

**DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT**

KOMM. OG REG. DEP

15 AUG 2005

04/3411-116

Ark. 531.1

Avd. INN/PRE/KAB

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
200500042-/LMW

Dato
12.08.2005

Høring - NOU 2004:20 Ny utlendingslov – forhold knyttet til utredningen og lovutkastet forøvrig

Vi viser til brev med vedlegg av 23.12.04 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi viser også til vårt brev av 05.04.05 som besvarte enkelte tiltak innen gjeldende lovverk.

Med dette brevet besvarer vi forhold knyttet til utredningen og lovutkastet for øvrig med opprinnelig frist 01.07.05 med utsatt frist til 19.08.05.

1. Problemstillinger knyttet til arbeidsmarkedsforhold:

Det vises til vedlagt høringssvar 20.05.05 fra Aetat Arbeidsdirektoratet. Arbeids- og sosialdepartementet slutter seg til direktoratets merknader til den foreslåtte § 19 nr 1 bokstav e, og vil be Kommunal- og regionaldepartementet vurdere å ikke videreføre meldeplikten. Departementet slutter seg også til direktoratets merknader til § 22 nr 2. Direktoratet tilkjennegir en tolkning av § 23. Med grunnlag i § 70 tredje ledd bokstav b, jf. § 65 første ledd bokstav a, legger departementet til grunn at dette er riktig forståelse av bestemmelsen. Departementet mener også at direktoratets merknader til § 33 første ledd bokstav a, når det gjelder forståelsen av "rimelig tid" er relevante og må tas i betraktning. Når det gjelder direktoratets merknader til § 37 nr. 2, vises til merknadene fra Arbeids- og sosialdepartementet i brev 05.04.05. Departementet slutter seg videre til direktoratets forståelse av den foreslåtte § 42.

Når det gjelder utvalgets forslag i § 33 første ledd bokstav a, "stillingen kan ikke besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra annet EØS-land", slutter departementet seg til dette. Departementet mener at kvoteordninger slik som i gjeldende rett, må videreføres. Aetat Arbeidsdirektoratet bekrefter i sin

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Einar Gerhardsens plass 3

Telefon
22 24 90 90
Org no.
983 887 457

Administrasjons- og
budsjettavdelingen
Telefaks
22 24 87 11

Saksbehandler
Liv Marit Westerheim
22 24 83 62

høringsuttalelse at erfaringene med dette er positive. Departementet ser at det også kan være aktuelt å benytte andre ordninger hvor det ikke gjøres en individuell arbeidskraftsvurdering. Departementet oppfatter forslaget slik at dette også er utvalgets intensjon og at forslaget i tilstrekkelig grad åpner opp for alternativer til en individuell arbeidskraftsvurdering.

2. Vedrørende arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet:

Det vises til overnevnte brev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 05.04.05 med merknader til første del av høringen av ny utlendingslov. Etter å ha gjennomgått øvrige deler av NOU 2004: 20 har vi følgende tilføyelser mht. forslag til videreføring av dagens bestemmelse om Arbeidstilsynets (AT) og Petroleumsstilsynets (Ptil) kontrolloppgaver på utlendingsfeltet:

Forslag til ny 37 nr. 1

Forslaget viderefører dagens bestemmelse om at AT og Ptil skal føre tilsyn med overholdelse av vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og stillingens omfang, jf. utlendingsloven §11a.

I forslaget er bestemmelsen plassert i kapittel 5, *Opphold for arbeidstakere, selvstendige næringsdrivende m.v. som ikke er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen (tredjelandborgere)*. Det følger imidlertid av nr. 5 i forslagets § 24, som gjelder rett til opphold for statsborgere i land som er omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, at bestemmelsen i § 37 nr. 1 gjelder tilsvarende for denne typen oppholdstillatelser. Som hovedregel vil det imidlertid ikke bli stilt spesielle krav til lønns- og arbeidsvilkår eller til stillingens omfang for oppholdstillatelser for EØS-borgere. Dagens overgangsregler for arbeidstakere fra de nye EØS-landene, hvor det stilles slike krav, videreføres ikke i forslaget.

Det vil dermed etter vårt syn være misvisende med en slik henvisning som foreslås i § 24 nr. 5. Dersom overgangsreglene videreføres i ny utlendingslov eller det på et senere tidspunkt gis nye overgangsregler med et tilsvarende innhold, kan tilsynenes ansvar eventuelt følge av overgangsreglene.

For øvrig viser vi til våre merknader i brevet av 05.04.05 til ny § 94 nr. 2 og til ny § 37 nr. 2.

3. Problemstillinger knyttet til trygderettslige forhold:

På dette området støtter Arbeids- og sosialdepartementet det fremlagte forslaget til ny utlendingslov. Dagens regler om utlendingers adgang til Norge er omfattende og fremstår som relativt kompliserte og vanskelig tilgjengelig, ikke minst på grunn av det omfattende forskriftsverket som er knyttet til utlendingsloven. Det foreliggende forslaget til ny utlendingslov vil etter Arbeids- og sosialdepartementets vurdering gi et tydeligere og mer konsistent regelverk, og således bidra til en enklere og mer hensiktsmessig regulering av utlendingsområdet.

Når det gjelder forholdet til trygdlovgevingen, vil vi spesielt understreke viktigheten av at tillatelsessystemet i utlendingsloven er klart og entydig.

Adgangen til en rekke ytelser/stønader fra folketrygden avhenger direkte av hvilken type tillatelse den enkelte har, og det er derfor av avgjørende betydning for trygdeadministrasjonen at det ikke hersker tvil om hva en gitt tillatelse innebærer blant annet med hensyn til varighet. Innføring av et forenklet system med kun én type tillatelse, oppholdstillatelse, synes derfor hensiktsmessig, forutsatt at det etableres klare avgrensinger mellom de ulike tillatelsene. Dette vil være av vesentlig betydning for vurderingen av blant annet retten til dekning av utgifter ved helsetjenester.

