

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2003 statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet och grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till utrikesutskottet. I enlighet med ett beslut av talmanskonferensen har också de övriga fackutskotten erbjudits möjlighet att yttra sig utifrån sitt behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Antti Kuosmanen och enhetschef Sakari Vuorensola, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Anne Neimala och chef för EU-ärenden Hanna Rinkineva, social- och hälsovårdsministeriet
- forskningschef Mikko Kautto, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården

- generaldirektör Jaakko Penttinen, Folkhälsoinstitutet
- sakkunnig Eero Linnakko, Finlands Kommunförbund
- jurist Kalle Räisänen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- juris kandidat Johan Åström, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- jurist Irma Pahlman, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- direktör Matti Leppälä, Arbetspensionsförsäkrarna TELA
- ombudsman Riitta Särkelä, Centralförbundet för socialskydd och hälsa
- EU-konstitutionsansvarig Ville-Veikko Hirvelä, ATTAC rf
- juris licentiat, assistent Paula Ilveskivi
- politices doktor Matti Kari
- juris licentiat Maija Sakslin.

Dessutom har Akava rf lämnat ett skriftlig utlåtande.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Regeringen presenterar i redogörelsen EU:s framtidskonvents utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa och regeringens utgångspunkter och mål vid regeringskonferensen som öppnas i Rom den 4 oktober

2003. Syftet med konferensen är att enas om ett helt nytt konstitutionellt fördrag som upphäver och ersätter de gällande grundfördragen. Konferensen utgår i sitt arbete från det fördrag om upp-

rättande av en konstitution för Europa som EU:s framtidskonvent har utarbetat.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har behandlat redogörelsen utifrån sitt eget behörighetsområde och tagit fasta på de med tanke på behörighetsområdet viktigaste punkterna i redogörelsen.

De inledande artiklarna och stadgan om de grundläggande rättigheterna

Utskottet välkomnar de många socialpolitiska mål som finns inskrivna i utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa. Syftet är att skapa en union som bygger på "en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas". Unionen skall också bekämpa social utslagning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnens rättigheter. Artiklarna med sina allmänna principer visar vilken unionens socialpolitiska plattform är. Även om artiklarna om unionens mål inte ger någon direkt legislativ befogenhet sätter de fokus på unionsmedborgarnas sociala rättigheter och sociala trygghet. Om EG-domstolen i sin rättspraxis eventuellt söker stöd i bestämmelserna om unionens mål, kan dessa få en enorm betydelse i framtiden.

Det har en stor betydelse att stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår i det konstitutionella fördraget i och med att dess bestämmelser härmed blir rättsligt bindande. Stadgan om de grundläggande rättigheterna lägger stor emphasis vid sociala värden och frågorna kring de sociala rättigheterna får en ny framträdande roll i unionen. Med tanke på socialpolitikens frammarsch i unionen kan stadgan om de grundläggande rättigheterna som en del av konstitutionen få en mycket stor betydelse i framtiden då domstolen tillämpar dess bestämmelser.

Den offentliga basservicen och handelspolitiken

Enligt konventets utkast skall unionen ha exklusiv befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken. Konventet föreslår att handeln med alla slags tjänster inbegrips i unionens handelspolitiska befogenheter och inkluderar utländska direktinvesteringar i området för den gemensamma handelspolitiken. Artikel III-227 innehåller generella regler för unionens alla internationella avtal. Huvudregeln för beslutsfattandet finns inskriven i punkt 9 enligt vilken ministerrådet skall fatta alla beslut om avtal med kvalificerad majoritet, utom när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att anta en unionsakt. Det konstitutionella fördraget uppfyller därmed kravet att det genom handelspolitiken inte skall vara möjligt att internt påverka kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna eller harmonisera det nationella regelverket på områden där det enligt det konstitutionella fördraget inte är möjligt att förenhetliga medlemsstaternas lagar och förordningar. Dessutom kräver artikel III-217 att de avtal som förhandlas fram är förenliga med unionens interna politik och interna regler. Syftet med bestämmelserna är att det genom handelspolitiken inte skall gå att inkräkta på den nationella kompetensen i fråga om välfärdstjänster och kulturella tjänster.

