

SJØMANNORGANISASJONENES FELLESSEKRETARIAT

Arbeids- og sosialdepartementet

Dato:

27.04.2016

HØRING OM ENDRING I UTLENDINGSFORSKRIFTEN

Arbeids- og Sosialdepartementet (ASD) foreslår i sitt høringsnotat av 14.03. 2016, en presisering i utlendingsforskriften § 1-1 vedrørende arbeidstakere i internasjonal sivil luftfart. I dag følger det av utlendingsloven § 55 sammenholdt med forskriften, at utenlandsk flypersonell som ikke er EØS-borgere, såkalte tredjelandborgere, må ha oppholdstillatelse når de arbeider på norske fly i internasjonal trafikk.

Med denne høringen legger regjeringen legger opp til en forskriftsendring som vil gi tredjelandborgere mulighet til å arbeide på interkontinentale flyvninger. Norge vil dermed gå i front for å innføre asiatiske lønns- og arbeidsvilkår i norsk og europeisk luftfart.

En betydelig del av ansatte i norsk luftfartsnæring vil bli negativt berørt av en eventuell forskriftsendring. Så mye som 6000 norske arbeidsplasser kan gå tapt, og i Europa kan 135.000 europeiske arbeidsplasser forsvinne.

En endring i utlendingsforskriften § 1-1 vedrørende arbeidstakere i internasjonal sivil luftfart var også på høring i 2012, men forslaget ble da forkastet.

Bakgrunn for høringen

Stoltenberg II-regjeringen gjennomførte i 2012 en omfattende høring om endring av samme bestemmelse i utlendingsforskriften. Regjeringen konkluderte da med ikke å endre forskriften på grunn av risikoen for tap av arbeidsplasser, lønns- og arbeidsvilkår. Daværende arbeidsminister uttalte:

«Regjeringen vil sikre arbeidstakernes vilkår og hindre sosial dumping. Gitt denne usikkerheten ønsker vi ikke at Norge skal være i forkant med noe som kan innebære at norske lønns- og arbeidsvilkår settes på spill».

I høringsnotatet heter det at høringen må ses i sammenheng med Samferdselsdepartementets høringsbrev om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart. ASD skriver at Regjeringen er opptatt av å ivareta både norske arbeidsplasser og norske næringsinteresser i bransjer som opererer i et globalt marked.

Bakgrunnen for at regjeringen foreslår endring er fundert i to forhold - et ønske om å harmonisere norsk regelverk til Schengenregelverk og Norwegians søksmålsvarsel mot den norske stat.

1. Departementet har foreslått nærværende forskriftsendring på bakgrunn Lovavdelingens utredning av forholdet mellom utlendingsregelverket og grenseforordning i Schengenregelverket. I tillegg har departementet også innhentet en oversikt over rettstilstanden i seks Schengenland knyttet til

SJØMANNORGANISASJONENES FELLESSEKRETARIAT: Det norske maskinistforbund Norsk Sjømannsforbund Norsk Sjøoffisersforbund

Besøksadr.: Rosenkrantz' gate 15-17, Oslo Tlf.: 22 00 55 50

Postadresse: Postboks 2000 Vika Fax: 22 42 30 56

N-0125 Oslo

E-post: terje.hernes.petterson@sjomannsunion.no kirsti.hauge@sjomannsunion.no stian.grothe@sjomannsunion.no



praktiseringen av den retten flypersonell har til innreise på de vilkårene som følger av vedlegg VII punkt 2.1 til Schengens grenseforordning.

2. I både høringsnotatet og av Lovavdelingens utredning fremgår det tydelig at forskriftsendringen er initiert av flyselskapet Norwegians søksmålsvarsel mot den norske stat. Norwegian ønsker å benytte tredjelands borgere på sine flyvninger, og har derfor varslet søksmål for å få en rettslig kjennelse på dette.

Hvorfor fortsatt beholde luftfart i utlendingsforskriften?

Det er tre hovedargumenter for at man bør beholde luftfart i utlendingsforskriften:

1. Det er rettslig grunnlag for å beholde utlendingsforskriften
2. Gjeldende praksis i andre Schengen-land, hvor flere har lignende krav til oppholds- og arbeidstillatelse
3. Reelle og samfunnsmessige konsekvenser - som manglende konsekvensutredning, flysikkerhet, negative sysselsettingskonsekvenser, ansattes arbeids- og lønnsvilkår og tap av skatteinntekter

1. Det rettslige grunnlaget

Regjeringen vil harmonisere norsk regelverk med Schengenregelverket. Lovavdelingen i Justisdepartementet har derfor utredet forholdet mellom utlendingsforskriften og grenseforordningen i Schengen-avtalen.

Spørsmålet er om det er om utlendingsforskriften MÅ endres fordi det er motstrid mellom den og grenseforordningen fordi utlendingsforskriften oppstiller tilleggskrav om oppholdstillatelse for utenlandsk personale på luftfartøy i internasjonal trafikk? Lovavdelingen mener det ikke er adgang til å oppstille tilleggskrav for innreise til Schengen utover det som følger av grenseforordningen. Men Lovavdelingen sier ingenting om at utlendingsforskriften må endres.