I tilknytning til § 48 i lovutkastet (*Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske returhindringer*), som er en videreføring § 17 sjette ledd i nåværende lov, vil Arbeids- og sosialdepartementet påpeke at en person som er i arbeid som arbeidstaker her i landet er pliktig medlem i folketrygden i medhold av folketrygdloven § 2-2. Dette gjelder uavhengig av oppholdsstatus, men det forutsettes at vedkommende har lovlig adgang til å ta arbeid. En person som faller inn under bestemmelsene i nevnte paragraf vil således kunne være pliktig medlem i folketrygden med ordinære trygderettigheter, selv om det foreligger et vedtak om endelig avslag på opphold.

Saken har også vært forelagt Rikstrygdeverket som i brev av 20.05.05 har avgitt merknader til forslaget. Rikstrygdeverkets uttalelse vedlegges i sin helhet.

4. Vedrørende andre velferdspolitiske problemstillinger:

Enkelte tiltak, som ble vurdert for gjennomføring i gjeldende lovverk er kommentert tidligere i brev av 05.04.05. På dette området tar vi ikke stilling til utvalgets forslag til løsninger eller lovtekst, men har følgende innspill til det videre arbeidet med utredningen:

Generelt

Gjeldende lovgivning på utlendingsfeltet er komplisert, fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Det bør være et mål med en ny lov å gjøre regelverket tydeligere og mer systematisk, slik at det også blir mer forutsigbart for både profesjonelle og private aktører.

Det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre de bindinger som ligger i folkerettslige forpliktelser. Dette er ryddig og klargjørende, og vil være et gode for den enkelte og i den politiske debatten.

Mange rettigheter, bl.a. på velferdsområdet, er knyttet til at en person er lovlig bosatt eller har lovlig midlertidig opphold i Norge. For forvaltningen av disse områdene vil det være en stor fordel med et regelverk som bidrar til at det på en enkel måte kan dokumenteres at en person har lovlig opphold, og som i størst mulig grad eliminerer

uklar status på dette området. Det vil også være en fordel for velferdsforvaltningen om fristen for utreise fremgår av vedtak som innebærer at en person skal forlate landet.

Familiegjenforening og familieetablering

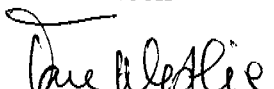
Regelverket bør ha et humanitært utgangspunkt hvor retten til familieliv tillegges stor vekt. Familiens grunnleggende rolle må tas hensyn til. Forebygging av tvangsekteskap er viktig, samtidig som man ikke må legge urimelige eller unødige hindre i veien for ektepar som ønsker å leve sammen. Ved vurdering av virkemidler for å hindre tvangsekteskap må også mulige uønskede konsekvenser av forsøk på omgåelse av og tilpasninger til regelverket trekkes inn.


Menneskehandel

Menneskehandel er et brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og lovgivningen bør utformes på en måte som gjør det mulig for myndighetene å oppdage og stanse slik virksomhet så effektivt som mulig. Her er innvandringslovgivningen ett av flere virkemidler. Samtidig viser erfaringer fra andre land at streng innvandringskontroll alene på langt nær er tilstrekkelig. Vel så viktig er det at ofre blir identifisert og gitt relevant bistand og effektiv beskyttelse.

Av betydning her vil blant annet være regulering og praktisering av reaksjonene ved brudd på utlendingsloven når overtredelsen er resultat av at personen er utsatt for menneskehandel. Reell beskyttelse av offeret, og i enkelte tilfeller av offerets familie, i forbindelse med anmeldelse av menneskehandlere og ev. påfølgende rettssak er av vesentlig betydning for effektiv bekjempelse av handel med mennesker. Norsk utlendingslovgivning bør ta hensyn til at slik beskyttelse ikke alltid kan gis i offerets hjemland.

Med hilsen


Tone Westlie (e.f.)
avdelingsdirektør


Liv Marit Westerheim
Rådgiver

Vedlegg: Brev fra Rikstrykdeverket (datert 20.05.05).
Brev fra Aetat Arbeidsdirektoratet (datert 20.05.05).

- Rikstrygdeverket
- Familie- og pensjonsdivisjonen

VEDLEGG

04/3411-116

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

| | |
|---------------------------------|------------------|
| Arbeids- og sosialdepartementet | |
| Saksnr.: 05/00042 | Dok.nr.: 1 |
| Arkivkode: 008.2 | Dato: 23/5-05 |
| Avd.: 135 | Sakstett: |
| U.off.: | Trygdeetaten |



Vår dato: 20.05.2005
Vår ref: 2005/00806
Deres dato: 08.02.2005
Deres ref: 200500042-/SIF

Saksbehandler: Maria B. Beitmann
Direktenummer: 22927136

Høring - NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Rikstrygdeverket viser til departementets oversendelse av høringsbrev fra Kommunal – og regionaldepartementet vedrørende NOU 2004:20 – Ny utlendingslov.

Korttidsopphold ut over tre måneder – lovutkastet § 23 (kapittel 3)

Utvalget har foreslått en ny lovbestemmelse som gir adgang for utlendingsmyndighetene til å innvilge kortvarig oppholdstillatelse ut over tre måneder og inntil ni måneder i de tilfeller hvor forholdet etter sin art faller utenfor lovens øvrige regler, og hvor innvandringsregulerende hensyn ikke taler mot at kortvarig opphold gis.

Innvilget korttidsopphold under 12 måneder etter lovutkastets forslag § 23, som ikke medfører en rett til å arbeide her, gir ikke medlemskap i folketrygden. For å bli medlem som bosatt så må oppholdet være ment å vare eller ha vart i minst 12 måneder, jfr. folketrygdloven § 2-1. Denne gruppen vil dermed ikke ha rett til stønader etter folketrygdloven. Trygdeetaten vil kunne få forespørsler fra for eksempel sykehus med spørsmål om hvorvidt en person med korttidsopphold har rett til å få helsetjenester dekket av folketrygden. Trygdeetaten må kjenne til vedkommendes oppholdsstatus og lengden på innvilget opphold for å kunne ta stilling til dette.