I artikel III-217 finns särskilda bestämmelser om avtal som sorterar under handelspolitiken. Enligt artikeln krävs enhällighet för ingående av avtal om handel med tjänster som innebär förflyttningar av personer samt, specifikt nämnt, om handel med kulturella och audiovisuella tjänster. Enligt fördragsutkastet fattas beslut om unionens interna regler enhälligt i flera fall än vad som nämns i artikel III-217. Om den särskilda bestämmelsen i denna artikel, med tillämpning av principen om det inbördes förhållandet

mellan särskilda och generella bestämmelser, därmed åsidosätter de allmänna bestämmelserna i artikel III-227 om beslutsfattandet, innebär det att man genom handelspolitiska avtal med kvalificerad majoritet kan besluta om saker som internt skulle kräva enhällighet. Detta står i konflikt med principen om att beslutsregeln för interna normer skall gälla för avtal som ingås med stöd av beslutsregeln i den nämnda artikeln.

Fördragsutskottet måste enligt utskottets mening absolut förtydligas när det gäller beslutsregeln för att den ovan relaterade oklarheten skall bli undanröjd och för att det genom handelspolitiska avtal inte skall gå att påverka unionens interna befogenhetsfördelning eller förenhetliga rättsakter när det enligt det konstitutionella unionsfördraget inte är möjligt. Tydligast vore det därför att i det konstitutionella fördraget skriva in kravet på enhällighet för beslut om offentliga bastjänster. Detta skulle alltså komma i fråga när rådet ger kommissionen mandat att föra förhandlingar om handelspolitiska avtal eller godkänner kommissionen att förhandla fram ett avtal. Denna punkt i fördraget är i högsta grad relevant med avseende på sociala tjänster och hälsovårdstjänster.

Bastjänster och den inre marknaden

För bastjänsternas vidkommande är den springande punkten i bestämmelserna om den inre marknaden hur det konstitutionella fördraget skall garantera att besluten om offentliga bastjänster fortfarande skall fattas på nationell nivå. Regeringen konstaterar i redogörelsen att de offentliga tjänsternas ställning först och främst bör befästas i samband med bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster (artikel III-14—68). När det gäller konkurrens och den inre marknaden har unionens starka befogenheter på det rättsliga området återspeglats i EG-domstolens rättspraxis och gradvis breddat gemenskapens kompetens till att också omfatta frågor gällande hälso- och sjukvård eller socialt skydd som hör till medlemsstaternas befogenheter. Befogenheterna har utvidgats via domstolspraxis trots att det i Amsterdamfördragets artikel om folkhälsa och hälso- och sjukvård konstateras att gemenska-

pen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Men domstolen har i sin vedertagna tolkningspraxis ansett att även om ordnandet av hälso- och sjukvård hör till medlemsstaternas kompetens bör denna befogenhet utövas med hänsyn till de friheter som garanteras i grundfördraget. Domstolen har grundat sina beslut på artiklarna om den inre marknaden och begränsat medlemsstaternas befogenheter att besluta om hälso- och sjukvårdstjänster. Förslaget till konstitutionellt fördrag cementerar situationen, vilket innebär att det fortfarande är oklart och ovisst vem som har rätt att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och var gränsen mellan den inre marknaden och konkurrensrätten går. Det behövs absolut, menar utskottet, att man som regeringen föreslår vid regeringskonferensen försöker få in en tydlig bestämmelse om att kapitlet om den inre marknaden inte ingriper i medlemsstaternas skyldighet att finansiera, organisera och tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Det är problematiskt med tanke på befogenhetsfördelningen i fråga om bastjänster att fördragsutkastet kompletterats med en rättslig grund för reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt artikel III-6 skall i europeiska lagar fastställas principer och villkor för hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall utföras utan att för den skull påverka tillämpningen av artiklarna om ett visst offentligt stöd. Konventet föreslår i fråga om dessa tjänster att kommissionen skall få möjlighet att lagstifta om dem i europeiska lagar.

