



1) found
2) found
3) høyt: pol x Y
dep. id, HES
22/2-07
Clu

Nei til EU
Arbeidersamfunnets plass 1
0181 Oslo

Oslo 22.02.07

Det kongelige nærings- og handelsdepartement
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse fra Nei til EU om tjenstedirektivet

Det vises til høringsbrevet fra Nærings- og handelsdepartementet, datert 22. desember 2006.

EUs tjenstedirektiv er et svært omfattende regelverk med store og til dels uoversiktlige konsekvenser for arbeids- og samfunnsliv. Derfor er det helt nødvendig at regjeringen sørger for en grundig og balansert konsekvensvurdering av en eventuell innføring av direktivet i EØS.

Norske myndigheter har tre år på å bestemme seg for om tjenstedirektivet skal bli norsk lov eller ikke (fristen gjelder fra ikrafttredelsen i EU desember 2006, jfr direktivets artikkel 44 og 45). Direktivet skal nå innpasses i lovverket i alle EU-land, og det vil være særlig nyttig å få kjennskap til hvordan våre nordiske naboland velger å innpasse det i sine lovverk. Nei til EU vil dessuten peke på at regjeringen i Soria Moria-erklæringen og i stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) lover en ny åpenhet, demokratisk medvirkning og grundige prosesser i behandlingen av EU- og EØS-saker.

Tjenstedirektivet ble endelig vedtatt av EU-rådet 11. desember 2006. Det var helt frem til behandlingen i EU-parlamentet 15. november usikkerhet om hvordan den endelige teksten ville se ut. En norsk oversettelse av det vedtatte direktivet kom først rett før jul i 2006. Norsk opinion og alle berørte interesser har derfor hatt kort tid på seg til å vurdere de mange og uoversiktlige konsekvensene av dette direktivet.

Ut fra dette er Nei til EU sterkt kritisk til NHDs fremgangsmåte i denne høringsrunden. For det første er tidsfristen uholdbar. Brevet ble sendt rett før julehøytiden den 22. desember, med høringsfrist allerede nå 22. februar. Det ga i realiteten kun syv ukers frist til å uttale seg om en så omfattende og kontroversiell sak. Normal høringsfrist i viktige saker er 12 uker.

For det andre er høringsbrevet og det foreløpige beslutningsgrunnlaget svært spinkelt. Brevet gir en summarisk (drøyt 1 side) fremstilling av direktivets innhold og viser ellers til den norske versjonen av direktivteksten. NHD gir ingen eller bare overfladiske vurderinger av helt

sentrale spørsmål, som hvilken lovgivning som skal legges til grunn i hvilke tilfeller, hvem som har kontrollmyndighet samt hvilke hensyn som omfattes av begrepet "offentlig orden" og kan begrunne nasjonal kontroll. I stedet for å gi en grundig vurdering av tjensteddirektivet, introduserer NHD en "omvendt bevisbyrde" der departementet ber høringsinstansene fortelle regjeringen hvilke konsekvenser direktivet har for norsk lov- og regelverk. NHDs oversettelse av direktivet er dessuten skjemet av flere feil og unøyaktigheter.

Disse manglene tydeliggjør behovet for en mer langsiktig prosess. Denne høringen må bare være første ledd i en slik mer omfattende saksbehandling, som omfatter både offentlig utredning og ny, bred høring med et mer substansielt beslutningsgrunnlag. Nei til EU forventer at regjeringen følger opp sine løfter om en demokratisk behandling og konsekvensutredning av tjensteddirektivet.

Kraftig svekkelse av nasjonal kontrolladgang

Mange grunnleggende forhold ved tjensteddirektivet er uavklart og omstridt. Det gjelder ikke minst det såkalte "opprinnelseslandsprinsippet", som innebærer at et selskap som yter tjenester i andre land, skal følge regelverket i det landet der selskapet er registrert – og ikke i det landet der tjenestene ytes. Kontrollen med at regelverket følges, skal også utføres av det landet der selskapet er registrert. Dette begrepet ble tatt ut av direktivet i EU-kommisjonens reviderte utkast i april 2006, etter den første behandlingen i EU-parlamentet februar 2006. Det er imidlertid tvilsomt om det nå vedtatte direktivet har et vesentlig annerledes kontrollregime. Vi viser i denne sammenhengen til betenkningen "Virkningen av at opprinnelseslandsprinsippet er tatt ut av tjensteddirektivet" (juni 2006) av professor Finn Arnesen ved Senter for Europarett. Her er konklusjonen at *"endringen er av mer kosmetisk enn praktisk betydning."*

Det vedtatte direktivet er basert på prinsippet om fri utveksling av tjensteytelser. Det er ingen holdepunkter i teksten for at dette gir noen større lovgivnings- eller kontrolladgang for vertslandet.

