

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Justitsministeriet
Udlændingeafdelingen
Udlændingekontoret
udlaf@jm.dk med kopi til asp@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8866
LGH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/30645/LGH/JCH

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV FOR GRØNLAND OM UDLÆNDINGES ADGANG TIL OPHOLDS- OG ARBEJDSSTILLADELSE I ANLÆGSFASEN AF ET STORSKALAPROJEKT

27. MAJ 2014

Justitsministeriet har den 7. maj 2014 sendt et udkast til ovennævnte lovforslag i høring med frist den 16. maj 2014. Lovforslaget er fremsat for Folketinget den 9. maj 2014 som lovforslag L 198.

Institut for Menneskerettigheders høringssvar afgives forsinket, fordi instituttet, selv om det er opført på listen over hørte parter, ikke har modtaget høringsanmodningen og først senere er blevet opmærksom på udkastet til lovforslag.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er en betingelse for at opnå opholds- og arbejdstilladelse efter den gældende udlændingelovgivning for Grønland, at arbejdet foregår efter sædvanlige grønlandske løn- og ansættelsesvilkår.

Med lovforslaget tilsigtes at etablere den nødvendige hjemmel til at afvige disse sædvanlige krav til opholds- og arbejdstilladelse i forbindelse med storskalaprojekter reguleret af den grønlandske storskalalov (inatsisartutlov nr. 25 af 18. dec. 2012 om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter, som ændret ved inatsisartutlov nr. 13 af 29. nov. 2013, herefter storskalaloven).

Dette skal ske, for at der i bygge- og anlægsfasen af et storskalaprojekt kan anvendes udenlandsk arbejdskraft på løn- og ansættelsesvilkår, som afviger fra sædvanlige grønlandske løn- og ansættelsesvilkår.

INSTITUTTETS OVERORDNEDE BEMÆRKNINGER TIL LOVFORSLAGET

Lovforslaget illustrerer, hvordan der undertiden kan opstå vanskelige afgrænsningsspørgsmål i relation til kompetencefordelingen mellem Grønlands selvstyre og rigsmyndighederne.

For det første er tilsyneladende interne grønlandske forhold undertiden også rigsmyndighedernes ansvar. Det er for eksempel efter selvstyreloven selvstyrets opgave at sikre, at selvstyrets lovgivning og administration ikke er i strid med internationale forpligtelser. Det er imidlertid Danmark, som folkeretligt har ansvaret for, at forholdene i Grønland er i overensstemmelse med menneskerettighederne.

For det andet er der på visse områder overlap mellem selvstyret og rigsmyndighederne, for eksempel ved storskalaprojekter på råstofområdet med forventet udenlandsk arbejdskraft. Råstofområdet er overtaget af Grønlands selvstyre, mens udlændingeområdet ligger hos rigsmyndighederne.

Inatsisartut har med storskalaloven delegeret en række beføjelser til Naalakkersuisut. Naalakkersuisut skal blandt andet fastsætte nærmere regler om og vilkår for de tilladelser til projektselskaber m.v., som er forudsætningen for udvindingen. Disse regler og vilkår vil blandt andet indeholde regulering i relation til udenlandske arbejdstageres løn- og ansættelsesvilkår samt bopæls- og opholdsforhold under opholdet i Grønland.

Udlændingestyrelsen skal efter lovforslaget behandle ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelser fra udenlandske arbejdstagere på baggrund af en udtalelse fra Naalakkersuisut om, hvorvidt vilkårene for arbejdet er i overensstemmelse med storskalaloven. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 3, at Udlændingestyrelsen som "altovervejende hovedregel" vil lægge udtalelsen fra Naalakkersuisut til grund ved styrelsens vurdering af, om der skal gives opholds- og arbejdstilladelse. Ifølge bemærkningerne skal Udlændingestyrelsen anmode Naalakkersuisut om en ny udtalelse, "[h]vis det er åbenbart, at der er sket fejl i forbindelse med Naalakkersuisuts udfærdigelse af udtalelsen".

Danmarks tildeling af opholds- og arbejdstilladelse afhænger således som hovedregel af Naalakkersuisuts fortolkning af storskalaloven. På samme måde afhænger de nærmere betingelser for en opholds- og arbejdstilladelse af de vilkår, som Grønland fastsætter for projekttilladelserne.

I lovforslaget er der imidlertid ikke redegjort nærmere for, hvad der skal til for, at Udlændingestyrelsen ikke bør lægge Naalakkersuisuts udtalelse til grund. Herunder står det ikke klart, i hvilket omfang Udlændingestyrelsen skal inddrage grønlandske løn- og ansættelsesvilkår eller bopæls- og opholdsvilkår i vurderingen af, om styrelsen skal lægge Naalakkersuisuts udtalelse til grund. Der er således ikke redegjort for, hvordan Udlændingestyrelsen skal vurdere

spørgsmål om overholdelse af for eksempel internationale arbejdstagerrettigheder, som ikke nødvendigvis indebærer en åbenbar fejl i Naalakkersuisuts udtalelse, men som potentielt kan medføre et folkeretligt ansvar for Danmark.

