

Vår referanse:

Deres referanse:

Dato:

29.04.2016

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
NO-0030 Oslo



p.b 9029 Grønland
0133 Oslo

Tlf 21 01 36 00
Faks 21 01 38 00

post@parat.com

NO 971 480 270

Parats svar på høringsbrev av 14. mars om «presisering» av utlendingsforskriften § 1-1

1. Kort om Parat som Norges største organisasjon for flygende personell

Parat organiserer ca. 3000 kabinansatte og piloter i Norge. Blant våre flygende medlemmer er det ansatte fra flyselskapene Norwegian, SAS, Widerøe, TUI og Thomas Cook med flere. Våre medlemmers arbeidshverdag og fremtid vil bli direkte berørt av de konsekvenser Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) foreslåtte endringer vil kunne medføre.

2. Oppsummering av hovedinnholdet i vårt høringssvar

Vår hovedkonklusjon er at endringsforslaget bygger på et utilstrekkelig og uforsvarlig grunnlag. Vi ber derfor ASD følge utredningsinstruksen § 2-2 før det eventuelt fattes et *politisk valg* om å endre forskriften som foreslått.

- Konkret ber vi ASD gjennomføre en forsvarlig utredning av endringsforslagets konsekvenser for det europeiske arbeidsmarked. Det må i den sammenheng klargjøres om endringen åpner for videre arbeid på internasjonale flygninger i Schengenområdet. Videre må det avklares hvilke konsekvenser endringen kan få for sikkerhetsnivået på våre og våre internasjonale avtaleparters flyplasser og flygninger.
- Mulige endringer i utlendingsforskriften kan ikke vurderes eller gjennomføres uten at dette inngår i det mer helhetlige arbeid ASD selv viser til i sitt høringsbrev.
- Det er også betenkelig og representerer et uheldig signal at et søksmålsvarsel fra en privat aktør på denne måten ser ut til å utgjøre den dominerende bakgrunnen for endringen.

3. Om bakgrunn og begrunnelse for ASDs endringsforslag

ASD har valgt å skille spørsmålet om endring av utlendingsforskriften § 1-1 fra dens sammenheng med Samferdselsdepartementets (SD) høringsbrev om globalisering og økt konkurranse i sivil luftfart. Dette valget er gjort på tross av at ASD mener endringen har en «*klar sammenheng med Samferdselsdepartementets høring*», jf. høringsbrevets side 4. Begrunnelsen er oppgitt å være behovet for «*å få klargjort rettstilstanden*», og Norwegian Air Shuttle ASAs (NAS) varsel om søksmål for «*å oppnå avklaring av den rettslige situasjonen*». Behovet fra NAS for en hastig avklaring bør nå uansett vurderes i lys av den foreløpige tillatelse om flygninger til USA som ble gitt av det amerikanske transportdepartementet 15. april i år.

Parat mener ASDs valg om å skille endringsforslaget fra den naturlige og nødvendige sammenheng det inngår i, mangler forsvarlig grunnlag.

Det er vår vurdering at ASD ikke har utredet alle problemstillinger vedrørende en eventuell endring av utlendingsforskriften. Høringen bærer preg av å være presset igjennom av politisk ledelse uten at forvaltningen i tilstrekkelig grad har blitt hørt. Parat ser meget alvorlig på det faktum at departementet etter vårt syn utelater helt sentrale deler av lovavdelingens egen utredning, og på den måten skaper et bilde av at politisk ledelse har juridisk støtte for sitt ønske om å endre dagens rettstilstand. Det er bemerkelsesverdig å

registrere at ASD unnlater å sørge for en grundig og balansert fremstilling av viktige prinsipielle spørsmål i tråd med utredningsinstruksen § 2-2 andre ledd.

ASDs gjengivelse av lovavdelingens vurdering fra 6. juli 2015 er etter vårt syn ikke dekkende. Slik vi leser lovavdelingens drøftinger under punkt 3, vil en eventuell motstrid mellom utlendingsforskriften og grenseforordningen mest sannsynlig løses i favør av utlendingsforskriften som den mest spesifikke regel.

I høringsbrevet er det vist til varierende praksis rundt disse reglene fra 5 av 27 Schengenland. Det er vanskelig å se at departementet kan trekke noen forsvarlige konklusjoner om Schengenlandenes praksis på dette grunnlag.

