

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 10/2004 rd**

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 19 maj 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (U 31/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- jurist Eeva Kangasniemi och regeringssekreterare Mervi Kattelus, social- och hälsovårdsministeriet
- trafikråd Petri Jalasto, kommunikationsministeriet.

SKRIVELSEN

Direktivförslaget

Syftet med förslaget är att genomföra den inre marknaden för tjänster som ett led i den ekonomiska reformprocess som beslutades i Lissabon. Direktivet är ett ramdirektiv med omfattande tillämpningsområde och målet är att inrätta en rättslig ram för att avskaffa hindren för tjänsteleverantörers fria etablering och fri rörlighet för tjänster över gränserna.

Direktivet tillämpas i princip på all ekonomisk verksamhet inom tjänstesektorn med undantag av finansiella tjänster, elektroniska tjänster och delvis transporttjänster som redan omfattas av egna sektordirektiv. Direktivet ska också

tillämpas på ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

Medlemsstaterna ska förbättra och förenkla de administrativa förfaranden för tillhandahållande av tjänster. Utgångspunkten är att alla tjänster ska tillhandahållas över en disk. En tjänsteleverantör från en annan medlemsstat ska kunna etablera sig i den mottagande staten på samma villkor och med lika effektiva förfaranden som "inhemska" tjänsteleverantörer. Tillståndsförfarandena ska vara snabba, enkla och öppna och tillstånden permanenta. De viktigaste bestämmelserna om förfaranden före tillståndsgivning gäller otillåtna krav eller krav som ska utvärderas (art. 14—15).

En central princip i förslaget är att tjänsteleverantören ska följa lagstiftningen i sitt ursprungsland också när han eller hon tillhandahåller tjänster över gränsen i andra medlemsstater. Det mottagande landet får inte ställa ytterligare krav på tjänsteleverantören. Det mottagande landet har inte heller någon direkt skyldighet eller rätt till kontroll. På motsvarande sätt ska myndigheterna i ursprungslandet kontrollera tjänsteleverantörens verksamhet också i andra medlemsstater.

Principen om ursprungsland tillämpas inte på tjänster som myndigheterna tillhandahåller utan ekonomiskt vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende.

I förslaget ingår också bestämmelser som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Förslaget bygger på direktivet om utstationering av arbetstagare 96/71/EG, som föreskriver att myndigheterna i det land där arbetstagaren är utstationerad ska kontrollera att de bestämmelser som gäller i detta land tillämpas. Ursprungslandet är skyldigt att se till att utstationerade arbetstagare som är medborgare i tredje land uppfyller kraven i hemlandets lagstiftning, bl.a. i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det mottagande landet kan inte kräva detta.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder direktivförslaget och anser det vara behövligt för att göra den inre marknaden effektivare, främja den europeiska konkurrenskraften och gallra i den onödiga byråkratin. Allt detta är av särskild betydelse för finska exportföretag.

Eftersom förslaget är mycket omfattande till räckvidd och verkningar finns det enligt statsrådet ännu inte på detta beredningsstadium förutsättningar att ta ställning till alla enskilda bestämmelser i förslaget.

Statsrådet konstaterar att utbildnings-, hälso- och socialtjänsterna omfattas av det föreslagna direktivet endast när man betalar ett betydanligt vederlag i förhållande till produktionskostnaderna för tjänsteverksamheten. Statsrådet understryker att det föreslagna direktivets räck-

vidd till denna del och definitionen på vederlag bör förtydligas i den fortsatta beredningen.

Bestämmelserna om tillståndsförfarandena kan tillstyrkas och de motsvarar väl principerna för vår nationella lagstiftning. Men ett problem är att tillstånd automatiskt beviljas om tidsfristen för beviljande av tillstånd överskrids.

Otillåtna krav och krav som ska utvärderas kan i princip accepteras. Apoteksverksamhet bör dock inte omfattas av artiklarna 14 och 15 om man inte kan säkerställa en täckande och jämlik läkemedelsdistribution i hela landet. För taxi-verksamhetens del kan ställning till förbudet mot ekonomisk behovsprövning slutgiltigt tas tidigast när taxilagsarbetsgruppen har slutfört sitt arbete. I den fortsatta beredningen bör det ses till att den höga kvaliteten och regionala täckningen i vårt nuvarande taxisystem inte urholkas.

