



DET KONGELIGE  
ARBEIDSDEPARTEMENT

# Prop. 58 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphevelse av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania)

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet 27. januar 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

Bulgaria og Romania ble EU-medlemmer 1. januar 2007 og EØS-medlemmer 1. august 2007. Norge innførte da overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra Bulgaria og Romania, tilsvarende det som gjaldt fra 1. mai 2004 for åtte land fra Øst-Europa (EU8).

Overgangsordningene innebærer at det er krav om oppholdstillatelse for arbeid, herunder krav til lønnsnivå. Overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania gjaldt først for to år fra 1. januar 2007 med mulighet for forlengelse i ytterligere tre år. Regjeringen videreførte overgangsordningene tre år fra 2009. Fra samme år opphevet Norge overgangsordningene for EU8.

Det følger av EØS-utvidelsesavtalen at Norge bare kan forlenge ordningene etter 2011 med mindre det kan vises til "alvorlige forstyrrelser i arbeidsmarkedet". Arbeidsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som medfører opphevelse av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania.

### 2 Bakgrunn for lovforslaget

Norge opplever for tiden lav arbeidsledighet og sysselsettingen er høy sammenlignet med andre land, også sett i historisk perspektiv. Det er for tiden ikke tegn til alvorlige forstyrrelser verken i arbeidsmarkedet generelt eller i delarbeidsmarkeder. Tall fra Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at innvandringen fra Bulgaria og Romania er moderat, og at personer fra disse landene ikke skiller seg fra personer fra andre EU-land i Øst-Europa når det gjelder sysselsetningsrater, ledighet og bruk av familierelaterte ytelser. Forholdsvis få bulgarere og rumenere er ansatt i bygg og anlegg, mens mange jobber innen helse- og sosialtjenester, undervisning og serveringsvirksomhet. Rumenerne er relativt sterkt representert innen industrien.

I brev av 12. september 2011, ba departementet om synspunkter på overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania fra arbeidslivets parter (medlemmene av arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd). Fristen for innspill var 20. oktober 2011.

Brevet ble sendt til:  
Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Direktoratet for arbeidstilsynet  
 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Næringslivets hovedorganisasjon  
 Unio  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Arbeidstilsynet viser til at tilsynet ikke har påvist særlige problemer med statsborgere fra disse to landene og har ingen merknader til at overgangsordningene oppheves. Arbeids- og velferdsdirektoratet har heller ingen erfaring som tilsier videreføring. Hovedorganisasjonen Virke og Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter oppheving av overgangsordningene.

Akademikerne og Landsorganisasjonen i Norge (LO) kan ikke se at det er mulig å forlenge overgangsbestemmelsene etter 2011. LO mener at overgangsbestemmelsene har bidratt til ordnede lønns- og arbeidsforhold uten å bremse innvandringen. LO peker på at høy arbeidsinnvandring de senere årene har fått tydelige utslag for enkelte bransjer, herunder skipsverftsindustrien. Her er det relativt mange arbeidstakere fra Bulgaria og Romania, og det er registrert at arbeidstakere fra disse landene har vært utsatt for sosial dumping. LO peker på at det er viktig å holde oppmerksomheten rettet mot disse arbeidstakerne og de bransjene de jobber i. I tillegg er det en særlig utfordring knyttet til gjennomgående lav organisasjonsgrad blant utenlandske arbeidstakere, og at disse i stor grad jobber i bransjer med tradisjonelt lav organisasjonsgrad. De øvrige har enten ikke hatt merknader eller ikke svart.

På bakgrunn av denne prosessen med arbeidslivets parter er ordinær høring av saken vurdert som unødvendig.

### 3 Overgangsordningene

Ved EØS-utvidelsen 1. mai 2004 ble EØS-avtalen utvidet med ti nye medlemsland, herav åtte land fra Øst-Europa (EU8). For EU8 ble det innført overgangsordninger i de fleste av de "gamle" EØS-landene, herunder Norge. Overgangsordninger er nasjonale bestemmelser om adgangen til arbeidsmarkedet for borgere fra de nye EØS-landene. Ordningene skal ikke være mer restriktive

enn de reglene som gjaldt ved undertegningen av EØS-utvidelsesavtalen. Norge videreførte ordningen med søknader om tillatelse til å arbeide. Overgangsordningene er stort sett begrunnet ut fra hensynet til balansen i de nasjonale arbeidsmarkedene.

