

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 9 december 2005 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (SRR 6/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli

- enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- överläkare Eero Lahtinen, social- och hälsovårdsministeriet
- forskare Elina Palola, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- generalsekreterare Jouko Vasama, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Stats- och regeringscheferna samt utrikesministrarna i Europeiska unionens medlemsstater undertecknade i Rom den 29 oktober 2004 fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, nedan det konstitutionella fördraget. Det konstitutionella fördraget är ett internationellt fördrag och för att det skall träda i kraft förutsätts att alla stater som undertecknat fördraget också har ratificerat det. Målsättningen var att ratificeringarna skulle slutföras och att det konstitutionella fördraget därmed skulle träda i kraft under Finlands ordförandeskap i EU, den 1 november 2006.

Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna fattade Europeiska rådet i juni 2005 beslut om en period av eftertanke beträffande det konstitutionella fördraget. Enligt Europeiska rå-

dets uttalande "kommer denna period av eftertanke att utnyttjas för att i våra länder möjliggöra en bred debatt, där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna deltar. Denna aktiverande debatt, som redan har inletts i många medlemsstater, bör intensifieras och utvidgas. Även de europeiska institutionerna bör bidra till debatten och kommissionen har härvid en särskild uppgift att fylla." Europeiska rådet beslöt att återkomma till saken det första halvåret 2006, dvs. under Österrikes ordförandeskap, för att göra en samlad bedömning av de nationella debatterna och enas om den fortsatta processen.

Statsrådet räknar med att lämna en proposition om godkännande av det konstitutionella för-

draget till riksdagen hösten 2005. Efter Europeiska rådets uttalande om perioden av eftertanke ansåg statsrådet att det inte är befogat att begära att riksdagen godkänner fördraget omedelbart. Däremot ville man ändå ge riksdagen möjlighet att behandla det konstitutionella fördraget utgående från redogörelsen. På så sätt får regeringen kännedom om riksdagens ståndpunkt till och syn på det konstitutionella fördraget innan Europeiska rådet återkommer till det under Österrikes ordförandeskap.

Förutom en detaljerad granskning av det konstitutionella fördraget innehåller redogörelsen

en allmän del om hur unionen bör utvecklas i framtiden. I redogörelsen behandlas kort även utvidgningen av unionen, något som hör nära samman med den debatt om unionens framtid som förs i Europa.

Syftet med denna redogörelse är att förbereda en bred debatt om det konstitutionella fördraget och Europas framtid i riksdagen. Statsrådet hoppas att redogörelsen skall vara till nytta även för den allmänna debatt som förs om Europeiska unionens framtid.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har behandlat redogörelsen med avseende på sitt eget ansvarsområde och går här närmare in på de frågor som utskottet ansåg viktiga inför regeringskonferensen (IGC) hösten 2003 (ShUU 4/2003 rd).

Finlands undantag för arbetspensioner

När Finland gick med i EU fick vi ett undantag för det lagstadgade arbetspensionsskyddet. Det innebär att Finland har rätt att avvika från skyldigheten att genomföra det första livförsäkringsdirektivet, när det i övrigt hade varit tillämpligt på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare. I utlåtandet inför regeringskonferensen framhöll social- och hälsovårdsutskottet att undantaget för Finlands arbetspensioner också bör skrivas in i det nya fördraget för att garantera kontinuitet i gällande praxis. Utskottet ansåg att arbetspensionsskyddet spelar en så stor roll för vår lagstadgade sociala trygghet att vi bör ha kvar de bestämmelser som togs in i anslutningsfördraget.

I princip upphäver fördraget om en konstitution för Europa alla EU-fördrag som ingår i den så kallade primärrätten. Detta innebär bland annat också att Finlands anslutningsfördrag med EU från 1994 upphävs. Däremot kommer alla i rättsligt hänseende viktiga bestämmelser i gam-

la anslutningsfördrag fortfarande att gälla, framför allt utifrån protokoll. Detta föreskrivs i artikel IV-437 i det konstitutionella fördraget. Finlands anslutningsfördrag berörs av protokoll nr 8. I artikel 3 sägs att de bestämmelser i anslutningsakterna vars syfte eller verkan är att upphäva eller ändra akter ska fortsätta att gälla, utom när det är fråga om en övergångsåtgärd, så som de tolkats av Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätten. Bestämmelserna i anslutningsfördragen ska ha samma rättsliga status som de akter som upphävts eller ändrats genom dessa bestämmelser.