Utvidet bruk av flyktningstatus – lovutkastet kapittel 6 Beskyttelse

Det er foreslått endringer med hensyn til flyktningbegrepet. En større andel av dem som får opphold av humanitære grunner etter gjeldende lov, foreslås anerkjent som flyktninger. Forslaget medfører ikke at flere beskyttelsestrengende vil få oppholdstillatelse i Norge, men medfører en endret status.

Postadresse:
Rikstrygdeverket
Familie- og pensjonsdivisjonen
Postboks 5200 Nydalen
0426 OSLO

Internettadr:
www.trygdeetaten.no
E-postadresse:
rv@trygdeetaten.no

Kontoradresse:
Sannergata 2
OSLO

Telefon:
22 92 70 00
Telefontid:
08.00 - 15.45
Åpningstid:
08.00 - 15.45

Telefaks:
22 92 70 70

Gironr:

Foretaksnr:
NO 974 760 924 MVA

Som også utvalget påpeker vil det å få innvilget flyktningstatus få konsekvenser i forhold til trygderettigheter. Den som har status som flyktning etter folketrygdloven § 1-7 har særrettigheter etter folketrygdloven.

Ved å gi alle dem som har rett til beskyttelse etter Norges internasjonale forpliktelser flyktningstatus, sikrer man i større grad lik behandling i forhold til rett til stønad etter folketrygdloven. Det kan tidligere ha oppstått urimelige forskjeller, da status i enkelte tilfeller har vært avgjørende for rett til stønad som for eksempel uførepensjon. Det vises til folketrygdloven § 12-2 1. og 2. ledd om forutgående medlemskap hvor vilkåret om tre års medlemskap de siste tre årene fram til uføretidspunktet ikke gjelder for flyktninger. Lovforslaget kan dermed medføre at flere har rett til uførepensjon.

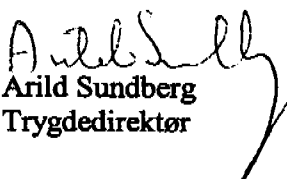
Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske returhindringer – lovutkastet § 48 (kapittel 7)


Regelen i utlendingsloven § 17 6. ledd hvor det er fastsatt at en midlertidig arbeidstillatelse kan gis også etter endelig avslag på en søknad om asyl, fordi vedkommende ikke kan returneres til hjemlandet, foreslås videreført i lovutkastet § 48.

Trygderettigheter for personer som søker asyl er regulert i forskrift av 1. mai 1997 nr. 315 om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer. Trygdedekningen opphører fra den datoen vedkommende asylsøker har fått endelig vedtak om avslag på søknaden om asyl. De som likevel oppholder seg i landet etter denne datoen, gis kun dekning for akutt medisinsk behandling.

Personer derimot som har fått en midlertidig tillatelse til å arbeide og som faktisk arbeider i Norge, blir pliktige medlemmer i folketrygden som arbeidstakere med fulle trygderettigheter, etter regelen om pliktig medlemskap i folketrygdloven § 2-2.

Med hilsen


Arild Sundberg
Trygdedirektør


Martin Andresen
Fung. divisjonsdirektør

VEDLEGG

04/3411-116

| | |
|---------------------------------|------------------|
| Arbeids- og sosialdepartementet | |
| Saksnr.: 200500042 | Dok.nr.: -19 |
| Arkivkode: 008-2 KRO | Dato: 200505 |
| Avd.: ARBA-FIS | Saksbeh.: AJB |
| U.off.: | |



Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Aetat Arbeidsdirektoratet

C.J. Hambros pl. 2 A1
Postboks 8127 Dep.
0032 Oslo

tel. 23 35 24 00
faks. 23 35 27 50

Deres ref.:
20050042-/AJB

Vår ref.: (Bes oppgitt ved svar)
200500027-4/008/EB

Dato:
20. mai 2005

Merknader til høring - NOU2004:20 Ny utlendingslov

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets brev av 12. januar 2005 vedrørende høring på ny utlendingslov NOU 2004:20.

Aetat Arbeidsdirektoratet har gjennomgått forslaget til ny utlendingslov og vil her komme med merknader til enkelte av bestemmelsene. Vi har også valgt å gi en beskrivelse av den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet over litt lengere sikt, se del I.

Merknadene til de enkelte bestemmelser følger i del II. Innledningsvis vil vi her spesielt gjøre oppmerksom på våre merknad til lovutkastet

- **§ 33 første ledd bokstav a – "stillingen kan ikke besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra annet EØS-land"**

som etter Arbeidsdirektoratet sin oppfatning vil kunne medføre en ikke ubetydelig økt saksmengde for Aetat, og i tillegg kan være problematisk i et NAV perspektiv.

Del I

Behovet for arbeidskraft i fremtiden

Med de store demografiske utfordringene Norge står overfor kan Innvandring på kort sikt være et supplement til høy utnyttelse av innenlandske arbeidskraftsressurser. I 1990-årene var den gjennomsnittlige nettoinnflyttingen på 9.600 personer, mens tilsvarende tall i 1980-årene var 5.900 personer. Fra 2000 til 2004 var gjennomsnittlig årlig nettoinnvandring på 11.900 personer¹.

Yrkesdeltakelsen endrer seg

Det har vært en sterk vekst i yrkesdeltakelsen de siste 30- årene, noe som i stor grad skyldes kvinnes inntog på arbeidsmarkedet. Vi anslår at om lag 25 prosent av veksten i arbeidsstyrken i siste 20-årsperiode skyldes økt yrkesdeltakelse. Øvrige 75 prosent skyldes økning i befolkningen i yrkesaktiv alder. Mye av potensialet for økning i kvinners yrkesdeltakelse er nå realisert. Fortsatt er kvinners yrkesdeltakelse i de eldste

¹ Alle tall i dette notatet er hentet fra SSB

aldersgruppene betydelig lavere enn blant menn. Etter hvert som kvinner med sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet kommer opp i denne alderen, vil yrkesdeltakelsen for eldre kvinner kunne øke merkbart. Også blant de noe yngre kvinnene kan det fortsatt være et visst potensial for økte yrkesfrekvenser. På den annen side har det lenge vært en nedadgående trend i yrkesdeltakelsen til eldre menn. Dersom denne trenden fortsetter, vil dette virke dempende på den økningen i arbeidsstyrken som økt yrkesdeltakelse blant kvinner frembringer. Utviklingen i gjennomsnittlig pensjonsalder bl.a. som følge av endringer i ordinær pensjonsalder og endrede muligheter til å benytte ulike førtidspensjoneringsordninger vil kunne påvirke yrkesdeltakelsen blant eldre.

