Femern Sund Bælt

12. marts 2021

Redegørelse for forløbet omkring anholdelsen af 28 russiske søfolk den 9. marts 2021

1. Indledning

Politiet foretog den 9. marts 2021 en aktion mod 28 russiske søfolk hyret på to russiske slæbebåde, som har udført opgaver med bugsering af pramme for entreprenørkonsortiet Fehmarn Belt Contractors (FBC) på Femern Bælt-projektet i forbindelse med konsortiets anlæg af den danske arbejdshavn øst for Rødbyhavn.

Baggrunden for aktionen var, at der er blevet indgivet en anmeldelse om, at de russiske søfolk på de to slæbebåde ikke skulle have fornødne arbejdstilladelser.

Nærværende redegørelse opsummerer Femern A/S' forståelse af forløbet forud for politiets aktion og omstændighederne omkring aktionen samt FBC's reaktion herpå.

2. FBC's anvendelse af de to russiske slæbebåde

Femern A/S har indgået en kontrakt med entreprenørkonsortiet FBC, bestående af de hollandske virksomheder Van Oord og Boskalis, om udgravningen af tunnelrenden til den kommende Femern Bælt-tunnel samt etableringen af de to arbejdshavne ved henholdsvis Rødbyhavn og Puttgarden.

Som led i entreprenørkonsortiets arbejder øst for Rødbyhavn har FBC indgået en aftale med et russisk rederi om at chartre to russiske slæbebåde: Conwenna og Trewenna. De to slæbebåde er få år gamle og specialbygget i Holland til at kunne arbejde på de forholdsvis lavvandede russiske floder.

FBC råder over en større flåde af egne slæbebåde; FBC har dog oplyst, at konsortiet har besluttet at anvende de to russiske slæbebåde, fordi slæbebådenes design er særligt velegnet til at arbejde sikkert i det lavvandede kystområde ud for Rødbyhavn.

Slæbebådene ankom til Rødbyhavn henholdsvis den 5. november 2020 og 11. november 2020. Søfartsstyrelsen har den 12. og 17. november 2020 gennemført en såkaldt "Port State Control" af slæbebådene, ved hvilken Søfartsstyrelsen kontrollerer om fartøjer overholder internationale krav, herunder ift. bemanding. Ved disse kontrolbesøg modtog FBC, efter det oplyste, ikke bemærkninger til anvendelsen af russiske søfolk på de to slæbebåde[1].

[1] Søfartsstyrelsen modtog desuden i januar 2021 en klage fra en medarbejder hos en af FBC's underentreprenører omhandlende de russiske søfolks angiveligt dårlige engelskkundskaber. Femern A/S blev ligeledes underrettet om klagen. FBC har efterfølgende bekræftet over for Søfartsstyrelsen, at de russiske søfolk alle har bestået den internationale sprogtest "English Marlins Test", og at søfolkene derfor har de for international søfart påkrævede engelskkundskaber.

FBC har videre oplyst, at politiet efterfølgende skulle have udført to kontrolbesøg i Rødbyhavn i henholdsvis december 2020 og januar 2021, og at disse kontrolbesøg også har indbefattet de to russiske slæbebåde. Politiets kontrolbesøg har ifølge FBC ikke givet anledning til bemærkninger fra politiets side.

Foto: de to slæbebåde samt bugsering af pramme

Slæbebådene har arbejdet kystnært i området omkring Rødbyhavn siden deres ankomst i november 2020. Slæbebådene har i det væsentlige haft til opgave at bugsere pramme i området, og de har således ikke selvstændigt foretaget anlægsarbejder. Slæbebådene er alene gået i havn i Rødbyhavn, når de har skulle hente forsyninger, bunkre olie samt udskifte besætning. De russiske søfolk har overnattet på slæbebådene.

Ved udskiftning af besætningen er de påmønstrende søfolk indrejst via Københavns lufthavn og er efterfølgende kørt til Rødbyhavn i bil. De afmønstrende søfolk er omvendt kørt til Københavns lufthavn og er udrejst derfra.