I stedet for å fastslå at en tjensteyter utelukkende skulle være underlagt opprinnelseslandets lover og at bare dette landet hadde adgang til å føre kontroll med tjensteyter og tjensten, fastslår det vedtatte direktivet i art. 16 nr. 1 at en tjensteyter har rett til å yte tjenester i andre medlemsstater enn der han er etablert. Vertslandet har en plikt til å sikre tjensteyteren fri adgang til å utøve servicevirksomhet på sitt område, og det må ikke legges begrensninger på denne virksomheten ut over det som er nødvendig ut fra hensynet til offentlig orden, offentlig sikkerhet, offentlig helse eller beskyttelsen av miljøet. Begrensningene må ikke være diskriminerende på grunnlag av nasjonalitet. Denne innskrenkningen i medlemslandenes adgang til nasjonal lovregulering i medhold av EF-traktatens art. 55, jf. art. 46 (og EØS-avtalens art. 39, jf. art. 33), slik disse unntakene er utviklet i domstolspraksis, er et hovedpoeng med direktivet.

Det endelige direktivet er harmonisert slik at *"tyngdepunktet i lovgivningen flyttes fra medlemsstatene og til EU,"* for å sitere førsteamanuensis Peter Ørebech ved Universitetet i Tromsø. På oppdrag fra Nei til EU, Senterpartiet, SV og KrF har han utredet forskjellene mellom det opprinnelige forslaget fra 2004 og det direktivet som ble vedtatt ("Tjensteddirektivet 2006 – sammenlignet med 2004-utkastet og domstolsskapt EU-rett", se vedlegg). Ørebech konkluderer bl.a. slik:

"Mens det i 2004 var tale om et rammedirektiv og farer ved overregulering, tales det i 2006 om målrettet harmonisering og koordinering av nasjonale lovverk som skal sikre en høy grad av rettslig integrasjon i EU. Dette kan ikke oppfattes på noen annen måte enn at 2006-versjonen er vesentlig mer inngripende for medlemsstatene."

Ørebech påviser også at tjensteddirektivet begrenser handlingsrommet for nasjonal kontroll vesentlig mer enn dagens regelverk i EØS:

"Den selvstendige lovgivningsmyndighet er borte og Norge står tilbake med ren transformering av EU-retten. Det er atskillig trangere innenfor tjensteddirektivet enn innenfor EØS-avtalen artikkel 31-39. Beholder vi dagens norske system må dette utfordres av ESA i hver enkelt sak. Der Norge ikke utfordres består norsk rett. Der Norge utfordres og vinner frem med sitt syn består norsk rett."

Kapittel III i tjensteddirektivet handler om adgangen til å gjøre tjensteytelser avhengig av offentlig tillatelse. Det er bare en svært begrenset adgang til å gi slik konsesjon, autorisasjon eller bevilgning. Art. 9 nr. 1 går ut på at tillatelsesordninger ikke må innebære en forskjellsbehandling av den enkelte tjensteyter, at det må foreligge et tvingende allment behov for å kreve tillatelse og at formålet med ordningene ikke kan oppnås med mindre restriktive foranstaltninger. Dette innebærer et sterkt inngrep i den nasjonale lovgivningsmyndighet. Lovgiver står f. eks. ikke fritt til å kreve at de som driver inkassovirksomhet skal ha konsesjon.

Dersom det er adgang til å kreve tillatelse, skal den ikke kunne gjøres tidsbegrenset uten at ytterligere vilkår er oppfylt. Det foreskrives strenge prosedyrer for innvilgelse av tillatelser og det settes forbud mot å gjøre tillatelser avhengig av noen særskilt nevnte vilkår. For eksempel er det ulovlig å gjøre konsesjoner avhengige av at virksomheten samsvarer med nasjonale økonomiske målsettinger, eller nekte konsesjon fordi virksomheten har uheldige økonomiske virkninger.

