

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 5/2004 rd**

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 13 februari 2004 statsrådets utredning med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (E 6/2004 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Satu Mäkynen, handels- och industriministeriet
- regeringsråd Liisa Heinonen, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreterare Sirpa Kaittola, social- och hälsovårdsministeriet

- jurist Olavi Sulkunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Markku Salomaa, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- ansvarig för internationella ärenden Markus Penttinen, Akava rf
- ombudsman Markus Äimälä, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- ombudsman Mikko Räsänen, Servicearbetsgivarna
- arbetsmarknadsombud Merja Berglund, Företagarna i Finland rf
- sekreterare Juhani Koivunen, Bil- och Transportbranschens Arbetarförbund rf
- kommunikationsdirektör Nina Nizovsky, Finlands Taxiförbund
- Europaparlamentsledamot Astrid Thors
- professor Niklas Bruun.

STATSRÅDETS UTREDNING

Direktivförslaget är ett led i den ekonomiska reformprocess som Europeiska rådet i Lissabon inledde för att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi omkring 2010. Enligt förslaget måste en verklig inre marknad för tjänster genomföras om detta mål ska kunna uppfyllas. Den stora potential att skapa tillväxt och sysselsättning som finns på

tjänsteområdet har hittills inte kunnat utnyttjas på grund av de många hinder som hämmar utvecklingen av tjänsteverksamhet på den inre marknaden.

Målet med direktivet är att främja fri rörlighet för tjänster i allmänhet, över sektorgränserna. Direktivförslaget är ett ramdirektiv med omfattande tillämpningsområde och målet att inrätta

ta en rättslig ram för att avskaffa hindren för tjänstetillhandahållares fria etablering och fri rörlighet för tjänster över gränserna.

Direktivet omfattar i princip 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 tjänster av allmänintresse. Det omfattar bl.a. tjänster inom distribution, byggverksamhet, fritidsverksamhet, uthyrning, säkerhet, arbetsförmedling och vård samt tjänster inom reglerade yrken (t.ex. läkare, jurister och skatterådgivare). Direktivet tillämpas inte på tjänster som tillhandahålls från länder utanför EU.

Medlemsländerna ska förbättra och förenkla de administrativa förfaranden som är förbundna med tillhandahållande av tjänster. Utgångspunkten är att alla tjänster ska tillhandahållas över en disk. En tjänstetillhandahållare från ett annat medlemsland ska kunna etablera sig i det mottagande landet på samma villkor och med lika effektiva förfaranden som "inhemska" tjänstetillhandahållare. Tillståndsförfarandena ska vara snabba, enkla och öppna och tillstånden permanenta. De viktigaste bestämmelserna om förfaranden för tillståndsgivning gäller otillåtna krav eller krav som ska utvärderas (art. 14—15). Medlemsstaterna får inte heller ställa krav som grundar sig på tjänstetillhandahållarnas eller deras personals nationalitet, införa förbud mot att vara etablerad i flera medlemsstater, inskränkningar i tillhandahållarens frihet att välja etableringsform, samt i enskilda fall prövning där det t.ex. finns ett ekonomiskt behov eller en efterfrågan på marknaden.

En central princip för förslaget är att tjänstetillhandahållaren 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 tjänstetillhandahållaren. Det mottagande landet har inte heller någon direkt skyldighet eller rätt till kontroll. Analogt ska myndigheterna i ursprungslandet kontrollera tillhandahållarens verksamhet också i andra medlemsstater.

Vissa verksamheter undantas från principen om ursprungsland. Det gäller posttjänster samt el-, gas- och vattenförsörjning. 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.

Kommissionen föreslår tidsbegränsade undantag från principen om ursprungsland i fråga om överföring av tillgångar, hasardspel och indrivning av skulder. Kommissionen bereder sektorspecifik lagstiftning för dem. Villkor för erkännande av yrkeskvalifikationer utgör också ett undantag från principen om ursprungsland.

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 tredjeland uppfyller kraven i hemlandets lagstiftning, bl.a. i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det mottagande landet kan inte kräva detta.

