratet deltar også i arbeidsgrupper for visum, retur, ulovlig innvandring og grensekontroll.

Den norske deltakelsen i Schengen-organene fungerer best og har det største omfang på arbeidsgruppenivå. I arbeidsgruppene deltar norske representanter langt på vei som om Norge var et fullverdig EU-medlem. På politisk nivå og høyere embetsmannsnivå er deltakelsen mer avgrenset, først og fremst fordi det på disse nivåene er klare formelle begrensninger på hvor integrert Norge kan være. Av den grunn vil det som regel være lettest å få gehør for norske synspunkter og interesser på arbeidsgruppenivå. Dersom Norge ikke får gjennomslag i arbeidsgruppene, vil det ikke alltid være fornuftig å heve saken opp på et høyere nivå.

På tross av de formelle begrensningene som ligger i Schengen-organene, har Norge gode muligheter til å fremme synspunkter i andre formelle og uformelle fora på det justis- og innenrikspolitiske området. Til nå har mye av det norske Schengen-arbeidet vært knyttet til arbeid mot Rådet og rådssekretariatet. Ettersom Schengen-samarbeidet i økende grad har blitt underlagt fellesskapsmetoden, er det all grunn til å styrke arbeidet mot Europaparlamentet og Kommisjonen. Det er også svært viktig at norske myndigheter prioriterer å opprettholde og videreutvikle den bilaterale kontakten med justismyndighetene i EU-landene om spørsmål knyttet til det justis- og innenrikspolitiske området. Norge har også en mulighet til å arbeide med Schengen-relevante problemstillinger innen og overfor internasjonale organisasjoner. I FN kan Norge være en likeverdig samarbeidspartner med EU-landene i utformingen av politikken.

5.3 Arbeid med justis- og innenrikssaker som ligger utenfor Schengen

De viktigste områdene av EUs justis- og innenrikspolitikk som ikke omfattes av Schengen er:

- Mesteparten av det sivil- og strafferettslige samarbeidet samt bekjempelse av terrorisme og narkotika, som ligger i EUs mellomstatlige tredje søyle
- Immigrasjons- og asylpolitikk samt politikk vedrørende EU-borgernes rettigheter (citizenship), som ligger i den felleskaplige første søylen i EU.

Fra norsk side følges utviklingen på disse områdene nøye. Dette henger sammen med at politiske initiativer på disse områdene i mange tilfeller vil kunne få indirekte virkninger for Norge.

5.3.1 Ansvarsområder for norske forvaltningsorganer

Justisdepartementet, Politidirektoratet og Kripos har et hovedansvar for å følge opp EUs politikk innenfor juridisk og sivilrettslig samarbeid samt bekjempelse av terrorisme og narkotika, mens Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet har hovedansvar for å følge utviklingen på immigrasjons- og asylområdet.

Norge har formelt sett ingen rett til deltakelse i EU-fora på disse områdene. I forsøk på likevel å komme i best mulig inngrep med de deler av justis- og innenrikspolitikken som ikke omfattes av Schengen/Dublin, har sentrale norske aktører ulike erfaringer.

5.3.2 Justis- og innenrikspolitiske saksområder i tredje søyle

Innenfor EUs juridiske og sivilrettslige samarbeid samt bekjempelse av terrorisme og narkotika, som ligger i EUs mellomstatlige tredje søyle, er erfaringen at det er lite hensiktsmessig å forsøke å få innpass i fora som EU mener ikke omfattes av Schengen-avtalen. En for stor grad av pågåenhet vil lett bli oppfattet som anmassende og vil kunne bidra til mindre velvilje og lydhørhet for norske interesser og synspunkter i fora Norge har tilgang til. Det har imidlertid vist seg å være mer fruktbart å profilere seg på områder der Norge har god sakskompetanse - i de organer der Norge *har* fått tilgang.