Bestemmelsene er formulert slik at det ikke bare er tjensteytelser fra andre medlemsland som rammes. Direktivet kommer til anvendelse også i forhold til tjenester som ytes av norske firmaer og enkeltpersoner. Bestemmelsene betyr at det meste av lovgivning som stiller krav til kompetanse, økonomisk soliditet, lovlighet e.l. for å kunne yte tjenester på visse områder, må avvikes, jfr. høyesterettsadvokat Håkon Helles notat "Tjensteddirektivet og fagbevegelsen" (vedlagt).

Direktivet og norsk regelverk

Tjensteddirektivet slår fast at nasjonal rett generelt er underordnet den felles EU-retten. EU-parlamentet vedtok i februar 2006 at direktivet ikke griper inn mot nasjonal arbeidsrett. Men i vedtaket til EU-rådet fra juni kom det inn tre tilsynelatende uskyldige ord: Direktivet griper ikke inn mot "nasjonal rett som respekterer fellesskapsretten". Dermed var den nasjonale arbeidsretten ikke uangripelig, men tvert imot prinsipielt underordnet EU-retten. Vi etterlyser en avklaring fra departementet om hva dette mer konkret betyr for norsk arbeidsrett. På hvilke punkter er det nå fare for at EU-retten setter norsk arbeidsrett til side?

I direktivets art. 1 nr. 6 er det presisert at det ikke berører arbeidsrettslige regler. Arbeidsmiljøloven, og det vi ellers har av vernelovgivning for arbeidstagere, er imidlertid fragmentarisk. Bare noen av de forhold som kan dukke opp i et arbeidsforhold er lovregulert.

Lønningenes størrelse er ikke lovregulert. Avgrensningen i tjensteddirektivet mot nasjonale arbeidsrettslige regler har derfor trolig begrenset betydning.

Et annet av direktivets unntak i art. 1 gjelder privatisering (nr. 2). Likevel er det mye som tyder på at direktivet kan føre til økt press på liberalisering av offentlige tjenester og være et hinder for rekommunalisering. I det vedtatte direktivet er det EU, dvs. i siste instans EF-domstolen, som skal bestemme hva man ønsker å anse som ytelser av ikke-økonomisk karakter, og som skal unntas jfr. art. 1 nr. 2. Mens det i tidligere versjon uttrykkelig var sagt at medlemsstaten selv kunne avgjøre hva en anså som "ikke-økonomiske tjensteytelser av allmenn interesse", finnes det i 2006-tjensteddirektivet ingen slik garanti. I 2006-tilfellet er det derfor klart at det er EF-domstolen som avgjør hva som skal kvalifisere som slike ikke-økonomiske ytelser unntatt fra direktivet, fordi alle saker vedrørende fortolkning av EU-retten hører under Domstolen. Dermed mister medlemslandene – og eventuelt Norge – avgjørende innflytelse på hvilke tjensteytelser som kan forbli offentlige.

Et viktig poeng i vurderingen av den rettslige virkningen av direktivet, er at innad i EU har alle bestemmelser på EU-nivå forrang foran nasjonal lovgivning. Det samme er bestemt for Norges vedkommende i gjennomføringsloven til EØS-avtalen. Blir tjensteddirektivet godkjent vil det altså gjelde som grunnlov, men i motsetning til bestemmelsene i Grunnloven finnes det ingen måte å endre det på uten at EU-kommisjonen tar initiativet til det.

Sosial dumping

La oss med en gang fastslå at Nei til EU selvsagt ikke har noe imot at det handles med tjenester over landegrenser, eller at norske firma etablerer seg i andre EØS-land eller vice versa. Men vi mener det foreligger en begrunnet frykt for at tjensteddirektivet vil føre til en brutalisering av arbeidslivet og mer sosial dumping.

Direktivet vil liberalisere tjenstesektoren og øke omfanget av tjenstehandel på tvers av landegrensene. I mange nye EU-land er lønnsnivået en tidel av det norske. Det gir et generelt press for sosial dumping. For å bekjempe sosial dumping har regjeringen foreslått en handlingsplan. Tjensteddirektivet begrenser de nasjonale kontrollmulighetene og gjør viktige tiltak mot sosial dumping ulovlig. Det gjelder for eksempel krav om identitetsdokument, innsyn og autorisasjon samt norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbud. Direktivet vil altså føre til økt sosial dumping både gjennom det generelle, dynamiske aspektet og gjennom forbud mot viktige kontrolltiltak.

