

Tjenestedirektivet og utdanningstjenestene

Utdanning som i det vesentlige betales av elever, studenter eller familie kan falle inn under tjenestedirektivet.

Det er sannsynlig at kjernen i det norske utdanningssystemet, den som er regulert av Barnehageloven, Opplæringsloven, Friskoleloven og Universitets- og høyskoleloven ikke omfattes av tjenestedirektivet – slik rettstilstanden defineres i dag. Like klart er det at utdanning som i det vesentlige betales av elever/studenter/familie kan falle inn under direktivet. Det er størrelsen på det som betales i egenandeler, som har betydning for hva som kan unntas fra direktivet og hva som omfattes. Hvor grensen går, er på ingen måte klart. EF-domstolen har også lagt vekt på om utdanningstjenesten er offentlig eller privat finansiert, og om den drives med profitt for øye.

«Ipraksis betyr dette antakelig at den virksomhet som for eksempel Bedriftsøkonomisk Institutt driver ikke vil bli omfattet av direktivet, mens virksomheten på Treider vil bli omfattet. Selv om støtten til BI over statsbudsjettet bare utgjør 18 prosent av institusjonens inntekter og studentenes kursavgifter dekker det resterende, drives BI som en ideell stiftelse, institusjonen har ikke private eiere, den har ikke profitt som formål og den er en del av vårt nasjonale utdanningssystem. Treider AS derimot er et privat aksjeselskap, eid av Anthon B Nilssen Utdanning AS, en av Skandinavias største private leverandører av utdanning og kursvirksomhet i følge college.treidernorge.no».¹

Dette er i samsvar med det som står i punkt 34 i tjenestedirektivets fortale:

«Domstolen ... har erkjent at kjennetegnet på godtgjøring ikke er til stede når det gjelder de virksomhetene som utføres uten vederlag av staten eller på vegne av staten i sammenheng med dens plikter innenfor områdene sosial, kultur, utdanning og jus, som for eksempel kurs som gis i henhold til det nasjonale utdanningssystemet ... Det at tjenestemottakerne betaler et gebyr, for eksempel et undervisnings- eller adgangsgebyr betalt av studenter, for å yte et visst bidrag til driftskostnadene til en ordning, utgjør ikke i seg selv noen godtgjøring fordi tjenesten fremdeles i hovedsak finansieres med offentlige midler».

Det er likevel stor usikkerhet om hvor definitivt utdanningstjenester er unntatt fra tjenestedirektivet. Det understrekes av at det var en kampvotering om utdanning da EU-parlamentet kom fram til sin kompromissløsning om direktivet i februar 2006. De to venstregruppene i EU-parlamentet, den sosialdemokratiske og den venstresosialistiske, foreslo at hele utdanningssektoren skulle ut fra tjenestedirektivet. Det ble stemt ned av høyreflertallet i EU-parlamentet. Det er dette som gjør at hver utdanningstjeneste må vurderes ut fra om den i tilstrekkelig grad er en tjeneste av allmenn interesse – og ikke en tjeneste av allmenn økonomisk interesse. I siste instans er det EF-domstolen som avgjør slike spørsmål.

Forbeholdene er ingen garanti

Danmarks Lærerforening ser ikke forbeholdene i direktivet som noen garanti for hva som kan skje:

«Foreløbig har Domstolen besluttet, at al offentlig utdanning ligger uten for EU's lovgivningsmessige kompetencer, også i tilfælde, hvor utdannelsen delvist finansieres af de studerende og deres forældre. Hermed synes størstedelen af det offentlige danske uddannelsessystem foreløbigt at være undtaget Servicedirektivet. Dette kan dog vise sig som en stakket frist, idet medlemslandene dels står uden indflydelse på EF-Domstolens afgørelser, og dels fordi der ikke er nogen form for garanti for, at Domstolen i sin praksis fortsætter med at 'frede' utdanning for EU-lovgivning».²

Nr. 5, april 2008

Teksten er hentet fra rapporten *Tjenestedirektivet og de offentlige tjenestene*, skrevet av en arbeidsgruppe ledet av Dag Seierstad og utgitt av Fagforbundet.

