

Alþingi
Erindi nr. b 137/114
komudagur 8.6. 2009



Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálaneft
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 takar samtökin undir mat á grundvallarhagsmunum Íslands sem fram koma í þingályktunartillögu 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

Greinagerð BSRB fyrir fund utanríkismálanefndar Alþingis 8. júní 2009

Afstaða BSRB til frumvarpa ríkisstjórnar og stjórnarandstöðu um aðildarumsókn til Evrópusambandins.

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 þingályktunartillögu 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 almannajónustu 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 almannajónustu, er nú tækifæri til og brýn nauðsyn á að yfirfara og bæta lagaumhverfi hinnar opinberu almannajónustu. Tilgangur slíkrar endurskoðunar er að styrkja opinbera almannajónustu og verja hana fyrir markaðsvæðingu og efla sem framast er unnt forræði hins opinbera, hvort sem ríkis eða sveitarfélaga yfir almannajónustunni.

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 almannajónustu á félagslegum forsendum. Opinber almannajónusta endurspeglar lýðræðislegan vilja þjóðarinnar til að taka sameiginlega á grundvallarþáttum í þjóðlífínu sem jöfnuð og öryggi að leiðarljósi. Enn fremur telur BSRB nauðsynlegt að þeir kraftar sem búa í hinni opinberu almannajónustu og því starfsfólk 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 almannajónustu 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 almannajónustuna 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 almannajónustu og varða framþróun opinberrar almannajónustu 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 almannajónustuna 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 almannajónustuna og rétt stjórnvalda til að skipuleggja hana og framkvæma í samræmi við vilja kjósenda. Leggur BSRB því til að unnin verði rammalöggjöf um opinbera almannajónustu og verða hér á eftir tilgreindir helstu efnispættir 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 almannajónustuna 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 almannajónustu, eða hagað skipulagi, rekstarumhverfi og framkvæmd almannajónustunnar með slíkum hætti að óljóst er hvort hún telst rekin á samkeppnissviði eins og það er skilgreint af ESB, þá er almannajónustan í stórrri 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 almannabjónustunnar nær ekki fram að ganga, þar sem slíkar nýjungar eru taldar vera í samkeppni við einkaaðila eða stjórnendur almannabjónustu telja hættu á slíkum árekstrum og halda að sér höndum.

Rammalöggjöf um almannabjónustuna og samningsmarkmið

BSRB telur því að augljósasta leiðin til að ná fram settum markmiðum stjórnavalda svo tryggja megi lýðræðislegan rétt til að stýra almannabjónustu á félagslegum forsendum almannabjónustuna sé að setja ný heildstæð lög um almannabjónustuna. Í þeim lögum yrði reynt sem frekast er unnt að skipuleggja almannabjónustuna þannig að hún rekist ekki á gildandi lög ESB.

Í þeim rammalögum yrði kveðið á um meginlinur er varða skipulagningu almannabjónustunnar 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 almannabjónustu.

1. Opinber yfirvöld, ríki og sveitarfélag bera ábyrgð á almannabjónustunni gagnvart íslenskum ríkisborgurum, öðrum þeim sem til hennar kunna að hafa rétt og gagnvart samféluginu í heild. Almannabjónustan er veitt í almannabágu með þeim hætti er opinber yfirvöld telja best hagað til að tryggja þarfir borgaranna, svo hún megi stuðla að almennum jöfnuði.
Grunngildi almannabjónustunnar 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 almannabjónustu tilheyrir heilbrigðisþjónusta, félagsþjónusta, menntakerfið, almannatryggingar, lífeyrissjóðaþjónusta, vatnsveitur, hitaveitur, orkuveitur, sundlaugar, bókasöfn, almenningssamgöngur, félagslega húsnæðiskerfið o.fl. þættir þjónustu sem hið opinbera, ríki og/eða sveitarfélög kunna að telja rétt að flokka til opinberrar almannabjónustu.
3. Ríki og sveitarfélög geta stutt fjárhagslega (niðurgreitt) hverja þá opinberu almannabjónustu 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 almannabjónustunnar.