Genom artikeln säkerställs det bland annat att Finlands så kallade APL-undantag behåller sin rättsliga status enligt vårt anslutningsfördrag. Regeringskonferensen säkerställde således vårt arbetspensionssystem på det sätt som riksdagen hade förutsatt.

Samordning av social trygghet

Den enda kvarvarande ursprungliga befogenhetsartikeln från Romfördraget som ingicks 1958, men fortfarande den viktigaste befogenhetsbestämmelsen inom socialpolitiken, gäller samordningen av de sociala trygghetssystemen för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. Ursprungligen ingick artikeln, artikel 51, i avdelningen om fri rörlighet för arbetstagare. I Amsterdamfördraget bibehölls innebör-

den i artikeln, men lagstiftningsförfarandet ändrades till medbeslutandeförfarande tillsammans med Europaparlamentet. Det ursprungliga kravet på enhälliga beslut kvarstår dock fortfarande, och lagstiftningen förblev en svår process också efter Amsterdamfördraget.

I det konstitutionella fördraget har artikeln fortfarande samma innebörd, men kravet på enhällighet har bytts ut mot kvalificerad majoritet. Enligt social- och hälsovårdsutskottet är det befogat att ändra beslutsförfarandet eftersom ändringar och moderniseringar av samordningslagstiftningen går långsamt på grund av enhällighetskravet. När lagstiftningen är föråldrad och svårtolkad har domstolen tagit på sig en lagstiftarroll och genom sina beslut gjort stora ingrepp i samordningen av den sociala tryggheten i gemenskapen. Följaktligen måste kravet på enhällighet avskaffas för att det över huvud taget ska gå att genomföra lagstiftning om tillämpningen av sociala trygghetssystem i ett utvidgat EU.

När själva innebörden i artikeln om samordning av den sociala tryggheten inte har ändrats gäller befogenheten att ändra lagstiftningen fortfarande bara fri rörlighet för arbetstagare. Fördraget tar således ingen hänsyn till de speciella omständigheterna kring den bosättningsbaserade sociala tryggheten. I den nordiska bosättningsbaserade modellen gäller den sociala tryggheten alla individer på lika villkor, inte bara arbetstagare. Om artikeln hade hänvisat till fri rörlighet för personer hade den bättre tagit hänsyn till de nordiska modellerna. Utskottet håller emellertid med statsrådet om att samordningen av den sociala tryggheten bör omfattas av vanlig lagstiftningsordning.

Den öppna samordningsmetoden

Den öppna samordningsmetoden för en uppföljning av den sociala tryggheten introducerades hösten 1999 under det finländska ordförandeskapet. Metoden har blivit ett viktigt styrmedel i socialpolitiken. Trots att unionen genom fördraget får en aning större lagstiftningsbehörighet i socialpolitiska frågor och befogenheterna mer tar fasta på beslut med kvalificerad majoritet, kommer unionen fortfarande inte att ha någon stark

socialpolitisk dimension i lagstiftningen som motvikt till den starka lagstiftningsbehörigheten inom konkurrens- och inre marknadsfrågor.

Genom artikel III-213 får kommissionen en befogenhet att inom ramen för öppen samordning främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på de socialpolitiska områdena. Artikeln talar om riktlinjer och indikatorer och organiserat utbyte av bästa metoder. Artikeln avslutas med en bestämmelse som anger att sociala kommittén får en starkare ställning inom ramen för den öppna samordningen. Dessutom sägs det att Europaparlamentet, som helt och hållet ställts utanför den öppna samordningen, ska informeras fullt ut. En likadan bestämmelse finns också i artikeln om forskning och teknisk utveckling, artikeln om folkhälsa och artikeln om industri. Tillämpningen av den öppna samordningsmetoden har således expanderats och förtydligats i det konstitutionella fördraget.

