Landsorganisasjonen i Norge

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Dato:
15/1888-	16/1097-8 603.1/KAHE	Oslo, 25.04.2016

Høring - Presisering av utlendingsforskriften § 1-1 om luftfart

Det vises til departementets brev av 14.03.16.

LO organiserer en betydelig andel av de ansatte i Norge som vil bli berørt av en eventuell forskriftsendring, med nærmere 9.000 medlemmer i norsk luftfart, herunder flyvere organisert i Norsk Cockpitforbund og kabinansatte i Norsk Kabinforening.

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, må ha oppholdstillatelse når de arbeider på norske fly i internasjonal trafikk. Samme forskrift var på høring i 2012, men forslaget ble da forkastet.

I høringsnotatet heter det også at høringen må ses i sammenheng med Samferdselsdepartementets høringsbrev om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart. Samferdselsdepartementet har lagt frem høring om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart med høringsfrist 15.6.2016. Nærværende høring henger tett sammen med den helhetlige strategien og utviklingen innenfor luftfarten. LO stiller seg derfor undrende til at regjeringen ikke utreder en helhetlig luftfartsstrategi, før det åpnes for eventuelle endringer i utlendingsforskriften. Det virker ulogisk at man først skal fatte en beslutning knyttet til Norwegians ønske om en spesiell forretningsmodell, for deretter å legge strategi for norsk luftfart samlet sett. Dette er særlig oppsiktsvekkende tatt i betraktning at den foreslåtte forskriftsendringen vil kunne gi store negative effekter i luftfarten, som sosial dumping og tap av norske arbeidsplasser.

LO vil på denne bakgrunn advare mot å iverksette forskriftsendringen og mener at dagens forskrift må beholdes.

LO 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.

Nedenfor følger LOs bemerkninger knyttet til 1) bakgrunnen for høringsforslaget, 2) det rettslige grunnlaget for å beholde dagens forskrift, 3) en gjennomgang av andre

Landsorganisasjonen i Norge
Youngs gate 11
N-0181 Oslo

Telefon 23 06 10 00
Telefaks 23 06 17 43

Bankgiro 9001.07.00182
Org.nr 971 074 337

lo@lo.no
www.lo.no

Schengenlands lignende praktisering av grenseforordningen, 4) reelle hensyn som taler sterkt mot at høringsforslaget iverksettes, og 5) LOs konklusjon.

1. Bakgrunnen for høringsforslaget

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*"[1].

Arbeidet med en helhetlig norsk luftfartsstrategi hadde sitt utspring i et ILO møte i Genève i februar 2013. På bakgrunn av innspill fra dette møtet, satte den forrige regjeringen ned et utvalg (Lian-utvalget) som hadde i oppdrag å utrede problemstillinger og utfordringer for norsk luftfart som følge av økt konkurranse og globalisering. Etter at utvalget leverte sin rapport har departementet, til tross for flere forespørsler om innsyn i utvalgets konklusjoner, valgt å holde tilbake deler av utvalgets rapport. LO mener det bør gis innsyn i utvalgets konklusjoner som kan belyse viktige problemstillinger i norsk luftfart.

Departementet har foreslått nærværende forskriftsendring på bakgrunn av Lovavdelingens utredning av forholdet mellom utlendingsregelverket og grenseforordning i Schengenregelverket. I tillegg har departementet innhentet en oversikt over rettstilstanden i noen andre Schengenland knyttet til praktiseringen av den retten flypersonell har til innreise på de vilkårene som følger av vedlegg VII punkt 2.1 til Schengens grenseforordning.