Sosial dumping, at utenlandske arbeidstagere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønn- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstagere, er uverdigg og urettferdig. Det er uverdigg for den nye undergruppen av arbeidstagere fra Øst-Europa som får betalt helt ned til ni kroner timen og fratas sosiale rettigheter. Det er urettferdig konkurranse for de firmaene og arbeidstagerne som vil ha et ordnet arbeidsliv med en lønn til å leve av. Det selskapet som kan presse ned arbeidskostnadene og underby de andre vil ha fordel i konkurransen. Resultatet blir mer sosial dumping.

Med over 40 000 registrerte personer i perioden 1. mai 2004 – 1. mai 2006 er Norge det landet i Norden med flest arbeidsinnvandrere. Registrert antall bedrifter steg fra 49 i 2003 til 760 i 2005. Arbeidstilsynet har påvist utbredt økonomisk kriminalitet blant firma som driver med utleie av arbeidskraft. Det er ikke uvanlig med tre sett arbeidskontrakter: En til norske

myndigheter og offentlighet, en til polske skattemyndigheter og endelig en tredje som viser reell lønn.

Et annet viktig poeng er at arbeidsutvandringen har blitt et samfunnsproblem for en rekke øst-europeiske land. Håndverkere er nå mangelvare i f.eks. Polen og Litauen, og i Ungarn er det en alvorlig mangel på helsepersonell. Dette hindrer en økonomisk og sosial utvikling i den fattigste delen av Europa.

Tjenstedirektivets liberalisering og konkurransepress finner vi svært betenkelig av hensyn til det faglige nivå og den kvalitet som etterstrebes i norsk arbeidsliv. Vi mener dette vil kunne undergrave tariffbestemte lønns- og arbeidsvilkår der hvor konkurranseutsetting og privatisering legger press på arbeidstakerne når selskap underbyr hverandre for å vinne kontrakter. Ikke minst vil dette gjelde på tjenesteområder hvor organisasjonsgraden er lav og fagbevegelsen står svakt, som innenfor for eksempel handel og kontor, hotell og restaurant og renhold. Dette er i stor grad kvinnedominerte grupper. Her er sannsynligheten stor for at fagbevegelsen ikke vil allmenngjøre tariffavtaler som et tiltak mot sosial dumping.

Vi har oppfattet at regjeringen legger stor vekt på kampen for likestilling, mot sosiale forskjeller og mot sosial dumping, jfr. handlingsplanen mot sosial dumping. Vi tror imidlertid det er stor fare for at en del av de tiltak som der lanseres vil komme i motstrid med nettopp tjenstedirektivet. Tiltak som innsynsrett og bruk av ILO 94 tror vi neppe vil overleve et møte med EF-domstolen ut fra tjenstedirektivet.

Regjeringen lovte i Soria Moria-erklæringen at man *"vil arbeid for at EU ikke gjennomfører et tjenstedirektiv som fører til sosial dumping."* Som beskrevet ovenfor er det mange forhold som tilsier at det vedtatte tjenstedirektivet vil få slike negative konsekvenser.

Hurtigskrankene

Et viktig virkemiddel fra EUs side for å lette den frie flyten av tjenester over landegrensene er opprettelsen av de såkalte "kvikskranker" (i den norske oversettelsen kalt "nasjonale kontaktpunkt"); databaserte godkjenningsordninger. En slik godkjenningsordning kan lett føre til et press i retning av "dårligst kvalitet" i motsetning til norske forbrukeres og myndigheters ønske om best mulig kvalitet. Hva som skal aksepteres som godkjenningskriterier vil bli gjenstand for et omfattende forarbeid – som i seg selv vil koste mye tid og penger – og det vil kunne avdekke en rekke konflikter mellom ulike nasjonale hensyn.

Vi frykter at hurtigskrankene vil bli et instrument for å øke fri flyt av tjenester på bekostning av helse, miljø og sikkerhetshensyn. Hvis nyetablerte møter et regelverk som forhindrer etablering og autorisasjon, vil de kunne klage saken inn for EU-kommisjonen eller sende en sak til EF-domstolen. Da kan et nasjonalt regelverk bli oppfattet som et hinder for hovedhensikten med direktivet, og landet kan bli dømt til å oppgi hele eller deler av sitt regelverk. Slik kan altså helse, miljø, sikkerhet og kvalitet bli satt under press av EUs mål om friest mulig flyt av tjenester, slik dette er nedfelt i direktivet.