Artikeln om öppen samordning ger kommissionen en starkare ställning eftersom kommissionen i fördraget ges initiativrätt beträffande samordningsmetoden. Artikeln tillåter att riktlinjer också anges inom socialpolitiken, där det tidigare bara har talats om gemensamma mål. Fördraget har visserligen ingen explicit general-klausul om den öppna samordningsmetoden som ny metod vid sidan av lagstiftning, men den öppna samordningen kommer sannolikt ändå att spela en större roll. Utskottet påpekar att unionens befogenheter framöver inte bör tillåtas expandera så att säga bakvägen till områden som inte har någon rättslig grund för en sådan befogenhet.

Basservice och handelspolitik

Det konstitutionella fördraget utvecklar och effektiviserar unionens generella handelspolitik. Till exempel handeln med tjänster ska fullt ut omfattas av unionens exklusiva befogenheter och besluten därför som regel fattas i rådet med kvalificerad majoritet. Befogenheten täcker därmed också in socialvård, hälsovård och utbildningsfrågor som omfattas av de så kallade delade behörigheterna och kräver enhälliga beslut.

I utlåtandet inför regeringskonferensen ansåg social- och hälsovårdsutskottet att beslutsreglerna för handelspolitiska avtal bör förtydligas för att det inte genom handelspolitiska avtal ska gå att påverka den interna befogenhetsfördelningen i EU eller samordna rättsakter när det inte är möjligt enligt det konstitutionella fördraget. Utskottet ansåg att det bästa vore att i det konstitutionella fördraget skriva in ett krav på enhällighet för beslut om offentliga basala tjänster, när rådet bemyndigar kommissionen att förhandla om handelspolitiska avtal eller antar de avtal som kommissionen har förhandlat fram.

I det konstitutionella fördraget ingår en bestämmelse som säger att rådet ska besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och social- och hälsovård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa. Det finns således två simultana kriterier för kravet på enhällighet, dels att ett avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster, dels att ett avtal inverkar negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla tjänsterna. Tröskeln för beslut med enhällighet har satts mycket högt och fördraget prioriterar mycket högre att unionen kan vara effektiv inom handelspolitiken.

De allvarliga störningar och svårigheter som bestämmelsen avser ska läggas fast inom unionens institutionella ram som ett led i den normala beslutsprocessen. Vid oenighet ska en fråga kunna hänskjutas till domstolen. Skyddsklausulen kan testas först i levande livet, men redan i förväg kan man utgå från att Finland har mycket små faktiska möjligheter att politiskt förhindra handelsavtal om välfärdstjänster, när det har satts så extremt stränga krav på när skyddsklausulen får tillämpas.

Trots skyddsklausulen finns det en risk att välfärdspolitiken i allt högre grad kommer att underställas EU:s gemensamma politik för den inre marknaden och handeln, påpekar utskottet. I sista hand är det unionen och domstolen som står

för bevisbördan vid en eventuell prövning av när en internationell liberalisering av handeln med tjänster riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av välfärdstjänster.

En positiv sak är att fördraget innehåller bestämmelser om så kallad parallellism och ett harmoniseringsförbud. Parallellism innebär att rådet beslutar med enhällighet om avtalet innehåller bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att anta interna regler i EU. Harmoniseringsförbudet innebär att unionens handelspolitiska befogenheter inte får resultera i en harmonisering av medlemsstaternas nationella lagstiftning inom områden där en harmonisering inte är tillåten enligt det konstitutionella fördraget. När fördraget inte ger unionen större befogenheter inom socialpolitiken, kan ingen harmonisering få ske genom handelspolitiken.

Befogenheter inom folkhälsa

Sedan Amsterdamfördraget kom till har EU haft befogenheter att stifta lagar inom vissa specialområden inom folkhälsa, till exempel säkerhet för organ- och blodprodukter och inom djur- och växtskydd. Besluten har kunnat fattas med kvalificerad majoritet och genom medbeslutandeförfarandet. I artikel III-278 får unionen ännu mer lagstiftningsmakt. Nu täcker behörigheten in hela området folkhälsa och är i enlighet med konstitutionen uppdelad i två olika befogenhetskategorier. I vissa fall gäller artikeln områden som ingår i den delade behörigheten och då kan åtgärder genomföras i frågor som gäller gemensam säkerhet. Den rättsliga grunden för säkerhetsfrågorna utvidgades på regeringskonferensen. Då kompletterades fördraget med bestämmelser om åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter och om övervakning och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. I den andra befogenhetskategorin ingår unionens rätt att genomföra stöd-, samordnings- eller kompletteringsåtgärder. I förslaget från konventet lades åtgärder för att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna till inom den här behörighetskategorin.