Som det framgår av redogörelsen råder det olika uppfattningar bland medlemsstaterna om definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om förhållandet mellan dessa och tjänster i allmänhetens intresse. Därför är det svårt att bedöma vad som kunde uppnås med en eventuell europeisk lag. Utskottet håller med regeringen om att man bör avstå från att införa en ny rättslig grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom det inte är klart vilka tjänster som omfattas av artikeln och det på uni-

onsnivå inte finns någon enhetlig tolkning av vad som begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avser. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har av tradition ansetts innefatta offentliga, främst kommunaltekniska tjänster i anknytning till vatten, el, annan energi och telekommunikation, däremot inte exempelvis sociala tjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster. Om det införs en ny rättslig grund bör de offentliga tjänsterna absolut uteslutas för att garantera att medlemsstaterna också i framtiden är behöriga att besluta om hur de skall organiseras.

Samordning inom den sociala trygghetens område

Det nya konstitutionella fördraget bygger på att det fortfarande skall vara en nationell befogenhet att formulera de socialpolitiska grundprinciperna. Den viktigaste artikeln som gäller befogenheter inom den sociala trygghetens område (III-21) handlar om samordning av socialpolitiken. Innehållsligt har det inte skett någon förändring vad befogenheternas omfattning beträffar. Rättsakter får alltså fortfarande bara utfärdas om hur den sociala tryggheten skall ordnas för migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar. Det går alltså inte att i övrigt harmonisera lagstiftningen om den sociala tryggheten utan rättsakterna får bara gälla situationer där personerna i fråga rör sig mellan två länder.

Bestämmelser om samordning av den sociala tryggheten kan enligt artikeln ges antingen i europeiska lagar eller i europeiska ramlagar. En europeisk lag skulle till karaktären motsvara dagens samordningsförordning och vara direkt bindande för medlemsstaterna. Om bestämmelserna utfärdas genom en europeisk ramlag bör de inkluderas i den nationella sociallagstiftningen. Bestämmelser som tas in i den nationella lagstiftningen kunde t.o.m. vara ett bättre alternativ än en direkt tillämplig unionslagstiftning om man vill att lagstiftningen skall vara öppen samt lätt att förstå och administrera. Vilken lösning man än stannar för påverkar det inte regleringens räckvidd och i praktiken blir skillnaden knappt märkbar.

Samordnad lagstiftning på den sociala trygghetens område skall enligt det nuvarande grundfördraget antas enhälligt av rådet efter att rådet hört Europaparlamentet. Konventet föreslår att denna lagstiftning skall beslutas med kvalificerad majoritet. Förändringen är stor men är trots allt motiverad med hänsyn till att kravet på enhällighet gör ändringar och moderniseringar i den samordnade lagstiftningen långsamma. Till följd av att lagstiftningen är föråldrad och svårbegriplig har domstolen axlat lagstiftarens roll och genom sina avgöranden i hög grad utvecklat samordningen av gemenskapens sociala trygghet. Dessutom bör det observeras att i och med kravet på enhälliga beslut har det inte varit möjligt att parera de för Finlands vidkommande kinkigaste frågorna, exempelvis skyldigheten att betala sociala förmåner till utlandet. Regeringens åsikt att vanlig lagstiftningsordning också skall gälla samordning av den sociala lagstiftningen är följaktligen godtagbar.

Den öppna samordningsmetoden

Trots att fördragsutkastet ger unionen något större legislativa befogenheter på socialpolitikens område och introducerar beslut med kvalificerad majoritet i större omfattning, saknar unionen inom lagstiftningen en stark socialpolitisk dimension som motvikt till stora rättsliga befogenheter inom området för konkurrens och den inre marknaden. Denna brist har man under de senaste åren åtgärdat genom samarbete som utvecklats till en öppen samordningsmetod. Den öppna samordningsmetoden gick tidigare under namnet övervakning av det sociala skyddet. Arbetet inleddes under det finländska ordförandeskapet hösten 1999 och hittills har metoden använts inom social- och hälsopolitiken för att koordinera insatserna mot fattigdom och social utslagning, pensionspolitiken samt hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Den öppna samordningsmetoden har blivit en viktig styrmetod inom unionens socialpolitik, en metod där kommissionen innehar huvudrollen. Medlemsstaterna har lyft fram den öppna samordningen som ett instrument för samverkan, lärande och utbyte av erfarenheter.