Manglende vern av forbrukere

Forbrukervern er ikke akseptert som et nasjonalt kontrollhensyn i tjenstedirektivet, jfr. hensynene oppramset i art. 16 nr. 1b. Disse "nødvendige" hensynene (offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen og vern av miljøet) er uttømmende.

Henvisningen til medlemslandenes forbrukerlovgivning i artikkel 3 fastslår at de nasjonale reglene er underordnet traktatprinsippene om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester.

Tjenstedirektivet innfører et system som skal stimulere til økt handel med tjenester der lave priser og kostnadspress vil stå i sentrum. Det er grunn til å frykte at dette vil gå utover kvaliteten på tjenestene, særlig ettersom direktivet også forbyr kvalitetssikrende godkjenningsordninger jfr. omtalen ovenfor om direktivets kapittel III.

Et tjenestemarkedet med flere og ofte utenlandske aktører vil i seg selv være mer uoversiktlig og usikkert for forbrukerne. Særlig direktivets eksplisitte forbud mot nasjonale krav om at tjenesteytere må etablere et forretningssted i landet (art. 16 nr. 2a) gjør forbrukernes kontakt med tjenesteytere og klageadgang i etterkant langt vanskeligere.

Hvis tjenstedirektivet innføres i Norge, kan norske myndigheter ikke kreve at inkassobyrå som drives fra for eksempel Polen må ha norsk bevilling. Det betyr at norske forbrukere blir prisgitt polske myndigheters tilsyn med sine inkassobyrå. Er ikke departementet enig i at beskyttelsen mot urimelig pågående kreditorer dermed kan bli alvorlig svekket?

Uklarhetene er udemokratisk

De mange uklarhetene i tjenstedirektivet er et demokratisk problem. Uklarhetene overlater tolkningsmakt til EF-/EFTA-domstolen og EU-kommisjonen/ESA. Noen sentrale spørsmål uten klare svar er: hvilke sosiale tjenester omfattes av direktivet? Hva med skoler og høyere utdanning? Kan vi kreve norsk godkjenning av tjenesteytere? Hvordan skal det føres kontroll og tilsyn, og hvilke lands regler gjelder? Det er de som ønsker å innføre direktivet, som må dokumentere at vi kan beholde kontrollordninger for et ryddig og rettferdig arbeidsliv.

Uklarhetene betyr i praksis at mange beslutninger vil bli tatt av EU-kommisjonen og EF-domstolen, som styrer etter prinsippet om friest mulig konkurranse. Det er udemokratisk at viktige politiske avgjørelser flyttes fra folkevalgte til byråkrater og jurister. Hovedproblemet er at en rekke spørsmål først vil finne sin avklaring gjennom rettslige prosesser for EF-domstolen. I det gamle EF mente man at det var for mange handelshindringer mot den frie flyt av varer. EF-domstolen slo fast i flere dommer at en vare godkjent i ett land skulle godkjennes i resten av EF, slik som Cassis de Dijon-dommen og oppheving av nasjonale renhetslover angående øl. På liknende vis kan fri flyt av tjenester økes ved at EF-domstolen avsier dom på konkrete saker som får vidtgående prinsipielle følger. Dette vil i sin tur bety at en rekke spørsmål som etter vårt – og regjeringens? – syn er politiske, blir rettsliggjort og dermed unndratt den demokratiske debatt og beslutningsprosess som vi i Norge mener er ønskelig. Vi vil igjen vise til regjeringens egen Soria Moria-erklæring.

At tjenstedirektivet er et såkalt "rammedirektiv" bidrar også til å skape uvisshet rundt det konkrete innholdet. Dette åpner eksplisitt opp for en dynamisk regelutvikling innenfor direktivet. Reglene foreslås normalt av EU-kommisjonen, men det kan også legges opp til at faglige sammenslutninger av arbeidsgivere kan vedta atferdskodekser, jfr direktivets artikkel 37.

For en regjering må det være ytterst lite ønskelig at man tilpasser seg EU på en måte som skaper fremmedgjøring og avmakt hos folk, i stedet for å stimulere til politisk deltakelse og økt forståelse og ivaretagelse av demokratiet.

Problemstillinger som bør utredes

Det er en rekke sentrale, konkrete problemstillinger som verken direktivteksten eller redegjørelser fra regjeringen har gitt klarhet i. Vi ber om at regjeringen i den videre prosessen særlig søker å finne svar på disse forholdene:

a) Hvilke lovgivning skal legges til grunn i hvilke tilfeller?

