

Alþingi
Erindi nr. P 137/113
komudagur 8.6.2009



Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. júní 2009

Efni: Umsögn BSRB um annars vegar tillögur til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, þskj. 45 – ~~45.~~ mál og hins vegar aðildarumsókn að Evrópusambandinu þskj. 38 – 38. mál. 54. mál

BSRB hefur borist til umsagnar tvær tillögur til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu. BSRB hefur ekki tekið afstöðu til aðildar að Evrópusambandinu. Hins vegar taka samtökin undir mat á grundvallarhagsmunum Íslands sem fram koma í þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar. BSRB áskilur sér engu að síður rétt til þess að mæla fyrir fleiri atriðum en upptalning grundvallarhagsmuna skv. þingsályktunartillögu tilgreinir þegar fram líða stundir. Hjálagt er samantekt um nokkur af helstu áhyggjuefnum BSRB í tengslum við aðild að Evrópusambandinu.

Fyrir hönd BSRB

Helga Jónsdóttir
Helga Jónsdóttir,
framkvæmdastjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 137/113
komudagur 8.6.2009

**Greinagerð BSRB fyrir
fund utanríkismálanefndar Alþingis 8. júní 2009**

38. mál

**Afstaða BSRB til frumvarpa ríkisstjórnar og stjórnarandstöðu um
aðildarumsókn til Evrópusambandsins.**

BSRB tekur ekki sérstaka afstöðu til frumvarpanna, með eða á móti. Hins vegar lýsa samtökin sig sammála því mati á grundvallarhagsmunum Íslands sem fram koma í þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar. Á sama tíma undirstrikar BSRB að þessi upptalning útilokar ekki að fleiri grundvallarhagsmunir komi til sögunnar í hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB.

**Hvað þarf til svo tryggja megi lýðræðislegan rétt til að stýra
almannaþjónustu á félagslegum forsendum**

Við þau tímamót sem nú eru, annars vegar vegna komandi umsóknar að ESB og hins vegar vegna fjármálakreppunnar og þeirra afleiðinga sem hún hefur á umfang hins opinbera og getu þess til að veita almenningi sem besta og víðtækasta almannaþjónustu, er nú tækifæri til og brýn nauðsyn á að yfirfara og bæta lagaumhverfi hinnar opinberu almannaþjónustu. Tilgangur slíkrar endurskoðunar er að styrkja opinbera almannaþjónustu og verja hana fyrir markaðsvæðingu og efla sem framast er unnt forræði hins opinbera, hvort sem ríkis eða sveitarfélaga yfir almannaþjónustunni.

BSRB tekur því heilshugar undir með þeim áherslum sem er að finna í þingsályktunartillögu utanríkisráðherra að það teljist meðal grundvallarhagsmuna Íslands að tryggja lýðræðislegan rétt til að stýra almannaþjónustu á félagslegum forsendum. Opinber almannaþjónusta endurspeglar lýðræðislegan vilja þjóðarinnar til að taka sameiginlega á grundvallarþáttum í þjóðlífinu sem jöfnuð og öryggi að leiðarljósi. Enn fremur telur BSRB nauðsynlegt að þeir kraftar sem búa í hinni opinberu almannaþjónustu og því starfsfólki sem þar starfar, verði nýttir til fulls á skapandi og skilvirkan hátt. Nauðsynlegt er að undirstrika þann eigindamun sem er á rekstri hins opinbera á almannaþjónustu sem byggir á samfélagslegum markmiðum og gildum um jafnan aðgang allra að þjónustunni óháð efnahag eða búsetu og hins vegar markmiðum einkarekinna fyrirtækja, sem veita þjónustu þar sem hún gefur af sér arð og ekki annars.

Þegar Ísland hugar að því markmiði sínu að vernda hagsmuni sína gagnvart ESB hvað varðar almannaþjónustuna og til að viðhalda möguleikum sínum til að veita hana á félagslegum grunni, þá eru tvær meginleiðir uppi í því máli.

