



22.01. 2007

## **Þjónustutilskipun Evrópusambandsins** Gildissvið og helstu efnisatriði

**Evrópuþingið samþykkti 15. nóvember sl. tillögu að tilskipun um þjónustuviðskipti. Ráð ESB hafði þegar samþykkt tillöguna og var hún endanlega staðfest 12. desember 2006. Aðildarríki ESB hafa allt að þrjú ár, til ársloka 2009, til að hrinda tilskipuninni í framkvæmd.**

**Þar sem þjónustutilskipunin byggir á grundvallarreglu innri markaðar Evrópusambandsins (og Evrópska efnahagssvæðisins) um frjáls þjónustuviðskipti er gengið út frá því að hún verði einnig hluti af reglum á Evrópska efnahagssvæðinu og þar með lögtekin hér á landi. Reiknað er með því að formlega verði tekin ákvörðun í þá veru á vettvangi Sameiginlegu EES nefndarinnar á árinu 2007 og að síðan hafi EFTA-EES ríkin (Ísland, Noregur og Liechtenstein) frest til loka árs 2009 til að hrinda henni í framkvæmd.**

Í lok nóvember sl. var staða mála kynnt með minnisblaði sem lagt var fram í miðstjórn ASÍ og sett á vef Alþýðusambandsins.<sup>1</sup> Þar var jafnframt lögð áhersla á mikilvægi þess að Alþýðusambandið fylgdist vel með þróuninni, upplýsti aðildarfélög sín um stöðu mála á hverjum tíma og tæki virkan þátt í umræðu um innleiðingu þjónustutilskipunarinnar á Evrópuvísu og hér á landi. Markmiðið með þessu starfi er að tryggja sem best hagsmuni launafólks og öflugt velferðarkerfi hér á landi.

Hér á eftir er gerð frekari grein fyrir helstu þáttum þjónustutilskipunarinnar er varða sérstaklega stöðu launafólks og möguleg áhrif. Þá verður jafnframt leitast við að svara spurningunni um það hvað mundi gerast ef Ísland eða Noregur beittu neitunarvaldi varðandi lögleiðingu tilskipunarinnar hér á landi. Til grundvallar liggja, auk tilskipunarinnar sjálfrar<sup>2</sup>, upplýsingar sem fram komu á námsstefnu EFTA um þjónustutilskipunina og tengd efni 6. desember sl. og minnisblað sem norska Alþýðusambandið hefur tekið saman um þetta efni.<sup>3</sup> Það er svo seinni tíma mál að kafa dýpra í einstaka þætti tilskipunarinnar samhliða því að innleiðing hennar hér á landi verði undirbúin.

### **1. Vinnulöggjöf og grundvallarréttindi launafólks eru utan gildissviðs þjónustutilskipunarinnar**

Í inngangi þjónustutilskipunarinnar og í 1. grein er tekið fram og áréttað að vinnulöggjöf og réttindi á vinnumarkaði séu utan gildissviðs tilskipunarinnar. Þannig segir í 6. tölulíð 1. greinar að tilskipunin hafi ekki áhrif á vinnurétt, þ.e. ráðningarkjör sem byggja á löggjöf eða kjarasamningum,

<sup>1</sup> [http://www.asi.is/displayer.asp?cat\\_id=2&module\\_id=220&element\\_id=4095](http://www.asi.is/displayer.asp?cat_id=2&module_id=220&element_id=4095)

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services\\_directive/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/default_en.htm)

<sup>3</sup> [http://www.lo.no/lobasen/Content/118635/TJENESTEDIREKTIVET\\_STATUS.PDF](http://www.lo.no/lobasen/Content/118635/TJENESTEDIREKTIVET_STATUS.PDF)

vinnuaðstæður, að meðtöldu öryggi og heilbrigði á vinnustað, og ráðningarsamband milli launafólks og atvinnurekenda, sem aðildarríkin ákveða í samræmi við innlenda löggjöf. Þá hefur tilskipunin ekki áhrif á löggjöf um almannatryggingar í aðildarríkjunum.

Í 7. tölulið 1. greinar er áréttað að tilskipunin hafi ekki áhrif á grundvallarréttindi sem viðurkennd eru í landslögum eða löggjöf Evrópusambandsins. Né heldur hefur tilskipunin áhrif á réttinn til að semja, gerð kjarasamninga og framkvæmd þeirra og réttinn til að grípa til félagslegra aðgerða í samræmi við lög og venjur í aðildarríkjunum, sem samræmast Evrópuréttinum.