Det fremgår imidlertid av både høringsnotatet og av Lovavdelingens utredning, at forskriftsendringen er initiert av flyselskapet Norwegians søksmålsvarsel i juni 2015. I lovavdelingens utredning fremgår det at «*Vi forstår det slik at saken har sin bakgrunn i at flyselskapet Norwegian planlegger å flytte registreringen av langdistansefly fra irsk til norsk luftfartsregister*». Dette var også bakgrunnen for at regjeringen i 2012 vurderte forskriftsendring. I ASDs høringsbrev av 14.03.2016 heter det «*Det er også slik at flyselskapet Norwegian Air Shuttle ASA, som har planer for utenlandsk personell på sine langdistanseruter, har vært opptatt av forståelsen av regelverket. I denne sammenhengen har Norwegian varslet et mulig søksmål for å oppnå avklaring av den rettslige situasjonen*». Dette bekrefter etter LOs oppfatning at det også denne gangen er Norwegians ønske om å benytte tredjelands borgere som er den egentlige årsaken til ASDs endringsforslag.

LO kan ikke se at det siden 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[2] frem til 2030. Det er særlig kabinansatte som da vil bli rammet, hvorav de aller fleste er kvinner.

Slik LO ser det, handler en eventuell mulighet til å benytte tredjelands borgere på norske luftfartøy, ikke om behov for konkurranse på like vilkår, men derimot om å skaffe enkelte flyselskap et konkurransefortrinn overfor europeiske selskaper som sysselsetter i

---

1 Pressemelding fra 16.1.2013

2 Boeing current market outlook 2014-2034 - DELIVERIES BY AIRPLANE SIZE AND REGION side 6

størrelsesorden 135.000 flygende ansatte [3]. Departementet har i sitt høringsbrev gjort beregninger som viser at det er mulig å spare anslagsvis kr. 1,5 millioner pr. besetning om man benytter personell fra lavkostland. Et 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[4] 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 snaue 45 kr. pr passasjer. Dette viser med all tydelighet at behovet for en forskriftsendring ikke kan forsvares ut fra global konkurranse.

Dette underbygges videre av det faktum at europeiske selskaper frem til nå har klart seg utmerket i konkurranse med selskaper fra lavkostland. Dette skyldes bl.a. at besetningskostnaden utgjør en liten andel av totalkostnaden ved interkontinentale flygninger. Problemet oppstår derimot når et eller flere selskap begynner å benytte seg av tredjelandsbesetninger. Det vil være svært uheldig om Regjeringen legger til rette for en tilsvarende massiv utflagging av arbeidsplasser innen luftfarten som man har hatt i sjøfarten. I en tid der både Norge og Europa sliter med økende ledighet er det oppsiktsvekkende om Norge går i front for å legge til rette for å innføre asiatiske lønns- og arbeidsvilkår på interkontinentale flygninger.

2. Rettslig grunnlag for å beholde dagens forskrift

Det rettslige spørsmålet er om dagens forskrift må endres fordi den strider mot grenseforordningen. LO mener det er rettslig grunnlag for å beholde dagens forskrift.

LO mener Lovavdelingens vurdering er avgitt på mangelfullt grunnlag og at konklusjonene er åpne. Lovavdelingen legger, etter en avveining av motstridende momenter, til grunn at det ikke er adgang til å oppstille strengere (eller mindre strenge) krav til innreise i Schengen enn det som fremgår av ordlyden i forordningens vedlegg VII punkt 2.1. Imidlertid synes den å konkludere med at forskriftsendring ikke er nødvendig og det vises til at utlendingsforskriften er mer spesifikk for det foreliggende spørsmålet enn grenseforordningen (som regulerer grensekontroll).

LO mener at krav til arbeids- og oppholdstillatelse for utenlandske ansatte på norskregistrerte fly ikke innebærer en restriksjon i forhold til grenseforordningen.

For det første viser LO til at forordningen verken regulerer eller har til formål å regulere tredjelandborgeres (borgere fra land utenfor Schengen) rett til oppholds- og arbeidstillatelse i forbindelse med arbeid i et norsk selskap.