Forordningen regulerer grensekontroll og ikke krav til oppholds- og arbeidstillatelse på nasjonalt registrerte fly. Den såkalte Chicago-konvensjonen regulerer også stopover for flypersonell og ikke krav til oppholds- og arbeidstillatelse

Unntaksregelen fra krav om visum eller oppholdstillatelse for flybesetning på stopover er inntatt i et vedlegg til grenseforordningen og ikke i selve forordningen. Den er dermed ikke rettslig bindende.

2. Praksis i andre Schengen-land

Andre Schengen-land praktiserer grenseforordningen med tillegg av tilsvarende krav til oppholds- og arbeidstillatelse som Norge. Departementet legger til grunn at grenseforordningen følges uten tilleggskrav i de andre landene. Dette er feil.

Eksempelvis kan det nevnes at Danmark oppstiller krav til arbeids- og oppholdstillatelse når andel tredjelands borgere overstiger 20 %, danske lønnsvilkår på 15 % av reisetid. Finland krever oppholdstillatelse for tredjelandsborgere på finske fly, men skulle det oppstå tvil går grenseforordningen

foran. Belgia, Tyskland, Spania og Ungarn har også tilleggskrav der hensikten er å beskytte arbeidsplasser for egne borgere.

Departementet har videre innhentet informasjon fra kun seks av 26 Schengen-land, hvorav fem har svart. Når 26 land er bundet av grenseforordningen bør regjeringen undersøke grundigere og bredere hvordan ulike stater i Europa praktiserer forordningen.

Konklusjonen etter undersøkelsene er at Schengenregelverket ikke praktiseres ensartet i de forespurte landene, og at flere land synes å ha lignende begrensninger for tredjelandsborgeres rett til å arbeide på nasjonalt registrerte fly som Norge.

Vi mener dermed at det åpenbart er rettslig grunnlag for å beholde dagens begrensninger i utlendingsforskriften.

3. Reelle og samfunnsmessige konsekvenser

Manglende konsekvensutredning, betydelige negative sysselsettingskonsekvenser, tap av skatteinntekter, risiko for flysikkerhet, og langsiktige negative effekter for Norge medfører at utlendingsforskriften heller ikke bør endres som foreslått.

Manglende konsekvensutredning

Høringsnotatet legger ikke opp til noen form for konsekvensutredning, og departementet kan da etter vårt syn ikke ha tilstrekkelig oversikt over konsekvensene av endringsforslaget. Det er uforvarlig at det ikke er gjennomført utredning av de konsekvenser en eventuell forskriftsendring vil kunne få for det europeiske arbeidsmarkedet.

Betydelige negative sysselsettingskonsekvenser

Å åpne for utenlandske arbeidstakere fra såkalte tredjeland på norske fly vil utgjøre en trussel mot både og europeiske arbeidsplasser og kompetanse.

På nordisk nivå sysselsetter interkontinental trafikk i størrelsesorden 7.700 piloter og kabinansatte. Dette er basert på dagens 64 trafikksatte Interkontinentale fly i Norden. Med planlagte ekspansjon vil 10.000 nordiske arbeidsplasser vil være direkte truet som følge av en eventuell norsk forskriftsendring. En eventuell mulighet til å benytte 3. lands borgere på norske luftfartøyer handler slik vi ser det ikke om behovet for konkurranse på like vilkår, men derimot om å skaffe enkelte flyselskap et konkurransefortrinn overfor europeiske selskaper som sysselsetter i størrelsesorden 135.000 flygende ansatte.

Departementet har i sitt høringsbrev gjort beregninger som viser at det er mulig å spare anslagsvis NOK 1,5 millioner pr. besetning om man benytter personell fra lavkostland. Et vesentlig spørsmål er da er om det faktisk er slik at det er umulig for norske og europeiske flyselskaper å konkurrere uten å benytte personell fra lavkostland. Eurostat statistikk viser at det ble fraktet 879 millioner passasjerer i europeisk luftfart i 2014. Interkontinentale passasjerer utgjorde 35 % av disse passasjerene. Dette betyr at forskjellen på å benytte besetning fra lavkostland mot dagens praksis, som sysselsetter europeiske borgere, utgjør 45 kr. pr passasjer. Dette viser med all tydelighet at behovet for en forskriftsendring ikke kan forsvares for å muliggjøre at norske flyselskaper skal kunne konkurrere globalt.

Det underbygges videre med det faktum at europeiske selskaper frem til nå har klart seg godt i konkurranse med selskaper fra lavkostland. Dette skyldes bl.a. at besetningskostnaden faktisk utgjør en

liten andel av totalkostnaden ved interkontinentale flygninger. Problemet oppstår derimot når et eller flere selskap begynner å benytte seg av en slik mulighet. I denne sammenheng kan man trekke paralleller til sysselsettingsutviklingen i norsk og europeisk skipsfart, da maritim industri startet praksis med bekvemmelighetsflagging. Det derfor vil være svært uheldig om regjeringen legger til rette for en tilsvarende massiv utflagging av arbeidsplasser også innen luftfart.