Kategori: EØS

Stikkord:

- Tjenestedirektivet
- Offentlig sektor
- Utdanning

Bakgrunn:

Tjenestedirektivet ble vedtatt av EU i desember 2007. EU- og EØS-landene har frist for å gjennomføre direktivet innen 2010. Norge kan, i motsetning til EUs medlemsland, si nei til tjenestedirektivet ved å bruke vetoretten i EØS-avtalen.

Formålet med EUs tjenestedirektiv er å øke handelen med tjenester på tvers av landegrensene. En tjeneste er ifølge EU all økonomisk virksomhet som ikke er omsettelige varer. Tjenestemarkedet utgjør omlag 70 prosent av bruttonasjonalproduktet i EU og EØS. Derfor har tjenestedirektivet så stor betydning for veldig mange.

Direktivet er en oppfølging av Lisboa-strategien, vedtatt av EU i mars 2000, hvor det heter at EU skal bli «den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden» innen 2010. Da må konkurransen om tjenester øke og lønningene presses ned. Et omstridt tema i tjenestedirektivdebatten er hva direktivet vil bety for de offentlige tjenestene.

Danmarks Lærereforening frykter «at utenlandske virksomheter vil kunne få adgang til at tilbyde en lang række erhvervsfaglige uddannelser, efteruddannelse og kursusvirksomhed, uden at danske myndigheder kan stille nogen krav til kvalitet og indhold. Det er ikke svært at forestille sig, at sådanne kursusudbydere snarere vil skelne til bundlinjen i regnskabet end til kvaliteten».³

Paraplyorganisasjonen til alle danske utdanningsforbund, Danske Lærerorganisasjoner International (DLI) tok i november 2006 enda hardere i – i en henvendelse til utdanningskomiteen i Folketinget:

«Et er sikkert: Der er på nuværende tidspunkt en skræmmende mangel på klarhed over, hvilke konsekvenser Servicedirektivet kan få for det danske uddannelsessystem». Kravet fra DLI var derfor prinsipielt: «Regeringen bør afkræves det løfte, at er der blot en eneste offentlig krone i et uddannelsesstilbud, holdes det uden for Servicedirektivets anvendelsesområde. Kun på den måde kan det sikres, at indholdsstyring, kvalitetskontrol og videndeling på uddannelsesområdet også i fremtiden forbliver et nationalt anliggende».

UNIO forutsetter unntak

Her i Norge har UNIO i et høringsbrev av 13. februar 2007 valgt å ta for gitt «at direktivet klart ekskluderer undervisningstjenester, også de som tilbys av private aktører, fra å være omfattet av direktivet». Fra høringsuttalelsen til Unio av 9.5.06 kan man lese følgende:

«Unio mener at det tradisjonelle utdanningssystemet regulert av opplæringsloven, friskoleloven og universitets- og høyskoleloven ikke omfattes av utkastet til tjenstedirektiv. Vi ber regjeringen klargjøre dette og i den forbindelse legge vekt på den mulighet som direktivet åpner for når det enkelte land selv kan trekke grensene mellom tjenester av allmenn interesse og tjenester av allmenn økonomisk interesse der disse er uklare. EU-domstolen har i tidligere saker lagt vekt på hvor store egenandelene har vært når det skulle tas stilling til om en tjeneste er næringsvirksomhet eller ikke og dermed utsatt for konkurranse. Dette kan føre til at noen utdanningstjenester i høyere utdanning vil kunne bli definert som tjenester av allmenn økonomisk interesse og dermed bli omfattet av direktivet. Det samme gjelder voksenopplæringen. Når det gjelder yrkesopplæringen bør det ikke være tvil om at denne faller utenfor direktivets virkeområde i Norge, mens dette kan komme i en noe annen posisjon i andre land hvor yrkesopplæringa er overlatt til arbeidslivet».