Í umfjöllun um tillöguna að tilskipuninni, m.a. í Evrópuþinginu, komu upp spurningar um það hvernig túlka bæri „sem samræmast Evrópuréttinum“. Í svari ráðherraráðsins um þetta efni segir að þessi tilvísun feli ekki annað í sér en að ákvæði Sáttmála ESB um frjálst flæði og niðurstöður Evrópudómstólsins gildi. Framkvæmdastjórn ESB hefur áréttað þennan skilning.

## **2. Tilskipunin um útsenda starfsmenn gengur framár þjónustutilskipuninni**

Í 1. tölulið 3. grein a lið er sérstaklega tiltekið að ef ósamræmi kemur upp á milli túlkunar þjónustutilskipunarinnar og tilskipunar ESB um útsenda starfsmenn nr. 96/71/EB skuli síðartalda tilskipunin gilda.

Samkvæmt 3. gr. tilskipunarinnar um útsenda starfsmenn er kveðið á um þá meginreglu að starfsmenn sem sendir eru tímabundið til starfa í öðru landi skuli njóta réttinda (launa og starfskjara) eins og þau eru í gistilandinu. Þetta gildir m.a. um lágmarkslaun, vinnutíma, hvíldartíma, orlof, öryggi og aðbúnað.

Þá segir í 86. tölulið í inngangi þjónustutilskipunarinnar að hún komi ekki í veg fyrir að aðildarríkin setji reglur um starfskjör útsendra starfsmanna umfram það sem talið er upp í 3. grein tilskipunarinnar um útsenda starfsmenn nr. 96/71/EB. Það er því ljóst að þjónustutilskipunin kemur hvorki í veg fyrir að þau atriði sem getið er um í 3. gr. tilskipunarinnar um útsenda starfsmenn séu leidd í lög í aðildarríkjunum, né heldur ákvæði um aðra kjarapætti en þá sem þar eru tilgreindir s.s. hvað varðar rétt til launa í veikinda og slysatilfellum, atvinnuslysatryggingar eða annað það sem gildir sem almannaregla í gistilandinu.

## **3. Eftirlit og kröfur**

Í 31. grein þjónustutilskipunarinnar felst að það er gistilandið (þ.e. það land þar sem þjónustan er veitt) sem ber ábyrgð á að hafa eftirlit með starfsemi þjónustuveitandans á svæðinu í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru skv. 16. eða 17. grein tilskipunarinnar. Í 2. tölulið 17. greinar segir að ákvæði 16. greinar um frelsi til að veita þjónustu nái ekki til „málefna sem falla undir tilskipun 96/71/EB“ um útsenda starfsmenn. Í tilskipuninni um útsenda

starfsmenn segir að það sé gistilandið sem skuli hafa eftirlit með að þau réttindi sem tilskipunin kveður á um séu tryggð.

24. og 25. greinar upphaflegu tillögunarinnar af þjónustutilskipuninni hafa nú verið fjarlægðar. Það fólst m.a. í 24. gr. að ekki væri heimilt að gera kröfur til þjónustuveitanda um að hann tæki með og gæti lagt fram „gögn vinnuréttarlegs eðlis“ í því landi þar sem þjónustan er veitt. Hefðu þessi ákvæði náð fram að ganga hefði slíkt haft í för með sér mikinn vanda við eftirlit með þeim þáttum sem tilskipunin um útsenda starfsmenn kveður á um.

Í fyrri tillögu að tilskipuninni um þjónustuviðskipti var því hafnað að hægt væri að gera kröfu um að þjónustuveitendum bæri að hafa aðsetur eða fulltrúa í gistilandi. Þetta hefur verið tekið út. Þrátt fyrir að búið sé að taka þetta ákvæði út úr þjónustutilskipuninni hefur sú spurning engu að síður komið upp hvort hægt sé að skylda þjónustuveitendur til að hafa fulltrúa í gistilandinu. Ástæða þess er yfirlýsing frá framkvæmdastjórn ESB þar sem fullyrt er að slík skylda gangi gegn 49. gr. í Sáttmála ESB. Vegna þessarar yfirlýsingar sá Evrópuþingið sig knúð til að fjalla um þetta atriði, ásamt fleirum sem varða túlkun á tilskipuninni um útsenda starfsmenn. Í samþykkt þingsins frá 26. október sl. er því slegið föstu að hægt sé að krefja atvinnurekendur um að hafa fulltrúa í gistilandinu til að tryggja að ákvæði tilskipunarinnar um útsenda starfsmenn séu virt. Þá er því enn fremur slegið föstu að stjórnvöld í gistilandinu skuli tryggja að reglum tilskipunarinnar sé fylgt. Hvorki yfirlýsingar framkvæmdastjórnarinnar eða samþykktir Evrópuþingsins eru bindandi fyrir Evrópuþómstólinn ef þetta álitaefni kemur til kasta hans. Samþykkt þingsins var hins vegar afgreidd með miklum meirihluta, 292 atkvæða gegn 72. Slíkur meirihluti gefur samþykktinni sannanlega aukinn þunga.