I forhold til de ovennevnte faktorene ventes betydelig svakere vekst i arbeidsstyrken enn det vi har hatt de siste 20 årene i årene framover. Dette skyldes lavere vekst i antall personer i yrkesaktiv alder. Samtidig vil økningen i yrkesdeltakelsen bli mindre enn tidligere.

Samtidig må det påpekes at det er rundt 700 000 personer (2004) i yrkesaktiv alder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet og mottar ytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, ledighet eller sosiale problemer. Her finnes det en betydelig arbeidskraftreserve, og det er en høyt prioritert målsetning fra myndighetenes side å mobilisere denne. Et virkemiddel er etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) som skal bidra til at en betydelig andel av den nevnte gruppen skal kunne delta aktivt i arbeidslivet isteden for å gå på passive stønader. Dersom man lykkes med denne målsetningen vil dette bidra til at yrkesdeltakelsen isolert sett øker.

Aldrende befolkning

Yrkesdeltakelsen er høyest i alderen 30-49 år. Utviklingen i arbeidsstyrken er derfor i betydelig grad avhengig av hvor mange personer som befinner seg i denne aldersgruppen på et hvert tidspunkt. Befolkningen som helhet vil bli stadig eldre. Mens gjennomsnittsalderen i 2002 var om lag 39 år, vil gjennomsnittsalderen ha økt til nærmere 43 år i 2030². Dette sier blant annet noe om utviklingen i behovet for offentlige tjenester.

Forholdstallet mellom personer i arbeidsstyrken og pensjonister forventes å synke. Forsørgelsesbyrden på de yrkesaktive vil dermed øke betydelig. Selv med en meget stor økning i det årlige innvandringsoverskuddet vil forholdstallet mellom antall yrkesaktive og antall pensjonister falle sterkt. Også andre personer som ikke er yrkesaktive, for eksempel barn, har behov for varer og tjenester. Vi må derfor også se på utviklingen i arbeidsstyrken i forhold til hele befolkningen.

Av de ikke-yrkesaktive er det dem over 60 år som vil legge beslag på den største andelen av samfunnets ressurser gjennom stadig større opptjente pensjonsrettigheter og bruk av helsetjenester. Imidlertid legger også andre deler av den ikke-yrkesaktive befolkning beslag på samfunnets ressurser. Dette gjelder blant annet skoleelever og studenter. Som følge av at gjennomsnittsalderen i befolkningen øker, kan det også tenkes at behov for arbeidskraft bidrar til at den gjennomsnittlige pensjonsalderen vil øke utover 60 år. Dette vil i tilfellet gi en mer moderat utvikling i forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister.

Svært mange innvandrere er i fruktbar alder. Dette innebærer at økningen i befolkningen på noe sikt blir høyere enn det den årlige nettoinnvandringen i seg selv skulle tilsi.

² I dette notatet er alle beregninger basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger og ulike forutsetninger om innvandring. Utgangspunktet er det såkalte middelalternativet med 13.000 personer i årlig nettoinnvandring. For utdyping av forutsetningene som ligger bak befolkningsframskrivningene viser vi til Statistisk sentralbyrå.

Innvandring vil gi høyere vekst i arbeidsstyrken. Det må imidlertid tas hensyn til at yrkesdeltakelsen blant innvandrere generelt sett er lavere enn blant nordmenn. Ikke-vestlige innvandrere har langt lavere yrkesdeltakelse blant kvinner enn det som er tilfellet blant nordmenn. På den annen side kan større grad av arbeidsmotivert innvandring blant personer i aldersgrupper med sterk tilknytning til arbeidsmarkedet trekke yrkesdeltakelsen oppover. En konsekvens av dette kan da bli at yrkesdeltakelsen blant en del innvandrere blir høyere enn blant nordmenn.

Mange av de yngste pensjonistene er ved god helse og har lite behov for pleie- og omsorgstjenester. Utviklingen i antall personer over 80 år har langt større betydning for dette behovet. I følge SSB er det først etter år 2020 at veksten i antall personer over 80 år vil bli kraftig, da vil også økningen i behovet for pleie- og omsorgstjenester bli særlig stort.

Konjunktursituasjonen og yrkesdeltakelse

Det har i siste 20-årsperiode vært betydelige svingninger i utviklingen i arbeidsstyrken og yrkesdeltakelsen, noe som viser at nivået på disse størrelsene også påvirkes av konjunkturer. I en nedgangskonjunktur vil mange personer trekke seg ut av arbeidslivet da mulighetene for å få jobb ansees som små. Noen støtes også varig ut av arbeidslivet, og går over på attføring, førtidspensjon eller uføretrygd. I en oppgangskonjunktur vil på samme måte flere personer anse det som realistisk å finne en jobb og derfor tilby arbeidskraft. Blant de yngste vil yrkesdeltakelsen særlig kunne avhenge av konjunkturer og utdanningskapasiteten ved høyskoler og universiteter.

De siste 4 årene har det vært betydelig økning i arbeidsledigheten. Økningen i ledigheten skyldes i hovedsak svake konjunkturer på arbeidsmarkedet. I årene som kommer vil Norge og flere andre vestlige land få en betydelig økning i befolkningen i de eldste aldersgruppene. For å dekke behovet for arbeidskraft vil det i økende grad kunne bli behov for å rekruttere arbeidskraft fra andre deler av verden. Befolkningsendringer vil ha stor betydning for utviklingen i arbeidsstyrken.