Splitting av de to spørsmål som naturlig hører sammen, innebærer dessuten en betydelig risiko for at man mister muligheten for en samlet helhetlig vurdering av de spørsmål som oppstår. I den sammenheng er vi særlig opptatt av *hvordan* den ønskede endringen gjennomføres, slik at uheldige konsekvenser fanges opp før de oppstår. Vi vil i det følgende begrunne dette nærmere.

4. Formålet med endringsforslaget

Parat deler ASDs mål om klare regler og like konkurransevilkår.

Etter vårt syn kunne den eventuelle rettslige uklarheten NAS tar opp, på nytt vært avklart slik Regjeringen gjorde i 2012. Denne bør ligge fast inntil det kan foretas en helhetlig vurdering av endringer i gjeldende rett på dette området. En slik endring bør gjøres sammen med det som omfattes av SDs høringsbrev.

Rettigheter og plikter for så vel flyselskaper som for arbeidstakere i denne bransjen bør etter Parats syn ikke avhenge av flykroppens registreringsland. Her er vi med andre ord enige med både NAS og ASD. Den foreslåtte endring innebærer i utgangspunktet at NAS oppnår samme behandling av norske myndigheter som konkurrentene med hensyn til arbeids- og oppholdstillatelse. Men spørsmålet er om endringen resulterer i reell likebehandling, eller om det setter NAS i en posisjon som i stedet utfordrer likebehandling og andre viktige målsettinger og prinsipper for norsk og europeisk luftfart.

5. Vil endringen åpne for bruk av billigere arbeidskraft til internasjonal flygning i Europa?

I sitt varsel om søksmål skriver NAS nederst på side 12 at «*satsning på langdistanse og etablering av baser utenfor EØS-området dreier seg ikke om å dra nytte av lavere lønnskostnader eller mer fleksible arbeidsbetingelser utenfor EØS*» (min utheving). For NAS handler i stedet saken «*utelukkende om at selskapet skal ha anledning til å konkurrere på like vilkår med de utenlandske konkurrentene selskapet i dag møter på flygninger til og fra USA og Asia til Norge*», jf. side 6.

På tross av disse forsikringer må det etter vårt syn legges til grunn at endringsforslaget nødvendigvis vil innebære at NAS kan fly hit med besetning som har et betydelig lavere lønnsnivå og arbeidsbetingelser som i vesentlig grad adskiller seg fra det som følger med dagens regelverk. Dette i seg selv vil innebære et betydelig press på det europeiske arbeidsmarkedet. Men det vil ha en enorm betydning for det norske og europeiske arbeidsmarkedet om dette også åpner for annen «*internasjonal flygning*» i Europa.

Vi mener det må klargjøres om endringen innebærer at personellet kun kan fly inn og ut av Schengen, eller om de med dette også kan benyttes på «*internasjonal trafikk*» innen Schengen. Spørsmålet er sentralt ettersom det har betydelige konsekvenser for det europeiske arbeidsmarkedet.

ASD har ikke redegjort for hva som ligger i «*internasjonal trafikk*», og unnlater å ha en mening om forslaget åpner for at personell fra tredjeland kan fly innen EØS-området. Følgelig er heller ikke de alvorlige konsekvensene dette kan ha for det europeiske arbeidsmarkedet, drøftet. Vi ber ASD komme tilbake med en balansert, systematisk og helhetlig drøfting av hvilke slike muligheter som åpnes, og hvilke konsekvenser dette kan ha dersom forskriften endres som foreslått.

Dette spørsmål har lovavdelingen i sitt brev av 6. juli 2015 ikke drøftet særskilt, men kun redegjort for generelt på side 3:

«Grenseforordningen tillater med andre ord innreise på flyplasser for mellomlandinger og ankomst, reise i kommunen den aktuelle flyplassen ligger, og reise til en flyplass (innen Schengen) for videre reise derfra.»

I ASDs høringsbrev side 3 siste avsnitt før punkt 2 konkluderes det med at endringsforslaget vil hindre at personellet benyttes på flygning innenriks i Norge. Samtidig er det slik at «Schengenregelverket regulerer ikke oppholds- og arbeidstillatelse inne på Schengenterritoriet. Dette reguleres av nasjonale regler».

I sitt høringsbrev av 6. desember 2012 skrev Bjørn Kjos følgende, som etter vårt syn underbygger at det nå er helt nødvendig å se nærmere på konsekvensene av å foreta en endring av utlendingsforskriften uten å se denne i den sammenheng den inngår i:

«Vi er kjent med en diskusjon om at personell som går inn under et unntak ikke bare skal være forhindret fra å fly innenriks i Norge – noe vi er fullt innforstått med – men at dette skulle gjelde innenfor EØS/EU. En slik regulering i norsk lov ville i så fall innebære en inngripen i andre lands regelverk som går langt utover det norsk lov bør regulere. Vi stiller spørsmålsteget ved om dette formelt sett er holdbart, men presiserer at det i praksis vil være tilnærmet umulig å håndheve. Blant annet kan dette bety at man ikke vil mellomlande i et EØS/EU land på interkontinentale flygninger uten at dette utløser et krav om oppholdstillatelse.» (Min utheving.)

