

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 995)
arbejds- og socialministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

N.1

1. juni 1999

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt Indenrigsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for udstationering af arbejdstagere fra tredjelande som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne, KOM (1999) 3 endelig udgave.

Grundnotat

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for udstationering af arbejdstagere fra tredjelande som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne.

(Kom (1999) 3 endelig udgave).

1. Resumé

Hjemmelsgrundlaget for direktivet er Traktaten for de Europæiske Fællesskaber (TEF) artikel 47, 2. pkt. og artikel 55 (tidl. artikel 57, 2. pkt. og artikel 66).

Formålet med direktivforslaget er at harmonisere medlemsstaternes regler på området for fri bevægelighed for tjenesteydelser indenfor EU.

Direktivforslaget indebærer, at tjenesteydere, der er etableret i en medlemsstat, kan udstationere en ansat tredjelandstatsborger, som har opholdstilladelse i den pågældende medlemsstat, med henblik på at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Udstationeringen af tredjelandstatsborgeren er betinget af udstedelse af et såkaldt EF-tjenesteydelseskort fra myndighederne i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret.

Direktivforslaget omhandler midlertidig udstationering med henblik på at præstere tjenesteydelser. Formålet er ikke at give arbejdstagerne adgang til arbejdsmarkedet i den modtagende medlemsstat, idet arbejdstagerne vender tilbage til deres bopæl efter udførelsen af arbejdet.

Vedtages direktivforslaget, vil dette kræve ændringer i EF/EØS-bekendtgørelsen og i udlændingelovgivningen.

2. Indledning

Direktivforslaget finder anvendelse på virksomheder etableret i en EU-medlemsstat, der udfører tjenesteydelser, og som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne ønsker at udstationere arbejdstagere fra tredjelande på en anden medlemsstats område.

Hjemmelsgrundlaget for direktivet er Traktaten for de Europæiske Fællesskaber (TEF) artikel 47, 2. pkt. og artikel 55 (tidl. artikel 57, 2. pkt. og artikel 66), hvorefter Rådet kan vedtage direktiver om samordning af nationale bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Beslutningsproceduren fremgår af TEF artikel 251 (tidl. artikel 189B), hvorefter der sker en fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet. Vedtagelse kræver kvalificeret flertal.

Efter TEF artikel 3(c) (tidl. artikel 3(c)) er afskaffelse af hindringer for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne et af målene i oprettelsen af det indre marked i Fællesskabet.

Formålet med direktivforslaget er at harmonisere medlemsstaternes regler på området for at fremme den frie bevægelighed for tjenesteydelser indenfor EU.

-

En tjenesteyders udstationering af en ansat tredjelandstatsborger indebærer i dag, at den pågældende tredjelandstatsborger skal indhente tilladelse (visum, opholdstilladelse, arbejdstilladelse) hos myndighederne i den medlemsstat, hvortil udstationeringen skal foregå.

Ifølge EF-domstolens praksis indebærer TEF artikel 49 (tidl. artikel 59), at en medlemsstat ikke kan betinge levering af en tjenesteydelse på den pågældende medlemsstats område af, at samtlige betingelser for etablering er opfyldt, idet bestemmelserne i traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser, herved bliver virkningsløse.

Direktivforslaget indebærer, at tjenesteydere, der er etableret i en medlemsstat, kan udstationere en ansat tredjelandstatsborger, som har opholdstilladelse i den pågældende medlemsstat, med henblik på at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Den pågældende skal i den forbindelse have udstedt et EF-tjenesteydelseskort af den stat, hvor tjenesteyderen er etableret.

Betingelser for udstedelse af et EF-tjenesteydelseskort

En række betingelser skal være opfyldt herfor, herunder at virksomhedens drift indebærer en grænseoverskridende foranstaltning som anført i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv fra 1996 (96/71/EF) om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

Ved en grænseoverskridende foranstaltning forstås for det første virksomhedens udstationering af en arbejdstager for egen regning og under egen ledelse i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelsen, der driver virksomhed i den medlemsstat, hvortil tredjelandstatsborgeren udstationeres. Det er en betingelse, at der består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og tredjelandstatsborgeren.