Instituttet fremhæver, at lovforslaget i modsætning til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (pkt. 2.3.5) ikke giver nærmere anvisning om, hvordan Udlændingestyrelsen skal forvalte den skønsmæssige beføjelse til efter omstændighederne at undlade at meddele opholds- og arbejdstilladelse. Dette kan stille Udlændingestyrelsen i en meget svær situation.

- Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet – henset til at lovforslaget er fremsat for Folketinget – før afgivelsen af udvalgsbetænkning redegør over for Folketinget for, efter hvilke retningslinjer Udlændingestyrelsen nærmere forudsættes at behandle ansøgninger efter loven, herunder ansøgninger som rejser vanskelige spørgsmål om overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser.

INSTITUTTETS KONKRETE BEMÆRKNINGER TIL ENKELTDELE AF LOVFORSLAGET

I det følgende behandles to temaer, hvor udenlandske arbejdstageres forhold kan ende med at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

1. UDENLANDSKE ARBEJDSKLAGERES LØN- OG ANSÆTTELSESVILKÅR UNDER OPHOLD I GRØNLAND

Det har i forbindelse med vedtagelsen af den grønlandske storskalalov været debatteret, hvilke løn- og ansættelsesvilkår udenlandske arbejdstagere vil skulle arbejde under i Grønland.

Folkerettens udgangspunkt er, at stater suverænt kan tillade eller nægte udlændinge at indrejse og arbejde i landet. Der kan i den forbindelse opstilles vilkår for opholdet, herunder forskellige begrænsninger som en udlænding er underlagt under sit ophold i landet. Dette er i Grønland nærmere reguleret af den danske udlændingelovgivning, som den er sat i kraft for Grønland.

Danmark skal imidlertid respektere og sikre overholdelsen af menneskerettighederne for alle personer inden for statens jurisdiktion, dvs. også for udenlandske arbejdstagere, der skal arbejde midlertidigt i Grønland. Dette ansvar kan konkret påhvile selvstyrets myndigheder, i det omfang et område er hjemtaget. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang der med vedtagelsen af det foreliggende lovforslag skal tages højde for de kommende spørgsmål om arbejdsforhold.

Lovforslaget beskriver ikke nærmere, hvilke betingelser der vil være knyttet til en opholds- og arbejdstilladelse givet i medfør af loven. Lovforslaget henviser i denne sammenhæng til Naalakkersuisuts udtalelse om, at en række betingelser for de påtænkte opholds- og arbejdstilladelser er i overensstemmelse med storskalaloven. Det er efter storskalaloven Naalakkersuisut, som giver tilladelser til koncession og udvinding i Grønland. Det er også Naalakkersuisut, som i medfør af storskalaloven fastsætter en række bestemmelser vedrørende projekttilladelserne. Det gælder for eksempel vilkår af betydning for udenlandske arbejdstageres løn- og arbejdsforhold (se f.eks. storskalalovens §§ 10 c, stk. 4, og 10 e). Der er således en række spørgsmål, som afventer Naalakkersuisuts nærmere afklaring, regeludstedelse eller tilladelse.

Det fremgår af lovforslagets vurdering af forholdet til internationale forpligtelser, at storskalaloven hviler på det grundlæggende princip (§ 10 g), at internationale konventioner og aftaler skal sikres overholdt, herunder en række ILO-konventioner og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår også, at den faktiske udmøntning af storskalaloven kan have betydning i forhold til ILO-forpligtelserne, og at en vurdering heraf selvsagt må afvente den egentlige udmøntning af loven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det tydeliggøres, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med behandlingen af sager om opholds- og arbejdstilladelse til udenlandske arbejdstagere foretager en vis kontrol af, om grundlaget for tilladelserne, herunder de nærmere vilkår, som udenlandske arbejdstagere skal opholde sig og arbejde under, er i overensstemmelse med menneskeretten.