#### **4. Frelsi til að veita þjónustu (áður upprunalsreglan)**

Upprunalsreglan sem var í upphaflegu tillögunni, 16. gr. tilskipunarinnar, hefur verið felld burt og í staðinn er komin reglan um „frelsi til að veita þjónustu“. Nú segir í 1. tölulið 16. gr. að „Aðildarríkin skulu virða rétt þjónustuveitenda til að veita þjónustu í öðrum aðildarríkjunum en þar sem hann hefur staðfestu“.

16. gr. áskilur að aðildarríkin tryggi óhindraðan aðgang þjónustufyrirtækja að sínu svæði og möguleika til að veita þar þjónustu. Í því fellst að aðildarríkin virði grundvallarregluna um jafnræði gagnvart þjónustuveitendum. Því má ekki gera kröfur til þeirra sem beint eða óbeint fela í sér mismunun m.a. á grundvelli þjóðernis. Hins vegar mega aðildarríkin setja reglur og gera kröfur sem varða almannaheill og samfélagsmarkmið. Um heimildir aðildarríkjanna til að takmarka frelsi aðila frá öðrum aðildarríkjunum til að veita þjónustu vísast til 49. og 50. greina Sáttmála Evrópusambandsins (36. og 37. greina samningsins um Evrópska efnahagssvæðið).

Í 3. tölulið 16. greinar tilskipunarinnar er kveðið á um heimildir aðildarríkjanna til að setja kvaðir á þjónustufyrirtæki þegar þær eru réttlætanagerlegar á grundvelli stefnu í samfélagsmálum, almannaöryggis,

almannaheilbrigðis eða umhverfisverndar, innan þeirra marka sem 1. töluliður 16. greinar setur. Þá segir jafnframt í 3. tölulið 16. greinar að „Þá má ekki takmarka heimild aðildarríkjanna til að láta reglur sínar gilda, í samræmi við löggjöf sambandsins, um starfskjör, þar með talið þær sem kveðið er á um í kjarasamningum“. Þá segir ennfreður í 7. tölulið 4. greinar að „reglur sem settar eru fram í kjarasamningum sem gerðir eru á milli aðila vinnumarkaðarins, skulu ekki sem slíkar, teljast kvaðir í skilningi þessarar tilskipunar“. Þannig er áréttað að heimilt er að gera kröfur um að þjónustuveitendur virði ákvæði kjarasamninga í gistilandinu.

## **5. Þjónustutilskipunin hindrar ekki „íslensku leiðina“**

Með frumvarp til laga um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra, sem nú liggur fyrir Alþingi hefur náðst samkomulag á milli aðila vinnumarkaðarins um löggjöf sem tryggja á útsendum starfsmönnum og erlendum starfsmönnum starfsmannaleiga sömu eða sambærileg kjör og gilda samkvæmt lögum og kjarasamningum hér á landi. Verði frumvarpið að lögum mun það treysta mjög réttindi og kjör útsendra starfsmanna hér á landi og auka til muna möguleika stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til að hafa eftirlit með starfsemi erlendra þjónustuaðila og bregðast við ef upp koma grunsemdir eða fyrirtækin verða uppvís að því að brjóta á starfsmönnum sínum og stunda félagsleg undirboð. Þetta á m.a. við um upplýsingaskyldu erlendra þjónustuveitenda, kröfuna um að þeir hafi fulltrúa hér á landi, kröfur um að þeir virði íslenska kjarasamninga og tryggi starfsmönnum sínum laun í veikinda og slysatilfellum og bætur vegna vinnuslysa, og ábyrgð notendafyrirtækja á að erlendu þjónustuveitendurnir hafi veitt stjórnvöldum upplýsingar um starfsemi sína hér á landi. Með þjónustutilskipuninni eins og hún var endanlega staðfest eru tekin af öll tvímæli um að frumvarpið og efni þess er í fullu samræmi við Evrópuréttinn á þessu sviði.