Regeringens ståndpunkt

Enligt preliminära utredningar förhåller sig handels- och industriministeriet i princip positivt till förslaget och menar att det är motiverat och går i rätt riktning. Ministeriet tror att förslaget kommer att få mycket omfattande verkningar. Men begreppet är dynamiskt och selektivt och koncentrerar sig på de hinder som har den största betydelsen i praktiken.

Ett av direktivförslagets viktigaste mål är att minska onödig byråkrati. I Finland är det få servicenäringar som kräver tillstånd eller som annars är särskilt reglerade. De administrativa förfarandena är också ganska lätta och snabba. I många andra EU-länder är åtgärderna för att skära ner i byråkratin däremot bara i sin linda. Komlicerade och oklara administrativa förfaranden gör det svårare för utländska företag att etablera

sig. De gör det också svårare att tillhandahålla tjänster över gränserna. Detta är särskilt viktig för finländska exportföretag.

De viktigaste effekterna av förslaget bör noggrant kartläggas på nationell nivå. I den preliminära behandlingen har man särskilt diskuterat

frågan som regleringen av hasardspel, servicenärningar som kräver tillstånd, principen om att myndighetstjänster finns att tillgå på ett och samma ställe, hur utgifter för vårdtjänster ersätts och principen om ursprungsland i allmänhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Långsam ekonomisk tillväxt med fortsatt hög arbetslöshet som följd är ett problem i Europeiska unionen och dess medlemsländer. Servicenärningarna kan ha en betydande stimulerande inverkan på sysselsättningen i hela unionen. Tjänster är emellertid i huvudsak lokala och personliga och förutsätter ofta kommunikation på modersmålet. Därför kan det vara orealistiskt att vänta sig att fri rörlighet för tjänster på ett väsentligt sätt skulle bidra till en lösning på sysselsättnings- och konkurrensproblemen i EU. Men de företagsrelaterade tjänsterna har blivit allt viktigare och i fråga om dem kan effekterna bli positiva om den fria rörligheten underlättas.

I Finland är näringsfriheten omfattande och det finns inga överdimensionerade hinder för utländska företag som vill etablera sig eller tillhandahålla tjänster här. Vi har en bra förvaltning som är fri från korruption och hos oss används också elektronisk kommunikation redan i stor utsträckning. Direktivet tillför därför inte egentligen något mervärde om man ser på det som ett medel att förbättra våra egna rutiner.

Det föreslagna direktivet kan emellertid vara ett nyttigt redskap om det kan användas till att röja undan onaturliga hinder som ligger i vägen för finländska tjänsteföretag. Många EU-länder har nått och jämnt kommit i gång med att skära ner i byråkratin. Det gör det svårare för finländska företag både att etablera sig och att tillhandahålla tjänster över gränsen i länder om de administrativa förfarandena är komplicerade och oklara. Det är särskilt viktigt för små och medel-

stora företag att man lyckas avveckla onödigt tunga och diskriminerande administrativa förfaranden. Därför tillstyrker utskottet direktivförslaget men med anmärkningarna och ändringsförslagen nedan.

Störningsfri verksamhet på arbetsmarknaden

Utgångspunkten i förslaget är fri rörlighet för varor. Tjänstemarknaden avviker emellertid i väsentlig grad från varumarknaden. Gemensamma krav på kvalitet och säkerhet kan ställas på varor på den inre marknaden och det är till och med möjligt att övervaka dem i skälig omfattning, men i fråga om tjänster är det svårt att samordna och kontrollera miniminivån på kvaliteten. När tjänster rör sig rör sig ofta också arbetskraft, eftersom uthyrning av arbetskraft, underentreprenad och förmedling av arbetskraft räknas till tjänster. Vad gäller tjänster är det alltså nästan alltid fråga om människor och arbetsmarknaden, och därför kan man inte mekaniskt tillämpa samma principer på dem som på varor.