Statsrådet konstaterar att principen om ursprungsland i förslaget till direktiv grundar sig på den frihet att tillhandahålla tjänster som har lagts fast i EG-fördraget. Det är nödvändigt att principen tas till utgångspunkt för reglerna för näringsutövande för att tjänstemarknaden ska kunna utvecklas. Samtidigt måste det dock säkerställas att sådana undantag kan göras som ligger i allmänhetens intresse.

Statsrådet anser att en generell tillämpning av principen om ursprungsland på rättsförhållandena mellan enskilda är problematisk, i synnerhet i förhållande till lagvalsreglerna i den internationella privaträtten. I det fortsatta arbetet måste det ses till att de lagvalsregler som gäller avtalsförpliktelser och skadeståndsansvar inte omfattas av principen om ursprungsland.

Kontrollen av social- och hälsovårdstjänster bör i samtliga fall ske i enlighet med lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten och av dess myndigheter.

Statsrådet noterar att bestämmelserna i artiklarna 24 och 25 inte ingriper i bestämmelserna i direktivet om utstationerade arbetstagare. Det framhåller att bestämmelserna i artikel 24 om förvaring i efterhand av uppgifter samt om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om kontrollen av en anställning

går i rätt riktning och är förbättringar jämfört med den nuvarande EU-regleringen av utstationerade arbetstagare. I det fortsatta arbetet måste det ses till att villkoren för tillsynen över utstationerade arbetstagare inte blir sämre än de är i dag. I beredningen bör det också vägas in att arbetsministeriet tillsatt en trepartsarbetsgrupp för att utarbeta regeringens förslag till effektivare tillsyn över villkoren i utstationerade anställdas anställningsvillkor. Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar propositioner om detta för behandling i riksdagen under höstsessionen 2004. Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör det särskilt ses till att den nationella regleringen av privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft samt tillsynen över dem inte försvagas genom direktivet.

Vidare konstaterar statsrådet att utgångspunkten för den fortsatta beredningen av förslaget i

fråga om utstationeringen av medborgare från tredje land bör vara EG-domstolens rättspraxis och i synnerhet Van der Elst-avgörandet.

Statsrådet noterar att tillämpningsområdet för det föreslagna direktivet och vissa definitioner i den nuvarande formuleringen förblir delvis oklara och att klarhet i dem bör fås innan en slutlig ståndpunkt intas. De centrala definitionerna på tillfälligt tillhandahållande av tjänster och etablering bör ägnas särskild uppmärksamhet med tanke på tillämpningen av förslaget. Vid den fortsatta beredningen bör det ses till att tillämpningen av tjänstedirektivet tillsammans med den sektorvisa EU-regleringen är så entydig och förutsägbar som möjligt.

Statsrådets ståndpunkter preciseras i den takt rådsbehandlingen framskrider.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandlade förslaget till direktiv om tjänster på den inre marknaden på basis av statsrådets utredning (E 6/2004 rd) för cirka en månad sedan och lämnade sitt utlåtande (AjUU 5/2004 rd) i saken. Utskottet upprepar det som framförts i utlåtandet och understryker dessutom på basis av statsrådets skrivelse följande synpunkter.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt om direktivförslagets nödvändighet. I Finland är näringsfriheten väl tryggad och det finns mycket få nya hinder för tillhandahållande av tjänster som behöver avskaffas genom direktivförslaget. I många nya och gamla medlemsstater finns det fortfarande en hel del bestämmelser som utgör hinder för etablering och tillhandahållande av tjänster över gränsen. Det är viktigt och nyttigt också för exportörer av finska tjänster att det gallras i bestämmelserna. Utskottet framhåller att det är viktigt att hindren för tillhandahållan-

de av tjänster undanröjs med sådana medel som samtidigt medger effektiva åtgärder för att skydda arbetstagare och bekämpa den grå ekonomin.

Principen om ursprungsland

I artikel 50 i EG-fördraget heter det att "Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt får den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt utöva sin verksamhet i det land där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som landet uppställer för sina egna medborgare". Den viktigaste principen i det föreliggande direktivförslaget är att tjänsteleverantören ska följa lagstiftningen i sitt ursprungsland också när han eller hon tillhandahåller tjänster över gränsen i andra medlemsstater och att det mottagande landet inte får ställa ytterligare krav på tjänsteleverantören.