En økning av gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken, kombinert med lav tilgang på unge arbeidstakere med oppdatert kompetanse, vil stille større krav til omstillingsevnen blant arbeidstakerne. De demografiske endringene kan derfor i seg selv øke kravene til livslang læring og økte krav til omstillinger og oppdatering av kunnskap blant de som deltar i yrkeslivet. I tillegg til endringer i befolkningssammensetningen skyldes dette også institusjonelle og atferdsmessige endringer som økt tilbøyelighet til å ta et lengre utdanningsløp før man starter i yrkeslivet. Fremtidige endringer i institusjonelle forhold og atferd vil derfor kunne gi en annen sammensetning av arbeidsstyrken i fremtiden. Arbeidsinnvandring vil i noen grad kunne avhjelpe behovet for arbeidskraft i tiden fremover.

Del II – merknader til de enkelte bestemmelser

§ 19 nr 1 bokstav e –meldeplikt til politiet om utlendinger som søker eller får arbeid.

Med hjemmel i gjeldende utlendingsforskrift § 154 jf. utlendingsloven § 45 første ledd bokstav e, er Aetat pålagt å gi melding til politiet om utlendinger, med unntak av nordiske statsborgere som søker eller får arbeid. Meldingen skal gis til politiet i det distrikt der utlendingen har sitt faste opphold den dag vedkommende søkte om eller fikk arbeid.

I lovutkastet § 19 nr 1 bokstav e, er meldeplikten utvidet til å omfatte alle som driver arbeidsformidling, og er således en naturlig konsekvens av de siste års gradvise liberaliseringen av private aktørers mulighet til å drive arbeidsformidling. Aetat

Arbeidsdirektoratet vil imidlertid med bakgrunn i de erfaringer vi har med den gjeldende bestemmelse, påpeke enkelte forhold som bør vurderes, før man viderefører hovedtrekkene i det materielle innholdet.

Med unntak av nordiske statsborgere, omfatter bestemmelsen en rekke ulike kategorier utenlandske statsborgere som av ulike årsaker oppholder seg i Norge. Det kan f.eks. være: EØS-borgere, personer med bosettingstillatelse, asylsøker med midlertidig arbeidstillatelse og personer med såkalt "jobbsøkervisum" som på helt legalt grunnlag kan søke og ta arbeid. Aetat yter alle disse gruppene service i ulik grad ifm jobbsøking. I praksis har det imidlertid vist seg at meldeplikten ikke er enkel å gjennomføre, både fordi det er uklart hva som ligger i begrepet "søker arbeid", at det dreier seg om et betydelig antall personer, at man har mangelfulle opplysninger om hvem som konkret får arbeid og spesielt hvilke arbeidsgivere som ansetter hvilke personer. Dette medfører at kvaliteten på de meldinger som oversendes til politiet blir svært variabel og mangelfull, tatt i betraktning at den praktiske gjennomføringen skjer med utgangspunkt i manuelle rutiner knyttet til det enkelte politidistrikt.

Formålet med bestemmelsen er ikke nærmere begrunnet i motivene til den nye loven. Hensikten og hva man eventuelt skal benytte opplysningene til synes derfor å være uklare. Meldeplikten i seg selv gir negative signaler om kontroll overfor grupper som har rett til å søke arbeid, og som det av mange grunner er ønskelig skal ta arbeid i Norge og være en deltaker i det ordinære arbeidsliv. I tillegg vil en streng overholdelse av meldeplikten både være ressurskrevende og gi en ikke ubetydelig informasjonsflyt, hvor mye taler for at det vil bli overført "overskuddsinformasjon" som ikke blir benyttet av politiet.

I en enkel rundspørring som ble gjort av Arbeidsdirektoratet til våre lokalkontorer i 2004 vedr. denne bestemmelsen, viste at praktiseringen i forståelse med det lokale politidistrikt ble gjennomført svært forskjellig og at det enkelte steder også var gitt signaler fra politiet om at man ikke ønsket disse meldingene.

Aetat Arbeidsdirektoratet mener med bakgrunn i de erfaringer som etaten har med den eksisterende bestemmelse at den ikke bør videreføres i sin nåværende form. Vår oppfatning er at tiden har løpt litt i fra denne bestemmelsen. Bestemmelsen bør gjøres fleksibel i størst mulig grad, slik at den kan tilfredsstille ulike typer av informasjonsbehov over tid. Det bør heller utformes en bestemmelse som tar utgangspunkt i et formål som legger grunnlag for Informasjonsutveksling mellom aktuelle instanser i utlendingsforvaltningen og samarbeidspartnere. Alt avhengig av den aktuelle situasjon, kan det så utformes forskrift som gir nærmere detaljer om Informasjonsutvekslingen. Da vil man ha mulighet til å gi nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger som kan og bør overføres, hvem som skal være avgiver og mottaker. I tillegg vil man ha mulighet til å ta hensyn til muligheten for overføring av elektroniske data, og en vurdering av om disse opplysningene kan innhentes mer hensiktsmessig fra andre kilder.

§ 22 nr 2 – unntak fra kravet til oppholdstillatelse for spesielle kategorier arbeidstakere ifm kortvarig arbeid

Merknadene fra Aetat Arbeidsdirektoratet til denne bestemmelsen er begrunnet både i lovtekniske/språklige hensyn og det materielle innhold. Det fremgår av motivene, kap 16 i merknadene til de enkelte bestemmelsene at "Ingen av de unntak fra kravet om oppholdstillatelse som er fastsatt i forskriften i dag, favner videre enn at de vil kunne opprettholdes" og at hensikten med den valgte formulering er "å klargjøre hvilke kategorier det dreier seg om og på den måten gjøre lovteksten mer opplysende."

Aetat Arbeidsdirektoratet er enig i at dagens hjemmel i utlendingsloven § 6 tredje ledd andre setning er lite opplysende, men synes ikke at de intensjoner som gjøres gjeldende

i motivene fullt ut kommer til uttrykk så tydelig i forslaget som man kunne ønske. Med hjemmel i § 6 tredje ledd andre setning er det i dag utlendingsforskriften § 8 som er hovedbestemmelsen for den gruppen som det her dreier seg om. Det vil derfor være hensiktsmessig å se om forslaget til ny bestemmelse korresponderer med denne. Slik vi forstår lovutkastet § 22 nr 2, er unntaksbestemmelsen knyttet til de grunnlag/hensikter for oppholdet som er nevnt spesifikt i bestemmelsen.