Utskottet anser att den arbetsrättsliga dimensionen inte har beaktats i tillräcklig utsträckning i beredningen av direktivet. Många av problemen med arbetsmarknadsfrågorna i direktivet beror på att direktivet konsekvent syftat till att genomföra principen om ursprungsland i stället för principen om det land där arbetet utförs. Det innebär att den som tillhandahåller tjänster endast är bunden av lagstiftningen i det land där tjänsteföretaget är etablerat. De rättigheter och möjligheter till kontroll av tjänstetillhandahållarens verksamhet som anställningslandet har på sitt territorium begränsas däremot avsevärt. Genomförs direktivet enligt förslaget försvagas

handlingsmöjligheterna avsevärt i de medlemsländer som på allvar vill undvika svart arbete och oegentligheter på arbetsmarknaden. Direktivet kan uppmuntra till spekulation och leda till att postboxföretag bildas i de medlemsländer där kontrollen är svagast och som har de lägsta skatterna och avgifterna.

Direktivet skapar en kontrollsituation som är orealistisk och skenbar. Kontrollen kan endast vara effektiv om den sker där arbetet de facto utförs och då det utförs. Direktivet skulle till exempel leda till att de finländska myndigheterna ska kontrollera att finländska företag i 28 länder följer lagstiftningen och kollektivavtalens bestämmelser om arbetsförhållanden och arbetsvillkor i dessa länder. Enligt utskottets syn tryggs en störningsfri verksamhet på den inre marknaden bäst om varje land på sitt territorium övervakar att lagstiftningen följs och dess myndigheter har tillräckliga medel för effektiv kontroll.

Arbetsmarknadsorganisationerna har, i alla fall i vårt arbetsmarknadssystem, den bästa kunskapen om innehållet i kollektivavtalen och ett klart intresse av att övervaka att de följs. Utskottet understryker arbetsmarknadsorganisationernas betydelse och ansvar då det gäller att övervaka arbetsförhållandena och arbetsvillkoren, och framhåller att de bör garanteras adekvata medel för denna uppgift.

Utstationerade arbetstagare

I artiklarna 24 och 25 ingår bestämmelser som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Utgångspunkten i bestämmelserna är ett direktiv om utstationerade arbetstagare, som föreskriver att de villkor som gäller i det land där arbetet utförs ska tillämpas på utstationerade arbetstagare och myndigheterna i detta land ska göra de kontroller och inspektioner som krävs för att se till att anställnings- och arbetsvillkoren följs.

Direktivförslaget begränsar i betydande grad anställningslandets möjligheter att på sitt territorium kontrollera tjänstetillhandahållarens verksamhet, därför att det slopar kravet på att förvara anställningsrelaterade handlingar i utstationeringsstaten, samt förbjuder krav på tillstånd och

registrering och krav på att ha en representant i utstationeringslandet.

Riksdagen har under de senaste åren flera gånger krävt effektivare övervakning av anställningsvillkoren och strängare åtgärderna för att förebygga svart ekonomi. Den nyligen antagna utlänningslagen avser att effektivisera övervakningen av anställningsvillkoren för utländska arbetstagare. Dessutom förutsatte riksdagen, när den godkände lagen om en övergångsperiod som tillämpas på tillträde till arbetsmarknaden, för de nya medlemsstaternas medborgare att regeringen skyndsamt förbereder förslag till åtgärder att effektivisera övervakningen av anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare och lämnar propositioner i detta syfte till riksdagen under höstsessionen 2004.

Bestämmelserna i artiklarna 24 och 25 i direktivförslaget strider klart mot dessa beslut. Det skulle i praktiken bli omöjligt att förebygga svart ekonomi och övervaka anställningsvillkoren om artiklarna godkänns. Direktivförslagets bestämmelser om ökat samarbete och informationsutbyte myndigheter emellan är i sig bra och värda att understödjas men de kan i inget som helst hänseende ersätta övervakning i det mottagande landet. Utskottet anser att artiklarna 24 och 25 om utstationerade arbetstagare bör strykas i direktivförslaget.