Jfr. redegjørelsen ovenfor angående fri utveksling av tjenesteytelser.

b) Hvem har kontrollmyndighet?

Artiklene 29-31 viser at det er svært uklart om kontrollen med utenlandske tjenesteytere skal ivaretas av vertslandet eller av opphavslandet (i direktivet kalt "etableringsstaten").

c) Hvilke sosial tjenester omfattes av direktivet?

Etter parlamentsbehandlingen i februar 2006 var følgende sosiale tjenester unntatt fra direktivet: *"sosiale tjenester innenfor områdene bolig, barnepleie og støtte til trengende familier og personer"*. Slik er det fortsatt. Men det hersker usikkerhet om hvor grensene går i praksis. Usikkerheten forsterkes av EU-kommisjonens melding om *"sosiale tjenester av allmenn interesse"* (26.4.06, COM(2006)177).

Meldingen fastslår at enhver aktivitet som innebærer å levere varer og tjenester til et marked er en økonomisk aktivitet uansett om selskapet er offentlig eller privat, og uansett hvordan det får inntektene sine. Tjenester som ytes mot betaling, er å regne som økonomisk aktivitet. Det gjelder også om de som nyter godt av tjenestene, ikke selv betaler for dem. Det fører til at *"nesten alle tjenester på det sosiale området kan regnes som økonomiske aktiviteter"* – ifølge EU-kommisjonen.

Meldingen fastslår at *"det ikke er mulig å sette opp en liste av aktiviteter som i utgangspunktet ikke er økonomiske. Begrepet økonomisk aktivitet er et begrep som utvikler seg delvis som følge av politiske valg i hvert medlemsland"*. I praksis er det derfor EF-domstolen som avgjør om en bestemt aktivitet er av økonomisk art eller ikke – fastslår EU-kommisjonen. Det er også verdt å merke seg følgende vurdering av meldingen fra generalsekretær Jeremy Smith i "Euro-KS" (CEMR) i Kommunal Rapport 8. februar: *"nesten alle slike tjenester blir av EU-kommisjonen definert som økonomiske tjenester. Det betyr at disse tjenestene skal underlegges markedsregler, med fri konkurranse og forbud mot offentlig støtte"*. EU-kommisjonens holdning vil altså kunne føre til konkurranseutsetting med påfølgende betydelig privatisering. Betyr dette at *"nesten alle tjenester"* etter hvert vil havne innenfor tjenstedirektivet? Eventuelt hvilke tjenester?

d) Hvilke virkninger har direktivet for utdanningsinstitusjonene?

Allerede i dag finnes det flere private, kommersielle utdanningsaktører, f.eks. BI. Hvilken betydning har dette for tjenstedirektivets skille mellom "tjenester av allmenn økonomisk interesse" og "tjenester av allmenn interesse", der bare sistnevnte kategori defineres utenfor direktivets virkeområde? Hvordan stiller regjeringen seg til at det vil være EF-domstolen som i siste instans avgjør hvilke tjenester som hører til hvilken kategori?

e) Hva slags gjennomslagskraft kan direktivet ha på andre tjenester enn de som det i dag omfatter?

EU-rådet vedtok i juni 2006 at en del sektorer som er unntatt tjenstedirektivet, enten fordi de reguleres av egne direktiv eller fordi EU-parlamentet ville holde dem utenfor rekkevidden av direktivet, skal løpende vurderes opp mot regelverket i direktivet. Det skal gjelde for

energiforsyning, vannforsyning, post og utdanning. Regler som hindrer konkurransen om å yte tjeneste på tvers av grenser, skal vekk.

Det er heller ikke utenkelig at direktivet kan bli brukt av både parter og domstoler som argument for at tilsvarende løsninger også skal legges til grunn utenfor direktivets nedslagsfelt, jfr. Finn Arnesens notat "Virkningen av at opprinnelseslandsprinsippet er tatt ut av tjenstedirektivet". Det er derfor naturlig at regjeringen utreder hvilken gjennomslagskraft vi kan vente at tjenstedirektivet vil ha på helt andre tjenester enn dem som direktivet i dag omfatter.

f) Hva betyr forslaget til forordning om lovvalgsregler?

EU-kommisjonen la i april 2006 fram et forslag til forordning om såkalte lovvalgsregler, COM(2005)650. Om tjenesteytelser står det i forslaget til forordning: "*tjenesteytelsesavtaler er underlagt loven i det land hvor tjenesteyteren har sitt vanlige oppholdssted*" (art. 4.1d) Betyr dette at opprinnelseslandsprinsippet her kommer inn i tjenstedirektivet bakveien?

g) Hvilke hensyn omfattes av begrepet "offentlig orden" (public policy) i art 16.1?