Med dette som utgangspunkt kan vi ikke se at lovutkastet i tilstrekkelig grad korresponderer med de gjeldende unntaksbestemmelser og at lovutkastet dermed ikke hjemler den eksisterende unntaksbestemmelse i utlendingsforskriften. Som eksempel stiller vi spørsmål ved hvor unntak fra kravet om oppholdstillatelse for tekniske eksperter er hjemlet i forslaget til ny bestemmelse. Med bakgrunn i at dette synes uklart foreslår vi at ordlyden gjennomgås på nytt og eventuelt justeres slik at den blir lettere tilgjengelig for brukerne og sikrer at det materielle innhold som følger av utlendingsforskriften § 8 fullt ut ivaretas.

§ 23 – korttidsopphold i inntil 9 mnd for forhold som ikke omfattes av lovens øvrige regler og innvandringsregulerende hensyn ikke taler imot.

Aetat Arbeidsdirektoratet har med bakgrunn i forslag om ny bestemmelse om korttidsopphold, jf lovutkastet § 23, vurdert om denne gruppen vil være aktuell for Aetats tjenestetilbud.

Aetat Arbeidsdirektoratet har med bakgrunn i lovutkastet §22 nr. 1 vurdert det slik at personer som innvilges korttidsopphold ikke vil ha rett til å ta arbeid. Dette medfører at de ikke vil ha rett til å stå registrert som arbeidssøkere og dermed heller ikke være aktuelle for de fleste av de tjenester som Aetat tilbyr, herunder avskåret fra retten til ytelser etter folketrygdloven kap. 4(dagpenger) og kap. 11(attføringsytelser).

Dersom andre tolkninger av denne gruppens rettigheter til å ta arbeid ikke blir fremlagt, vil vår forståelse som nevnt ovenfor bli lagt til grunn fra Aetat ved senere praktisering av bestemmelsen.

§ 33 første ledd bokstav a – "stillingen kan ikke besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra annet EØS-land"

Det fremgår av punkt 7.6.5 i motivene at utvalget har tatt utgangspunkt i et generelt ønske om en behovsstyrt og regulert arbeidsinnvandring, samt at behovet for arbeidskraft vil variere over tid både med hensyn til art og omfang. Aetat Arbeidsdirektoratet er enig i denne vurderingen og henviser for øvrig til del I hvor utviklingen på arbeidsmarkedet er nærmere beskrevet.

Bestemmelsen i lovutkastet § 33 er lovteknisk utformet slik at en arbeidsmarkedsmessig behovsprøving i hovedregel skal skje ved hver enkelt søknad om arbeidstillatelse. Dette understrekes også under punkt 7.6.6 i motivene.

Dette er en modell som bygger på et mikroperspektiv, knyttet til konkrete vurderinger (en til en) dvs trenger arbeidsgiver denne arbeidskraften og hvor er den tilgjengelig. Med utgangspunkt i et generelt ønske om økt arbeidsinnvandring på sikt, arbeidsgiveres behov for kompetanse uavhengig av nasjonal tilhørighet og erkjennelsen av økt bevegelighet av arbeidskraft over landegrensene globalt, må det forventes et økende antall utenlandske arbeidstakere i årene som kommer. Totalt sett medfører en tilnærming knyttet til et mikroperspektiv både vurderinger og kontrollaspekt, som kan være vanskelige å håndtere.

Dagens bestemmelser i utlendingsloven og forskriften, knytter den arbeidsmarkedsmessige behovsprøvingen til bestemte kategorier arbeidskraft, typisk personer med fagkompetanse såkalte "spesialister". Selv om lovutkastet § 33 andre ledd bokstav c og § 34 gir forskriftshjemmel for unntak fra hovedregelen, vil forslaget være en betydelig endring i vilkårene for å få arbeidstillatelse for en rekke yrkesgrupper. Det må videre antas at denne endringen vil medføre en ikke ubetydelig saksmengde for Aetat.

Hovedregelen i lovutkastet vil i praksis bety at alle søknader om arbeidstillatelse skal oversendes fra Utlendingsdirektoratet til Aetat for en vurdering av om det finnes innenlandsk arbeidskraft som kan være aktuell for stillingen. Dette gjøres i dag på den måte at saksbehandler legger ut stillingen i stillingsdatabasen på Aetat.no. For at eventuelle søkere skal mulighet for å vise interesse for stillingen, sende søknad etc, har Aetat fastsatt en rutine som forutsetter at stillingen skal være tilgjengelig på Aetat.no i 14 dager, før det kan fastslås om det finnes innenlandsk arbeidskraft som kan være aktuell.

Av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen fremgår det at medlemslandene skal "undersøke alle muligheter" for å kunne gi medlemslandenes statsborgere fortrinnsrett (i forhold til tredjeland) ved tilsetning av ledige stillinger. Søk etter slik arbeidskraft skal ivaretas av Aetat. Ved søknad om arbeidstillatelse må Aetat derfor sørge for at disse jobbene registreres som ledige på EURES-nettet. Det anses i likhet med forsøket på å skaffe innenlandsk arbeidskraft, som tilstrekkelig at stillingen er tilgjengelig i 14 dager i EURES-nettet før søknaden kan ferdigbehandles.

Etter Arbeidsdirektoratets oppfatning er det flere forhold som kan tilsi at en slik individuell tilnærming og løsning ikke er den mest hensiktsmessige. Det er en kjensgjerning at intensjonen om høy mobilitet av arbeidskraften innenfor EØS-området, ikke er tilfelle i det virkelige liv. Erfaringene med å lyse ut stillinger innenfor EØS-området slik som beskrevet ovenfor, er at dette gir minimal effekt i form av tilgang på arbeidskraft.