1. Kröfur á hendur ESB.

Annars vegar er að sækja fram með kröfugerð á hendur ESB og þegar grannt er skoðað er slík kröfugerð af tvennum toga: í fyrsta lagi kröfur um undantekningar frá gildandi lögum og reglum, sem að eru þá yfirleitt veittar í tiltölulega skamman tíma og í öðru lagi kröfur um breytingar á reglunni, annað hvort sem varðar Ísland eingöngu eða ESB í heild. Hugsanlegar undantekningar frá lögum og reglum ESB um fyrirkomulag opinberrar þjónustu til skemmri tíma, eru ekki fullnægjandi ef niðurstaðan verður, eftir nokkur ár, sú sem reynt var að forðast í upphafi. Kröfur um breytingar á regluverki ESB í heild í aðildarviðræðum eru fyrirfram ekki taldar mjög líklegar til að ná fram að ganga, nema þá helst að þær hafi samhljóm við kröfur sama eðlis sem þegar eru bornar uppi innan ESB af sterkum aðilum. Hið sama gildir ef Ísland mun reyna að ná fram sérkröfum um undanþágu frá lagaverki ESB til allrar framtíðar. Sjálfsagt er þó að reyna til þrautar allar slíkar leiðir. Hér gætu íslensk stjórnvöld því sett samningsmarkmið sem ríma efnislega við kröfur EPSU, (European Federation of Public Service Unions), Evrópusambands starfsfólks í almannaðjónustu og varða framþróun opinberrar almannaðjónustu innan ESB. (Sjá: <http://www.epsu.org/a/4115>). Kröfur EPSU, sem studdar eru af Evrópusambandi verkalýðsfélaga, ETUC, sem telur um 60 milljón félaga bæði í opinbera geiranum og á hinum almenna markaði, snúa í sem stystu máli að því að ESB móti og samþykki sérstaka tilskipun um almannaðjónustuna sem viðurkenni hið sérstaka hlutverk hennar og verji hana ágangi markaðsaflanna.

2. Íslensk varnarlínan dregin

Hin meginleiðin sem er tiltæk, er að gera nauðsynlegar breytingar á lagaumhverfi opinberrar þjónustu á Íslandi. Sú leið er mun auðveldari þar sem við þurfum ekki að eiga beint við ESB um útfærslu hennar og framkvæmd hennar er því í okkar höndum. Hér er okkur kleift að slá skjaldborg um almannaðjónustuna og rétt stjórnvalda til að skipuleggja hana og framkvæma í samræmi við vilja kjósenda. Leggur BSRB því til að unnin verði rammalöggjöf um opinbera almannaðjónustu og verða hér á eftir tilgreindir helstu efnisþættir slíkra laga.

Hér er hægt að ná miklum árangri án þess að ganga á svig við núverandi lög og reglur ESB. Lykillinn að því er sú stefna ESB að ríkjum sé í sjálfsvald sett að skipuleggja og skilgreina almannaðjónustuna eftir eigin höfði, svo fremi sem það stangast ekki á við regluverk ESB. Hængurinn á því frelsi sem ESB veitir þarna, er hins vegar sá að ef að viðkomandi stjórnvöld aðildarríkis eða væntanlegs umsækjanda hafa ekki mjög skýr lög er varða opinbera almannaðjónustu, eða hagað skipulagi, rekstarumhverfi og framkvæmd almannaðjónustunnar með slíkum hætti að óljóst er hvort hún telst rekin á samkeppnisviði eins og það er skilgreint af ESB, þá er almannaðjónustan í stórri hættu á að lenda inn á áhrifasviði löggjafar um innri markaðinn. Það getur

opnað einkaaðilum aðgang að hinni opinberu þjónustu án þess að stjórnvöld fái rönd við reist og grefur undan hornsteinum hennar og veikir innviði. Það gerist m.a. með þeim hætti að eðlileg framþróun og nýsköpun innan almannajónustunnar nær ekki fram að ganga, þar sem slíkar nýjungar eru taldar vera í samkeppni við einkaaðila eða stjórnendur almannajónustu telja hættu á slíkum árekstrum og halda að sér höndum.

Rammalöggjöf um almannajónustuna og samningsmarkmið

BSRB telur því að augljósasta leiðin til að ná fram settum markmiðum stjórnvalda svo tryggja megi lýðræðislegan rétt til að stýra almannajónustu á félagslegum forsendum almannajónustuna sé að setja ný heildstæð lög um almannajónustuna. Í þeim lögum yrði reynt sem frekast er unnt að skipuleggja almannajónustuna þannig að hún rekist ekki á gildandi lög ESB. Í þeim rammalögum yrði kveðið á um meginlínur er varða skipulagningu almannajónustunnar og munu þau hafa áhrif á önnur gildandi lög er málið varðar, svo sem lög um opinber innkaup, ríkisaðstoð, samkeppnislög o.fl. Enn fremur yrðu viðeigandi lög skoðuð með hliðsjón af settum rammalögum og það svigrúm nýtt að fullu sem fyrir hendi er innan tilskipanarammans.

Áhersluatriði vegna setninga laga um almannajónustu.