Instrument som påminner om den öppna samordningsmetoden finns inskrivna i fördragsutkastet i artiklarna om socialpolitik och folkhälsa (III-107 och III-179). Samma gäller artiklarna om forskning och teknisk utveckling (III-148) och om industri (III-180). Artiklarna ger kommissionen rätt att ta initiativ med syftet att fastställa alla riktlinjer och indikatorer, organisera utbytet av bästa metoder och utforma de delar som behövs för övervakning och utvärdering. Bestämmelserna indikerar att tillämpningen av den öppna samordningsmetoden vinner terräng och får större fotfäste. Kommissionen ges en större roll i metoden i och med att kommissionens initiativrätt skrivs in i det konstitutionella fördraget. Samtidigt får medlemsstaternas icke bindande samarbete och utbyte av information ge vika för samordningsmetodens styreffekt.

Även om en rad instrument från den öppna samordningsmetoden plockats in i de fyra områdesspecifika artiklarna, ingår i fördragsutkastet ingen uttrycklig allmän klausul om den öppna samordningsmetoden som ett nytt förfarande vid sidan av lagstiftningsarbetet. Metoden lever kvar som ett något ospecifikt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen och utan angivande av var den står i förhållande till EU:s lagstiftning och institutionella strukturer. Utskottet ställer sig mycket skeptiskt till en bredare användning av den öppna samordningsmetoden och anser i likhet med regeringen att det är bra att det föreslagna fördraget inte närmare definierar användningen av metoden. Metoden förblir därmed ett smidigt instrument för politisk samverkan. Utskottet framhåller att unionens befogenheter inte heller senare får utvidgas så att säga på smygvägar till områden som saknar rättslig grund för befogenheterna.

Utskottet vill avslutningsvis fästa uppmärksamheten på att folkhälsoartikeln kompletterats med en anspelning på användningen av den öppna samordningsmetoden inom folkhälsoområdet. Däremot stötte förslaget om att förebygga och kontroll av tobakens och alkoholens skadliga effekter på folkhälsan fogas till unionens befogenheter för stödåtgärder på patrull i konventionen. Utskottet menar att det trots allt

är viktigt att försöka få med tillägget i det fortsatta arbetet.

Finlands undantag för arbetspensioner

I redogörelsen konstateras att det vid regeringskonferensen bör upprättas ett protokoll med en uttömmande förteckning över vilken primärrätt som upphävs och vilken som förblir i kraft. Konventet tog inte uttryckligen ställning till medlemsstaternas anslutningsfördrag och i vilken utsträckning bestämmelserna i dem förblir i kraft utan lämnade saken åt regeringskonferensen. Regeringen framhåller att undantaget för Åland i anslutningsfördraget bör säkerställas genom att Ålandsprotokollet fogas till det konstitutionella fördraget. Däremot lyfts andra frågor inte upp i detta syfte i redogörelsen.

När Finland gick med i Europeiska unionen fick den lagfästa arbetspensionen en särställning i anslutningsaktens artikel 29 och bilaga I såtillvida att Finland beviljades undantag från skyldigheten att sätta i kraft det första livförsäkringsdirektivet till den del det i övrigt var tillämpligt på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare. APL-undantaget var ett våra förhandlingsresultat redan i EES-fördraget och senare i vårt anslutningsfördrag. Undantaget genomfördes i form av en bestämmelse i livförsäkringsdirektivet. Det hade inneburit gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster om livförsäkringsdirektivet hade tillämpats på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare och detta hade äventyrat det lagstadgade arbetspensionssystemet. Grunderna som begränsningen vilar på existerar fortfarande. Om bestämmelsen i anslutningsfördraget upphävs förblir Finlands undantag gällande APL-systemet i kraft i livförsäkringsdirektivet men kunde undanröjas genom en ändring av direktivet med ett kvalificerat majoritetsbeslut.

