

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2008 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2008 en proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning och beredde de övriga utskotten tillfälle att lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet före den 9 maj 2008. Social- och hälsovårdsut-

skottet har beslutat lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Mervi Kattelus och regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har tidigare yttrat sig om Lissabonfördragets föregångare, fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, när det behandlade statsrådets redogörelse om Europeiska unionens konstitutionella fördrag (ShUU 5/2006 rd) och regeringens proposition om samma sak (ShUU 16/2006 rd). I de frågor som hör till social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde innebär Lissabonfördraget bara

vissa mindre ändringar jämfört med det konstitutionella fördraget.

Socialpolitik

Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF) utvidgar inte unionens befogenheter på socialpolitikens område. I fördraget finns, precis som i det konstitutionella fördraget, en ny horisontell bestämmelse om att unionen, när den fastställer och genomför sin politik och verk-

samhet, ska beakta de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor (artikel 2 EUF). I sina tidigare utlåtanden har utskottet sett positivt på att garantier för ett fullgott socialt skydd och kampen mot social utestängning blir horisontella principer.

Arbetspensionsskyddets exceptionella ställning

När Finland gick med i Europeiska unionen medgavs vårt lagfästa arbetspensionsskydd (APL) så till vida exceptionella villkor att vi fick rätt att avvika från förpliktelsen att sätta i kraft det första livsförsäkringsdirektivet till den del det skulle ha blivit tillämpligt på försäkringsverksamhet enligt lagen om pension för arbetstagarare. Social- och hälsovårdsutskottet har insisterat på att det lagfästa arbetspensionsskyddet får ha kvar sin ställning vid fördragsreformen.

Lissabonfördraget upphäver inte — i motsats till vad som skulle ha skett genom det konstitutionella fördraget — medlemsstaternas anslutningsfördrag. Det betyder att bestämmelserna om arbetspensioner i Finlands anslutningsfördrag inte kommer att ändras.

Migrerande arbetstagarers sociala trygghet

Inom lagstiftning som gäller migrerande arbetstagarers och deras familjemedlemmars sociala trygghet (nya artikel 48) tillämpas, precis som i enlighet med det konstitutionella fördraget, det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. beslut med kvalificerad majoritet, i stället för beslut med enhällighet i rådet. Social- och hälsovårdsutskottet har i sina tidigare utlåtanden ställt sig positivt till en sådan reform, eftersom den innebär att beslut om lagstiftningen om samordning av den sociala tryggheten i framtiden kommer att fattas med kvalificerad majoritet.

Jämfört med det konstitutionella fördraget har den s.k. nödbromsmekanismen i beslutsförfarandet finslipats. Mekanismen möjliggör för en rådsmedlem, som förklarar att ett utkast till lagstiftningsakt skulle påverka viktiga aspekter av

medlemsstatens sociala trygghetssystem, särskilt dess omfattning, kostnader eller ekonomiska struktur, eller påverka den ekonomiska jämvikten i systemet, begära att utkastet överlämnas till Europeiska rådet. I detta fall ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillfälligt avbrytas. Efter diskussion ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet antingen hänskjuta utkastet till rådet, vilket betyder att lagstiftningsförfarandet fortsätter, eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag. I det senare fallet ska den ursprungligen föreslagna akten anses som icke antagen. Jämfört med det konstitutionella fördraget har förfarandet dessutom kompletterats med en möjlighet för Europeiska rådet att underlåta att vidta någon åtgärd inom fyra månader. Också då ska den ursprungligen föreslagna akten anses om icke antagen.

Som social- och hälsovårdsministeriet ser det är det motiverat att slopa kravet på enhällighet, eftersom det har gått mycket trögt att ändra och modernisera harmoniseringslagstiftningen på grund av kravet. Den föråldrade och snåriga lagstiftningen har resulterat i att domstolen har iklätt sig lagstiftarens roll och genom sina avgöranden i betydande grad format harmoniseringen av den sociala tryggheten i gemenskapen. Domstolen ändrade helt nyligen en bilagebestämmelse i förordningen om harmonisering av den sociala tryggheten där det sägs att det barnavårdsbidrag som betalas i Finland är en förmån som inte grundar sig på avgifter och som betalas bara till dem som är bosatta i Finland. Med anledning av kommissionens talan ansåg domstolen att vårdbidraget var en förmån vid sjukdom och att den också ska betalas till dem som inte är bosatta i Finland. Domstolens avgörande ändrade en bestämmelse som lagstiftaren antagit med enhällighet. Enhällighetskravet har alltså inte skyddat de särskilda aspekterna av det finska bosättningsbaserade systemet för social trygghet. Det är möjligt att nödbromsmekanismen för beslut med kvalificerad majoritet i artikel 42 i Lissabonfördraget ger medlemsstaterna ett effektivare skydd mot sådan unionslagstiftning som negativt påverkar viktiga aspekter av

deras sociala trygghetssystem, för det nya beslutsförfarandet lägger ribban högt också för kommissionen att inleda sådana rättsliga processer.