Overgangsordningene i Norge for EU8 ble avvirket i 2009, og er nå avløst av en registreringsordning. Ved den siste EØS-utvidelsen 1. august 2007 ble EØS-avtalen utvidet til også å omfatte Bulgaria og Romania, og for Norges del, med tilsvarende overgangsordninger som etter EØS-utvidelsesavtalen for EU8 i 2004. Ved innlemmelsen av Bulgaria og Romania i EU innførte femten EU-land overgangsordninger. Ti EU-land åpnet for arbeidsinnvandring fra disse landene uten betingelser. Dette var EU8, Sverige og Finland, sistnevnte med en særlig registreringsordning. Etter de første to årene kunne overgangsordningene forlenges ytterligere tre år uten nærmere vilkår. Det er prinsipielt mulig med en forlengelse på to år etter 2012. Men da kreves det at det konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet ved å oppheve overgangsordningene.

Overgangsordningene i Norge gjelder for personer fra Bulgaria og Romania som har et ansettelsesforhold i Norge (arbeidstakere). Overgangsordningene innebærer at arbeidstakere fra disse landene må ha levert en fullstendig søknad om oppholdstillatelse før de kan begynne å arbeide, jf. lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven 1988) § 58 a annet ledd bokstav a og forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 (utlendingsforskriften 1990) § 172.

Det er et vilkår for oppholdstillatelse at det som hovedregel dreier seg om heltidsarbeid, jf. utlendingsloven 1988 § 58 a første ledd. Lønns- og arbeidsvilkår må ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. utlendingsforskriften 1990 § 175 annet ledd. Vilkårene gjelder ikke arbeidstakere som har hatt lovlig opphold i landet som arbeidstakere i minst ett år.

### 4 Opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania

Erfaringene med overgangsordningene generelt er i korthet at overgangsordningene ikke ser ut til å ha hindret norske arbeidsgivere i å rekruttere den arbeidskraften de har hatt behov for. Samtidig

Lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania)

har overgangsordningene bidratt til å sikre arbeidstakerne ordnede lønns- og arbeidsforhold.

Arbeidsinnvandringen fra Bulgaria og Romania har økt etter at de ble EØS-land i 2007. Omfanget er likevel begrenset og moderat og eksempelvis langt mindre enn veksten blant polakker i tiden etter Polen ble EØS-medlem. I 2010 innvandet netto 531 personer fra Bulgaria og 1037 personer fra Romania. Per 1. januar 2011 var det bosatt 1993 bulgarske og 4541 rumenske statsborgere i Norge.

Bulgarere og rumenere skiller seg ikke fra borgere fra andre EU-land i Øst-Europa når det gjelder sysselsetting og arbeidsledighet. I 4. kvartal 2010 var det om lag 1 600 og 3 500 bosatte, sysselsatte personer med landbakgrunn fra henholdsvis Bulgaria og Romania. Disse utgjorde henholdsvis 69,6 pst. og 73,6 pst. av bosatte bulgarere og rumenere i alderen 15-74 år. Til sammenligning var sysselsettingsraten 74,6 pst. blant litauere og 69,7 pst. blant polakker. I tillegg til bosatte, sysselsatte personer kommer lønnstakere som ikke er registrert bosatt i Norge. Dette var henholdsvis 215 bulgarere og 863 rumenere i 4. kvartal 2010.

I 3. kvartal 2011 var 115 bulgarere og 204 rumenere registrert som helt arbeidsledige. Disse utgjorde 5,9 pst. av arbeidsstyrken for bulgarere, og 4,9 pst. for rumenere. Blant polakker var ledigheten 7,7 pst. og blant litauere 5,9 pst. Bulgarske og rumenske statsborgere bruker familierelaterte ytelser i tilsvarende omfang som personer fra andre EU-land i Øst-Europa.