Tillämpning av principen om ursprungsland i den föreslagna omfattningen kan enligt utskottets uppfattning stå i strid med principerna i EG-fördraget. Med hänsyn till att utgångsläget är mycket olika i olika medlemsstater kan tillämp-

ning av principen enligt utskottets mening leda till problem med företagens konkurrenskraft, sysselsättningen och skyddet av arbetstagarna, om företag från andra medlemsstater kan tillhandahålla sina tjänster i medlemsstaten utan att behöva följa samma regler som medlemsstatens egna företagare. Utländska företag som tillhandahåller tjänster till Finland bör enligt utskottet inte få en orättvis konkurrensfördel utan de bör också i praktiken omfattas av samma arbetsgivaransvarigheter som konkurrerande finländska företag.

Utskottet framhåller att regeringen bör låta utreda effekterna av principen om ursprungsland i alla dess aspekter. Vidare bör det utredas om den rättsliga grunden för principen om ursprungsland är lämplig och adekvat.

Tillsyn över anställningsvillkoren och utstationerade arbetstagare

Utskottet understryker arbetarskyddets betydelse och framhåller att nivån på det måste förbättras i alla medlemsstater och tillräckliga resurser för tillsynen tryggas. Men det noterar att det för närvarande finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna i skyddsnivån och tillsynsresurserna. Det kan ta flera år innan alla medlemsstater uppnår en effektiv skyddsnivå.

Utskottet anser att det land där arbetet utförs bör ha tillräckliga möjligheter att övervaka anställningsvillkoren och effektivt ingripa i eventuella förseelser. Tillsynen kan inte till någon del överlåtas endast åt ursprungslandet. Många av de nuvarande och blivande medlemsstaterna har bristfälliga resurser för tillsyn över anställningsvillkoren även i sitt eget land. Situationen är ännu värre när det gäller tillsyn i ett annat land. Dessutom kan ursprungslandet sakna intresse att övervaka anställningsvillkor och arbetstillstånd i en annan medlemsstat.

I utstationeringslandet känner man bäst till lagstiftningen och de kollektivavtal tillsynen oftast gäller. Det är bara i utstationeringslandet som det är möjligt att konstatera vilka personer som arbetar på arbetsplatserna och de anställnings- och arbetsvillkor som ska efterlevas. Med

tanke på en rationell användning av små myndighetsresurser är det inte förnuftigt att skapa en tung tillsynsbyråkrati i ursprungslandet och samtidigt urholka utstationeringslandets möjligheter till en effektiv tillsyn.

Enligt statsrådets ståndpunkt måste man i det fortsatta arbetet sörja för att förutsättningarna för tillsynen över utstationerade arbetstagare inte blir sämre än de är i dag. Vid beredningen bör också arbetet i den trepartsarbetsgrupp som tillsatts av arbetsministeriet beaktas. Den bereder ett förslag för regeringen till effektivare åtgärder för tillsynen över anställningsvillkoren för utstationerade. Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar propositioner om detta för behandling i riksdagen under höstsessionen 2004. Vidare konstaterar statsrådet att utgångspunkten för den fortsatta beredningen av förslaget om utstationering av medborgare från tredje land bör vara EG-domstolens rättspraxis och i synnerhet van der Elst-avgörandet.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att statsrådet i sin ståndpunkt har beaktat frågan om tryggad övervakning av anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare. Utskottet understryker dock med hänvisning till sitt tidigare utlåtande att man i bestämmelserna i artikel 24 bör stryka de problematiska punkter med tanke på en effektivare övervakning som förbjuder krav på förvaring av handlingar i utstationeringslandet, användning av representant, deklarationer eller registrering. När det gäller artikel 25 omfattar utskottet statsrådets ståndpunkt och understryker samtidigt att bestämmelserna i artikeln bör ändras så att de inte gör det nödvändigt att ändra Finlands lagstiftning, t.ex. den av riksdagen nyligen antagna utlänningslagen. Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid följande förslag till bestämmelser om utstationerade arbetstagare.