3. Femern A/S' tilsyn med de to russiske slæbebåde

Ordnede arbejdsforhold på Femern Bælt-projektet er et særdeles vigtigt indsatsområde for Femern A/S. Dette afspejles i selskabets organisering og i projektets anlægskontrakter, hvor det naturligvis er krævet, at entreprenørerne *og* deres underentreprenører overholder dansk lovgivning for så vidt angår arbejder der udføres i Danmark og tysk lovgivning for den del af arbejdet, der udføres i Tyskland. Hertil kommer, at selskabet på CSR-området har opstillet en række krav og klausuler for blandt andet løn- og arbejdsvilkår, boligforhold og arbejdsmiljø.

Femern A/S fører løbende tilsyn med konsortiernes overholdelse af CSR-krav samt dansk og tysk lovgivning med afsæt i Femern A/S' overordnede model for håndtering af CSR-området (bilag 1).

Femern A/S har gennemført fysiske off-shore tilsyn med de to slæbebåde henholdsvis den 4. februar 2021 og den 18. februar 2021. Disse tilsyn gav ikke anledning til særlige bemærkninger.

Som led i Femern A/S' almindelige risikobaserede CSR-tilsyn med entreprenørernes overholdelse af krav og klausuler på CSR-området, har Femern A/S ved brev af 1. februar 2021 (bilag 2) anmodet FBC om at fremsende nærmere oplysninger vedrørende de russiske søfolk, herunder bl.a. arbejdsplaner, lønsedler, arbejdstilladelser samt hvilke kollektive overenskomster eller internationale regler der finder anvendelse for søfolkenes arbejdsforhold.

FBC har besvaret anmodningen om nærmere oplysninger ved brev af 15. februar 2021 (bilag 3). FBC har i brevet vedlagt de påkrævede informationer. FBC oplyser i brevet, at "arbejdstilladelser ikke er påkrævet for de russiske søfolk, idet der er tale om marine arbejder".

Femern A/S har i lyset af FBC's tilkendegivelse om, at arbejdstilladelser ikke er påkrævet for de russiske søfolk anmodet Kammeradvokaten om en vurdering af, hvornår de danske regler om opholds- og arbejdstilladelser finder anvendelse i forhold til søfolk på skibe, der indgår i et anlægsarbejde, jf. afsnit 4 nedenfor.

4. Reglerne om opholds- og arbejdstilladelser for arbejder på søterritoriet

Kammeradvokaten har i et foreløbigt notat af 17. februar 2021 oplyst følgende om anvendelsen af udlændingelovgivningens regler om opholds- og arbejdstilladelser på arbejder til søs:

"Det fremgår af udlændingelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., at udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse i Danmark. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> *"§13, stk.1: Udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet. Arbejdstilladelse kræves tillige til beskæftigelse på dansk skib eller luftfartøj, der som led i rutefart eller i øvrigt regelmæssigt ankommer til dansk havn eller lufthavn."*

Det følger som man kan se af § 13, stk. 1, 2. pkt., at der også kræves arbejdstilladelse ved beskæftigelse på et dansk skib, der som led i rutefart eller i øvrigt regelmæssigt ankommer til dansk havn.

Modsætningsvist kan det udledes af bestemmelsen, at der som udgangspunkt ikke gælder krav om arbejdstilladelse, hvis der er tale om et dansk skib, som ikke indgår i rutefart og kun sjældent befinder sig i dansk farvand. Tilsvarende må det forholde sig således, at der ikke kræves arbejdstilladelse for besætningsmedlemmer på udenlandske skibe i international fart. Såfremt der er tale om et udenlandsk indregistreret skib, der tager fast ophold i dansk område, og dermed ikke længere kan siges at være i international trafik, forholder det sig formentlig anderledes.