4. Þær stofnanir eða fyrirtæki sem veita almannajónustu 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 hlutafélagaförmu eða öðru rekstrarformi.
 5. Öll viðskipti innan stofnana, fyrirtækja eða félaga sem veita opinbera almannajónustu eða þeirra á milli eru undanskilin kvöð um útboðsskyldu á hinum almenna markaði.
 6. Rekstur opinberrar almannajónusta 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 almannajónusta 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 almannajónustu 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 góðgerðar-stofnana 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 almannajónustu

Vandamálið sem almannajónustan innan ESB stendur frammi fyrir í þeim skilningi sem hér er um rætt, snýst ekki síst að því að mörkin milli hinnar opinberu almannajónustu 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 almannajónustu. Hér er um að ræða fjölbreytta löggjöf eins og á sviði samkeppnislagar, laga um ríkisaðstöð, laga um opinber innkaup, laga um útboð og úthýsingar, 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

pólitísku hugmyndafræði sem kennd er við nýfrjálshyggju og predikar, 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 hækandi 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 almannapjónustunnar innan ESB

Eins og þeir sem til þekkja vita þá er almannapjónustu innan ESB skipt upp í two flokka, Services of General Interest (SGI) og Services of General Economic Interest (SGEI). skipt upp í two 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 „Protocall on SGI“ í hinum enn ósamþykkta Lissabon sáttmála. Þar hefur það þó fengið nýja merkingu sem nokkurs konar samheiti fyrir almannapjónustu í heild (ath!!) en var áður notað í merkingunni kjarna-almannapjónusta 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 almannapjónusta 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 Evrópuðómstólsins (ECJ) að kveða upp úr með það frá einu tilfelli til hins næsta. Dómstóllinn hefur því gegnt lykilhlutverki í að

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

Fjórfrelsíð og almannabjónustan

Það er þó ekki alltaf um að ræða löggjöf sem virðist snerta almannabjónustuna með beinum hætti, sem þó hefur áhrif á framvindu hennar og framþróun. Framkvæmdanefnd ESB lagði þannig fram hina umdeildu bjónustutilskipun sem átti að tryggja lagalegar undirstöður tveggja þátta fjórfrelsins svokallaða, þ.e. réttarins til að veita bjónustu og réttarins til að stofna fyrirtæki í öðru landi. Framkvæmdanefndin taldi rétt að flokka ýmsa mikilvæga almannabjónustu undir tilskipunina, þ.m.t. heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu og hefði þar með fært þá bjónustu 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 bjónustu tilskipuninni, en þó alls ekki með jafn afgerandi hætti og ætla mætti. Þjónustutilskipunin gerir ráð fyrir að undanþágan nái aðeins til lögverndaðra stéttá 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 bjónustu þessara stéttá við sjúklingana sjálfa. Öll bjónusta önnur í heilbrigðiskerfmu sem viðkemur öðrum þáttum en sjúklingunum beint, svo sem bókhaldsþjónusta, ræstingar, stjórnsýsla, viðhald búnaðar og húsa og starfsemi rannsóknarstöðva fellur hins vegar undir bjónustutilskipunina.

Þessi skilningur er hins vegar væntanlega ekki sá hinn sami og heilbrigðisráðuneytið á Íslandi hefur á hvað falli undir opinbera heilbrigðisþjónustu og er sjálf sagt 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 Evrópusdómstóllinn sem hefur rutt brautina með dónum um að einstaklingar sem hafa leitað lækninga í öðrum löndum ESB, að vissum skilyrðum uppfylltum, eigi heimtingu á endurgreiðslu á kostnaði vegna læknisaðgerðanna 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 sínu við veitingu opinberrar almannajónustu og flestar tilskipanir, lög eða dómar er snerta breið svið er varða fjórfrelsi hins innra markaðar með einum eða öðrum hætti geta haft neikvæð áhrif á hina opinberu almannajónustu og notendur hennar.

Sjálfstæð skoðun og mat nauðsyn

Því þyrfti að kortleggja hina ýmsu dóma Evrópuðómstólsins og hvaða röksemendum 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 dómar 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 Evrópuðómstólsins?