1. Opinber yfirvöld, ríki og sveitarfélag bera ábyrgð á almannajónustunni gagnvart íslenskum ríkisborgurum, öðrum þeim sem til hennar kunna að hafa rétt og gagnvart samfélaginu í heild. Almannahjónustan er veitt í almannahjónustu með þeim hætti er opinber yfirvöld telja best hagað til að tryggja þarfir borgaranna, svo hún megi stuðla að almennum jöfnuði. Grunnildir almannajónustunnar eru: þjónusta fyrir alla, samhengi þjónustu yfir tíma, há gæði þjónustu, þarfir einstaklinga en ekki greiðslugeta stýri aðgengi að þjónustunni, virk notendavernd, að stjórnsýslan sé opin og gegnsæ, þjónusta samræmd og samtakamátturinn nýttur, lýðræðisleg stjórn, ábyrgð og samstaða.
2. Til almannajónustu tilheyrir heilbrigðisþjónusta, félagsþjónusta, menntakerfið, almannatryggingar, lífeyrissjóðþjónusta, vatnsveitur, hitaveitur, orkuveitur, sundlaugar, bókasöfn, almenningsamgöngur, félagslega húsnæðiskerfið o.fl. þættir þjónustu sem hið opinbera, ríki og/eða sveitarfélög kunna að telja rétt að flokka til opinberrar almannajónustu.
3. Ríki og sveitarfélög geta stutt fjárhagslega (niðurgreitt) hverja þá opinberu almannajónustu sem þau ákveða og í þeim mæli þau telja nauðsynlegt til framdráttar almannahagsmunum eða hagsmunum þeirra hópa sem þjónustunnar njóta og/eða svo það megi stuðla að almennri framþróun og uppbyggingu almannajónustunnar.

4. Þær stofnanir eða fyrirtæki sem veita almannþjónustu skulu vera að fullu í eigu ríkisins eða sveitarfélags, eða í hverri þeirri eignarsamsetningu þessara aðila sem verða vill, eða í höndum félaga (associations) sem eru að fullu í eign opinberra aðila, óháð því hvort fyrirtæki eða félög séu á hlutafélagaformi eða öðru rekstrarformi.
 5. Öll viðskipti innan stofnana, fyrirtækja eða félaga sem veita opinbera almannþjónustu eða þeirra á milli eru undanskilin kvöð um útboðsskyldu á hinum almenna markaði.
 6. Rekstur opinberrar almannþjónusta verður ekki boðinn út á markaði nema að undangenginni skýrri ákvörðun meirihluta stjórnar í viðeigandi opinberri stofnun, fyrirtæki eða félagi sem áður veitti umrædda þjónustu. Á það við hvort sem ætlunin er að leita tilboða í þjónustuna í heild eða einhvern hluta hennar.
 7. Þar sem almannþjónusta er háð tilskipunum innri markaðar ESB:
 - a) þá verður öll einokunarþjónusta, hvort sem er á landsvísu eða á héraðsvísu, að vera í eigu opinberra aðila (dæmi Landsnet eða vatnsveitur) (Annar möguleiki væri að útiloka einka- og sérleyfi til einkaaðila...)
 - b) sérhver veitandi almannþjónustu sem ekki er í eigu hins opinbera (t.d. orkufyrirtæki eða önnur fyrirtæki sem þegar hafa verið einkavædd og ekki er talið gerlegt að ná aftur undir opinbera stjórn) lúta sömu ákvæðum .
 8. Þessi lög koma með engum hætti í veg fyrir rekstur góðgerðarstofnana og fyrirtækja sem ekki eru rekin með arðsemissjónarmið fyrir augum (non-profit) á vissum þáttum þjónustu sem skarast við verkefni ríkis og sveitarfélaga.
-

Greinagerð:

Markaðsvæðing á kostnað almannþjónustu

Vandamálið sem almannþjónustan innan ESB stendur frammi fyrir í þeim skilningi sem hér er um rætt, snýst ekki síst að því að mörkin milli hinnar opinberu almannþjónustu og einkamarkaðarins eru óljós og að löggjöf ESB á síðustu tveimur áratugum eða svo, hefur sífellt aukið rétt einkafyrirtækja á kostnað þess svigrúms sem hið opinbera hefur til að veita almannþjónustu. Hér er um að ræða fjölbreytta löggjöf eins og á sviði samkeppnislaga, laga um ríkisaðstoð, laga um opinber innkaup, laga um útboð og úthýsingu, um samstarf hins opinbera við einkaaðila (PPP, Public Private Partnership) o.s.frv. Grunnurinn að þessari ívilnun í átt til markaðsvæðingar samfélagsþjónustunnar innan ESB er, svo einföldun sé beitt, annars vegar stóraukin ítök þeirrar