NAS understreker i søksmålsvarselet at det «aldri har vært aktuelt å mikse personale fra de ulike organisasjonene, og la personale fra langdistanseoperasjonen fly innenriks i Skandinavia eller innad i Europa».

Det at det tidligere «aldri har vært aktuelt» å benytte langdistansebesetning fra for eksempel Thailand på internasjonale flygninger i Europa, er noe annet enn at dette ikke blir aktuelt fremover. Dersom det er slik at endringen kan åpne for slik praksis, vil det gi Norwegian-konsernet en betydelig mulighet til å benytte denne arbeidskraften til å konkurrere i det europeiske marked. Dette vil i så fall ha enorm påvirkning på arbeidsvilkår og konkurranse i Europa.

I høringsbrevet fra 2012, sitert over, satte Norwegians Bjørn Kjos spørsmålsteget ved om denne konsekvensen kan reguleres i norsk lov, og ikke minst om en begrensning i slike flygninger deretter kan håndheves. Vi mener ASD må ta hans spørsmål på alvor slik at dette nå underlegges en grundig vurdering og konklusjon før problemstillingen blir reell.

6. Norske myndigheters ansvar for bakgrunnssjekk

Parat tok i brev av 29. august 2013 til ASD og SD opp spørsmål knyttet til forsvarlig bakgrunnssjekk av besetningsmedlemmer i for eksempel Thailand. Vårt brev ble besvart at SD 6. januar 2014, og Parat fikk svar fra Luftfartstilsynet den 20. april, jf. vedlagte brev.

Problemstillingen er knyttet til de strenge krav om bakgrunnssjekk av besetningsmedlemmer som skal ha tilgang til norske flyplasser. Ved å åpne for flygning til norske flyplasser med besetninger som ikke er underlagt eller kan underlegges den samme sikkerhetsvurderingen, utsettes ikke bare våre flyplasser for en uthuling av sikkerheten. Dette gjelder også for de flyplasser og fly besetningen deretter får en rett til å fly videre til både i Europa og i USA. Parat mener dette må utredes og vurderes også opp mot vår status som part i avtaler om flygninger med blant andre USA før det gjennomføres en endring som i betydelig grad øker omfanget av denne problemstillingen.

Disse usikkerhetene reiser spørsmålet om ikke NAS' ønske om likebehandling i den nødvendige helhetsvurderingen også må kombineres med en presisering av regel om vandelsattest for besetningsmedlemmer på flygninger til Norge og norske flyplasser.

For øvrig vises til vårt hørings svar fra 6. desember 2012 og brev av 5. oktober 2015 til arbeidsministeren.

Med vennlig hilsen


Hans-Erik Skjæggerud, Leder Parat



Luftfartstilsynet
CIVIL AVIATION AUTHORITY - NORWAY

Parat
v/ Vegard Einan
Postboks 9029 Grønland
0133 OSLO
Norge

Saksbehandler: Stine Mari Sørensen
Telefon direkte: +47 98261864
Vår dato: 20.04.2016
Vår referanse: 16/03725-2

Deres dato: 15.03.2016
Deres referanse:

Bakgrunnssjekk av flygende personale fra tredjeland

Luftfartstilsynet viser til brev datert 15.3.2016 med spørsmål knyttet til bakgrunnssjekk av flygende personell fra tredjeland.

Bakgrunn og hovedregler

For å få ID-kort til lufthavn eller et CCIC (ID-kort til besetningsmedlemmer ansatt i luftfartsselskaper i Unionen) kreves det et driftsmessig behov for ID-kortet og godkjent bakgrunnssjekk. Dette følger av forordning (EU) 2015/1998 (tidligere forordning (EU) nr. 185/2010) pkt. 1.2.3.1. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften).

I Norge er det Luftfartstilsynet som foretar bakgrunnssjekk, jf. § 38, og vi foretar kun bakgrunnssjekk av personer som har behov for en slik vurdering i tilknytning til arbeid i Norge eller i et flyselskap med norsk AOC.