Arbeidsgivere har behov for (rask og enkel tilgang på) arbeidskraft som man er relativt sikre på vil "fungere godt i forhold til arbeidsoppgavene". Selv om en ledig stilling lyses ut i hele EØS-området, og arbeidsgiver kontaktes av interesserte søkere, er det ikke uten videre sikkert at disse søkerne oppfyller arbeidsgivers behov/krav. Det vil ofte være nødvendig for arbeidsgivere å få gjort en grundig avklaring/vurdering av den enkelte arbeidssøker før vedkommende ansettes. Det kan synes upraktisk å legge opp til prosedyrer som kanskje medfører at arbeidssøkere i unødvendig grad må reise fra sitt hjemland til Norge for et ansettelsesintervju, når utfallet er svært usikkert for den enkelte. En slik formell rekrutteringsprosedyre blir spesielt i overkant omstendelig når det dreier seg om midlertidig arbeid av relativt kort varighet, f.eks. sesongarbeid. Også for arbeidsgivere som benytter sesongarbeidere er det nødvendig å få gjort en reell avklaring/vurdering av den enkelte arbeidstaker før vedkommende ansettes.

Manglende forutberegnelighet mht utfallet av søknaden vil også oppleves som negativt for arbeidssøker. Det er ingen heldig situasjon dersom arbeidsgiver først må gi arbeidssøker et arbeidstilbud uten at man vet om det vil bli gitt arbeidstillatelse. I den grad saksbehandlingen gjør ansettelsestidspunktet/tiltredelsesidspunktet usikkert, kan det vanskeliggjøre arbeidsgivers planlegging av driften i virksomheten. I ytterste konsekvens risikerer man at arbeidsgiver ikke får dekket sitt rekrutteringsbehov i tide. Utenlandske arbeidssøkere har også behov for raskest mulig avklaring mht ev. ny jobb. Disse vil ofte trenge tid til å forberede seg før vedkommende tar arbeid i et nytt land (flytting-skaffe bolig, oppsigelsesfrist ifm tidligere jobb, familiesituasjon og andre private forhold). Uansett er det rimelig at en utenlandsk arbeidssøker som mottar et arbeidstilbud fra en norsk arbeidsgiver bør kunne innrette seg etter dette.

Noen slike problemer kan til en viss grad avhjelpes dersom det foreligger mulighet for å innhente forhåndsuttalelse mht den arbeidsmarkedsmessige behovsvurdering. Slik forhåndsuttalelse forutsetter imidlertid også at det først gjøres en individuell arbeidsmarkedsprøving med den tids- og ressursbruk dette medfører.

Behandlingsgebyr som p.t. kr. 800, og som må betales ved innlevering av søknad om arbeidstillatelse, vil for mange tredjelandsborgere være en betydelig sum. Dette gebyret vil kunne fremstå som urimelig i de tilfeller søknaden avslås med den begrunnelse at den forespillede stillingen kan dekkes vha av EØS-arbeidskraft. Dersom vi samtidig forutsetter at det vil være gebyrfritt (for arbeidsgiver) å be om forhåndsuttalelse fra Aetat kan det medføre at blir relativt lav terskel for arbeidsgivere til å be om dette, slik at Aetat må vurdere uforholdsmessig mange henvendelser.

Ulempene ved en slik tilnærming som lovutkastet legger opp til kan oppsummeres slik:

- EØS-samarbeidet forutsetter en prøving av arbeidsmarkedet i hele EØS-området
- Saksbehandlingen blir mer ressurskrevende, både for Aetat og ev. Utlendingsdirektoratet.
- Rekrutteringsprosessen blir mer tid- og ressurskrevende for arbeidsgiver.
- Manglende forutberegnelighet mht utfallet av søknaden oppleves som negativt både av arbeidsgiver og arbeidssøker.
- Forutsetter aktiv bruk unntaksbestemmelser for eventuelt å kunne redusere saksmengde og ressursbruk, jf lovutkastet § 33 nr 2
- Lite forenlig med de nye oppgavene for den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV), se eget avsnitt nedenfor.

Etter Aetat Arbeidsdirektoratet sin oppfatning er det en annen innfallsvinkel som heller bør benyttes ifm reguleringen av arbeidsinnvandringen, og som bygger på et brutto prinsipp. Den kjennetegnes ved at det fastsettes maksimale forhåndstall for hvor mange arbeidstillatelser som kan innvilges for en yrkesgruppe el. innenfor en tidsperiode. Typisk at det fastsettes en kvote, ramme el.

Ut fra Aetat Arbeidsdirektoratet sitt ståsted er det ønskelig at de fleste arbeidstillatelsene som (kan) innvilges, ikke knyttes til et generelt krav om en individuell prøving av arbeidsmarked i den enkelte sak. Vi har nå i en rekke år gjort erfaringer med forenklet saksbehandlingsrutiner for sesongarbeidskraft i landbruks- og skogbruksnæringen. I 2002 ble det også etablert en kvoteordning for personer med fagkompetanse. Erfaringen så langt synes å være positive, ved å dekke et behov for arbeidskraft uten at fortrenningseffekten ovenfor innenlandsk/EØS arbeidskraft har vært nevneverdig.

Aetat Arbeidsdirektoratet vil derfor foreslå at man bygger videre på disse erfaringene, og nedfeller i lov og forskrift regler som positivt bygger på en modell det kvoteordningen er hovedprinsippet. Vi tenker oss en regel bestående av tre komponenter, ikke ulik någjeldende bestemmelse i utlendingsforskrift § 3 andre ledd bokstav a nr 1.

Bestemmelsen må:

- gi hjemmel til å fastsette kvoter generelt eller spesielt knyttet til næringer, sesongregulert virksomhet, utdanningsnivåer. Til slike kvoter bør det være mulighet til å gjøre begrensninger knyttet til geografiske områder etc hvor det ut fra en arbeidsmarkedsmessig vurdering ikke er ønskelig med tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft.
- åpne for en tilleggsmulighet for enkelte definerte yrkesgrupper som faller utenfor kvoteordningen, men hvor det av ulike grunner kan være aktuelt med en begrenset bruk av utenlandsk arbeidskraft. Vilkårene for arbeidstillatelse etter denne bestemmelsen må knyttes til en individuell vurdering av arbeidsmarkedet, jf lovutkastet § 33 første ledd bokstav a. Omfanget av denne gruppen bør forsøkes å reduseres til et minimum.