pólítísku hugmyndafræði sem kennd er við nýfrjálshyggju og predíkar, eins og þekkt er, sem óheftasta markaðshyggju og sem minnst umsvif hins opinbera og svo það vægi sem hinir svokölluðu hornsteinar ESB, þ.e. fjórfrelsið svo nefnda, hafa. Fleiri þættir hafa síðan orðið til að ýta undir þessa þróun, eins og t.d. kröfur ESB um ríkisfjármál aðildarríkja og skuldastöðu, sem juku t.d. mjög hlut einkaaðila í opinberum rekstri í Bretlandi gegnum PPP. Mörg þessara fyrirtækja sem tóku að sér að byggja og reka opinberar byggingar eru nú í fjárhagslegum vandræðum vegna kreppunnar og þekkjum við slík dæmi einnig héðan frá Íslandi. Í slíkum tilfellum, hvort sem um er að ræða skólabyggingar eða sjúkrahús þá er það hið opinbera sem ber ábyrgðina á að þjónustan stöðvist ekki. Þannig að á endanum er það alltaf hið opinbera sem ber ábyrgðina og þarf að borga brúsann.

Það merkilega er að þessi þróun hefur átt sér stað, oft rekin áfram af hinu innra samspili laga og dóma, þrátt fyrir að rannsóknir hafa sýnt að markaðsvæðing opinberrar þjónustu, hvort sem er með úthýsingu verkefna, svokölluðum samstarfsverkefnum (PPP, PFI o.frv.) ríkis og sveitarfélaga við einkaaðila, veitingu sérleyfa til langs tíma til einkafyrirtækja á sviðum sem hið opinbera hefur áður séð um eða með hreinræktaðri einkavæðingu í kjölfar sölu opinberra fyrirtækja eða niðurlagningar opinberra stofnana eða fyrirtækja, er hvorki hinu opinbera né almenningi, hvort sem er sem almennum þegnum, sjúklingum, nemum eða skattborgunum, til hins góða. Tilgreina má fjölmörg dæmi um hækkingu verð til neytenda, aukinn kostnað, minna öryggi í rekstri og fyrir starfsfólk, versnandi kjör starfsmanna, og síðast en ekki síst aukinn kostnað ríkisins og sveitarfélaga.

Skipting almannaþjónustunnar innan ESB

Eins og þeir sem til þekkja vita þá er almannaþjónusta innan ESB skipt upp í tvo flokka, Services of General Interest (SGI) og Services of General Economic Interest (SGEI). skipt upp í tvo flokka, Services of General Interest (SGI) og Services of General Economic Interest (SGEI). Reyndar hefur aðeins seinna hugtakið til skamms tíma haft lagastoð innan ESB, en hið fyrra hefur þó fundið sér leið í hinum svonefndum „Protocoll on SGI“ í hinum enn ósamþykka Lissabon sáttmála. Þar hefur það þó fengið nýja merkingu sem nokkurs konar samheiti fyrir almannaþjónustu í heild (ath!!) en var áður notað í merkingunni kjarna-almannaþjónusta sem örugglega stóð utan áhrifasviðs markaðsins. Við þeirri merkingu hefur nú hugtakið Non Economic Services of General Interest (NESGI) tekið. Services of General Economic Interest (SGEI) er hins vegar almannaþjónusta sem ESB telur að falla eigi undir lög hins innri markaðar og vera opið fyrir samkeppni. Styrinn stendur síðan um hvaða þjónusta lendir í hvorum flokki og þar sem tilskipanir ESB eru oft nokkuð óljósar hvað það varðar, hefur það verið hlutskipti Evrópudómstólsins (ECJ) að kveða upp úr með það frá einu tilfelli til hins næsta. Dómstóllinn hefur því gegnt lykilhlutverki í að

móta framþróun hinnar opinberu almannaþjónustu innan ESB, fremur en ríkisstjórnir aðildarlandanna eða kjósendur þeirra. Tekur dómstóllinn þar mið af löggjöf viðkomandi lands, hvort þjónustan er veitt gegn greiðslu, hvort hún sé á samkeppnismarkaði, hvert markmið þjónustunnar er, hvernig hún er fjármögnuð o.s.frv.

