

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 11 november 1994
Utlåtande nr 21

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 4 oktober 1994 remitterade regeringens proposition nr 209 med förslag till lag om ändring av sjukförsäkringslagen till social- och hälsovårdsutskottet för beredning beslöt den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört yngre regeringssekreteraren Pekka Humalto vid social- och hälsovårdsministeriet, jämställdhetsombudsmannen Tuulikki Petäjaniemi, professorn Mikael Hidén, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris doktorn Liisa Nieminen, biträdande professorn Matti Pellonpää och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att sjukförsäkringslagen skall ändras. Begynnelsestidpunkten för utbetalning av sjukdagpenning skall fastställas utan att helgdagar räknas in i självrisktiden och moderskapspenningen skall i likhet med föräldrapenningen betalas till sitt minimibelopp för den tid modern har varit i arbete. Modern har rätt till föräldrapenning förutsatt att barnet inte har omhändertagits med stöd av barnskyddslagen. Vad gäller inverkan av de senaste sex månadernas inkomster på moderskaps- och föräldrapenningen föreslås en sådan ändring att den tid för vilken arbetsinkomsterna uppges i fråga om moderns förmåner upphör 180 dagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1995. Den föreslagna lagen avses träda i kraft i början av 1995. Ändringarna i moderskapspenningens belopp skall dock gälla havandeskap där den beräknade tidpunkten för nedkomsten är den 1 juli 1995 eller senare.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen försvagar den föreslagna lagen inte det lag-

stadgade grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Föreslagna 22 § 1 mom. i förhållande till 5 § regeringsformen och artikel 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

I föreslagna 22 § 1 mom. ingår bara i fråga om moderskapspenningen och moderns föräldrapenning en regel som anger enligt vilka arbetsinkomster förmånsbeloppen per dag räknas ut. Stadgandet är viktigt dels med tanke på bestämmelserna om likställdhet och förbud mot åtskillnad i artikel 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, dels med tanke på likställdhetsstadgandet i 5 § regeringsformen, eftersom det föreslagna stadgandet betyder att moderns och faderns förmåner bestäms på olika grunder.

Förslaget innebär en sådan särbehandling av modern och fadern i fråga om grunderna för dagpenningen att det står i strid med 5 § regeringsformen.

Den kommitté för mänskliga rättigheter som inrättats för tillsynen över konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter understryker att åtskillnad som bygger på skäliga och objektiva kriterier för särbehandling inte är diskriminering i strid med de mänskliga rättigheterna. Enligt en utredning som utskottet fått om kommitténs praxis hittills — avgörandena i fallet Broeks (172/1984) och Zwaan-de Vries (182/1984) i Nederländerna — är det uppenbart att föreslagna 22 § 1 mom. med beaktande av motiveringen till den inte uppfyller dessa krav utan står i strid med artikel 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Situationen kan rättas till på båda punkterna om det föreslagna stadgandet ändras så att det blir könsneutralt.

Det grundläggande utkomstskyddet

Sjukdagpenningens samt moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenningens minimidagpenning är viktiga grundskyddsformåner med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen (t.ex. GrUU 33/1992 rd).

Föreslagna 19 § 1 mom. betyder att det gällande undantaget från självriskregeln för sjukförsäkringsdagpenningen upphävs. Detta leder till att helgdagar inte längre under några som helst omständigheter kommer att jämställas med vardagar då självrisktiden räknas ut.

Utskottet ansåg i sitt utlåtande nr 33/1992 rd att en förlängning av självrisktiden för dagpenning med två vardagar, från sju till nio dagar, bör anses vara en sådan ringa justering av dagpenning villkoren som inte försvagar det grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen och att förslaget därför kunde behandlas utan att det lämnas vilande. Jämfört med det tidigare lagstiftningsavgörandet är det skäl att se den föreslagna ändringen som ett slags justering inom redan givna gränser. Det är fråga om en sådan ringa justering av dagpenning villkoren som inte leder till att lagförslaget kunde lämnas vilande.

Utskottet framhåller med anledning av föreslagna 21 § 2 mom. att om modern inte längre vårdar sitt barn föreligger inte heller längre den grund som möjligheten att få föräldrapenning bygger på. Förslaget saknar således betydelse med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen. — På grund av propositionens motivering uppmärksammar utskottet dock att det förmodligen kan vara möjligt för modern att vårda ett omhändertaget barn. Om detta är fallet bör villkoret beträffande omhändertagande i momentet kompletteras med att modern inte heller vårdar sitt barn.

Det är skäl att bedöma föreslagna 22 § 1 mom. med tanke på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet för den händelse att stadgandet med anledning av det ovan anförda möjligen görs könsneutralt men regeringens förslag till räkneregeln bibehålls. Om en sådan regel tillämpas kan det leda till att förmånen minskar jämfört med vad den är om gällande regel tillämpas. Konsekvenserna blir då betydande med tanke på det lagstad-

gade grundläggande utkomstskyddet, om beloppet av denna inkomstbundna förmån, grunddelen medräknad, på månadsnivå sjunker under beloppet av full folkpension eller om en förmån som från början ligger under denna nivå minskar (se GrUB 7/1992 rd om principen med inkomstbundna förmåner).

Den föreslagna ändringen i räkneregeln är generell sett av sådant slag att det otvivelaktigt kan leda till situationer där ändringen får ovan beskrivna konsekvenser. Av denna orsak kan lagförslaget lämnas vilande med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Möjligheten att lämna lagförslaget vilande kan dock elimineras genom stadganden som garanterar att de inkomstbundna förmånerna inte sjunker under beloppet av full folkpension eller att förmåner som redan ligger under denna nivå inte minskar ytterligare.

Moderns förvärvsarbete under tiden för utbetalning av moderskaps- och föräldrapenning leder enligt föreslagna 22 § 2 mom. till att förmånerna betalas ut till samma belopp som minimidagpenningen under de dagar modern arbetar. Utskottet menar att detta förslag med beaktande av vilken inverkan inkomsterna av förvärvsarbete har på utkomstskyddet inte är betydelsefullt med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget med anledning av 22 § 1 mom. bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen; vidare är det skäl att notera vad utskottet ovan framhåller om artikel 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och

att lagförslaget dock kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om utskottets första statsförfattningsrättsliga anmärkning i fråga om 22 § 1 mom. behörigen beaktas, och att lagförslaget då, om utskottets andra statsförfattningsrättsliga anmärkning inte behörigen beaktas, med hänsyn till stadgandena i 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan lämnas vilande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Koskinen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Helle.