I en tid der både Norge og Europa sliter med økende ledighet og har stort behov for nye arbeidsplasser er dette i så fall oppsiktsvekkende. Det er også spesielt om Norge skal gå i front for å innføre asiatiske lønns- og arbeidsvilkår på interkontinentale flygninger.

Åpnes det for å bruke tredjelandsborgere vil flere flyselskaper være tvunget til å følge etter, og beregninger viser da at 135.000 europeiske arbeidsplasser faktisk kan stå i fare. Denne saken handler derfor ikke bare om å tilrettelegge for asiatiske lønns- og kostnadsnivå for noen ansatte i et norsk selskap, men vil kunne være startskuddet for en svært uheldig utvikling i europeisk luftfart med potensielt tap av svært mange jobber.

Dette er en utvikling som ikke kommer hverken ansatte, passasjerer eller de europeiske landene til gode. Kun eierne vil tjene på slike strukturelle endringer i luftfarten.

Tap av skatteinntekter

Luftfarten er en essensiell del av en overnasjonal infrastruktur som muliggjør effektiv forflytning av mennesker over hele verden. Norsk luftfart er av stor strategisk betydning for å kunne opprettholde bosetningsmønsteret i Norge.

I Europa sysselsetter luftfartsbransjen mellom 1,5 – 2 millioner ansatte og bidrar med € 110 MRD. til europeisk BNP. Norsk luftfart er også en viktig motor for økonomisk vekst og en forutsetning for en vellykket omstilling av norsk økonomi. I følge tall fra NHO Luftfart er det ca. 28.000 direkte sysselsatte i luftfarten, og 123.000 arbeidsplasser i tilknytning til næringen. Dette utgjør cirka 4,5 prosent av sysselsettingen i Norge. Luftfartsnæringens bidrag til BNP er 48 MRD. Ved utflagging av arbeidsplasser, risikerer Norge og Europa dermed tap av vesentlige skatteinntekter.

Flysikkerhet

Flyindustriens fundament og kjerneverdi er flysikkerhet. Flysikkerhet bygges over tid og handler i stor grad om samhandling, kompetanse og erfaring. Disse elementene blir ikke optimalisert om arbeidstakerne ikke har tilknytning til Norge/Europa. Fremveksten av lavprisselskaper i Europa har de siste årene tilrettelagt for ansatte-modeller som kan påvirke flysikkerheten negativt. Det benyttes stor grad av midlertidige ansettelser der den enkelte arbeidstaker opptrer som selvstendig næringsdrivende via et vikarbyrå i et skatteparadis. I tillegg til å sette hele den organiserte arbeidslivsmodellen til side, vil denne praksis utgjøre en betydelig flysikkerhetsutfordring.

Dette skyldes blant annet den frykttkultur som oppstår ved at normale arbeidstakerrettslige reguleringer bortfaller. Kombinert med krevende arbeidstid og utfordringer ved manglende myndighetstilsyn, vil dette kunne utfordre flysikkerheten negativt. En endring i utlendingsforskriften som medfører en ubegrenset utflagging av norske og europeiske arbeidsplasser vil derfor kunne få svært negativ betydning for flysikkerheten.

Konklusjon

SJØMANNSORGANISASJONENES FELLESSEKRETARIAT

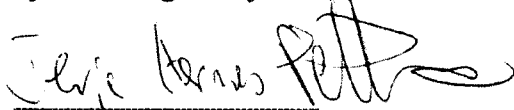
Det er gode rettslige og samfunnsmessige argumenter for at utlendingsforskriften fortsatt bør beholdes. Praksisen i andre Schengen-land viser også at det er grunnlag for å beholde forskriften. På bakgrunn av dette vil vi advare mot å iverksette forskriftsendringen og mener at dagens forskrift må beholdes. Den foreslåtte forskriftsendringen vil kunne gi store negative effekter i luftfarten, som svekket flysikkerhet, sosial dumping og tap av norske arbeidsplasser.

Vi kan heller ikke se at det siden høringsrunden i 2012 foreligger utenforliggende endringer som tilsier at en endring i utlendingsforskriften er nødvendig.

Forskriftsendringen vil i ytterste konsekvens kunne medføre en utflagging av opptil 135.000 europeiske pilot- og kabinarbeidsplasser. Det er særlig kabinansatte som da vil bli rammet, hvorav de aller fleste er kvinner. En eventuell mulighet til å benytte tredjelands borgere på norske luftfartøyer handler ikke om behov for konkurranse på like vilkår, men derimot om å skaffe enkelte flyselskap et konkurransefortrinn.

Vi er også undrende til at regjeringen ikke utreder en helhetlig luftfartsstrategi før det åpnes for eventuelle endringer i utlendingsforskriften. Vi mener uansett at man må utrede hvordan norsk luftfart bør utvikles, med særlig vekt på de problemstillinger globalisering og økt konkurranse reiser både for luftfartens utvikling og de ansattes arbeids- og lønnsvilkår, før man vurderer eventuell forskriftsendring.

Med vennlig hilsen
Sjømannsorganisasjonenes Fellessekretariat



Terje Hernes Pettersen
Leder