Det tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium (nu: Udlændinge- og Integrationsministeriet) har således ved besvarelse af et udvalgsspørgsmål[2] anført følgende:

[2] Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 98 af 2. marts 2016

> *"Uanset om der er tale om et dansk eller udenlandsk indregistreret skib, er hovedreglen dog, at en udlænding skal være i besiddelse af en opholds- og arbejdstilladelse, hvis skibet tager fast ophold i dansk område, og derfor ikke er i international trafik."*

Selv om de nærmere omstændigheder for svaret ikke fremgår af besvarelsen, må det formentlig være udgangspunktet, at der for en besætning på et udenlandsk skib som udgangspunkt kræves arbejdstilladelse, hvis skibet tager fast ophold på dansk område, mens der ikke er krav om arbejdstilladelse for et udenlandsk skib i international fart, der blot passerer dansk søterritorium.

Hertil kommer dog, at det fremgår af udlændingelovens § 13, stk. 3, at udlændinge- og integrationsministeren har adgang til at fastsætte nærmere bestemmelser om, i hvilket omfang arbejdstilladelse kræves til arbejde på søterritoriet eller kontinentalsoklen. Denne adgang er udnyttet i udlændingebekendtgørelsen. Af § 23 i udlændingebekendtgørelsen fremgår, at udlændinge også skal have arbejdstilladelse til arbejde på søterritoriet og kontinentalsoklen

> *"§ 23: Udlændinge skal foruden i de tilfælde, der er nævnt i udlændingelovens § 13, stk. 1, have arbejdstilladelse til arbejde på søterritoriet og kontinentalsoklen"*

Uanset om der er tale om et dansk eller udenlandsk indregistreret skib, er det retlige udgangspunktet således, at en udlænding fra et tredjeland skal være i besiddelse af en opholds- og arbejdstilladelse, når der er tale om arbejde på det danske søterritorium eller kontinentalsoklen.

Hverken retspraksis eller litteratur[3] synes at beskrive, hvornår der er tale om "arbejde på søterritoriet og kontinentalsoklen". Det fremgår imidlertid af den oprindelige udvalgsbetænkning til udlændingelovgivningen fra 1979,4 at:

> *"Tilladelse kræves ikke til arbejde på skibe, der passerer søterritoriet på vej til dansk havn eller udenlandsk havn, medmindre der er tale om et dansk skib, der regelmæssigt anløber dansk havn […] Udtrykket "arbejder på søterritoriet" sigter således til virksomheder, der drives fra faste anlæg af enhver art samt virksomheder, der drives fra flydende anlæg, der befinder sig på søterritoriet med henblik på anlægsvirksomhed eller udnyttelse eller udforskning af ikke levende naturforekomster. Under hensyn til den ringe praktiske betydning af afgrænsningen har udvalget ikke fundet det nødvendigt at præcisere afgrænsningen mere detaljeret i bekendtgørelsesteksten."*

Og videre:

> *"… at arbejdstilladelse kræves til arbejde på anlæg, der befinder sig på kontinentalsoklen med henblik på udforskning eller udnyttelse af soklens naturforekomster, således som disse er defineret i lovens § 1, stk. 2. Således vil der f.eks. kræves tilladelse til udlændinge, der ønsker at arbejde på boreplatforme, uanset om de er mobile. Arbejder*

[3] Kammeradvokaten har ikke adgang til eventuel administrativ praksis på området

[4] Betænkning nr. 882 af 1979

på skibe, der ikke kan karakteriseres som anlæg af den nævnte karakter, kræver ikke arbejdstilladelse efter stk. 1."

Eksempelvis vil et skib, der kun i meget begrænset omfang er direkte involveret i anlægsprojektet, og kun sporadisk befinder sig på dansk søterritorium, på baggrund heraf antageligt ikke være omfattet af krav om arbejdstilladelse.

Omvendt forholder det sig i forhold til arbejde, der har en tættere tilknytning til selve anlægsprojektet, og som hyppigt sejler ind og ud af danske havne. Udførelse af sådant arbejde vil formentlig kræve en arbejdstilladelse.