Der kan også være tale om en grænseoverskridende foranstaltning i form af virksomheders udstationering af tredjelandstatsborgere på et forretningssted eller i en virksomhed, der tilhører koncernen, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren.

Udstationering af arbejdstagere som led i et vikarbureaus virksomhed er ikke omfattet af direktivforslaget. Undtagelsen vurderes blandt andet at være begrundet i EF-Domstolens praksis, hvorefter selskaber, der driver virksomhed i form af at stille arbejdskraft til rådighed - selv om et sådant selskab præsterer tjenesteydelser i Traktatens forstand - udøver en virksomhed, der netop har til formål at bringe arbejdstagere ind på arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat, hvorimod direktivforslagets anvendelsesområde begrænser sig til midlertidig udsendelse af arbejdstagere, som vender tilbage til deres bopælsland efter udførelsen af arbejdet.

Udover betingelsen om en grænseoverskridende foranstaltning stilles der i forslaget krav om, at den tredjelandstatsborger, som påtænkes udstationeret, har legalt ophold i den udstedende medlemsstat, samt at det godtgøres, at arbejdstageren er tilsluttet den sociale sikringsordning i den kompetente medlemsstat med hensyn til risici i forbindelse med sygdom og arbejdsulykker eller, hvis dette ikke er tilfældet, er forsikret mod risici i forbindelse med sygdom og arbejdsulykker under udstationeringen i en eller flere andre medlemsstater.

EF-tjenesteydelseskortets gyldighedsperiode

EF-tjenesteydelseskortet skal være gyldigt i den periode, hvor arbejdstageren er regelmæssigt og faktisk beskæftiget, og kan ikke overstige 12 måneder, hvis der er tale om regelmæssig og faktisk beskæftigelse af over 12 måneders varighed før udstedelsen af kortet eller 6 måneder, hvis der er tale om regelmæssig og faktisk beskæftigelse af over 6 måneders varighed før udstedelsen af kortet .

En person har lovlig beskæftigelse i direktivforslagets forstand, såfremt den pågældende udfører arbejde i overensstemmelse med EF-bestemmelser eller nationale bestemmelser eller på grundlag af en arbejdstilladelse udstedt af den medlemsstat, der udsteder EF-tjenesteydelseskortet.

Som faktisk beskæftigelse betragtes arbejde udført i den medlemsstat, der udsteder EF-tjenesteydelseskortet.

Myndighederne i etableringslandet må ikke betragte udstationeringen i en anden medlemsstat som en afbrydelse af opholdet. En tredjelandstatsborgers udstationering i henhold til direktivforslagets bestemmelser må ikke medføre, at den pågældendes opholdstilladelse i etableringslandet bortfalder som følge heraf.

Der er tale om en ubetinget pligt for myndighederne i det land, som har udstedt EF-tjenesteydelseskortet, til at tage tredjelandstatsborgeren tilbage.

Direktivforslagets konsekvenser for medlemsstaternes regler for indrejse og ophold

Det følger af direktivforslagets bestemmelser, at en medlemsstat skal tillade indrejse og ophold for den tredjelandstatsborger, som ønsker at udføre en eller flere tjenesteydelser i landet, hvis denne person er i besiddelse af et EF-tjenesteydelseskort og et pas eller andet identitetskort, der er gyldigt i et tidsrum svarende til tjenesteydelsens udførelse.

Medlemsstaterne kan ikke stille krav om visum, opholds- eller arbejdstilladelse eller tilsvarende betingelser over for den udstationerede tredjelandstatsborger eller over for tjenesteudbyderen i sin egenskab af arbejdsgiver.

Medlemsstaterne kan dog kræve, at virksomheder, som påtænker at udstationere ansatte tredjelandstatsborgere med henblik på at udføre en tjenesteydelse på dets territorium, meddeler dette til myndighederne i landet og i den forbindelse meddeler en række oplysninger om varigheden og karakteren af tjenesteydelsen. Der er hermed mulighed for, at myndighederne kan bevare en vis administrativ kontrol over antallet af tredjelandstatsborgere, som indrejser i landet som led i udveksling af tjenesteydelser.