Den europeiske kommisjonen offentliggjorde 11. november 2011 en rapport om overgangsordningene, Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania. Ifølge rapporten har overgangsordningene sannsynligvis hatt liten betydning for mobiliteten av bulgarere og rumenere i EU. Bulgarske og rumenske migranter har i stor grad dekket et behov for arbeidskraft i mottakerlandene. Andelen sysselsatte blant bulgarere og rumenere bosatt i EU-15 er om lag som for hele befolkningen i yrkesaktiv alder i EU-15. Ifølge rapporten har innvandringen sannsynligvis bidratt til økt økonomisk vekst i mottakerlandene og i liten grad påvirket arbeidsledighet og lønnsnivå.

Etter 1. januar 2012 er det prinsipielt mulig med en ytterligere forlengelse av overgangsordningene i to år for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania ved å benytte den såkalte beskyttelses-klausulen etter EØS-utvidelsesavtalen. Bruk av

denne muligheten for forlengelse forutsetter at det konstateres eller er fare for alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet som følge av innvandringen fra disse to landene.

Den europeiske kommisjonen godkjente høsten 2011 en anmodning fra Spania om å nekte nye innvandrere fra Romania adgang til det spanske arbeidsmarkedet fram til utgangen av 2012. Dette skjer med henvisning til klausulen om alvorlige forstyrrelser i arbeidsmarkedet. Beslutningen begrunnes med høy ledighet blant rumenere i Spania og i det spanske arbeidsmarkedet generelt, og en stor vekst i arbeidssøkere fra Romania. Det er første gang at denne klausulen er i bruk.

I EU-25 har 9 land meldt til kommisjonen at de ønsker å opprettholde sine overgangsordninger etter 1. januar 2012: Belgia, Frankrike, Irland, Luxemburg, Malta, Nederland, Tyskland, UK og Østerrike. Dette er alle land som også overfor EU8 landene hadde overgangsordninger lenge. Landene må vise til alvorlige forstyrrelser i arbeidsmarkedet.

Danmark, Finland og Sverige har i dag ingen restriksjoner på adgang til sine nasjonale arbeidsmarkeder for personer fra Bulgaria og Romania.

Norge har ikke alvorlige forstyrrelser på arbeidsmarkedet som kan begrunne en særskilt forlengelse av overgangsordningene.

Departementet foreslår derfor at overgangsordningene avvikles og at lovhjemlene i utlendingsloven 1988 oppheves. Lovendringene vil bli fulgt opp med forskriftsendringer.

## **5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

Bortfall av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania innebærer en reduksjon av de administrative kostnadene, særlig for utlendingsforvaltningen. Reduksjonen er knyttet til at overgangsreglene er administrativt mer krevende å forvalte enn de alminnelige EØS-reglene. Prøving av vilkårene om heltidsarbeid og lønns- og arbeidsvilkår for å få oppholdstillatelse er for eksempel mer ressurskrevende enn å avklare om vilkårene for å registrere seg etter EØS-reglene er til stede.

## **6 Merknader til forslaget til lovendring**

---

Overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania er hjemlet i utlendingsloven

Lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania)

1988 kapittel 7, §§ 50, 51, 54, 55, 56 og 58 a. I henhold til forskrift 27. november 2009 nr. 1413 om videreføring av særreglene for Bulgaria og Romania, jf. utlendingsloven 1988 § 58 a gjelder bestemmelsene i utlendingsloven 1988 kapittel 2 bare for forhold som dekkes av § 58 a. Bestemmelsene har ingen funksjon ved opphevelse av § 58 a. Når overgangsordningene bortfaller, er det ikke lenger nødvendig å beholde bestemmelsene i utlendingsloven 1988 kapittel 2 og 7.

Lovendringsforslaget går ut på å oppheve utlendingsloven 1988 kapittel 2 og 7. Med dette oppheves utlendingsloven 1988 i sin helhet.

Arbeidsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania)

I

Lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania).

II

Loven trer i kraft straks.