Í ljósi frammanritaðs leggur ASÍ ríka áherslu á að framangreint frumvarp verði að lögum hið allra fyrsta og að því verði síðan fylgt eftir í framkvæmd. Jafnframt leggur Alþýðusambandið ríka áherslu á að hrint verði í framkvæmd sem allra fyrst sameiginlegum tillögum ASÍ og SA frá 22. júní 2006 um frekari aðgerðir til að styrkja íslenskan vinnumarkað og treysta m.a. sérstaklega stöðu erlends launafólks sem hér starfar, þ.m.t. starfsmanna erlendra þjónustufyrirtækja. Þetta á m.a. við um þætti eins og virkara eftirlit með að erlendir þjónustuveitendur uppfylli skyldur sínar gagnvart starfsmönnum sínum og að ef þau eru uppvís að brotum „verði heimilt að beita viðurlögum þannig að atvinnurekandi hagnist ekki á brotinu. Áhersla verði lögð á skjóta og skilvirka meðferð mála.“ Sama gildir um tillögur um upptöku starfsmannaskírteina á byggingavinnustöðum og aðgerðir gegn gerviverktöku og svartri atvinnustarfsemi.

## 6. Önnur ákvæði sem tengjast framkvæmd tilskipunarinnar

Eins og kemur fram hér á undan hefur verið tekið fullt tillit til gagnrýni verkalýðshreyfingarinnar á upphaflegu drögin að þjónustutilskipuninni varðandi réttindi launafólks, gildi kjarasamninga og samskipti á vinnumarkaði.

Annað atriði sem verkalýðshreyfingin gagnrýndi mjög voru óljós ákvæði í drögunum sem ógnuðu almannaþjónustu og velferðarkerfi aðildarríkjanna. Í lokagerð þjónustutilskipunarinnar er skýrt kveðið á um að frelsi til að veita þjónustu nær ekki til þjónustu á sviði öryggisgæslu og starfsmannaleiga. Þá er heilbrigðisþjónusta, opinber eða einkarekin, utan gildissviðs tilskipunarinnar. Um það er fjallað í 2. tölulið 2. greinar tilskipunarinnar, f lið. Þá er tiltekin félagsleg þjónusta undanskilin samkeppnisreglum tilskipunarinnar skv. j lið: „félagslega húsnæðiskerfið, dagvistun barna og aðstoð við fjölskyldur og einstaklinga vegna varanlegrar eða tímabundinnar þarfar, sem veitt er af ríkinu, af aðilum sem starfa í umboði ríkisins eða velgerðarstofnunum sem viðurkenndar eru af ríkisvaldinu.

Tilskipunin nær til þjónustu sem byggir á fjárhagslegum forsendum og miðar að því að skila arði. Almannaþjónusta sem ekki byggir á fjárhagslegum markmiðum er undanskilin, sbr. 2 tölulið 2. greinar a lið.

Hvað varðar veitingu þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (services of general economic interest) kemur fram í 2. tölulið 1. greinar að tilskipuninni er ekki ætlað að fjalla um frelsi til að veita þjónustu sem varðar almenna efnahagslega hagsmuni, sem sinnt er af opinberum aðilum og einkaaðilum, eða um einkavæðingu þar sem opinberir aðilar veita slíka þjónustu. Þá leiðir það af 3. tölulið 1. greinar að aðildarríkjunum er áfram heimilt að skilgreina, í samræmi við reglur Evrópusambandsins, hvað þau telja til þjónustu sem hafi almennt efnahagslegt gildi, hvernig slík þjónusta er veitt og hvernig fjármögnuð og hvaða skyldur henni er ætlað að uppfylla. Þá er það ekki markmið tilskipunarinnar að hafa áhrif á eða draga úr möguleikum á að vernda og stuðla að menningarlegri og tungumálalegri fjölbreytni eða margræði á sviði fjölmiðlastarfsemi í aðildarríkjunum.

Þjónustutilskipunin staðfestir það sem legið hefur fyrir frá því að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið var gerður og Íslendingar undirgengust reglur innri markaðarins um frjáls þjónustuviðskipti, að nauðsynlegt er að samhliða lögleiðingu þjónustutilskipunarinnar fari fram víðtæk umræða og samráð stjórnvalda, Alþingis, verkalýðshreyfingarinnar og annarra sem málið varðar um starfsemi á vegum hins opinbera. Þetta varðar sérstaklega inntak og markmið velferðarkerfisins og almannaþjónustunnar. Mikilvægt er að tekin verði af öll tvímæli um að hér á landi eigi að efla og treysta almannaþjónustu og velferðarkerfi sem byggir á Norræna samfélagslíkaninu. Markmiðið á að vera að skilgreina rétt íbúanna til almannaþjónustu á sviði mennta- og heilbrigðismála, almannatrygginga og félagslegrar þjónustu. Og jafnframt hvernig best verður tryggt að allir landsmenn hafi aðgang að slíkri þjónustu, óháð félagslegri stöðu og efnahag, og að hún sé af góðum gæðum.