På politiområdet kan det vise seg at den norskfinansierte EØS-finansieringsordningen kan bidra til positive markeringsmuligheter for Norge. Det har vist seg at etterspørselen etter bistand på områder som grensekontrollspørsmål og justis-/politissamarbeid er stor i flere av de nye EU-landene. Dette gjelder i særlig grad Polen, der det ligger an til at rundt 20 prosent av overføringene på 1 milliard kroner per år vil gå til prosjekter på det justis- og innenrikspolitiske området. Fra norsk side er det nærliggende at Politidirektoratet vil bli en sentral aktør i slike samarbeidsprosjekter, blant annet ut fra den brede erfaringen Politidirektoratet har fra tidligere internasjonale oppdrag.

For Politidirektoratet er det en stor utfordring å kunne tilby tilstrekkelig ressurser til slike prosjekter – og det må trolig bygges opp et særskilt apparat med faglige og administrative ressurser for å kunne håndtere det prosjektvolumet som kommer.

5.3.3 Justis- og innenrikspolitiske saksområder i første søyle

På immigrasjons- og asylområdet har Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet gjennomgående en god dialog med Kommisjonen, blant annet i form av et årlig dialogmøte mellom fagmyndigheter i EFTA-landene og Kommisjonen. Her deltar Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet fra norsk side. Utlendingsdirektoratets direktør deltar også i et årlig møte for EU-landenes generaldirektører for innvandring.

Innenfor rammen av Schengen-avtalen deltar også Kommunal- og regionaldepartementet, Justisdepartementet, Utlendingsdirektoratet og UD i EUs strategiske komité for innvandring, grensespørsmål og asyl (SCIFA). I og med at SCIFA også dekker immigrasjonsspørsmål, gir deltakelsen i SCIFA en god mulighet til å følge med på EUs politikk på immigrasjonsområdet.

Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet deltar også i EURASIL som er et nettverk for fagmyndigheter i EU-landene for asylspør-

mål, og i CIREFI, som er et forum for utveksling av statistikk og informasjon om trender og metoder for ulovlig innvandring og menneskesmugling.

Kommunal- og regionaldepartementet er også aktiv i ulike internasjonale fora på immigrasjonsområdet. Kommunal- og regionaldepartementet deltar blant annet i Nordisk samrådsgruppe for flyktningspørsmål, de uformelle konsultasjonene mellom vestlige land om innvandringsspørsmål (IGC), og i en rekke andre fora med internasjonal migrasjon på dagsorden. Europakommisjonen er også ofte til stede i disse foraene. Denne brede internasjonale deltakelsen gir Norge gode muligheter til å utveksle informasjon og synspunkter med EU-institusjonene og EU-landene.

Den rollen Norge i de senere år har inntatt som formannskapsland, blant annet innen IGC, har bidratt til å fremme norske interesser. Norske fagmyndigheter har erfaringer og kompetanse på immigrasjonsområdet og er derfor en relevant samtalepartner for Kommisjonen.

Det har vært en fordel for Norge at Kommisjonen har fått en viktigere rolle i de justis- og innenrikspolitiske saker som er flyttet til første søyle. Det gode faglige samarbeidet som er etablert med Kommisjonen, har blant annet ført til at den *kan* være åpen for å la norske eksperter delta i komitologikomiteer (eller i arbeidsgrupper under selve komiteene) på det justis- og innenrikspolitiske området, også når disse komiteene behandler saker som ligger utenfor Schengen-samarbeidet.

5.4 Koordinering av arbeid med EØS-saker og Schengen-/justis- og innenrikssaker

Før EU-utvidelsen i 2004 var det noe møtevirksomhet mellom departementer og underliggende etater med ansvar for justis- og innenrikspolitikk/Schengen (Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet) og departementer og underliggende etater med ansvar for de deler av EØS-avtalen som omfatter fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester (det tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Aetat). Hensikten med møtevirksomheten var å koordinere arbeidet med overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, og å drøfte andre tiltak på arbeidslivs- og justisområdet som kunne være aktuelle å sette i verk i forbindelse med EU-utvidelsen.