Opprømsingen av hensyn i art. 16. nr. 1 er uttømmende, og innebærer en markant innsnevring av godkjente hensyn for kontroll i forhold til de forhold som har vært godkjent av EF-domstolen. En presis avklaring av hva som ligger i "offentlig orden" er derfor av stor betydning. Likeledes må det utredes hva som ligger i kravene til nødvendighet og proporsjonalitet.

h) Kan bruken av kontraktører begrenses?

Jfr art 16.2.e. Innebærer dette et forbud mot regler som begrenser bruken av enmannsfirma/kontraktører også når det er grunn til å tro de benyttes for å unngå ordinære ansettelsesforhold? Hva betyr dette for anti-kontraktørbestemmelsen i den norske anskaffelsesforskriften?

i) Hvordan utøve kontroll når utenlandske tjenesteytere ikke kan pålegges å ha representant i Norge?

Samme dag som EU-kommisjonen la fram det reviderte forslaget til tjenstedirektiv (4. april 2006), la den også fram noen klargjøringer av hvordan utstasjoneringsdirektivet skal forstås. EU-kommisjonen fastslår der at det for eksempel ikke kan stilles krav om at et selskap som utstasjonierer ansatte til et annet land, skal ha en fast representant i det landet. Det er nok at en arbeidsformann representerer selskapet: "*Det må således anses for tilstrekkelig å utpeke en person blant de utstasjonerte arbeidstakere, for eksempel en arbeidsformann, som fungerer som bindeledd mellom den utenlandske virksomhet og den kompetente kontrollmyndighet.*" Denne arbeidsformannen skal - så langt som denne klargjøringen rekker - bare være "*bindeledd*" til en "*kompetent kontrollmyndighet*", ikke til lokale fagforeninger. Her i Norge er det minst like nødvendig for en lokal fagforening å få kontakt med den som har ansvar for utstasjoneringen som det er for Arbeidstilsynet og andre offentlige kontrollorgan. Regjeringen må derfor avklare hvordan en fagforening kan ta kontakt med en utenlandsk arbeidsgiver dersom foreningen vil ha kjennskap til hvilken lønn og hvilke arbeidsvilkår som er avtalt. Og om det vil være noen å forhandle med dersom det skulle være ønskelig.

j) Kan det stilles krav om norske vilkår i offentlige anbud (ILO 94)?

Dette er et viktig tiltak mot sosial dumping, som er innført for statlige anbud og dessuten fra regjeringen varslet innført for kommunale/fylkeskommunale anbud. Men kan man stille et slikt krav innenfor rammen av tjenstedirektivet? Hva hjemler i så fall et slikt unntak fra hovedprinsippet om fri tjenesteutveksling?

k) Kan bedrifter pålegges solidaransvar?

Entreprenørens ansvar for lønns- og arbeidsforhold hos sine underleverandører er et annet viktig tiltak mot sosial dumping. Kan et slikt krav stilles, og hva er i så fall hjemmelen i tjenstedirektivet?

l) Hvordan kan dokumenters gyldighet/status bekreftes, jfr art 5.3?

Norske myndigheter vil i følge denne bestemmelsen ikke har krav på å få overlevert originaldokumenter eller bekreftede kopier fra andre lands myndigheter. Hva betyr dette i praksis? Hvilken status har ikke-bekreftede oversettelser og hvordan kan man da kontrollere at oversettelsen er riktig?

m) Hva er innholdet i den domstolsskapte EU-retten per i dag?

Avvises tjenstedirektivet gjelder EF-traktaten artikkel 49 (tjenesteytelse) slik den var tolket av EF-domstolen pr. 2. mai 1992 kun begrenset av de EFTA-domstolsavgjørelser som underkjenner norsk lovverk på tjenstesektoren. Derimot: Vedtas direktivet, har Norge med ett slag godtatt noen hundretalls EF-domstolsavgjørelser. Det må undersøkes hva disse går ut på før regjeringen tar stilling til tjenstedirektivet.