Grenseforordningen regulerer derimot grensekontroll av personer som passerer de ytre grenser i medlemsstatene, jf. artikkel 1. Grensekontroll er i artikkel 2 nr. 9 definert som "*den aktivitet som utføres på en grense, i samsvar med og for formålene i denne forordning, utelukkende som følg av en intensjon om å passere eller faktisk passering av grensen, uten andre hensyn, og som består av inn – og utreisekontroll og grenseovervåking*." Formålet er således å regulere innreise og utreise til Schengen, og ikke hvem som skal ha rett til arbeids- og oppholdstillatelse i et norsk selskap.

---

3 Steer Davies Gleave 2015 – Study on employment and working conditions in air transport and airports
4 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics

Grenseforordningens krav til visum i artikkel 5 for opphold i inntil 3 måneder, eller unntak fra kravet i vedlegg VII punkt 2.1 for flybesetningers stopover, berører dermed ikke det norske utlendingsregelverkets krav til oppholds- og arbeidstillatelse eller unntak dertil for utenlandske ansatte på norskregistrerte fly. Dersom man ikke lenger skulle oppstille krav til oppholdstillatelse for utenlandsk mannskap på norskregistrerte luftfartøy, forsvinner i stor grad myndighetenes kontroll med hvem som arbeider på der, om de oppfyller norske krav til politiattest, og ikke minst hvilke betingelser de ansatte arbeider under. Dette vil kunne ha konsekvenser for flysikkerheten.

Krav til arbeids- og oppholdstillatelse reguleres derimot nasjonalt gjennom utlendingslovens § 55 : "*En utlending som akter å ta arbeid mot eller uten vederlag, eller som vil drive ervervsvirksomhet i riket, må ha oppholdstillatelse som gir rett til å ta arbeid eller drive ervervsvirksomhet, med mindre annet fremgår i eller i medhold av loven*." Unntak fra krav til oppholds- og arbeidstillatelse følger blant annet av utlendingsforskriften § 1-1. I motsetning til det regelverket som gjelder for sjøfolk, har det ikke blitt særskilt åpnet for at norskregistrerte luftfartøy skal kunne bruke utenlandsk mannskap.

I EU-domstolens dom i Air Baltic (C-575/12) som lovavdelingen viser til, fremgår at det er begrensninger i Schengen-statenes skjønn når det gjelder å sette tilleggsbetingelser til Schengenforordningen. Dommen gjaldt spørsmålet om Latvias rett til å stille krav om gyldig reisepass i tillegg til grenseforordningens krav til gyldig visa for tredjelandsborger som krysser Schengens yttergrense. Spørsmålet som ble behandlet gikk direkte på forordningens kjerneområde og formål, om felles grensekontroll og hvilke dokumentasjonskrav som stilles ved innreise til Schengen. Dommen berører således ikke krav som stilles til arbeids- og oppholdstillatelse for arbeid i nasjonale selskaper, og som ligger klart utenfor forordningens formål.

Det må også tas i betraktning at unntaksregelen fra krav om visum eller oppholdstillatelse for flybesetning på stopover, er inntatt i et vedlegg til grenseforordningen og ikke i selve forordningen. Dette er av avgjørende betydning da regler i forordningen er rettslig forpliktende, mens bestemmelsene i vedleggene i hovedsak gjelder den praktiske gjennomføringen av grensekontrollen. Det vises til St.prp. nr. 59 (2005-2006) fremgår følgende:

"*Kommisjonens forslag til grenseforordning ble fremmet i 2004. Noe av bakgrunnen for forslaget var behovet for et klarere skille mellom bestemmelsene om grensekontroll, som er av rettslig karakter, og bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av selve grensekontrollen.* ***Bestemmelser som er rettslig forpliktende er inntatt i forordningen, mens mange av bestemmelsene vedrørende den praktiske gjennomføring av grensekontrollen er regulert i vedleggene til forordningen****. I tillegg skal det utarbeides en praktisk håndbok for de nasjonale grensekontrollmyndighetene*."