Der består dog en ikke-uvæsentlig fortolkningstvivl i forhold til rækkevidden af bestemmelsen i udlændingebekendtgørelsens § 23, og i sidste ende vil det formentlig bero på en konkret vurdering fra udlændingemyndighederne, om arbejdet, der udføres helt eller delvist til søs, har en sådan karakter, at det kan anses for at være "arbejde på søterritoriet og kontinentalsoklen" eller at "skibet må anses for at have taget fast ophold i dansk område og derfor ikke er i international trafik". Hvis det er tilfældet, må det antages, at udlændingemyndighederne vil stille krav om arbejdstilladelse fra tredjelandsborgere."

Kammeradvokatens foreløbige notat viser, at der består en uklarhed i forhold til hvornår reglerne om opholds- og arbejdstilladelser finder anvendelse på søterritoriet samt at en eventuel anvendelse af reglerne på søterritoriet vil bero på en konkret vurdering.

Kammeradvokatens undersøgelse peger på, at der vil være to centrale momenter i en sådan vurdering:

1) Hvorvidt arbejdet har forbindelse med udnyttelse af naturressourcer (olie og gas) / udførelse af anlægsvirksomhed fra flydende anlæg mv. eller om arbejdet er sædvanligt skibsarbejde

2) Om skibet har taget fast ophold i dansk farvand

Det er umiddelbart usikkert, om slæbebådene kan siges at have arbejdet på søterritoriet i udlændingebekendtgørelsen § 23's forstand, idet slæbebådene konkret har udført bugsering af pramme, hvilket kan karakteriseres som "arbejder på skibe, der ikke kan karakteriseres som anlæg af den nævnte karakter (boreplatforme mv)", jf. forarbejderne til bestemmelsen.

Slæbebådene har været i området i perioden fra november 2020 til marts 2021, hvilket umiddelbart taler for, at slæbebådene har en tættere tilknytning til anlægsprojektet. Slæbebådenes arbejde i området er dog midlertidige og slæbebådene skulle efter planen have været færdige med deres opgaver i området i juli 2021. Slæbebådene kan derfor ikke umiddelbart kan siges at "have taget fast ophold i dansk område".

Femern A/S har på baggrund af den fortolkningsmæssige tvivl om anvendelsen af Udlændingebekendtgørelsen § 23 besluttet at undersøge de konkrete forhold nærmere.

Femern A/S har på et tilsynsmøde den 28. februar 2021 anmodet FBC om yderligere oplysninger om de to slæbebåde samt deres mandskab. FBC er blandt andet blevet anmodet om at aflevere en egentlig juridisk redegørelse om, hvorfor konsortiet ikke finder at dansk opholds- og arbejdstilladelse er påkrævet for de russiske søfolk. Denne er anmodning er bekræftet i en e-mail af 3. marts 2021 fra Femern A/S til FBC (bilag 4).

Femern A/S har ikke fundet, at der har været tilstrækkeligt grundlag for at kræve de to slæbebådes arbejde standset, mens undersøgelsen af forholdene pågår.

5. Samarbejdet mellem FBC, Femern A/S og relevante myndigheder om CSR mv.

Femern A/S har i forbindelse med igangsættelsen af arbejdet med arbejdshavnen øst for Rødbyhavn i 2019 taget initiativ til, at myndighedernes såkaldte Joint Task Force vedrørende social dumping blev inddraget i projektet og blev introduceret for FBC. Task Forcen består af Arbejdstilsynet, politiet (herunder Politiets Udlændingekontrolenhed) og Skattestyrelsen.

På det første møde med Task Forcen den 2. december 2019 opfordrede politiet til, at også Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) inddrages i samarbejdet. Efter mødet opfordrede Arbejdstilsynet til, at Søfartsstyrelsen inddrages i samarbejdet. Femern A/S tog efterfølgende initiativ til, at begge de pågældende myndigheder blev inddraget i det videre arbejde.