Fjórfrælsið og almannaþjónustan

Það er þó ekki alltaf um að ræða löggjöf sem virðist snerta almannaþjónustuna með beinum hætti, sem þó hefur áhrif á framvindu hennar og framþróun. Framkvæmdanefnd ESB lagði þannig fram hina umdeildu þjónustutilskipun sem átti að tryggja lagalegar undirstöður tveggja þátta fjórfrælsins svokallaða, þ.e. réttarins til að veita þjónustu og réttarins til að stofna fyrirtæki í öðru landi. Framkvæmdanefndin taldi rétt að flokka ýmsa mikilvæga almannaþjónustu undir tilskipunina, þ.m.t. heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu og hefði þar með fært þá þjónustu út á hinn almenna markað að miklu leyti. Eftir mikla baráttu verkalýðshreyfingarinnar og fjölda annarra aðila, sem stóð í þrjú ár tókst að undanskilja þessa þjónustu tilskipuninni, en þó alls ekki með jafn afgerandi hætti og ætla mætti. Þjónustutilskipunin gerir ráð fyrir að undanþágan nái aðeins til lögverndaðra stétta eins og lækna og hjúkrunarfræðinga, hjá öðrum starfsmönnum ríkja markaðslögmálin á Evrópuvísu. Og handbók um innleiðingu tilskipunarinnar (frá DG Markt) segir að aðeins sé átt við þjónustu þessara stétta við sjúklingana sjálfa. Öll þjónusta önnur í heilbrigðiskerfinu sem viðkemur öðrum þáttum en sjúklingunum beint, svo sem bókhaldsþjónusta, ræstingar, stjórnsýsla, viðhald búnaðar og húsa og starfsemi rannsóknarstöðva fellur hins vegar undir þjónustutilskipunina.

Þessi skilningur er hins vegar væntanlega ekki sá hinn sami og heilbrigðisráðuneytið á Íslandi hefur á hvað falli undir opinbera heilbrigðisþjónustu og er sjálfsagt að mati BSRB að íslensk stjórnvöld setji fram skýrar skilgreiningar á hvað telst opinber heilbrigðisþjónusta og kröfur í samræmi við það.

Réttur aðildarríkja eða ESB?

Annað dæmi má taka úr heilbrigðisgeiranum, en það er tilskipun framkvæmdanefndarinnar sem nú liggur frammi, um veitingu heilbrigðisþjónustu yfir landamæri. Hér er það Evrópudómstóllinn sem hefur rutt brautina með dómum um að einstaklingar sem hafa leitað lækninga í öðrum löndum ESB, að vissum skilyrðum uppfylltum, eigi heimtingu á endurgreiðslu á kostnaði vegna lækniáðgerðanna af hálfu opinberra aðila heima fyrir. Í kjölfar nokkurra slíkra dóma, með tilvísun í mismunandi forsendur, leggur framkvæmdanefndin síðan fram umrædda tilskipun, sem hefur síðan verið harðlega gagnrýnd, m.a. fyrir að mismuna íbúum ESB eftir því hvaða landi þeir koma frá, fyrir að grafa undan möguleikum aðildarríkjanna til að skipuleggja og

fjármagna heilbrigðisþjónustuna o.fl. í þeim dúr. En ekki síst fyrir að framkvæmdanefndin skrifar sjálfa sig inn í tilskipunina sem umsagnaraðila um hverjir eigi rétt á að njóta slíkra endurgreiðslna. Þetta er þrátt fyrir að í stofnsáttmála ESB er tekið skýrt fram að skipulag og framboð heilbrigðisþjónustu sé á ábyrgð hvers aðildarríkis fyrir sig og ekki á sviði ESB.

Þessi dæmi sýna að það getur verið við ramman reip að draga þegar kemur að því fyrir aðildarríki að halda sjálfstæði sinu við veitingu opinberrar almannþjónustu og flestar tilskipanir, lög eða dómur er snerta breið svið er varða fjórfrelsi hins innra markaðar með einum eða öðrum hætti geta haft neikvæð áhrif á hina opinberu almannþjónustu og notendur hennar.

Sjálfstæð skoðun og mat nauðsyn

Því þyrfti að kortleggja hina ýmsu dóma Evrópudómstólsins og hvaða röksemdum hann beitir þegar kemur að því að draga markalínuna milli hins „frjálsa“ opinbera geira og markaðarins. Það þarf að leggja mat á hugsanlega „markaðsglufur“ í hinum opinbera geira og þá hvaða áhrif dómur eins og Viking, Laval, Rüffert og Luxemborgar-dómarnir gætu hugsanlega haft á launakjör og rétt launafólks og samtaka þeirra, þ.m.t. verkfallsréttinn. Hversu örugga vörn veita gildandi íslensk lög í þessum efnum? Munu þau standast að fara í gegnum kvarnir Evrópudómstólsins?