



NOTAT

Dato: 23. september 2010

INM 319

Grund- og nærhedsnotat notat vedrørende forslag om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde(KOM(2010)379)*

Nyt notat.

Resumé

Kommissionen har den 13. juli 2010 fremsat et forslag til direktiv til fastsættelse af betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde. Kommissionen ventes at præsentere forslaget på rådsmødet. Med forslaget ønsker Kommissionen at imødekomme EU's strukturelle behov for sæsonarbejdere, da arbejdskraften inden for dette område internt i EU forventes at blive mindre og mindre i de kommende år. Kommissionen ønsker desuden at imødegå problemer med udnyttelse af visse sæsonarbejdere og med ulovligt ophold og ulovlig beskæftigelse samt sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår for denne persongruppe. Forslaget skønnes umiddelbart at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, men dette vil blive vurderet nærmere. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget og er ikke bundet af det, hvorfor det hverken får lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Regeringen er umiddelbart enig i Kommissionens formål om, at der bør sættes ind over for ulovlig indvandring og beskæftigelse i EU, men er umiddelbart skeptisk over for forslaget. De enkelte elementer findes dog at burde vurderes nærmere, inden den endelige holdning fastlægges.

1. Baggrund

I Kommissionens meddelelse fra december 2005, "Politikplan for lovlig migration" (KOM(2005)669), blev det fastsat, at der mellem 2007 og 2009 skulle vedtages forslag til fem retsakter om arbejdskraftindvandring, herunder et forslag til et direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for sæsonarbejdere. I Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd vedtog den 10.-11. december 2009, blev Kommissionen og Rådet opfordret til at fortsætte gennemførelsen af politikplanen for lovlig migration, som anerkender, at en øget arbejds-

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEUF, afsnit V. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse.

kraftindvandring kan bidrage til øget konkurrenceevne og økonomisk vitalitet og samtidigt afhjælpe de store demografiske udfordringer, som EU står overfor i fremtiden.

På den baggrund har Kommissionen den 13. juli 2010 fremsat forslag til fastsættelse af betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 79, nr. 2, litra a og b, og skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. artikel 294 TEUF.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Indhold

Formålet med forslaget er ifølge Kommissionen at imødekomme EU's strukturelle behov for sæsonarbejdere, da arbejdskraften indenfor dette område internt i EU forventes at blive mindre og mindre i de kommende år. Kommissionen vil desuden forsøge at imødegå problemet omkring udnyttelse af visse sæsonarbejdere og ulovligt arbejde, som ofte også resulterer i udnyttelse samt dårlige løn- og arbejdsvilkår. Det er ifølge Kommissionen gang på gang blevet påvist, at de økonomiske sektorer, hvor der anvendes et stort antal sæsonarbejdere – hovedsagelig landbrug, havebrug og turisme - også er de sektorer, hvor der beskæftiges flest arbejdstagere fra tredjelandslande uden lovlig opholdstilladelse. Ved at forbedre mulighederne for cirkulær migration – altså muligheden for lovligt at komme og arbejde og vende tilbage til sit hjemland flere gange, vil man således forsøge at afhjælpe problemet med ulovlig arbejdskraft. Endeligt vil bekæmpelse af ulovlig arbejdskraft og lige løn- og arbejdsvilkår beskytte egne EU-borgere mod illoyal konkurrence.

Det anføres i de indledende betragtninger til direktivet, at anvendelsen af direktivet ikke berører medlemslandenes ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelandslande på deres område med henblik på beskæftigelse som sæsonarbejdere, jf. TEUF artikel 79, stk. 5. Det fremgår endvidere, at anvendelsen af direktivet ikke bør berøre princippet om EU-præference, hvad angår medlemslandenes arbejdsmarked, som udtrykt i de relevante bestemmelser i tiltrædelsestraktaterne.

Ifølge forslagets artikel 2 finder det alene anvendelse for tredjelandsstatsborgere, som er bosiddende uden for medlemsstaternes område. Tredjelandsstatsborgere, der er etableret i en medlemsstat, som led i udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 i TEUF er ikke omfattet af direktivet. Forslaget giver endvidere ikke nogen selvstændig ret til familiesammenføring.

Definitionen af en sæsonarbejder er ifølge artikel 3 en tredjelandsstatsborger, som tager lovligt midlertidigt ophold i en medlemsstat for at udføre sæsonarbejde – dvs. arbejde som

alene udføres på et bestemt tidspunkt på året, og som kræver en større arbejdsstyrke end normalt.