Direktivets tillämpningsområde

I direktivet har begreppet tjänster en mycket omfattande räckvidd. Därmed är också direktivets tillämpningsområde mycket omfattande vilket gör det svårt att göra en heltäckande bedömning av dess effekter.

Direktivets tillämpningsområde är oklart på flera punkter och lämnar utrymme för tolkning. Enligt utskottet måste tillämpningen av direktivet avgränsas fullkomligt entydigt för att det inte ska uppkomma tolkningsproblem och beslut om tolkningen inte ska behöva sökas i domstol.

I Finland tas avgifter ut för en del bastjänster och det är möjligt att direktivet också tillämpas på dessa tjänster. Utskottet finner inte detta motiverat, utan anser att social- och hälsovårds-

tjänster och andra välfärdstjänster bör lämnas utanför direktivets tillämpningsområde, inte minst på grund av deras särskilda karaktär. Anses det att en reglering på EU-nivå behövs för dessa tjänster bör det ske med ett särskilt direktiv som bättre än det aktuella direktivet beaktar särfrågorna i denna sektor.

Transporttjänster omfattas inte av direktivet till den del bestämmelser om dem redan ingår i annan gemenskapslagstiftning utfärdad utifrån den rättsliga grunden för trafikpolitiken. Det finns bestämmelser av detta slag om landsvägs-, järnvägs-, sjö- och flygtrafik. Inom transportbranschen tillämpas direktivförslaget enligt uppgift åtminstone på taxitrafik, sjuktransporter och transporter av avlidna personer, om vilka det inte finns bestämmelser på EUnivå. Direktivets tillämpningsområde är emellertid oklart då det gäller transporttjänster.

För taxitrafiken i Finland gäller ett tillståndssystem som syftar till att garantera en säker och pålitlig taxiservice i hela landet för dem som behöver det. Enligt folkhälsolagen hör det till kommunen att tillhandahålla sjuktransporter. Enligt lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg får sjuktransporter utan trafiktillstånd utföras med en ambulans som innehas av staten, en kommun, en samkommun eller ett sjukhus. Det föreskrivs om sjuktransporter inte bara i lagstiftningen om trafikidkande också i författningar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Sjuktransporterna har utvecklats till krävande första hjälp och en viktig del av sjukvårdskedjan.

Utskottet finner det inte motiverat att bestämmelser om taxitrafik eller sjuktransporter ingår i ett allmänt direktiv av detta slag. Som utskottet ser det är det i syfte att tydliggöra direktivets tillämpningsområde också viktigt att alla transporttjänster entydigt lämnas utanför. Till den del det finns ett uttryckligt behov av bestämmelser på EU-nivå bör dessa utfärdas i särskilda sektorspecifika direktiv. Samtidigt förutsätter utskottet att hamntjänster, inklusive stuveriarbete, inte bör omfattas av direktivet. På det sättet är det möjligt att också i framtiden i överensstämmelse med ILO:s konvention nummer 137, som är

förpliktande för Finland, ge registrerade hamnarbeten företräde vid arbete i hamnar.

Arbetskraftsservice

Tjänster som arbetsförmedling och uthyrningsarbete omfattas av direktivförslaget. Tjänster som myndigheterna tillhandahåller utan ekonomiskt vederlag inom ramen för sitt uppdrag på det sociala och kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende ingår inte i direktivets tillämpningsområde. Staten bedriver inom ramen för sitt uppdrag på det sociala området offentlig arbetskraftsservice utan ekonomiskt vederlag och utskottet menar att direktivet uppenbart inte ska tillämpas på dessa tjänster. Däremot tillämpas det på privata rekryteringstjänster och uthyrning av arbetskraft.