Folkhälsa

Utskottet har i sina tidigare utlåtanden ansett att den utvidgade rättsliga grunden för bestämmelserna om folkhälsa i det konstitutionella fördraget varit positiv för Finland. Artikelns om folkhälsa (152, artikel 168 konsoliderade EUF) har tagits in i Lissabonfördraget i nästan samma form som den hade i det konstitutionella fördraget. Artikelns har kompletterats med en hänvisning till den mentala hälsan vid sidan av den fysiska. Dessutom lyfts det gränsöverskridande samarbetet fram.

Med det nya fördraget får unionen ökade befogenheter att besluta om läkemedel och medicintekniska produkter inom området folkhälsa. I detta nu bygger gemenskapslagstiftningen om dem enbart på artiklarna om den inre marknaden. I fortsättningen är det möjligt att harmonisera bestämmelserna utifrån aspekter både på den inre marknaden och på folkhälsan. Denna dubbla grund har förtydligast i en kort förklaring (nr 37).

Ny icke-harmoniserande lagstiftning kan dessutom införas om övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. På denna punkt skiljer sig Lissabonfördraget från det konstitutionella fördraget, där dessa åtgärder och läkemedel fanns inskrivna under den harmoniserande lagstiftningen. Vidare får man enligt fördraget besluta om icke-harmoniserande stimulansåtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan när det gäller tobak och missbruk av alkohol. Enligt det nu gällande fördraget får man lagstifta också om dem bara på inre marknadsgrunder.

Finlands centrala förhandlingsmål för hälso- och sjukvårdstjänster vid regeringskonferensen 2004 var en lösning som skulle klargöra relationen mellan den inre marknaden och hälso- och sjukvårdstjänster. I punkt 7 i den nya artikeln om folkhälsa fastställs det att unionen i sina åtgärder ska respektera medlemsstaternas ansvar

för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Medlemsstaternas ansvarsområden konstateras inbegripa hälso- och sjukvårdsförvaltning och fördelning av de resurser som tilldelas denna. I fördraget ströks en bestämmelse som skulle ha inskränkt artikeln till enbart folkhälsa. Nu är bestämmelsens räckvidd allmän och inbegriper hela unionens verksamhet.

Utskottet påpekar emellertid att också om hälso- och sjukvården traditionellt har ansetts höra till medlemsstaternas befogenheter, har unionens starka befogenheter på områdena konkurrens- och inre marknadsrätt återverkat på EG-domstolens rättspraxis och stegvis utvidgat gemenskapens befogenheter på hälso- och sjukvårdens område. Domstolen har motiverat sina beslut med den fria rörligheten för tjänster, varor och personer och ansett att också offentligt finansierade hälso- och sjukvårdstjänster hör till den inre marknaden. Utskottet ser positivt på utvidgningen av folkhälsoartikeln, men uttalar samtidigt sin oro över att hälso- och sjukvården fortsatt är lika oklar.

Handelspolitik och social- och hälsovård

Utskottet har i sina tidigare utlåtanden behandlat bestämmelserna om handelspolitik med tanke på den nationella hälso- och sjukvården.

Bestämmelserna om den gemensamma handelspolitiken i Lissabonfördraget (artiklarna 206 och 207 konsoliderade EUF) svarar innehållsligt mot bestämmelserna i det konstitutionella fördraget. På områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster samt tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård betyder fördraget att unionens befogenheter förvandlas från delad befogenhet för unionen och medlemsstaterna till exklusiv befogenhet för unionen.

Rådet fattar i regel beslut med kvalificerad majoritet inom handelspolitik. Däremot fattar det beslut med enhällighet inom områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om avtalen riskerar att allvarligt störa den nationella

organisationen av sådana tjänster och påverka negativt medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dem. Utifrån bestämmelsen fattas beslut alltså med enhällighet, om det finns risk för att unionens handelspolitik allvarligt kan störa välfärdstjänsternas grundläggande struktur. I Lissabonfördraget finns inga explicita bestämmelser om hur eventuella störningar ska definieras, men det bör i praktiken ske enligt unionens normala beslutsprocesser inom unionens institutionella ram. Om något avgörande i frågan inte kan nås, bör tolkningen hänskjutas till unionens domstol.