Den 29. maj 2020 afholdt Femern A/S et online stakeholdermøde sammen med FBC og Femern Link Contractors (FLC)[5], der er projektets hovedentreprenører. På mødet deltager Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen, Søfartsstyrelsen, Work in Denmark, Styrelsen for Arbejdsmarked of Rekruttering (STAR), Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), Politiet, Lolland Kommune, Guldborgsund Kommune, Dansk Byggeri, 3F, BAT-kartellet, Byggeriets Arbejdsmiljøbusser og lokale uddannelsesinstitutioner.

På mødet præsenteres status for projektet og det fremadrettede arbejde, herunder det maritime arbejde i forbindelse med etableringen af arbejdshavnen ved Rødbyhavn mv.

Den 28. januar 2021 afholdt Femern A/S et tilsvarende online stakeholdermøde sammen med entreprenørkonsortier FLC og FBC, hvor samme deltagerkreds blev inviteret.

Styrelsen for Arbejdsmarked of Rekruttering (STAR), Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), Skattestyrelsen, Søfartsstyrelsen, Guldborgsund Kommune, Dansk Byggeri, Dansk Metal og lokale uddannelsesinstitutioner deltager.

På mødet gives en opdateret status for projektet og FBC præsenterer i den forbindelse blandt andet en liste over de fartøjer, som på det pågældende tidspunkt var aktive i arbejdsområdet, herunder de to russiske slædebåde Conwenna og Trewenna.

[5] FLC er ansvarlig for at opføre tunnelelementfabrikken, etableringen af den danske og tyske tunnelportal og byggeriet af selve sænketunnelen

I samme periode afholder Femern A/S halvårlige møder i en såkaldt referencegruppe for arbejdsmiljø, hvor der gives gensidig status på arbejdsmiljøarbejdet i forbindelse med Femern Bælt-projektet og samarbejdet heromkring drøftes. I mødekredsen indgår entreprenørkonsortierne FLC og FBC, samt Dansk Metal, Blik- og Rørarbejderforbundet, Dansk El-forbund, Teknisk Landsforbund, HK, 3F, BAT-kartellet, DI Dansk Byggeri, Arbejdstilsynet, Søfartsstyrelsen, Byggeriets Arbejdsmiljøbusser og Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Femern A/S har ikke forud for politiets aktion i Rødbyhavn modtaget oplysninger om, at myndighederne betragtede de russiske søfolks arbejder på slæbebådene i farvandet ud for Rødbyhavn som værende problematiske i forhold til eller i strid med reglerne om opholds- og arbejdstilladelser.

6. Politiets aktion den 9. marts 2021

Politiet bordede den 9. marts 2021 de to russiske slæbebåde. De tilstedeværende russiske søfolk blev anholdt og sigtet, og politiet har efterfølgende oplyst, at de forventede at sigte de russiske søfolk for overtrædelse af reglerne om opholds- og arbejdstilladelser, hvilket vil medføre, at de russiske søfolk vil modtage en bøde samt et indrejseforbud.

Femern A/S har i forlængelse af politiets aktion afkrævet FBC en straks-redegørelse omkring hændelsen. FBC har i deres redegørelse af 9. marts 2021 (bilag 5) oplyst følgende om aktionen:

Politiet bordede de to slæbebåde og anholdt de russiske søfolk på bådene. Søfolkene fik deres pas inddraget af politiet i forbindelse med anholdelserne. Det russiske mandskab er blevet COVID-19 testet og efterfølgende transporteret til politistationen i grupper af seks. Politiet har efterfølgende gennemført afhøringer af søfolkene ved hjælp af tolk.

Ifølge FBC har ingen af de russiske søfolk erkendt sig skyldige, og de har i fraværet af juridisk bistand ikke ønsket at udtale sig yderligere til politiet. FBC har videre oplyst, at det er forventningen, at søfolkene vil blive indkaldt til at give møde i retten den 22. juni 2021.