Formålet med bakgrunnssjekken er å hindre at personer som kan representere en risiko for sikkerheten i luftfarten gis adgang til landingsplasser og luftfartsanlegg eller godkjennes for sentrale posisjoner i luftfarten for øvrig. Bestemmelsene skal også bidra til å sikre allmennhetens tillit til sivil luftfart, jf. § 37. For å oppfylle dette formålet stiller forskriften krav til dokumentasjon av identitet, utdanning og ansettelsesforhold, jf. § 39, samt krav til vandel jf. §§ 40 og 41.

Personer med statsborgerskap i Norge eller et annet EØS-land kan fremskaffe en politiattest som aksepteres i Norge, jf. § 40. En uttømmende politiattest skal sendes til Luftfartstilsynet sammen med søknad om bakgrunnssjekk. Vedkommende kan få utstedt både ID-kort til lufthavn og CCIC dersom bakgrunnssjekken blir bestått.

Reglene om bakgrunnssjekk har endret seg siden januar 2014, blant annet i juni 2014. Dette som følge av endringer i politiregisterloven. Endringene i juni 2014 medførte at Luftfartstilsynet kun har anledning til å legge til grunn politiattester utstedt i Norge eller annet EØS-land som ledd i en vandelskontroll, jf. forskriften § 40 første ledd. Dette følger også av politiregisterloven § 41, jf. § 36 første ledd nr. 1. Dette betyr at Luftfartstilsynet ikke har anledning til å legge til grunn politiattester fra tredjeland, dvs. land utenfor Norge og EØS. Personer som ikke har 5 års sammenhengende botid i Norge eller et annet EØS-land, kan derfor som hovedregel ikke gis adgang til sikkerhetsbegrenset område, jf. § 41 første ledd. Kravet til botid gjelder ikke for norske statsborgere eller statsborgere av et annet EØS-land.

Luftfartstilsynet / Civil Aviation Authority

T: +47 75 58 50 00
F: +47 75 58 50 05
E: postmottak@caa.no

Postadresse:
Postboks 243
8001 BODO

Besöksadresse:
Sjøgata 45-47
8006 BODO

Fakturaadresse:
fakturamottak@caa.no

Fakturamottak DFO
Postboks 4104
2307 HAMAR

Bakgrunnen for kravet om 5 års sammenhengende botid i Norge eller et annet EØS-land er at vurdering av politiattester fra tredjeland er svært utfordrende, og det er vanskelig å få tilfredsstillende informasjon angående dokumentets ekthet og innhold. Prosessen med å undersøke de forskjellige politiattestene er ressurskrevende, og det er ofte tvil om dokumentets pålitelighet selv etter omfattende ressursbruk.

Unntak

Selv om søker ikke har fem års sammenhengende botid i Norge eller et annet EØS-land, kan Luftfartstilsynet likevel etter en konkret og individuell helhetsvurdering gi adgang til sikkerhetsbegrenset område for søkere som ikke har vært registrert bosatt i Norge eller EØS-land de siste fem år, dersom søker har en særlig arbeidstilknytning til norsk luftfart, jf. forskriftens § 41 andre ledd.

I utgangspunktet vil en person med thailandsk statsborgerskap, som ikke har bodd i et EØS-land de siste fem årene, ikke oppfylle kravene til bakgrunnssjekk. Dette fordi de ikke oppfyller kravet til botid og dermed ikke kan fremlegge en politiattest som vi etter politiregisterloven og securityforskriften har anledning til å tillegge vekt i en vandelsvurdering.

Ettersom flyselskap har mange ansatte fra tredjeland, har vi sett at det er behov for unntak fra hovedregelen. Luftfartstilsynet har vurdert disse opp mot bestemmelsen i forskriftens § 41. Thailandske statsborgere som skal jobbe som besetningsmedlem for norsk AOC-holder og som kun får en begrenset tilgang til sikkerhetsbegrenset område, vil kunne falle inn under unntaket i § 41 om «særlig arbeidstilknytning til norsk luftfart», såfremt øvrig dokumentasjon er i orden.

Personer som skal jobbe som besetningsmedlem har kun behov for et CCIC-kort for å kunne utføre jobben sin. Et slikt kort gir begrenset tilgang til sikkerhetsbegrenset område; tilgang til flyet, besetningsrom, og de samme områdene som passasjerer har tilgang til. Besetningsmedlemmer som arbeider for flyselskap med AOC fra et tredjeland får en tilsvarende begrenset tilgang.

Med vennlig hilsen

Stein Erik Nodeland
luftfartsdirektør

Nina B. Vindvik
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.