Trots säkerhetsklausulen i fördraget finns det enligt utskottets mening en viss risk för att välfärdspolitiken allt mer kan komma att underställas EU:s gemensamma inre marknads- och handelspolitik. Det är i sig positivt att inte bara säkerhetsklausulen utan också ett harmoniseringsförbud till skydd för medlemsstaternas nationella intressen har skrivits in i Lissabonfördraget: att unionen utövar sina handelspolitiska befogenheter får inte betyda att medlemsstaternas lagar och bestämmelser harmoniseras när det inte annars heller är möjligt enligt grundfördragen. De handelspolitiska befogenheterna inverkar inte heller på befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Bestämmelsen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse svarar mot formuleringarna i det konstitutionella fördraget. I artikel 16 (artikel 14 konsoliderade EUF) ingår en ny rättslig grund, som innebär att det kan föreskrivas om principer och villkor för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt ekonomiska och finansiella.

När det gäller tjänster av allmänt intresse som togs in i Lissabonfördraget vid regeringskonferensen 2007 vill man framhålla vikten av tjänster av allmänt intresse och enas om tolkningsbestämmelserna. I ett protokoll (nr 9) listas värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är gemensamma för unionen och som ska beaktas när de tillhandahålls, som nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster

av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt. Dessutom gäller det att beakta mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till. Vidare måste en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter beaktas i sammanhanget. Enligt protokollet ska bestämmelserna i fördragen inte på något sätt påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art.

Utskottet understryker principen att organisationen och finansieringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse faller inom den nationella befogenheten, trots att det nu har skapats en rättslig grund för en reglering av dem. I framtiden är det nödvändigt att tydliggöra reglerna för när det handlar om en tjänst av ekonomiskt intresse som EU:s bestämmelser om den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd ska tillämpas på. Ur Finlands synvinkel är det viktigt att man i definitionen beaktar de självstyrande kommunernas ansvar för tjänsterna och tredje sektorns roll i att producera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Den öppna samordningsmetoden

I sina utlåtanden har utskottet uttryckt vissa reservationer mot att kommissionen genom artikel III-213 i det konstitutionella fördraget fått rätt att ta initiativ för att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Motsvarande bestämmelse finns i Lissabonfördraget (artikel 140 FEG). Metoden har jämförts med den öppna samordningsmetoden.

I grundfördragen finns ingen generell klausul om den öppna samordningsmetoden, trots att det konvent som förberedde regeringskonferensen 2004 övervägde en sådan. Men motsvarande förfarande ingår i vissa bestämmelser om den rättsliga grunden (artikel 140 EUF om socialpolitik,

artikel 152 EUF om folkhälsa, artikel 157 EUF om industri och artikel 165 EUF om forskning). På de här områdena är det alltså fråga om åtgärder inom unionens befogenhet, inte i egentlig mening om den öppna samordningsmetod som tillämpats hittills. På övriga områden där den öppna samordningsmetoden tillämpas i EU kommer den fortsatt att vara ett oreglerat, flexibelt redskap för det politiska samarbetet mellan medlemsstaterna.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna

Lissabonfördraget förstärker de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna i unionen. Artikel 6 i fördraget hänvisar till stadgan om de grundläggande rättigheterna, innehåller en ny rättslig grund för unionens tillträde till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och innehåller en allmän bestämmelse om de grundläggande rättigheterna som allmänna unionsrättsliga principer. Utskottet beklagar att stadgan om de grundläggande rättigheterna med avvikelse från det konstitutionella fördraget inte tas in i sin helhet i grundfördragen. Men det är positivt att den får en rättslig ställning som kan jämföras med grundfördragen (artikel 6.1 EUF).

De sociala rättigheterna har skrivits in i stadgan så att deras innehåll bestäms utifrån nationell lagstiftning. Utskottet har redan tidigare noterat att de grundläggande rättigheterna i sin egenskap av ny tolkningsgrund kan komma att spela en viss roll också för tolkningen av inre marknadsfriheterna och en stor roll som grund för inskränkning av de grundläggande friheterna, som friheten att tillhandahålla tjänster. Stadgans starkhet ligger så vitt utskottet kan se i att den de facto tjänar till att stärka den sociala värdegrunden i Europa.

Utifrån det som sagts ovan konstaterar social- och hälsovårdsutskottet att regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen kan godkännas i de delar som hänför sig till utskottets ansvarsområde.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta vad som sagts ovan.

Helsingfors den 29 april 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd (delvis)
Marjaana Koskinen /sd

Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Pertti Salovaara /cent
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.