Enligt artikel 17.5 tillämpas principen om ursprungsland inte på de områden som omfattas av direktivet om utstationerade arbetstagare. Undantaget är enligt utskottet för snävt formulerat. Det finns anledning att i direktivet klart konstatera att det inte påverkar lagvalsreglerna vid internationella anställningar.

Enligt punkt 41 i ingressen kan den mottagande staten genomföra kontroller, inspektioner och utredningar huvudsakligen endast på ursprungsmedlemsstatens begäran. Den kan göra dessa kontroller på eget initiativ bara om det rör sig om konstaterande av fakta. Bestämmelsen avviker betydligt från direktivet om utstationerade arbetstagare där det sägs att den mottagande staten ska övervaka anställnings- och arbetsvillkoren i det arbete som utförs på dess territorium. Utskottet anser att punkt 41 i ingressen ska strykas eller ändras så att den motsvarar principerna i direktivet om utstationerade arbetstagare.

Utskottet anser att det i det föreslagna direktivet bör intas en klar bestämmelse om att principen om ursprungsland inte tillämpas på anställningsvillkoren, övervakningen och medlemsstatens rätt att vidta åtgärder mot en tjänsteleverantör som inte följer arbetslagstiftningen.

Övriga anmärkningar

Med hänvisning till motiveringen i sitt tidigare utlåtande upprepar utskottet det som framförts i det tidigare utlåtandet om att det föreslagna direktivets tillämpningsområde bör preciseras, välfärds-, transport- och hamntjänster lämnas utanför direktivets tillämpningsområde och om att avgiftsfriheten och övervakningen av arbetsförmedlingstjänster bör tryggas.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt under förutsättning

att regeringen begär en utredning om den föreslagna rättsliga grunden i fråga om principen om ursprungsland är lämplig och tillräcklig med beaktande av artikel 50.2 i EG-fördraget,

att effekterna av principen om ursprungsland på en jämbördig konkurrenssituation, sysselsättningen och ef-

terlevnaden av arbetslivets spelregler utreds i tillräcklig omfattning,

att det i direktivet tas in en entydig bestämmelse om att principen om ursprungsland inte tillämpas på anställningsvillkor, tillsyn eller en medlemsstats rätt att vidta åtgärder mot en tjänsteleverantör som inte följer arbetslagstiftningen,

att man för att säkerställa tillsynen över av anställningsvillkoren justerar bestämmelserna om utstationerade arbetstagare genom att i artikel 24 stryka de punkter som är problematiska med tanke på en effektivare övervakning och genom att ändra artikel 25 så att Finlands lagstiftning inte behöver ändras samt genom att stryka eller ändra punkt 41 i ingressen och förtydliga artikel 17.5,

att direktivförslagets tillämpningsområde förtydligas på ett sätt som gör det så entydigt att tolkningsproblem inte uppstår och att social- och hälsovårdstjänster och andra välfärdstjänster som stöds med offentliga medel samt alla transporttjänster, inklusive sjuktransporter, och hamntjänster, inklusive stuveriarbeten, lämnas utanför direktivets tillämpningsområde,

att arbetsförmedlingstjänster antingen lämnas utanför direktivets tillämpningsområde eller att bestämmelserna ändras för att trygga avgiftsfria arbetsförmedlingstjänster och en möjlighet att övervaka den privata arbetskraftsservicen och

att beslut som är bindande för Finland inte fattas i ärendet förrän utskottet har haft tillfälle att uttala sig på nytt.

AjUU 10/2004 rd — U 31/2004 rd

Helsingfors den 18 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jukka Gustafsson /sd
vordf. Anne Holmlund /saml
medl. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /cent (delvis)
Heidi Hautala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Pehr Löf /sv

Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Markus Mustajärvi /vänst
Leena Rauhala /kd
Paula Risikko /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden är ett mycket viktigt initiativ och ett led i den ekonomiska reformprocess som inleddes genom Europeiska rådet i Lissabon. I och för sig är strävan att främja rörligheten för tjänster som en möjlighet till ökad tillväxt och sysselsättning acceptabel, bara åtgärder som främjar målsättningen vidtas kontrollerat och med respekt för nationellt motiverade branschavgränsningar.