Medlemsstaterne skal udstede en midlertidig opholdstilladelse til indehaveren af et EF-tjenesteydelseskort, såfremt den periode, der kræves til udførelse af tjenesteydelsen, overstiger 6 måneder inden for en 12 måneders periode.

De eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som er erhvervet indenfor EF, og som anerkendes hos EU-statsborgere, skal ligeledes anerkendes hos de ansatte tredjelandstatsborgere, der udstationeres.

Ordningen skal sikre, at krav vedrørende faglige kvalifikationer ikke hindrer den tjenesteyder, der er arbejdsgiver for den udstationerede arbejdstager, i at gøre sin ret til fri udveksling af tjenesteydelser gældende og udøve sine aktiviteter.

Direktivforslaget giver ingen adgang til familiesammenføring.

Undtagelsesbestemmelsen

Medlemsstaterne kan kun fravige direktivforslagets bestemmelser, når det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

4. Gældende dansk ret

Bestemmelserne i den danske bekendtgørelse om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af de Europæiske Fællesskabers regler, bekg. nr. 761 af 22. august 1994, ændret ved bekg. nr. 690 af 17. august 1995 samt bekg. nr. 684 af 12.

juli 1996 (i det følgende EF/EØS-bekendtgørelsen) giver ikke adgang til at udstede opholdsbevis/opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere med henblik på udførelse af en tjenesteydelse i Danmark.

Tredjelandstatsborgere, der er bosat i et andet EF/EØS-land, og som ønsker at udføre en tjenesteydelse i Danmark, har derfor alene adgang til indrejse og opholds- og arbejdstilladelse i Danmark efter de almindelige udlændingeretlige regler.

De pågældende tredjelandstatsborgere er visumpligtige ved indrejse i Danmark i det omfang, statsborgere fra det pågældende land er underlagt visumpligt, jf. udlændingelovens § 4, stk. 1.

Det fremgår af udlændingelovens § 13, at udlændinge skal have arbejdstilladelse blandt andet for med eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet.

Efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til udlændinge, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler herfor.

De personer, der udstationeres i Danmark med henblik på at udføre en tjenesteydelse, har adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens almindelige regler. Det vil sige, at der er adgang til ægtefællesammenføring efter 5 års lovligt ophold, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, litra d.

Udlændinge omfattet af direktivforslagene kan ikke folkeregistreres, hvis opholdet varer mindre end tre måneder. Dette gælder, uanset at de pågældende har et EF-tjenesteydelseskort udstedt af et andet EU-land.

Varer opholdet mellem tre og seks måneder, vil de pågældende efter forslaget til lov om Det Centrale Personregister kunne folkeregistreres, men ikke have pligt hertil. Efter de gældende regler vil de have pligt hertil. Det er en forudsætning, at udlændingemyndighederne bekræfter, at de pågældende efter udlændingelovgivningen er fritaget for opholdstilladelse eller -bevis.

Varer opholdet over seks måneder, skal der efter direktivforslagene udstedes en midlertidig opholdstilladelse til de pågældende udlændinge, der endvidere vil skulle folkeregistreres.

Den generelle ordning om anerkendelse af EU- og EØS-statsborgeres erhvervskompetencer, direktiverne 89/48/EØF og 92/51/EØF, indeholder det grundlæggende princip, at enhver erhvervsudøvende, der er kvalificeret til at udøve et erhverv i en medlemsstat, har ret til at få anerkendt sit eksamensbevis fra en EU- eller EØS-medlemsstat med henblik på at få adgang til at optage og udøve samme erhverv i en anden medlemsstat.

Det er alene EU- og EØS-statsborgere, der omfattes af ordningen - ikke tredjelandstatsborgere. Ordningen omfatter imidlertid eksamensbeviser fra tredjelande, når der er tale om en videregående uddannelse af mindst 3 års varighed, som er anerkendt af en medlemsstat, og når den erhvervsudøvende har 3 års erhvervs erfaring atteret af denne medlemsstat. Den generelle ordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 291 af 8. maj 1991 samt bekg. nr. 292 af 8. maj 1991 og nr. 52 af 19. januar 1995 (med senere ændringer).