Ifølge artikel 4 forhindrer forslaget ikke gunstigere bestemmelser i bi- eller multilaterale aftaler, som medlemsstaterne eller EU har indgået med tredjelande. Ligeledes kan medlemsstaterne fastsætte, at de omfattede personer nyder gunstigere rettigheder, f.eks. med hensyn til ansættelsesvilkår, end dem, der følger af direktivet, jf. omtalen nedenfor.

Forslagets artikel 5, stk. 1, indeholder en række kriterier, som en sæsonarbejder fra et tredjeland og dennes arbejdsgiver skal opfylde, herunder en gyldig ansættelseskontrakt, gyldige rejsepapirer, sygeforsikring og bevis for indkvartering.

Arbejdskontrakten skal angive antallet af ugentlige eller månedlige arbejdstimer, løn og relevante arbejdsvilkår, som skal sikre:

- at arbejdsgiverne kun ansætter sæsonarbejdere fra tredjelande, hvis der foreligger et reelt økonomisk behov (tilstrækkelig ansættelseskapacitet).
- et vist, fast lønniveau for sæsonarbejdere og eventuelt for andre relevante arbejdsvilkår som f. eks. forsikring.
- at de ansvarlige myndigheder kan udføre en effektiv kontrol forud for indrejse.

Artikel 5, stk. 2 og 3, angiver desuden, at medlemsstaten skal sikre, at ansøgeren har tilstrækkelige midler til at understøtte sit ophold, samt at ansøger kan afvises, såfremt han er til fare for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der er endvidere i artikel 14 krav om, at arbejdsgiver skal sørge for, at ansøger har adgang til passende indkvartering.

Artikel 6 indeholder regulering af afslag på en opholdstilladelse. Der kan gives afslag såfremt:

- betingelserne i artikel 5 ikke er opfyldt, eller hvis de fremlagte dokumenter er erhvervet på uretmæssig vis eller er forfalskede eller ulovligt ændret.
- det pågældende ledige job kan besættes med deres egne statsborgere eller EU statsborgere eller med statsborgere fra tredjelande, der opholder sig lovligt i den pågældende medlemsstat.
- arbejdsgiveren er blevet straffet i henhold til national ret for sort arbejde og/eller ulovlig beskæftigelse.
- der kan gives afslag under henvisning til antallet af tredjelandsstatsborgere, der bevilges indrejse i den enkelte medlemsstat.

Ifølge artikel 7 skal en tilladelse indrages eller afslåes forlænget, hvis den er erhvervet på uretmæssig vis eller er forfalsket eller ulovligt ændret, eller hvis indehaveren opholder sig i medlemsstaten med andre formål end det, opholdstilladelsen hviler på. En tilladelse kan desuden indrages eller afslåes forlænget såfremt betingelserne i artikel 5 ikke længere er opfyldt eller af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Det fremgår af artikel 9, at medlemsstaterne selv skal afgøre, om ansøgningen skal indgives af ansøger eller arbejdsgiver, og når tilladelse er opnået skal en tilladelse med påtegningen "sæsonarbejder" udstedes, som giver ret til både arbejde og ophold, jf. artikel 10.

Opholds- og arbejdstilladelsens længde er 6 måneder i ét kalenderår, hvorefter sæsonarbejderen skal vende tilbage, jf. artikel 11, stk. 1. Inden for denne 6 måneders periode kan sæsonarbejderen forlænge kontrakten eller søge beskæftigelse hos en anden arbejdsgiver, jf. artikel 11, stk. 2. Det fremgår ikke direkte af forslaget, om en sæsonarbejder også ifølge denne bestemmelse kan skifte arbejdsgiver i en anden medlemsstat inden for 6 måneders perioden.

Det fremgår af artikel 12, at medlemsstaterne, ved ansøgning herom, enten skal give tilladelsen i op til tre sæsoner af gangen - en såkaldt "multi-seasonal work permit" (a) eller lave en forenklet procedure for de sæsonarbejdere, som ønsker at vende tilbage flere år i træk (b). Tilladelsen for flere sæsoner kan dække op til tre sæsoner ad gangen.

Det følger dog af art. 12, stk. 2, at en sæsonarbejder, som ikke har opfyldt kravene til at beholde tilladelsen i det foregående år, kan udelukkes fra at få forlænget sin tilladelse i et eller flere år efterfølgende. Der kan endvidere fastsættes proportionelle sanktioner i forhold til arbejdsgivere, som ikke lever op til betingelserne i direktivet.

Ifølge artikel 13 fastsættes en hurtig sagsbehandlingsprocedure på 30 dage.