Direktivförslaget är ett ramdirektiv med omfattande räckvidd. Under utskottsbehandlingen kom det fram att till och med framstående sakkunniga är oeniga om förslagets effekter. Grundläggande åsiktsskillnader förekommer vad gäller bl.a. juridiska tolkningar, tillämpningsområdet, direktivförslagets inverkan på ekonomin och arbetsmarknaden och förslagets förhållande till övrig lagstiftning. Utskottet har i motiveringen till sitt utlåtande och sina uttalanden riktat uppmärksamheten på de rätta frågorna men ifrågasätter inte principen om ursprungsland. De villkor som nämns i utskottets utlåtande baserar sig på denna princip. Enligt den omfattas tjänsteleverantörer uteslutande av ursprungsmedlemsstatens nationella bestämmelser. Med nationella bestämmelser avses bestämmelser om att starta och utöva tjänsteverksamhet, om leverantörens beteende, tjänsternas kvalitet eller innehåll, reklam, avtal och leverantörsansvar. Att dra gränsen mellan när ett företag säljer sina tjänster över gränsen och när ett företag är etablerat i ett annat land tycks vara ett särskilt problem. Direktivförslaget leder till att de finländska myndigheterna måste kontrollera finländska företag som säljer tjänster i 27 länder. De andra länderna ska på motsvarande sätt övervaka sina företag i Finland. Medlemsstaternas olika utgångsnivåer är redan i sig ett problem för företagens konkurrenskraft, om ett företag från en annan medlemsstat kan driva verksamhet på medlemsstatens område utan att behöva följa samma reg-

ler som medlemsstatens egna företagare. Direktivet utgår från att det utsändande företaget inte behöver ha någon som helst skriftlig dokumentation i utstationeringslandet, inte uppgifter om vilka arbetstagare som arbetar i landet, för vilken beställare de arbetar och hur länge, vilka arbetstider som följs och vilken lön och andra anställningsvillkor de har. Den konstellation som direktivet skapar förhindrar en ändamålsenlig övervakning av utstationerade arbetstagares anställnings- och arbetsvillkor. Om förslaget genomförs skapas det en okontrollerad marknad för svart arbetskraft i Europa och i värsta fall kan avsaknaden av övervakning leda till arbetsrelaterad människohandel som det finns varnande exempel på. Avsaknaden av övervakning kan inte heller ligga i de företagares intresse som sköter sina skyldigheter samvetsgrant. Även om myndigheterna ville agera får de inte enligt direktivförslaget någon möjlighet till det. Om övervakningen i realtid på platsen inte är möjlig i avsaknad av dokumentation har en efterhandsövervakning ingen betydelse. Flera undersökningar pekar på att Finland är det minst korrumperade landet i världen. Finland strävar att uppfylla sina övervakningsförpliktelser på behörigt sätt men många nuvarande och blivande medlemsstater har bristfälliga resurser för övervakning av anställningsvillkoren över huvud taget för att inte tala om övervakning av arbete som utförs i en annan medlemsstat. Företag och arbetskraft behandlas olika trots att målet är det motsatta. En central målsättning för förslaget är att avskaffa onödig myndighetsbyråkrati. Målet är bra men förslaget kommer att leda till större ineffektiv byråkrati och inte till önskade resultat. I direktivet om utstationerade arbetstagare ingår bestämmelser om de minimikrav som en anställning ska uppfylla och de räknas upp vart för sig. Då ska villkoren i det land där arbetet utförs tillämpas. Också i detta fall är gränserna för övervakningsansvaret mellan det land som utstationerar och det land som mottar arbetstagare

oklara och det finns inget tillförlitligt övervakningssystem. Förslaget till tjänstedirektiv ger upphov till samma problem men dess effekter och ekonomiska betydelse är avsevärt mycket större. Direktivförslaget är inkonsekvent och dess centrala del, principen om ursprungsland, gör det omöjligt att övervaka arbetsmarknaden och handeln med tjänster på behörigt sätt. Det-

samma gäller intressebevakningen i fråga om arbetstagare, konsumenter och företag. Därför anser vi att direktivförslaget bör förkastas.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att direktivförslaget förkastas.

Helsingfors den 18 juni 2004

Sari Essayah /kd
Markus Mustajärvi /vänst
Leena Rauhala /kd