De af direktivforslaget omfattede persongrupper vil være omfattet af den danske skattelovgivning herunder overenskomster til undgåelse af dobbeltbeskatning.

Enhver person, der flytter til Danmark og tildeles en opholdstilladelse, vil 6 uger efter tilflytningen være berettiget til ydelser efter sygesikrings- og sygehuslovgivningen. Enhver person, der opholder sig her i landet, er dog berettiget til vederlagsfri akut sygehusbehandling, hvilket også gælder i de 6 ugers ventetid.

Sygesikrings- og sygehuslovgivning regulerer borgernes adgang til hospitalsbehandling, lægebehandling m.v. i Danmark. Kun under visse betingelser har borgerne ret til at få dækket udgifter ved sygebehandling i udlandet (akut sygdom under ferie i Europa).

5. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen finder, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet i den forstand, at det indeholder bestemmelser, der er begrænset til udveksling af tjenesteydelser over grænserne.

Indførelsen af EF-tjenesteydelseskortet finder Kommissionen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet forslaget kun vedrører den kontrol, som går forud for leveringen af en tjenesteydelse over grænserne, men ikke berører den efterfølgende kontrol, som foretages i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres. Der findes endvidere ikke i medlemsstaterne et dokument, der dækker de forskellige forhold i forbindelse med udveksling af tjenesteydelser for tredjelandstatsborgere, herunder udstationering, og som kan danne grundlag for en vurdering af de berørte personers forhold i etableringslandet.

EF-tjenesteydelseskortet vil ifølge Kommissionen udfylde dette tomrum.

6. Høring

-

Arbejdsministeriet har ved brev af 17. marts 1999 fremsendt en kopi af direktivforslaget til følgende organisationer m.v. med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger til direktivforslaget:

Amtsrådsforeningen i Danmark, Akademikernes Centralorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening, Ligestillingsrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Advokatrådet, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder. Nævnet for Etnisk Ligestilling er endvidere blevet hørt ved brev af 29. marts 1999.

Foreløbigt har følgende organisationer m.v. afgivet bemærkninger til direktivforslaget:

Amtsrådsforeningen i Danmark har ikke bemærkninger til forslaget, men tager forbehold for optagelse af forhandlinger under henvisning til det udvidede totalbalanceprincip (DUT) for at sikre amter kompensation for de forventede øgede sygesikrings- og sygehusudgifter.

Dansk Arbejdsgiverforening støtter generelt forslaget. Foreningen anfører, at Danmark både er "importør" og "eksportør" af tjenesteydelser, der involverer tredjelandstatsborgere, og at Danmark formentlig vil være en større "eksportør" end "importør" i denne sammenhæng. For så vidt angår "importsituationen" lægger foreningen bl.a. vægt på, at der med direktivet ikke sker indblanding i det danske forhandlingsystem. For så vidt angår "eksportsituationen" lægger foreningen bl.a. vægt på, at direktivet ikke skal anvendes til at stramme kravene for arbejdsgivernes adgang til at operere på tværs af landegrænserne. Foreningen finder endvidere, at den forudgående meddelelsespligt for arbejdsgiveren forud for udførelsen af tjenesteydelsen i en anden medlemsstat er uhensigtsmæssig, og at besiddelsen af tjenesteydelseskortet bør være tilstrækkelig.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening er principielt enig i, at rammerne for udveksling af tjenesteydelser skal gøres ubureaukratiske. Foreningen finder dog, at det fremsatte direktivforslag er uhensigtsmæssigt henset til gældende dansk ret, og påpeger, at direktivet vil medføre merudgifter samt kræve ændring i dansk lovgivning. Foreningen finder endvidere, at forslaget bør afvente implementeringen af direktivet om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. 12.1996).

Ledernes Hovedorganisation er positive over for forslaget.

Dansk Røde Kors, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Akademikernes Centralorganisation har tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til det foreliggende direktivforslag.