2. UDLÆNDINGES RET TIL AT FÆRDES FRIT UNDER LOVLIGT OPHOLD I GRØNLAND

Lovforslaget indeholder en henvisning til, at der på et senere tidspunkt vil blive fastsat vilkår for de udenlandske arbejdstageres ophold i Grønland, herunder om at udlændinge skal arbejde og opholde sig inden for bestemte områder.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.5.1 fremgår: "For at sikre, at de udenlandske arbejdstageres indrejse i Grønland, transport fra stedet for indrejse til arbejdsstedet samt senere udrejse af Grønland forløber på en hensigtsmæssig og effektiv måde (...) vil Naalakkersuisut i et tillæg til storskalaprojekttilladelsen fastsætte nærmere vilkår herom(...)". Af forslagets bemærkninger pkt. 3.5.3. fremgår endvidere:

”Der vil af Naalakkersuisut i et tillæg til storskalaprojekttiladelsen i øvrigt blive fastsat vilkår om, at de udenlandske arbejdstagere under deres ophold i Grønland skal bo og arbejde i bestemte områder.” Det fremgår hertil af Justitsministerens bevarelse af spørgsmål 21 (alm. del) fra Folketingets Grønlandsudvalg (2012-2013), at det grønlandske Departement for Erhverv og Arbejdsmarked har oplyst, at de udenlandske arbejdstagere ”generelt skal opholde sig alene i disse områder”. Herudover fremgår det af lovforslagets bemærkninger pkt. 3.4.3, at de udenlandske arbejdstagere ikke vil få udstedt et opholdskort. De udenlandske arbejdstageres mulighed for at forlade arbejds- eller opholdsstedet i forbindelse med fridage og ferier er ikke beskrevet.

Disse betingelser for opholds- og arbejdstilladelse vil efter instituttets opfattelse efter omstændighederne kunne indebære væsentlige begrænsninger i retten til bevægelsesfrihed. Lovforslaget indeholder imidlertid ingen nærmere beskrivelse af de menneskeretlige overvejelser, der er nødvendige for at sikre en administration af loven i overensstemmelse med menneskeretten. Institut for Menneskerettigheder savner i lovforslagets bemærkninger navnlig en nærmere redegørelse for lovforslagets opfyldelse af betingelserne i artikel 2, stk. 3 eller 4, i EMRK’s 4. tillægsprotokol samt artikel 12, stk. 3, i FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som begge gælder for Grønland.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokols artikel 2 indeholder et udgangspunkt om, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret kan fraviges på to måder:

For det første kan retten begrænses, hvis det er i overensstemmelse med loven, nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder (art. 2, stk. 3). For det andet kan retten inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet (art. 2, stk. 4).

FN’s konvention om borgerlige og politiske rettighedsers artikel 12 sikrer på samme vis enhver med lovligt ophold retten til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Også her gælder, at rettigheden kan begrænses ved lov, hvis begrænsningerne er nødvendige for at beskytte statens sikkerhed, den offentlige orden, den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder.

- Instituttet anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at regeringen nærmere redegør for, hvordan de påtænkte vilkår for opholds- og arbejdstilladelse, herunder de beskrevne begrænsninger i udenlandske arbejdstageres ret til at færdes frit i Grønland, vil kunne fastsættes inden for Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Denne anbefaling skal ikke forstås således, at bevægelsesfriheden ikke kan begrænses, men at der er et klart behov for at tydeliggøre den menneskeretlige ramme, som storskalaprojekterne kan operere indenfor.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Det fremgår af pkt. 2.2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at tvister om udenlandske arbejdstageres løn- og ansættelsesvilkår afgøres efter storskalalovens § 10 h af Retten i Grønland som 1. instans. Det kan overvejes, om der herudover bør oprettes gratis, administrativ klageadgang, der blandt andet kan behandle klager over arbejdsgiveres påståede brud på arbejdstagerrettigheder m.v.

I Danmark har Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd siden 2012 kunnet behandle sager i Danmark om overtrædelse af OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder. En tilsvarende institution findes ikke i Grønland.

Til orientering kan det oplyses, at instituttet i sin og Grønlands Råd for Menneskerettigheders rapport om status for menneskerettighedssituationen i Grønland 2014 (udgives primo juni 2014) anbefaler, at Grønland går i dialog med Danmark om, at lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd sættes i kraft for Grønland.

Endvidere fremgår det af pkt. 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der forventes etableret en særlig hurtig og smidig ansøgningsprocedure, således at det sikres, at der er adgang til den nødvendige arbejdskraft, når behovet herfor opstår. Det er blandt andet hensigten, at arbejdsgiveren skal kunne indgive én ansøgning på vegne af en gruppe af udenlandske arbejdstagere. Til brug for ansøgningen vil Udlændingestyrelsen udarbejde en fuldmagtsblanket på engelsk, hvoraf det fremgår, at udlændingen med sin underskrift giver sit samtykke til, at arbejdsgiveren repræsenterer den pågældende. Det er ikke givet, at alle relevante udenlandske arbejdstagere forstår eller læser engelsk godt nok til at kunne forstå det skriftlige materiale de præsenteres for. Det kan derfor overvejes at

udarbejde skriftligt materiale til udenlandske ansøgere og
arbejdstagere på andre sprog end engelsk.

Der henvises til j.nr. 2012-966-0004. Høringssvaret sendes på grund af
den forsinkede besvarelse endvidere direkte til Folketingets
Grønlandsudvalg.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR, DR. JUR.