Heller ikke Chicago-konvensjonen, som pålegger partene å gi visumfri innreise og midlertidig opphold for flypersonell på stopover, berører krav til oppholds- og arbeidstillatelse for besetninger i de nasjonale flyselskapene.

For det andre vektlegger lovavdelingen og høringsnotatet behovet for ensartet praksis av grenseforordningen. Praksis i tilknytning til grenseforordningen i de forskjellige Schengen-landene er således svært relevant. Praksisen viser seg imidlertid å være svært ulik. Selv om partene i grenseforordningen har kommet langt med gjennomføring av kravene til dokumentasjon og andre sider av den praktiske grensekontrollen, er den, som man vil se i

punkt 3 nedenfor, ikke ensartet når det kommer til å oppstille krav om arbeids- og oppholdstillatelse.

For det tredje mener LO endringsforslaget er inkonsekvent, i det besetning på norske luftfartøy fritas for kravet til arbeids- og oppholdstillatelse, mens kravet opprettholdes for besetning på norske tog, busser og lastebiler.

For det fjerde må departementet legge vesentlig vekt på de reelle hensyn som taler for å beholde utlendingsforskriften slik den er i dag. Dersom endringsforslaget iverksettes vil det få betydelige negative konsekvenser for norske og europeiske arbeidsplasser og arbeids- og lønnsvilkår. Dette gjennomgås nærmere i punkt 4 nedenfor.

Det er således etter LOs oppfatning ikke nødvendig å endre norsk rett for å regulere krav til arbeids- og oppholdstillatelse for utlendinger på norske fly.

3. Praktiseringen av grenseforordningen i andre land

På tidspunktet for lovavdelingens vurdering, hadde man så vidt opplyst ingen innsikt i andre EU-lands praktisering av grenseforordningen. I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Norwegians advokat den 24.9.2015, opplyste departementet at de ville komme tilbake til saken når de hadde innhentet oversikt over rettstilstanden fra andre Schengen-land om praktiseringen av den retten flypersonell har til innreise på vilkårene i vedlegg VII punkt 2.1 til Schengens grenseforordning. Praksis i andre Schengen-land er således et viktig moment i vurderingen av om utlendingsforskriften § 1-1 kan beholdes uendret.

I høringsnotatet fremgår at Belgia, Danmark, Finland, Frankrike og Sverige har opplyst at de følger grenseforordningen uten tilleggskrav om oppholds- eller arbeidstillatelse.

Imidlertid opplyses at Danmark stiller krav til at danske flyselskaper ikke kan ansette mer enn 20 % utenlandsk personale på danske fly i internasjonal trafikk når reisen er på minst 5 timer mellom Danmark og de utenlandske ansattes hjemland. I tillegg oppstilles krav til dansk lønnsnivå for 15 % av antatt flytid.

LO har begjært innsyn i departementets spørsmål og svar fra Schengen-landene. Innsynsbegjæringen viste at departementet bare har forespurt 6 av 27 Schengenland, og fått svar fra 5 av dem.

I svaret fra Danmark fremgår foruten det som nevnes i høringsnotatet at " *Man behøver som besætningsmedlem på et luftfartøj således ikke at ansøge om visum for at komme ind i Danmark, men har ret til mellemlanding og stop. Dokumenterne giver derimod <u>ikke automatisk</u> oppholdstillatelse på visum betingelser. <u>Dvs at man ikke kan opholde sig i landet på vanlige visumregler i op til 3 måneder</u>. Man kan kun agere i forhold til punkterne a, b og c.*