Auk þess sem að framan greinir kemur fram í 17. grein tilskipunarinnar að ákvæði 16. greinar um frelsi til að veita þjónustu nái ekki til þjónustu þar sem gilda sérstakar reglur á Evrópuvísu, s.s. pósthjónustu, sölu og dreifingu á raforku, sölu og dreifingu á gasi, dreifingar á vatni og meðferð úrgangs.

## **7. Líklegar afleiðingar ef neitunarvaldi yrði beitt**

Nokkur umræða hefur verið um það í Noregi hvort beita eigi neitunarvaldi til að koma í veg fyrir að þjónustutillskipunin taki gildi þar í landi (og þar með gangvart EFTA-EES ríkjunum, þ.m.t. Íslandi og Liechtenstein). Af því tilefni hefur norska alþýðusambandið sérstaklega skoðað þann möguleika og hvaða afleiðingar það gæti haft<sup>4</sup>. Þessi umræða er áhugaverð fyrir Íslendinga þar sem ákvörðun Norðmanna um beitingu neitunarvaldsins hefði bein áhrif hér á landi. Áður en lengra er haldið er þó mikilvægt að hafa í huga að líkur á því að Norðmenn beiti neitunarvaldi eru hverfandi miðað við nýjustu upplýsingar, þótt ekki liggi fyrir afdráttarlaus ákvörðun stjórnvalda eða norska þingsins í málinu.

Það er mat sérfræðinga norska alþýðusambandsins að áhrifin af því að Norðmenn beiti neitunarvaldi og lögleiði ekki þjónustutillskipunina á aðgang erlendra þjónustufyrirtækja að markaði í Noregi og möguleika þeirra til að veita þjónustu, eða almennt á flæði þjónustu á milli EFTA og ESB ríkja, yrðu hverfandi. Til grundvallar þessu mati er sú staðreynd að eftir sem áður yrðu Norðmenn að byggja takmarkanir og skilyrði fyrir veitingu þjónustu í Noregi á EES samningnum og reglunum um frjálst flæði þjónustu. Þjónustutillskipunin er í reynd útfærsla á reglum innri markaðarins um frjáls þjónustuviðskipti og er í samræmi við þá framkvæmd sem staðfest hefur verið af Evrópuþingnum og í samræmi við Sáttmála ESB. Þá verður að ætla að ef vafi leikur á, muni EFTA dómstóllinn, með hliðsjón af einsleitni á EES svæðinu, túlka regluna um frjáls þjónustuviðskipti í samræmi við þjónustutillskipunina, þar sem hún er staðfesting á gildandi rétti á þessu sviði.

Verði neitunarvaldinu beitt af Norðmönnum muni EFTA-EES ríkin ekki geta tekið þátt í því starfi sem framundan er við að hrinda þjónustutillskipuninni í framkvæmd og þeirri stjórnarsýslu sem þróuð verður í því samhengi, þ.m.t. talið um ákvörðun um samstarfsstofnanir í aðildarríkjunum, rétt til upplýsinga og aðgang að rafrænum hjálpargögnum. Sama gildir um takmörkun á þátttöku varðandi einföldun á regluverki og framkvæmd og breytingar sem miðað að því að auka yfirsýn og miðlun upplýsinga um þjónustustarfsemi yfir landamæri. Slíkt mundi í reynd þýða lakari markaðsaðgang fyrir fyrirtæki frá EFTA löndunum á sviði þjónustustarfsemi á innri markaðinum öllum.

Norðmennirnir fjalla einnig um möguleg áhrif beitingar neitunarvaldsins af hálfu Norðmanna á stöðu og framtíð EES samningsins, bæði lagaleg og pólitísk. Þeir velta upp ýmsum atriðum í því sambandi án þess að draga af þeim einhverjar afdráttarlausar niðurstöður.

---

<sup>4</sup> Sjá [http://www.lo.no/lobasen/Content/118635/TJENESTEDIREKTIVET\\_STATUS.PDF](http://www.lo.no/lobasen/Content/118635/TJENESTEDIREKTIVET_STATUS.PDF), bls. 11