Etter EU-utvidelsen ser det ut til at omfanget av koordinering og informasjonsutveksling mellom fagmiljøene innen justis- og innenrikspolitikk/Schengen på den ene siden og EØS på den andre siden har vært forholdsvis liten. Bakgrunnen er at EU-utvidelsen ikke har skapt problemer av betydning for Norge. Overgangsordningen for arbeidsinnvandring for åtte av de nye EU-landene har også fungert godt.

5.5 Kompetanse og ressurser til rådighet

I intervjuene vi har hatt med fagansvarlige/ledere med ansvar for oppfølging av EØS-saker og Schengen-/justis- og innenrikssaker, er det gjennomgående inntrykket at kompetansen er tilfredsstillende på leder- og saksbehandlernivå i de mest berørte enhetene. Blant politisk og administrativ toppledelse og blant medarbeidere i enheter som i mindre grad er direkte berørt av EØS/Schengen-/justis- og innenrikspolitikk, er bildet mer blandet.

Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet fremhever seg med stort engasjement og god kompetanse både blant fagmedarbeidere og den politiske og administrative ledelsen. I Justisdepartementet kan både kompetansen i og prioriteringen av arbeid mot EØS, Schengen og EUs øvrige justis- og innenrikspolitikk bli bedre enn i dag, særlig på politisk nivå og høyere embetsmannsnivå.

Det oppstår ofte konflikt mellom nasjonale prioriteringer og langsiktig prioritering av strategisk arbeid mot EU. Skal man lykkes i arbeid mot EU er det nødvendig at man jobber systematisk og målrettet, og at man tar initiativer utover det nødvendige arbeidet med å følge opp ny lovgivning fra EU. I flere av forvaltningsorganene som berøres av både Det indre marked/EØS og EUs justis- og innenrikspolitikk/Schengen, er det derfor behov for å styrke den generelle system- og prosesskunnskapen om både på EØS- og Schengen-samarbeidet. I tillegg er det viktig å styrke kompetansen og oppmerksomheten mot det justis- og innenrikspolitiske feltet generelt, slik at norsk forvaltning kan forholde seg mest mulig effektivt til EUs tiltakende integrering av tiltak på det justis- og innenrikspolitiske området med deler av politikken for Det indre marked.

5.6 Kompetanse og ressurser til rådighet

I intervjuene vi har hatt med fagansvarlige/ledere med ansvar for oppfølging av EØS-saker og Schengen-/justis- og innenrikssaker, er det gjennomgående inntrykket at kompetansen er tilfredsstillende på leder- og saksbehandlernivå i de mest berørte enhetene. Blant politisk og administrativ toppledelse og blant medarbeidere i enheter som i mindre grad er direkte berørt av EØS/Schengen-/justis- og innenrikspolitikk, er bildet mer blandet. b

Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet fremhever seg med stort engasjement og god kompetanse både blant fagmedarbeidere og den politiske og administrative ledelsen. I Justisdepartementet kan både kompetansen i og prioriteringen av arbeid mot EØS, Schengen og EUs øvrige justis- og innenrikspolitikk bli bedre enn i dag, særlig på politisk nivå og høyere embetsmannsnivå.

Det oppstår ofte konflikt mellom nasjonale prioriteringer og langsiktig prioritering av strategisk arbeid mot EU. Skal man lykkes i arbeid mot EU er det nødvendig at man jobber systematisk og målrettet, og at man tar initiativer utover det nødvendige arbeidet med å følge opp ny lovgivning fra EU. I flere av forvaltningsorganene som berøres av både Det indre marked/EØS og EUs justis- og innenrikspolitikk/Schengen, er det derfor behov for å styrke den generelle system- og prosesskunnskapen om både på EØS- og Schengen-samarbeidet. I tillegg er det viktig å styrke kompetansen og oppmerksomheten mot det justis- og innenrikspolitiske feltet generelt, slik at norsk forvaltning kan forholde seg mest mulig effektivt til EUs tiltakende integrering av tiltak på det justis- og innenrikspolitiske området med deler av politikken for Det indre marked.