De bestämmelser som gäller privat arbetsförmedling i Finland baserar sig i huvudsak på ILO:s konvention nr 181 om privat arbetsförmedling och konvention nr 179 om arbetsförmedling för sjömän, som Finland har ratificerat. I lagen om offentlig arbetskraftsservice ingår förbud mot att ta ut avgifter för arbetsförmedling. För arbetsförmedlingstjänster som har direkt sysselsättande verkan får någon avgift inte tas ut hos enskilda kunder. Arbetsförmedling för sjöfarare är förbjuden, om avgift tas ut för den. I praktiken begränsar förbudet för arbetsgivare att ta ut avgifter för arbetsförmedling uthyrning av arbetstagare inom sjöfarten. Bestämmelser om påföljder vid överträdelse av förbuden att ta ut avgifter för arbetsförmedling finns i strafflagen.

I lagen om offentlig arbetskraftsservice finns bestämmelser om anmälningsskyldighet beträffande offentlig arbetskraftsservice och skyldighet för den som tillhandahåller privat arbetsservice att informera arbetsministeriet om sin verksamhet. Enligt lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden är den som tillhandahåller privat arbetskraftsservice skyldig att meddela arbetarskyddsmyndigheten att verksamheten har inletts.

Det föreslagna direktivet förbjuder att kräva att en förhandsanmälan ska göras hos behörig

myndighet och begränsar också möjligheten att bestämma obligatoriska minimi- eller maximipriser. Under dessa omständigheter kan ett godkännande av direktivförslaget leda till att de gällande bestämmelserna om förbud att ta ut avgifter för arbetsförmedling och om anmälningskyldighet måste ses över.

Utskottet finner det viktigt att man vid beredningen av rättsakter i EU ser till att bestämmelserna inte står i strid med de ILO-konventioner som binder medlemsländerna. Utskottet framhåller att arbetsförmedlingstjänsterna antingen bör lämnas utanför direktivets tillämpningsområde eller att direktivförslaget bör ändras för att det ska vara möjligt att ha kvar bestämmelserna om förbud mot att ta ut avgifter för arbetsförmedling och förfaranden för övervakning av arbetskraftsservice.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens positiva ståndpunkt till direktivförslaget under förutsättning

att direktivförslagets tillämpningsområde förtydligas på ett sätt som gör det så entydigt att tolkningsproblem inte uppstår,

att artiklarna 24 och 25 om utstationerade arbetstagare stryks,

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 och

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

Helsingfors den 28 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Anne Holmlund /saml
medl. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /cent
Heidi Hautala /gröna
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Pehr Löw /sv (delvis)
Riikka Moilanen-Savolainen /cent

Markus Mustajärvi /vänst
Leena Rauhala /kd
Paula Risikko /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (E 6/2004 rd) är ett mycket viktigt initiativ och ett led i den ekonomiska reformprocess som Europeiska rådet i Lissabon inledde. Direktivförslaget är ett ramdirektiv med omfattande räckvidd.

När arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandlade direktivförslaget kom det fram att till och med de framstående sakkunniga är oeniga om dess 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 i sina uttalanden riktat uppmärksamheten på de rätta frågorna men i frågasätter inte principen om ursprungsland i direktivförslaget.

Enligt principen om ursprungsland omfattas tillhandahållare av tjänster uteslutande av ursprungsmedlemsstatens nationella bestämmelser. Med nationella bestämmelser avses bestämmelser om att starta och utöva tjänsteverksamhet, om tillhandahållarens beteende, tjänsternas kvalitet eller innehåll, reklam, avtal och tillhandahållarens ansvar. 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 28 länder. De andra länderna ska på motsvarande sätt övervaka sina

företag i Finland. Flera undersökningar pekar på att Finland är det minst korrumperade landet i världen. Finland kan uppfylla sina övervakningsförpliktelser på behörigt sätt men andra länder kan det inte. Därmed särbehandlas företag och arbetskraft i de olika länderna trots att målet är det motsatta. Att minska onödig byråkrati nämns i direktivförslaget som ett av de viktigaste målen. 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 arbetsförhållandet 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. Därför anser jag att direktivförslaget bör förkastas.

Förslaget

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att direktivförslaget förkastas.

Helsingfors den 28 april 2004

Markus Mustajärvi /vänst