Utskottet påpekar att undantaget för Finlands arbetspensioner bör skrivas in också i det nya konstitutionella fördraget för att garantera kontinuitet i gällande praxis. Det handlar nämligen om ett vitalt element i vår lagfästa socialförsäkring som bör få ha kvar sin ställning från anslutningsfördraget. Därför är regeringens krav att ju-

ShUU 4/2003 rd — SRR 2/2003 rd

ridiska experter från medlemsstaternas regeringar ges möjlighet att delta i arbetet kring den nuvarande primärrättens giltighet viktigt. Det gäller att se till att kravet går igenom vid regeringskonferensen för att undantaget för arbetspensioner inte bara skall bygga på en bestämmelse i livförsäkringsdirektivet.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att utrikesutskottet väger in det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Tarja Cronberg /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens åsikt är att konventets förslag till fördrag om en konstitution för Europa kan antas utan ändringar på de flesta punkter. Riksdagens uppgift är enligt min mening att uttala sig om vilka bestämmelser i konstitutionen som bör ändras vid regeringskonferensen för att inte bara Finlands nationella utan också medborgarnas intressen skall tillgodoses på ett betryggande sätt och för att framtidens Europa bättre skall värna om medborgarnas välfärd och sociala sammanhållning. Nu lyder frågan: Avser regeringen att hålla fast vid riksdagens tidigare ståndpunkter visavi nationell beslutanderätt och finansiering i fråga om sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster vid IGC-förhandlingarna, som inleddes den 4 oktober 2003. Utskottet tog inte klart ställning till frågan trots att betänkandet lyfter fram för EU:s "grundlag" och Finland viktiga frågor.

Eftersom konventets förslag om beslutsfattandet i fråga om den gemensamma handelspolitiken är oklart föreslog jag att motiven i utskottet skulle ändras vad gäller befogenheterna för sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Jag lägger här fram min avvikande mening i form av ett förslag till uttalande:

"Utskottet förutsätter att bestämmelsen om beslutsfattande i fördragsutkastet förtydligas så (utesl.) att det genom handelspolitiska avtal inte blir möjligt att påverka unionens interna befogenhetsfördelning eller förenhetliga bestämmelser när unionens konstitutionella fördrag inte tillåter det. Dessutom förutsätter utskottet att i fördraget skrivs in ett krav på enhälliga beslut i fråga om offentliga bastjänster i situationer där rådet ger kommissionen mandat att förhandla om handelspolitiska avtal eller godkänner ett av kommissionen framförhandlat avtal."

För det andra vill jag understryka att bestämmelserna om den inre marknaden inte får göra intrång på medlemsstaternas skyldighet att finansiera, organisera och tillhandahålla sociala

tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Därför föreslog jag att motiveringen till utskottsutlåtandet skulle ändras visavi finansieringen av sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster. Jag upprepar min avvikande mening men i form av ett förslag till uttalande:

"Utskottet förutsätter att en tydlig bestämmelse om att bestämmelserna i kapitlet om den inre marknaden inte får inkräkta på medlemsstaternas skyldigheter att finansiera, organisera och tillhandahålla sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster såvitt möjligt inkluderas på det sätt statsrådet föreslagit i bestämmelserna om den inre marknaden vid regeringskonferensen."

För det tredje vill jag å det allvarligaste understryka att APL-systemets fundamentala roll i det sociala skyddet hos oss inte får äventyras. Jag föreslog följaktligen att motiveringen till utskottets utlåtande skulle ändras. Jag vidhåller min ståndpunkt och föreslår ett förslag till uttalande:

"Utskottet förutsätter att undantaget för det finska arbetspensionssystemet skall skrivas in också i det nya konstitutionella fördraget för att nuvarande praxis skall bestå, eftersom det handlar om ett centralt element i vår lagstadgade sociala trygghet, ett element vars ställning inte får rubbas från överenskommelsen i anslutningsfördraget. Regeringens krav på att juridiska experter från medlemsstaternas regeringar skall få delta i det arbete som gäller den nuvarande primärrättens giltighet är följaktligen angeläget och därför förutsätter utskottet att regeringen ser till att kravet går igenom vid regeringskonferensen för att undantaget inte bara skall hänga på en bestämmelse i livförsäkringsdirektivet."

Förslaget

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår jag

att utrikesutskottet tar hänsyn till det som sägs ovan.

ShUU 4/2003 rd — SRR 2/2003 rd

Helsingfors den 19 september 2003

Erkki Virtanen /vänst