Inför regeringskonferensen framhöll social- och hälsovårdsutskottet att prevention och kontroll av de skadliga effekterna av tobak och alkohol för folkhälsan bör ingå i unionens befogenheter för att stödåtgärder ska sättas in. Det finländska kravet hade ingen framgång i konventionen. Regeringskonferensen kompletterade artikeln med åtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Det är en betydande utvidgning av unionens befogenheter eftersom unionen nu kan införa bestämmelser om tobak och alkohol av folkhälsoskäl och inte bara med avseende på den inre marknaden.

Regeringen menar att ändringarna i artikeln om folkhälsa är extra viktiga ur finländsk synvinkel sett. I artikel III-278.7 bekräftas det att unionen, när den vidtar åtgärder, ska respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård.

Inför regeringskonferensen var det statsrådets mål att i första hand se till att få in bestämmelser om medlemsstaternas ansvar för att finansiera, ordna och tillhandahålla hälso- och sjukvård i fördragsbestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster. Också riksdagen förutsatte att fördragsbestämmelserna preciseras för att målet ska kunna nås. Trots att Finland i första hand tog fasta på att precisera bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster anser statsrådet att den ändrade artikeln om folkhälsa ligger i linje med Finlands mål.

Det är svårt att bedöma om begränsningsklausulen begränsar de befogenheter som grundar sig på inre marknadsbestämmelserna när klausulen inte ingår i inre marknadsbestämmelserna. Dessutom ställer formuleringen till med problem eftersom artikeln räknar upp ansvarsområden, men de nationella befogenheterna i hälso- och sjukvårdspolitikerna är mycket knapphändigt formulerade. Följaktligen är det svårt att bedöma om bestämmelsen i artikeln om folkhälsa räcker till som kriterium för att förbjuda EU att tillämpa bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster för att begränsa medlemsstaternas rätt att bestämma om hälso- och sjukvård.

Unionens starka roll inom konkurrens- och inre marknadsfrågor återspeglas också i domstolens rättspraxis och har gradvis resulterat i att befogenheterna också inbegriper hälso- och sjukvård. I sin praxis har domstolen ansett att ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård visserligen ingår i den nationella behörigheten, men att befogenheten måste utövas med respekt för de friheter som finns inskrivna i fördraget. Domstolen har då hänvisat till artiklarna om den inre marknaden. Tillägget till artikeln om folkhälsa är ett positivt framsteg, påpekar utskottet, men uttrycker samtidigt sin oro över att oklarheterna kring hälso- och sjukvård fortfarande är lika stora.

Avslutningsvis

Ett av de primära målen med det konstitutionella fördraget är att förtydliga de gamla fördragen om unionen. Det nya fördraget är betydligt enklare än de gamla. Det konstitutionella fördraget eftersträvar en hållbar utveckling som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft. Om man ser till den traditionella socialpolitiken tillför det konstitutionella fördraget ingenting speciellt nytt. Fördraget har flera artiklar som anger mycket generella principer, och framför allt stadgar om de grundläggande rättigheterna tar mycket tydligare fasta på socialpolitiken.

De grundläggande rättigheterna som tidigare var vägledande blir rättsligt bindande genom fördraget. De sociala rättigheterna är formulerade så att själva innebörden läggs fast genom den nationella lagstiftningen. De grundläggande sociala rättigheterna kan spela en viktig roll som begränsande faktor för de grundläggande friheterna, till exempel friheten att tillhandahålla tjänster. Friheterna på den inre marknaden uttrycks genom bestämmelser om handels- och näringspolitik. Däremot bygger bestämmelserna om välfärdspolitikerna på andra typer av värderingar och mål. De grundläggande rättigheterna är en ny tolkningsgrund som kan få betydelse för tolkningen av friheterna på den inre marknaden. En av styrkorna med det konstitutionella fördraget är att bestämmelserna på riktigt kan stärka

den sociala värdegrunden i Europa, framhåller
utskottet.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

*att utrikesutskottet bör beakta det som
sägs ovan.*

Helsingfors den 16 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anne Holmlund /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /sv

Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /cent
Arto Seppälä /sd
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.