Ejeren af slæbebådene fik den 9. marts 2021 kl. 13.00 meddelelse fra politiet om, at hele mandskabet var afmønstret på nær to ansatte, samt at toldmyndighederne efterfølgende gik ombord og undersøgte skibene.

Det russiske mandskab skulle efter afhøring have mulighed for at vende tilbage til skibene, som skal blive i havn, indtil de hører mere fra politiet. Det fremgår af dagspressen den 11. marts 2021, at de 28 russiske søfolk vil blive udvist af landet.

FBC og ejeren af de russiske slæbebåde har tilkaldt juridisk assistance, idet du vurderer at: ”anholdelserne af de russiske søfolk og toldmyndighedernes inspektion af skibene anses for at være en overtrædelse af søfolks rettigheder og et brud på MLC-konventionens[6] regler”.

[6] ILO Konvention af 23. februar 2006 om søfarendes arbejdsforhold (MLC). Konventionen er ratificeret af en lang række lande herunder Danmark.

FBC har tilkendegivet, at det fortsat er konsortiets opfattelse, at søfolkene på de to russiske slæbebåde "fuldt ud lever op til de internationale MLC-regler (Maritime Labour Convention) og øvrige internationale regler", samt at konsortiet stadig ikke mener, at de danske regler om opholds- og arbejdstilladelse finder anvendelse.

FBC har tilkendegivet, at konsortiet vil nægte at acceptere eventuelle bødeforlæg, samt at konsortiet vil gøre et erstatningskrav gældende overfor både de relevante myndigheder og Femern A/S i anledning af det. som konsortiet opfatter som en uberettiget politiaktion. Endvidere har FBC tilkendegivet at konsortiet forventer, at de russiske søfolk vil nægte sig skyldige i overtrædelse af de danske opholds- og arbejdstilladelsesregler, og at de russiske søfolk vil rejse krav om erstatning for uberettiget anholdelse og tabt arbejdsfortjeneste. På det grundlag må det på nuværende tidspunkt forventes, at sagen vil overgå til behandling ved de danske domstole.

7. Sammenfatning

Ordnede arbejdsforhold på Femern Bælt-projektet er et særdeles vigtigt indsatsområde for Femern A/S, og Femern A/S fører løbende tilsyn hermed. Som led i det almindelige CSR-tilsyn, er FBC den 1. februar 2021 blevet anmodet om fremsende opholds- og arbejdstilladelser for de russiske søfolk ombord på slæbebådene Conwenna og Trewenna.

FBC har gjort gældende, at de danske regler om opholds- og arbejdstilladelser ikke finder anvendelse i forhold til de russiske søfolk. FBC har blandt andet henvist til, at de russiske søfolk til fulde opfylder alle krav ILO's konvention om søfarendes arbejdsforhold af 23. februar 2006 (MLC), der beskytter søfarendes rettigheder.

Kammeradvokaten har i februar 2021 oplyst, at der består en "ikke-uvæsentlig fortolkningstvivl" i forhold til hvornår arbejder til søs er omfattet af reglerne om opholds- og arbejdstilladelser. I sidste ende vil dette spørgsmål ifølge Kammeradvokaten bero på en konkret vurdering.

Femern A/S har på denne baggrund iværksat en nærmere undersøgelse af de konkrete forhold. Femern A/S har ikke fundet, at der har været tilstrækkeligt klart grundlag for at kræve de to slæbebådes arbejder standset, mens undersøgelsen af forholdene pågår.

Politiet har den 9. marts 2021 anholdt de 28 søfolk ombord på de to russiske slæbebåde med henblik på udvisning mv.

FBC har tilkendegivet, at konsortiet ikke vil acceptere eventuelle bødeforlæg, samt at konsortiet vil gøre et erstatningskrav gældende overfor både de relevante myndigheder og Femern A/S i anledning af det som konsortiet opfatter som en uberettiget politiaktion. På det grundlag må det på nuværende tidspunkt forventes, at sagen vil overgå til behandling ved de danske domstole.