relle system- og prosesskunnskapen om både på EØS- og Schengen-samarbeidet. I tillegg er det viktig å styrke kompetansen og oppmerksomheten mot det justis- og innenrikspolitiske feltet generelt, slik at norsk forvaltning kan forholde seg mest mulig effektivt til EUs tiltakende integrering av tiltak på det justis- og innenrikspolitiske området med deler av politikken for Det indre marked.

6 Oppsummering/anbefalinger

EUs nylig vedtatte Haag-program setter ambisiøse mål for politikutvikling på hele det justis- og innenrikspolitiske området. Det pågår en dynamisk utvikling i EU med en tiltakende integrering av det justis- og innenrikspolitiske området med deler av Det indre marked. For Norge vil det derfor være viktig å følge utviklingen av EUs politikk på tvers av Schengen-avtalen, EØS-avtalen og den delen av det justis- og innenrikspolitiske området hvor vi ikke har noen tilknytningsform til EU.

For fremtiden ser det ut til at det særlig er områder som visum, asyl, immigrasjon og EU-borgernes rettigheter som vil kunne bli regulert av rettsakter med hjemmelsgrunnlag dels under de felter som Schengen-avtalen, Dublin-konvensjonen og EØS-avtalen dekker, dels under den delen av EUs justis- og innenrikspolitikk som ligger utenfor både Schengen og EØS. Dersom EUs nye forfatningstraktat blir vedtatt, vil søylestrukturen forsvinne. Da vil hele det justis- og innenrikspolitiske området bli underlagt fellesskapsmetoden. Forfatningstraktaten gir også EUs institusjoner et enda klarere mandat til å videreutvikle det justis- og innenrikspolitiske området.

Integreringen av regelverksutviklingen i EU nevnt ovenfor, tilsier at informasjonsutvekslingen og koordineringen mellom berørte norske forvaltningsorganer på EØS/Schengen/justis- og innenriksområdet bør styrkes i forhold til dagens nivå. I takt med utviklingen i EU bør forvaltningen ha til løpende vurdering hvilke institusjonelle koordineringsstrukturer det er hensiktsmessig å etablere eller å styrke på tvers av EØS-avtalen, Schengen-avtalen og det øvrige justis- og innenrikspolitiske området.

Litteratur og kilder

Communication on Immigration, Integration and Employment, COM (2003) 336 final
Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *First Annual Report on Migration and Integration*. COM (2004) 508 final, 16.7.2004.

Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration. COM (2004) 811 final, 11.1.2005.

Communication, Green Paper “*Confronting Demographic Change: A New Solidarity Between the Generations*”. COM (2005) 94 final, 16.3.2005

Statskonsult

Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning – Rapport 2005:2

I komiteer og korridorer, håndbok i EØS-arbeid – 3. utgave, 2002

EØS-arbeidet i norsk forvaltning – Rapport 2002:5

Norsk innflytelse i EU-komiteer – Rapport 2001:15

Den sosiale dialog i EU – utfordringer for staten som arbeidsgiver og for norsk arbeidslivspolitik – Rapport 2001:26

Norsk deltakelse i EU-komiteer – Rapport 1999:6

EØS-forvaltningen i Norge – Rapport 1998:20

Stortingsmeldinger og -proposisjoner

St.meld. nr. 27 (2001-2002) *Om EØS-arbeidet 1994-2001*

St.meld. nr. 19 (2003-2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*

Ot.prp. nr. 44 (2003-2004) *Om lov om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen)*

Forvaltningspolitiske redegjørelser

Norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet: Vurderinger og anbefalinger, rapport 2/2003 ISSN 1500-2683, Senter for europeiske og asiatiske studier, BI, Kjell A. Eliassen og Nick Sitter.