Nævnet for Etnisk Ligestilling finder det afgørende, at der indføres bedre vilkår og muligheder for tredjelandstatsborgere med permanent ophold og bopæl indenfor EU. Nævnet støtter derfor som udgangspunkt direktivforslagets formål og indhold.

Nævnet finder dog, at der i forbindelse med gennemførelsen af direktivforslaget vil være behov for justeringer i europæisk og national lovgivning vedrørende adgangen til en række erhverv i form af ophævelse af kravet om statsborgerskab.

Nævnet for Etnisk Ligestilling anbefaler således, at man i direktivforslaget medtager andre årsager til bevægelse indenfor EU end udstationering af arbejdstagere, hvorved tredjelandsstatsborgeres mulighed for at udøve erhverv i et andet EU-land udvides yderligere.

Landsorganisationen i Danmark er positiv overfor forslaget, idet tredjelandsstatsborgeres mulighed for udstationering med henblik på at udføre tjenesteydelser forbedres, hvilket kan bidrage til at fremme den etniske ligestilling. LO er endvidere positiv overfor den omstændighed, at medlemsstaterne har mulighed for at kræve oplysninger om udstationerede tjenesteyderes ophold, herunder opholdets varighed samt type af tjenesteydelse.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

-

Vedtages direktivforslaget, vil dette kræve ændringer i EF/EØS-bekendtgørelsen med henblik på at give de af direktivforslaget omfattede personer ret til at opholde sig i Danmark - og i de første 6 måneder alene med et EF-tjenesteydelseskort udstedt af en anden medlemsstat.

Vedtages direktivforslaget, vil de omfattede persongrupper være fritaget for visum til Danmark, uanset om den pågældende nationalitet efter de danske regler måtte være visumpligtig.

Direktivforslaget har som konsekvens, at der enten må gennemføres en ændring af udlændingelovens § 2, stk. 2, 2. pkt., således at det fremgår af loven, at de pågældende persongrupper er fritaget for kravet om visum inden indrejse i Danmark, eller med hjemmel i udlændingelovens § 39, stk. 2, fastsættes regler i udlændingebekendtgørelsen om, at de pågældende persongrupper er fritaget for kravet om visum ved indreisen i Danmark.

Lov nr. 291 af 8. maj 1991 om adgang til udøvelse af visse erhverv i Danmark for statsborgere i De Europæiske Fællesskaber og de nordiske lande angår retten til anerkendelse af eksamensbeviser m.v. Anvendelsesområdet er i medfør af tiltrædelsesloven udvidet til at omfatte EØS-statsborgere, jf. bekg. nr. 806 af 7. september 1994. Det foreliggende direktivforslag forudsætter, at der gennemføres en lovændring med henblik på at omfatte udstationerede tredjelandsborgere.

Såfremt de rettigheder vedrørende gensidig anerkendelse, som direktivforslaget fastlægger, ikke paralleliseres med EU- og EØS-borgeres rettigheder, vil det være nødvendigt at ændre i bekg. nr. 292 af 8. maj 1991, der gennemfører 1. generelle direktiv (89/48/EØF).

En sådan udvidelse af de gældende regler vil medføre, at en udstationeret tredjelandsborger, der ansøger om adgang til udøvelse af et lovreguleret erhverv, vil blive pålagt et gebyr på 500 kr. Gebyret, der vedrører administrative udgifter ved behandling af ansøgninger, deles mellem den koordinerende og den kompetente myndighed i forholdet 1:2.

Endvidere forventes udstedelse af EF-tjenesteydelseskort at ville medføre en merudgift. Et konkret skøn over denne merudgift kan endnu ikke gives.

Såfremt der vil skulle foretages en ændring af sygesikrings- og sygehusloven, således at denne også dækker udgifter til sygehjælp under udstationering i en anden medlemsstat, vil dette kunne medføre visse merudgifter.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

-

Direktivforslaget skønnes at få betydning for bevægeligheden af personer over grænserne.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

-

Forslaget har ikke tidligere været forelagt. Sagen er tidligere nævnt til orientering den 19. februar 1999.

Aktuelt notat blev fremsendt den 12. februar 1999.