I Danmark er det ikke nok med en opholdstilladelse for at arbejde. Man kan ikke tage lønnet/ulønnet arbejde med mindre man har en gyldig arbejdstilladelse, som igen kræver opholdstilladelse. En opholdstilladelse kan godt vare længere end en arbejdstilladelse og det er arbejdsgivers ansvar at kontrollere at begge disse dokumenter er i orden ved eller under ansættelsen. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering gennemfører kontrolaktioner lejlighedsvist og holder justits på dette område.
Som udgangspunkt gælder danske regler for opholds- og arbejdstilladelse for luftfarten og besætningsmedlemmer på dansk registrerede fly og skibe er derfor underlagt kontrol. Den

praktiske kontrol/regulering af, hvorvidt besætningsmedlemmer fra tredjelande, der er beskæftiget på et dansk luftfartøj (eller skibsfartøjer), er i besiddelse af en arbejdstilladelse foretages separat og ligger ikke i regi af grænsekontrollen. Dette områder varetages af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering som foretager årlige kontrolaktioner. Det er det enkelte luftfartsselskabs/rederis ansvar at personalets dokumenter er i orden. Så snart et fartøj er dansk registreret, må alle tredjelands statsborgere have gyldig arbejdstilladelse (og dermed også opholdstilladelse).
Der er dog undtagelser:
For flyselskaber: hvis der er mere end 5 timers flyvetid til den destination hvor den enkelte tredjelandsborger har tilhørsforhold og hvis flyet har mindre ed 15 % afgange fra dansk territorium kan arbejdstilladelse undtages. Ydermere kan 20 % af besætningen på dansk registreret fartøj være fra tredjelande og ikke være i besiddelse af dansk arbejdstilladelse - dette i henhold til undtagelsen om, at flyselskaberne må møde kulturelle og sproglige forskelle. Disse besætnings- medlemmer har derimod et visum som gælder i op til to år, hvorefter de må fornys."

Hovedregelen i Danmark er altså at det kreves arbeids- og oppholdstillatelse for å oppholde seg eller ta arbeid i riket under 3 måneder. Man har likevel åpnet bruk av inntil 20 % arbeidskraft fra tredjeland på interkontinentale flyvninger. Begrunnelsen er servicehensyn og behovet for personell som snakker lokalt språk. Det forutsettes imidlertid at disse skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som danske ansatte på en prosentmessig andel av flytiden. En slik regel ivaretar derfor hensynet til nasjonal arbeidskraft[5.] Dette innebærer etter LOs oppfatning at Danmark har sammenlignbare vilkår for oppholds- og arbeidstillatelse som utlendingslovens § 55 jf utlendingsforskriftens § 1-1, og at Danmark ikke mener grenseforordningen er til hindre for slike vilkår.

Også Belgia opplyser at utenlandske arbeidere må ha arbeidstillatelse, uten at de går nærmere inn på hvilke regler som gjelder for flybesetning på belgiskregistrerte fly.

I svaret fra Finland, opplyses at i forhold der det er behov for oppholdstillatelse etter finsk utlendingslov (finsk registrerte fly), kreves det arbeidstillatelse også for oppdrag under 3 måneder. Regelverket synes således svært likt det norske. Imidlertid opplyses det at Schengenregelverket i utgangspunktet gjelder over nasjonal lovgivning. Departementets kilde kjenner ikke til misbruk av ordningen og opplyser at det fra finsk side ikke har vært behov for noen innskjerpinger. LO forstår det dermed slik at Finland mener innskjerpinger er *tillatt*.

ASD opplyser i høringsnotatet at Sverige følger grenseforordningen uten tilleggskrav om oppholds- eller arbeidstillatelse. Vi finner dette noe underlig da det i høringssvar fra blant annet Norske SAS-flygeres forening i forrige høringsrunde vises til at Sverige hadde tilsvarende krav til arbeids- og oppholdstillatelse som man har i Norge. Dette burde undersøkes nærmere.

Gjennom European Cockpit Association har LO fått opplyst at det i Tyskland og Spania kreves arbeidstillatelse og nasjonal godkjenning av lisenser for flygende personell, uten at vi har fått undersøkt videre om kravene tilsvarer de norske. I tillegg opplyses at Ungarn krever både oppholdstillatelse og nasjonal godkjenning av flygende personell. Det kan dermed synes som om Tyskland, Spania og Ungarn også oppstiller egne krav til flygende personell på nasjonalt registrerte fly.