Uttalelsen til ETUCE

Den europeiske føderasjonen innen utdanningssektoren, ETUCE, uttrykker i en uttalelse fra 11. mai 2006 mye større bekymring enn hva UNIO gjør: «Konsekvensene av disse juridiske uklarhetene vil utvilsomt føre til økning i tallet på rettsaker for EF-domstolen som vil avgjøre hvordan EUs handels- og konkurranselovgivning skal anvendes på utdanningssektoren på nasjonalt nivå». ETUCE oppfordrer derfor Ministerrådet til å sikre at utdanningssektoren i sin helhet utelukkes fra tjenstedirektivet.

ETUCE viser til det vil være helt avgjørende om utdanningstjenestene defineres som en tjeneste av allmenn interesse eller som en tjeneste av allmenn økonomisk interesse. Det er, ifølge ETUCE, ikke lett å trekke dette skillet siden det i ulike EU-land fins private institusjoner med offentlig finansiering, offentlige institusjoner med privat finansiering og offentlig-private partnerskap av forskjellig slag. Siden EU-kommisjonen ikke vil avklare hvor skillet mellom disse to typene tjenester går, vil det bli opp til EF-domstolen å avgjøre det sak for sak. ETUCE mener at det må være opp til de politisk ansvarlige på nasjonalt nivå å avgjøre om utdanningssektoren skal styres «av åpen konkurranse og markedsregler på EUs indre marked». Det må ikke avgjøres av rettspraksisen til EF-domstolen.

For ETUCE reiser tjenstedirektivet «et avgjørende politisk spørsmål: Hva skal tillegges størst verdi, retten til fri handel i et åpent utdanningsmarked eller medlemsstatenes rett til full styring av utdanningssektoren med sikte på å sikre høy kvalitet og lik tilgang for befolkningen gjennom hele livet?»

Faren med foretaksmodeller og stykkprisfinansiering

Kenneth Haar fra Ny Agenda i Danmark peker på at det på sikt kan bli vanskelig å holde visse deler av utdanningssektoren utenfor tjenstedirektivets virkeområde. Han bruker som eksempel at universitetene nå som hovedregel får støtte etter en

taksameterordning. Hvis statsstøtten i for stor grad følger den som studerer, skapes det et klart økonomisk skille mellom utdanningsinstitusjonen og staten. Det vil da lett kunne åpnes for at enhver leverandør av utdanningstjenester krever tilskudd etter samme modell som offentlige universiteter. Samtidig oppstår en situasjon hvor det offentliges muligheter til å sikre kvalitet og styre innhold i utdannelsen svekkes.⁴

Mye tyder på at tjenstedirektivet kan bidra til å svekke politisk styring og nasjonal kontroll over utdanningssektoren og at det dermed kan bidra til økt markedsinnflytelse og markedsstyring. Unio i Norge og DL i Danmark har utfordret myndighetene til å klargjøre om vi har garantier for at det tradisjonelle, lovregulerte utdanningssystemet holdes utenfor virkeområdet for tjenstedirektivet. Foreløpig har det ikke kommet noen betryggende klargjøringer.

EU-kommisjonen gir lite håp om at det kan gis noen slik klargjøring: «*Det vil under alle omstendigheter være umuligt for medlemsstaterne at betrakte samtlige tjenesteydelser på et givet område, f.eks. alle uddannelsesydelser, som ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse*».⁵

Noter

- 1) Erik Orskaug: *Tjenstedirektivet – en oversikt*, UNIO januar 2007.
- 2) International Orientering, høst 2006.
- 3) International Orientering, vinter 2006.
- 4) Kenneth Haar: *Service uden hensyn. Analyse av Bolkestein Light, det reviderede forslag til EUs servicedirektiv*, NyAgenda 2006.
- 5) *Håndbog om gjennomførelsen av tjenesteydelsesdirektivet – «servicedirektivet»*, EU-kommisjonen 2007, s.12.