Misvisende oversettelse

I høringsbrevet fra NHD ble det vist til en norsk oversettelse av direktivet, gjennom en nettside på odin-serveren (adressen gir for øvrig feilmelding etter regjeringens nylige nettomlegging). Denne oversettelsen inneholder flere feil og unøyaktigheter. Det gjelder ikke minst det uttrykket som begrunner nasjonal selvstendig lovgivningskompetanse, nemlig vilkåret om "tvingende almene hensyn" – som betyr de "hensyn, der er anerkendt som sådan i EF-Domstolens praksis", men som på norsk er blitt til "allmenne hensyn" – som etter norsk rett betyr ethvert lovlig politisk hensyn så fremt og så langt det ikke er usaklig. Dette er helt klart feil og gir en sterkt misvisende forståelse av det nasjonale lovgivningsrommet.

Et annet eksempel er tjenstedirektivets bruk av begrepet "samhørighet", som på norsk er blitt til "sammenheng". Det er faktisk slik at ingen av de steder der dansk tekst bruker samhørighet (i alt fem steder) har den norske teksten benyttet ordet. Dette er også egnet til å skape uklarhet rundt bestemmelsenes faktiske innhold.

Konklusjon og anbefaling

Utgangspunktet for å diskutere tjenstedirektivet – som andre liknende dokumenter fra EU – må være at Norge står fritt i sin stillingstaken. Vi kan implementere direktivet, eller vi kan la være. Det vises i denne sammenheng til utenriksminister Jonas Gahr Støre og regjeringens Soria Moria-erklæring, som har fastslått at reservasjonsretten i EØS-avtalen er reell, og skal brukes dersom andre muligheter er forsøkt, og dersom vitale norske nasjonale interesser er truet.

Tjenstedirektivet er som lovtekst et omfattende og til dels svært ugjennomtrengelig dokument. Det er ikke enkelt å sette seg inn i – og det hevdes sterkt motstridende tolkninger både av enkeltartikler og av helheten i direktivet. Likevel er det en del trekk som fremtrer klart. Direktivet er "race til bunnen" for arbeidsvilkår og sosiale stander. Det bryter på viktige punkter med målet om et ordnet, rettferdig arbeidsliv.

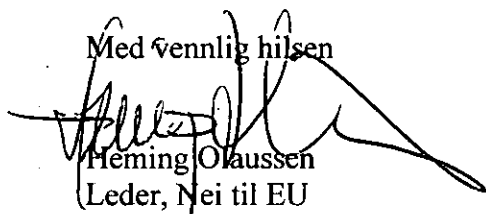
Direktivet definerer det som et problem at fri flyt av tjenester i for liten grad foregår på tvers av landegrensene i EU/EØS. Nei til EU mener regjeringa må stå fast ved at nasjonale regler for godkjenning av tjenesteytende selskaper, autorisasjonskrav, nasjonalt regelverk og nasjonal kontroll av slike selskap ikke må vurderes som en handelshindring, men som et uttrykk for at en i Norge har ønsket å sikre velferdsstaten best mulig kvalitet, og å sikre helse, miljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv.

Derfor vil Nei til EU anbefale regjeringen å bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen, og ikke innføre direktivet i norsk regelverk.

Det er uansett et minstekrav at Regjeringen gjennomfører og legger fram en grundig vurdering av hvilke lover og/eller forskrifter som må endres hvis direktivet skal tas inn i norsk lov – og i tillegg vurderer hvordan slike endringer påvirker norske samfunnsforhold positivt og negativt. Som del av dette arbeidet er det viktig å bestille innspill fra uavhengige instanser med ulikt ståsted (deriblant juridiske eksperter og forskningsmiljøer med kompetanse på arbeidsliv og kvalitetsvurdering av viktige tjenester).

Regjeringen bør også vurdere å utsette den endelige behandlingen av tjenstedirektivet inntil en ser hvordan det implementeres i våre nordiske naboland og hvilke faktiske virkninger direktivet der har på situasjonen i arbeidslivet og på kvaliteten av tjenestetilbudet både fra utenlandske og innenlandske tjenesteytere. Så uklar som direktivteksten på mange steder er, vil dette først bli endelig avklart gjennom den praksis EU-kommisjonens velger å føre og gjennom dommer fra EF-domstolen.

Med vennlig hilsen



Heming Olausen
Leder, Nei til EU

Vedlegg:

- Håkon Helle: *Tjenstedirektivet og fagbevegelsen*. Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2007.
- Peter Ørebech: *Tjenstedirektivet 2006 – sammenlignet med 2004-utkastet og domstolsskapt EU-rett*. Nei til EU arbeidsnotat nr. 2/2007.