27 land er bundet av grenseforordningen, og LO mener Regjeringen bør undersøke grundigere

5 Udlændindigebekendtgørelsen, kapittel 5, § 33, stk 6 (https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142687#kap5)

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 tredjelandborgeres rett til å arbeide på nasjonalt registrerte fly som Norge. LO mener dermed at det åpenbart er rettslig grunnlag for å beholde dagens begrensninger i utlendingsforskriftens § 1-1.

4. Reelle og samfunnspolitiske hensyn mot den foreslåtte forskriftsendringen

I det følgende vil vi vise hvorfor 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.

4.1 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. Regjeringens ønske om å harmonisere utlendingsforskriften med grenseforordningen i Schengen gjenstår da som regjeringens hovedargument, selv om den riktignok settes i sammenheng med høringen om globalisering og øket konkurranse i sivil luftfart. Som omtalt overfor, er forskriftsendringen initiert av Norwegians søksmålsvarsel i juni 2015. Etter vår vurdering vil en endring av forskriften medføre at hele det europeiske markedet for flygende ansatte settes under sterkt press. Med et slikt utgangspunkt finner vi det uforsvarlig at det ikke er gjennomført utredning av de konsekvenser en eventuell endring vil kunne medføre for det europeiske arbeidsmarkedet.

4.2 Betydelige negative sysselsettingskonsekvenser

Å åpne for utenlandske arbeidstakere fra såkalte tredjeland på norske fly, vil ikke bare utgjøre en trussel mot norske arbeidsplasser og norsk kompetanse, men for arbeidstakere i hele Europa. Dette understrekes i høringen fra 2012, der blant annet SAS i sitt høringssvar skriver: *"SAS har stor konkurranseflate til en rekke internasjonale flyselskaper både innen EU og utenfor. Alle de store flyselskapene som er basert i Europa har i dag hovedandelen av sine ansatte med oppholds- og arbeidstillatelse innen EU / sine hjemland. En full liberalisering av arbeidsmarkedet til at hele besetninger på flyvninger til / fra Europa til 3dje-land, er fra 3dje-land, er ikke registrert hittil i noe annet EU / EØS land. En full åpning for dette i Norge vil kunne gi dramatiske endringer i markedet i Europa"*

På nordisk nivå sysselsetter interkontinental trafikk i størrelsesorden 7.700 piloter og kabinansatte. Dette er basert på dagens 64 trafikksatte Interkontinentale fly i Norden. Norwegian planlegger en ekspansjon med ytterligere 30 fly. I så tilfelle vil ca. 10.000 nordiske arbeidsplasser være direkte truet som følge av en eventuell norsk forskriftsendring.

Langt mer alvorlig blir dette det når vi vet at interkontinental produksjon er bærebjelken i flere større europeiske selskapers virksomhet. Som SAS viser til i sin høringsuttalelse fra 2012, vil ikke selskaper med europeiske ansatte kunne sitte stille og se på at eksisterende eller nye konkurrenter lager en ny forretningsmodell med et asiatisk kostnadsnivå ombord. Beregninger viser da at 135.000 europeiske arbeidsplasser faktisk kan stå i fare. Etter LOs oppfatning handler derfor ikke denne saken kun 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.

Vi kan ikke se at ansatte, passasjerer eller de europeiske landene vil tjene på dette. Bare kapitaleierne vil tjene på slike strukturelle endringer i luftfarten.

4.3 Tap av skatteinntekter

Norsk luftfart er av stor strategisk betydning for å kunne opprettholde bosetningsmønsteret i Norge. Luftfarten er en essensiell del av en overnasjonal infrastruktur som muliggjør effektiv forflytning av mennesker over hele verden. I Europa sysselsetter luftfartsbransjen mellom 1,5 og 2 millioner ansatte og bidrar med € 110 MRD. til europeisk GDP. 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. Betydningen for den samlede økonomiske verdiskapning er enda større: 1 krone skapt i luftfarten gir en økning på 5,60 kroner i brutto nasjonalproduktet[6]. Luftfartsnæringens bidrag til BNP er 48 MRD. Ved utflagging av arbeidsplasser, risikerer Norge og Europa dermed tap av vesentlige skatteinntekter.