En sæsonarbejder opnår i henhold til direktivets artikel 15 og 16 en række rettigheder, herunder ret til ophold på hele territoriet samt ligebehandling med statsborgere med hensyn til blandt andet løn, afskedigelse og sundhed på arbejdspladsen samt ret til at være medlem af en fagforening og ret til udbetaling af allerede optjente pensioner og til sygesikring i henhold til Rådets forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger artikel 3.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget vedtages med hjemmel i TEUF afsnit V, art. 79, stk. 2, litra a) og b). Forslaget får derfor ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet derfor ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Om dansk ret kan det oplyses, at der ikke er særlige regler for sæsonarbejdere. Ifølge Udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 6, kan der gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen.

Dette indebærer, at udlændinge, som udgangspunkt ikke får opholds- og arbejdstilladelse til ufaglært arbejde eller sædvanligt faglært arbejde. I særlige tilfælde er det dog muligt at få opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af ufaglært eller sædvanligt faglært arbejde - undtagen i særlige tilfælde.

Efter Udlændingetjenestens praksis vil en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af sæsonarbejde fra en tredjelandsstatsborger som altovervejende hovedregel ikke blive imødekommet. Udlændingetjenesten vil som udgangspunkt meddele afslag under henvisning til, at der er tale om ufaglært arbejde. Sagsbehandlingstiden for ansøgninger om opholdstilladelse på grundlag af ufaglært arbejde er 60 dage.

Artikel 16, stk. 2, litra b i forslaget kan desuden have konsekvenser for tredjelandsstatsborgeres muligheder for at opnå ret til pension i Danmark og ret til eksport af pension, idet der i pensionsloven er visse karenstider i forhold til muligheden for at opnå ret til dansk pension.

Direktivet berører ikke muligheden for at kræve, at det arbejde, for hvilket der udstedes arbejdstilladelse, skal være på sædvanlige vilkår hvad angår løn osv.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er umiddelbart enig i Kommissionens formål om, at der bør sættes ind over for ulovlig indvandring og beskæftigelse i EU, men er umiddelbart skeptisk overfor forslaget. De enkelte elementer findes dog at burde vurderes nærmere, inden den endelige holdning fastlægges.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andre landes holdninger.

6. Høring

Forslaget har sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringsarbejdet (SPAIS) og har været drøftet i udvalget den 16. september 2010.

Bygge-, Anlægs- og Træ-kartellet (BAT) har i sit hørings svar af 13. august 2010 blandt andet anført, at sæsonarbejderdirektivet er et skridt i den helt forkerte retning. Der er ikke brug for ufaglært arbejdskraft fra tredjelandslande i den nuværende økonomiske og beskæftigelsesmæssige krise i EU-landene. Hvis det alligevel ender med et direktiv, må det sikres, at definitionen på en sæson ikke overstiger 3 mdr., hvilket svarer til en årstid. Det må sikres, at sæsonarbejdere får den løn og de arbejdsvilkår, som er almindeligt gældende for arbejdet på den egn, hvor det udføres. Der må sikres dokumentation fra arbejdsgiveren for, at dette overholdes, og det skal medføre skrappe sanktioner, hvis denne regel brydes. Der skal være fuld konfliktret over for de arbejdsgivere, der ansætter sæsonarbejdere under dette direktiv. Bygge- og anlægsbranchen skal undtages fra direktivet. Heller ikke selvom andre lande skulle beslutte at lade bygge- og anlægsbranchen være dækket af direktivets bestemmelser, skal tredjelandses sæsonarbejdere kunne udstationeres fra andre EU-lande til at udføre arbejde i Danmark.

Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA) har i sit hørings svar af 16. august 2010 blandt andet anført, at det under den økonomiske krise i EU generelt har vist sig, at behovet for sæsonarbejdskraft til de grønne erhverv så rigeligt har kunnet opfyldes med arbejdskraft fra EU-landene, men at den situation ikke nødvendigvis varer ved. SALA finder det væsentligt, at direktivforslaget opretholder fortrinsstillingen for arbejdskraft fra EU. Det er i danske virksomheders interesse, at der er fælles standarder vedrørende arbejdskraft fra tredjelands adgang, og at reglerne følges i alle EU-lande med henblik på at sikre ordnede opholds- og ansættelsesforhold for disse arbejdstagere. Det må også erkendes, at anvendelsen af arbejdskraft fra tredjelands især til sæsonarbejde hidtil har haft svære vilkår i Danmark pga. danske regler og ansøgningsprocedurer. Almindeligt sæsonarbejde kvalificerer normalt slet ikke til at få arbejds- og opholdstilladelse, og der er ofte så stor usikkerhed omkring sagsbehandlingstid m.v., at arbejdsgiverne ikke tør løbe an på at få tilladelserne på plads, inden begyndelsen af det pågældende sæsonarbejde. Hvis retningslinjerne i direktivet følges op i dansk praksis, vil det kunne medføre en øget sikkerhed og mindre administration på dette område. SALA oplyste desuden på et møde i SPAIS-kredsen, afholdt den 16. september 2010, at man ikke anså det for hensigtsmæssigt at nedsætte varigheden af opholdstilladelsen fra de forslåede 6 måneder til f.eks. 3 måneder på trods af, at en dansk sæson typisk er af en kortere varighed end 6 måneder. Opholdets varighed reguleres i forvejen af ansættelseskontraktens varighed, og den øgede fleksibilitet vil være en fordel.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har i sit hørings svar af 19. august 2010 blandt andet anført, at det er positivt, at EU satser på generelle og offensive regler for øget indvandring fra tredjelands med henblik på arbejde i EU, og at der søges skabt et stort europæisk arbejdsmarked med gennemsigtige og forenklede procedurer, som i forhold til tredjelands fremstår samlet. Det er positivt, at der skabes en fælles EU-ramme for sæsonarbejderes adgang til det europæiske arbejdsmarked, selv om medlemsstaterne fortsat fremover vil få betydelig indflydelse på området. Det er endvidere vigtigt, at der skabes lige konkurrence mellem EU-landene om sæsonarbejdskraften.

LO har i sit hørings svar af 30. august 2010 blandt andet påpeget, at forslaget vil få vidtgående indflydelse på det danske arbejdsmarked i tilfælde af de alligevel nu eller endog senere gennemføres i Danmark. LO kan ikke støtte forslaget i dets nuværende udformning, men det anerkendes, at der kan være et stort behov for en fællesskabsretlig regulering af betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde. LO udtrykker bekymring for social dumping gennem ringere løn og ansættelsesvilkår, og sætter tvivl ved Kommissionens antagelse om, at der er sandsynlighed for en stadig forøgelse af det strukturelle behov for lavt uddannet og lavt kvalificeret arbejdskraft og henviser blandt andet til, at Europa for tiden er ramt af massiv ledighed, der har ramt de ufaglærte grupper hårdest. LO ønsker blandt andet, at a) ligebehandlingsprincippet gennemført som gennemgående og bærende for hele direktivet, b) at modvirkning af social dumping gøres til direktivets hovedmålsætning, c) at sæsonbestemte aktiviteter gives en mere bestemt definition, d) at det skal fastsættes, at arbejdskontraktens vilkår skal være af en sådan art, at de udgør ligebehandling, e) at betaling for indkvartering skal ske med udgangspunkt i det lejedes værdi.

Både BAT, DA og LO opfordrer til, at Danmark uanset det retlige forbehold går aktivt ind i at påvirke reguleringen på området.

7. Europa-Parlamentet

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure jf. artikel 294 TEUF. Der foreligger endnu ikke et udkast til betænkning fra Europa-Parlamentet.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for behandlingen af sæsonarbejdere. Forskellige niveauer for rettigheder kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af arbejdskraftindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandsstatsborgere.

Ifølge Kommissionen vil et direktiv, der sikrer ligebehandling på en række arbejdsmarkedsrelaterede områder, medvirke til at beskytte EU-borgere imod billig arbejdskraft fra tredjelande og indvandrere mod at blive udnyttet.

Forslaget skønnes umiddelbart at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. Kommissionens ovennævnte begrundelse, og fordi TEUF artikel 79, stk. 1 og 2, indeholder direkte hjemmel til indførelse af en fælles indvandringspolitik og indførelse af regler, der fastsætter betingelser for indrejse og ophold. Da der er stillet spørgsmålstegn ved nærhedsprincippets overholdelse fra en række medlemsstater, findes dette forhold ud fra en principiel betragtning imidlertid at burde vurderes nærmere, uanset at Danmark som følge af forbeholdet ikke bliver bundet af direktivet. Disse medlemsstater er således ikke fuldstændigt overbevist om, at de forskelligartede behov for sæsonarbejde i medlemsstaterne kan tilgodeses enten med forslaget som sådan eller med den nuværende formulering af dele af forslaget. Dette skyldes blandt andet, at langt fra alle medlemslande i dag anvender sæsonarbejdere fra tredjelande, og de af Kommissionen nævnte udfordringer ikke nødvendigvis bedre kan gennemføres i EU-regi end på national plan i de medlemslande, der har særlige udfordringer.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke EU budgetmæssige konsekvenser.

Vedtagelsen af forslaget vil ikke få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks særlige stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet vil derfor ikke være bindende eller finde anvendelse i Danmark.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Samlenotat om sagen oversendes til udvalgene forud for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 7.- 8. oktober 2010.