De yrkesgrupper etc som det ikke er ønskelig å gi plass på det innenlandske arbeidsmarkedet, vil bli negativt definert gjennom de to komponentene ovenfor og trenger i utgangspunktet ingen nærmere beskrivelse.

Aetat Arbeidsdirektoratet mener at en slik modell vil gi den mest effektive og minst ressurskrevende saksbehandling, samtidig som krav til å kunne regulere arbeidsinnvandringen i takt med utviklingen på arbeidsmarkedet vil bli ivaretatt.

NAV-perspektivet

En ny arbeids- og velferdsetat er under forberedelse. For å kunne fungere etter intensjonen kan det være hensiktsmessig at den nye etatens oppgavespenn ikke blir altfor stort. Dersom Aetat og senere NAV-etaten fortsatt skal ha saksbehandlingsoppgaver ifm søknader om arbeidstillatelser er det ønskelig at denne saksbehandlingen blir så effektiv som mulig. Spesielt må det unngås at de aktuelle bestemmelser i en ny utlendingslov utformes på en måte som medfører at Aetats saksbehandling ifm arbeidstillatelser blir mer ressurskrevende enn i dag.

§ 33 første ledd bokstav a – "Innen rimelig tid"

I lovtkastet § 33 første ledd bokstav a er det tatt inn et vilkår som er nytt i forhold til dagens lovgivning; "Stillingen kan ikke besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra annet EØS-land innen rimelig tid". Selv om dette vilkåret kan synes fornuftig, eller nærmest selvfølgelig, kan det likevel være betenkelig å ta det inn i lovteksten. Nedenfor skisserer vi enkelte problemstillinger som kan knyttes til dette vilkåret.

En problemstilling som vi antar vil bli aktuell er om arbeidsgiver, arbeidssøker eller Aetat skal kunne påberope seg vilkåret "innen rimelig tid"

Hva blir i så fall konsekvensen dersom arbeidsgiver kan påvise at det haster med å få besatt en ledig stilling? Kan arbeidsgiver eller arbeidssøker da med henvisning til loven kreve saken behandlet etter en "hasteprosedyre" med enklere arbeidsmarkedsprøving enn i "normaltilfellet"? Eller skal man kunne avvise arbeidsgiver med å hevde at vedkommende burde vært ute "i god tid"?

Kan vurderingen av hva som er rimelig tid i lovens forstand variere ettersom det gjelder en fast/langvarig stilling eller en kortvarig/midlertidig stilling? Er det i så fall særlig logisk?

Hva bør konsekvensen bli dersom arbeidssøker eller arbeidsgiver hevder at saksbehandlingstiden generelt tar "urimelig lang tid"?

Problemstillingene ovenfor indikerer at betegnelsen "innen rimelig tid" gir rom for ulike tolkningsalternativer og at det er ønskelig at dette klargjøres før bestemmelsen settes ut i live.

§ 37 nr. 2 – sanksjonsbestemmelse som gir mulighet for å benytte karantene ovenfor useriøse arbeidsgivere, slik at de ikke har anledning til å ansette arbeidstakere fra tredjeland.

I forbindelse med de prioriterte forslagene knyttet til gjeldende regelverk som var på høring tidligere i vinter, ga Aetats støtte til forslaget om sanksjonsbestemmelse jf vår ekspedisjon av 21. februar 2005.

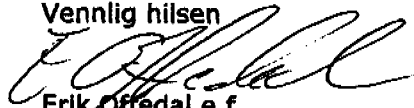
I denne høringsrunden vil vi knytte noen merknader til forslaget til §37 første ledd, som omhandler utøvelsen av kontrollansvaret. Fra 1. oktober 2004 ble Arbeidstilsynet pålagt et spesielt kontrollansvar for å tilse at kravene til lønns- og arbeidsvilkår ble oppfylt ifm gitte oppholds- og arbeidstillatelser. Dette kontrollansvaret ble iverksatt for hindre sosial dumping, noe som var blitt ytterligere aktualisert gjennom utvidelsen av EU/EØS. I lovutkastet §37 første ledd er et slikt tilsynsansvar plassert i kap. 5 som kun omfatter arbeidstakere mm som ikke er omfattet av EU/EØS-avtalen. Vi stiller spørsmål ved om dette er en tilsiktet plassering, eller om virkeområde for Arbeidstilsynets kontrollansvar skal begrenset ift dagens praksis.

§ 42 – anledning for departementet til å stille søknad om asyl i bero i inntil seks måneder for søkere fra et bestemt område.

Det må klargjøres om disse søkerne fortsatt har status som asylsøkere, selv om søknaden om asyl stilles i bero i inntil seks måneder. Asylsøkere kan gis midlertidig arbeidstillatelse, som gir adgang til å ta et hvilket som helst inntektsgivende arbeid i Norge. Pr i dag kan asylsøkere registrere seg som arbeidssøkere hos Aetat og har rett til behovsvurdering, formidlingsbistand og informasjon. Videre er asylsøkere omfattet av forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer, jf folketrygdloven § 2-16. Det betyr at de vil bl.a. kunne ha rett til ytelser etter folketrygdloven kap. 4 (dagpenger) og kap. 11 (attføringsytelser) såfremt lovens øvrige vilkår er oppfylt. Dagpenger vil være mest aktuelt på kort sikt, dersom inntektsvilkåret er oppfylt.

Etter Aetats oppfatning, vil det være naturlig å fortolke bestemmelsen slik at status som asylsøker er uendret, selv om søknad om asyl stilles i bero.

Vennlig hilsen



Erik Oftedal e.f.
Avdelingsdirektør


for Eivind F. Kåresen

Saksbehandler: Edgar Barsjø