4.4 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 Low Cost Carriers-selskaper (LCC) 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. Det skyldes blant annet den fryktkultur som oppstår ved at normale arbeidstakerrettslige reguleringer bortfaller. Kombinert med krevende arbeidstid og utfordringer ved manglende myndighetstilsyn, vil dette kunne utfordre flysikkerheten negativt. Norwegians interkontinentale ruter med base utenfor Norge skal etter det opplyste være organisert på denne måten, der de ansatte i stor grad har vært rekruttert via et singaporsk bemanningsbyrå på en base i Bangkok.

Moderne forskning viser at sikkerhetskulturen må ligge i hele organisasjonen. En samlet bedriftskultur erverves hovedsakelig gjennom felles ansettelsesforhold, i et selskap med en ensartet bedriftskultur. En endring i utlendingsforskriften som medfører en ubegrenset utflagging av norske og europeiske arbeidsplasser vil derfor kunne få svært negativ betydning for flysikkerheten.

4.5 Langsiktige negative effekter i Norge

Etter dereguleringen av luftfarten, har vi sett en utvikling hvor stadig flere tjenester og ytelser tilknyttet drift av et flyselskap blir satt ut til eksterne aktører. Dette har i første rekke vært oppgaver tilknyttet administrative tjenester, men etter hvert også tjenester som vedlikehold, og flygende personell via vikarbyråer utenfor norsk jurisdiksjon. LO mener at Regjeringen ved en eventuell endring av utlendingsforskriften, risikerer å gå i front for en utflagging av norske og europeiske arbeidsplasser i internasjonal luftfart i et omfang som kan utradere den kompetanse som finnes i denne samfunnskritiske bransjen.

5. Konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte mener LO at det ikke er slik motstrid mellom utlendingsforskriftens § 1-1 bokstav h og grenseforordningens vedlegg VII punkt 2.1, at andre

6 InterVISTAS for ACI Europe 2015

land praktiserer grenseforordningen på lignende måte som Norge, og at forskriftsendring dermed ikke er nødvendig.

Spørsmålet er da om forskriften bør endres. På bakgrunn av de omfattende, negative konsekvenser forskriftsendringen kan innebære, med tap av arbeidsplasser, tap av skatteinntekter, økt risiko for flysikkerheten, press på arbeids- og lønnsvilkår innen luftfarten, og at Norge med dette risikerer å starte en utvikling med tredjelandsbesetninger innenfor europeisk luftfart, advarer LO på det sterkeste mot å endre forskriften som foreslått av departementet.

Det er dessuten vanskelig å se at forskriftsendringen er nødvendig for å sikre økt konkurranseevne for norske selskaper i internasjonal luftfart. Når forskjellen på norsk/europeisk og tredjelands arbeidskraft i internasjonal luftfart kun utgjør ca. 45 kr. per passasjer, har bruken av slikt personell lite å gjøre med norske selskapers muligheter til å konkurrere globalt, særlig når andre europeiske flyselskaper ikke benytter tredjelands besetning i nevneverdig grad.

LO mener uansett det er ulogisk å endre utlendingsforskriften før Samferdselsdepartementets høring om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart ferdigstilt og en strategi for en samlet norsk luftfart er lagt. Forslaget bør også konsekvensutredes.

Verken lovavdelingens utredning eller praskis fra andre Shengenland tilsier at forskriften må endres. Dermed svikter departementets begrunnelse for å endre forskriften.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Terje Olav Olsson
(sign.)

Katrine Hellum-Lilleengen
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.