EØS-utvidelsen og mulige konsekvenser for Utlendingsforvaltningen, Utlendingsdirektoratet, Strategi- og dokumentasjonsavdelingen, 24. november 2003

EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger, Kommunal- og regionaldepartementet 2003, Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

Annen litteratur

Dølvik, Jon Erik og Anne Mette Ødegård. *Ti år med EØS-avtalen – konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. FAFO-rapport 455, Oslo, 2. september 2004

EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv – bakgrunn, konsekvenser og mulige løsninger, et sammendrag av rapporter utarbeidet av tre NHO-arbeidsgrupper høsten/vinteren 2003, Oslo 20. desember 2003

Jacobsen, Bengt, Per Lægred og Ove K. Pedersen. *Europaveie. EU i de nordiske Centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2001.

Ødegård, Anne Mette. *Arbeidstakere som går tjenestevei – tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS*. Fafo-notat 2005:1. Oslo, desember 2004.

Intervjuer

Andenæs, Lillian	EFTA-sekretariatet
Boelaert, Sonja	Europakommisjonen, Generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål
Borgvad, Anne Marie	Den norske EU-delegasjonen
Brunsell, Tom	Justis- og politidepartementet
Bærvahr, Dag	Utlendingsdirektoratet
Egeberg, Ann-Cathrin	Utlendingsdirektoratet
Malme, Odd Berner	Politidirektoratet
Pettersen, Sissil	Kommunal- og regionaldepartementet
Ribe, Ola	Arbeids- og sosialdepartementet
Sanden, Knut-Arne	LOs Brussel-kontor
Solberg, Rune	Arbeids- og sosialdepartementet
Sverrisdóttir, Katrin	EFTA-sekretariatet
Sørensen, Fred-Olav	Den norske EU-delegasjonen
Tholoniát, Luc	Europakommisjonen, Generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål
Thomassen, Tore	Den norske EU-delegasjonen
Van De Rijt, Wouter	Rådet for Den europeiske union, Rådssekretariatet

REFERANSER

Tittel:	EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området – utfordringer for norsk arbeidslivs- og innvandringspolitikk
Forfatter(e):	Tom-Espen Møller og Henning Hunthorp Johansen
Statskonsults rapportnummer:	2005:5
Prosjektnummer:	105100
Prosjektnavn:	Utfordringer for norsk arbeidslivs-, justis- og innvandringspolitikk som følge av EØS-utvidelsen og pågående endringer i EUs justis- og innenrikspolitikk
Prosjektleder:	Tom-Espen Møller
Oppdragsgiver(e):	Moderniseringsdepartementet
Resymé:	<p>EUs politikk innen arbeidsliv og arbeidsinnvandring har først og fremst hjemmel i regelverket for Det indre marked, men den ses også i sammenheng med Unionens samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske feltet. Blant annet hører det som finnes av felles regelverk i EU om tredjelandsborgere, inn under justis- og innenrikspolitikken. EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området er ikke med i EØS-avtalen, men <i>deler</i> av det utgjøres av Schengen-samarbeidet, der Norge deltar. Rapporten påpeker viktigheten av å ha god kunnskap i den norske forvaltningen om forankringen av arbeidslivs- og arbeidsinnvandringspolitikken i EU. Rapporten beskriver EUs organisering og beslutningsprosedyrer av relevans for dette feltet. Videre gir rapporten oversikt over de mulighetene og begrensningene EØS-avtalen og Schengen-avtalen gir for deltakelse i utviklingen av nytt regelverk.</p>
Arbeidsområde:	Internasjonalisering
Emneord:	arbeidsliv, arbeidsinnvandring, Det indre marked, EUs justis- og innenrikspolitikk, tredjelandsborgere, EU-utvidelsen, EØS-utvidelsen, Schengen, Dublin
Dato:	23. mai 2005
Sider:	38
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 0032 OSLO