

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2006 rd

### Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om föräldradagpenningar och ersättning för arbetsgivarkostnader

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 15 september 2006 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om föräldradagpenningar och ersättning för arbetsgivarkostnader (RP 112/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula, Justitiekanslersämbetet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- jämställdhetsombudsman Päivi Romanov
- professor Pentti Arajärvi
- professor Mikael Hidén
- professor Kevät Nousiainen
- professor Martin Scheinin.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i sjukförsäkringslagen i bestämmelserna om moderskaps- och föräldrapenningen, ersättning till arbetsgivaren för semesterkostnader, tidpunkten för att utnyttja rätten till pappamånad och adoptivföräldrars föräldrapenningsperiod.

Moderskapspenningen föreslås bli höjd för de 56 första vardagarna. Faderns föräldrapenning och faderskapspenning för pappamånaden föreslås bli höjda för de 50 första vardagarna. Större flexibilitet föreslås med tidpunkten för att utnyttja rätten till pappamånad och samtidigt ska adoptivföräldrars föräldrapenningsperiod för-

längas. Dessutom ska en försäkrad som inte är ett barns förälder ha rätt till föräldrapenning för ett barn som föds eller adopteras i ett registrerat partnerskap.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen kan förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Jämlikhet*

*Bedömningsgrunder.* Enligt 11 kap. 1 § 2 mom. 1 punkten i det första lagförslaget höjs moderskapspenningen för de 56 första vardagarna. Föräldrapenningen till fadern höjs med stöd av 2 punkten i samma moment för de 50 första vardagarna. Förslagen måste bedömas med hänsyn till bestämmelserna om jämlikhet och förbudet mot särbehandling i grundlagens 6 § och motsvarande bestämmelser i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna.

I 6 § i grundlagen sägs att alla är lika inför lagen. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar jämlikhetsbestämmelsen också lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla medborgare behandlas lika, om inte de förhållanden som inverkar på saken är likadana. Jämlikhetssynpunkter spelar en viss roll när medborgarna beviljas fördelar eller rättigheter genom lag. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst acceptabelt samhällligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd). Grundlagsutskottet brukar i sin praxis understryka att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 59/2002 rd, s. 2/II).

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras med ett förbud mot särbehandling i grundlagens 6 § 2 mom. Där föreskrivs att ingen får särbehandlas bl.a. på grund av kön. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna anses förbudet mot särbehandling inte förbjuda all slags åtskillnad mellan människor, även om det sker av en orsak som finns explicit angiven i den behöriga bestämmelsen. Men kraven är mycket höga för de grunder för

särbehandling som nämns explicit i bestämmelsen. Den hindrar inte i sig positiv särbehandling för att värna faktisk jämlikhet, dvs. åtgärder som förbättrar en viss grupps (t.ex. kvinnor, barn, minoriteter) villkor och förhållanden (RP 309/1993 rd).

Grundlagens 6 § 4 mom. innehåller ett konstitutionellt uppdrag att främja jämställdheten mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet. Bestämmelsen lyfter fram kravet på lika lön för kvinnor och män, som också är lagt fast i flera internationella konventioner som är bindande för Finland (se RP 309/1993 rd).

Artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter handlar om en omfattande och självständig mänsklig rättighet som innefattar likabehandling och förbud mot all åtskillnad. För efterlevnaden av MP-konventionen har det inrättats en kommitté för mänskliga rättigheter, som understryker att åtskillnaden är i linje med artikel 26, om det finns skäligena och objektiva kriterier för särbehandling (t.ex. GrUU 59/2001 rd, s. 2/II). Men kommittén har i praktiken ställt sig avvisande till sådan nationell lagstiftning som särbehandlar könen i fråga om sociala trygghetsförmåner (Broeks v. Nederländerna 172/1984, Zwaan-de Vries v. Nederländerna 182/1984 och Pauer v. Österrike 415/1990). I artikel 1 stycke 1 i det tolfte protokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna finns en bestämmelse om förbud mot all slags diskriminering. Förbudet svarar mot bestämmelserna i MP-konventionen och förbudet mot särbehandling i Finlands grundlag (GrUB 4/2004 rd, s. 2/I).

*Moderskapspenning.* Moderskapspenningen föreslås bli höjd från 70 till 90 procent av arbetsinkomsterna för de 56 första vardagarna. Samtidigt ska inkomstgränsen för den här perioden höjas.

Syftet med moderskapspenningen är att ge modern en chans att vara borta från arbetet och på så sätt trygga både sin egen och barnets hälsa

och hemmavården av barnet. Jämlikhetsbestämelsen hindrar inte att grunderna för dagpenningar som bestäms på olika grunder behandlas olika, och därmed är det inget problem med tanke på grundlagens 6 § att man höjer en förmån som beviljas enbart mödrar på hälsoskyddsgrunder.

*Dagpenning som betalas till fadern.* Enligt överenskommelse mellan barnets moder och fader har antingen barnets fader eller moder rätt till föräldrapenning omedelbart efter moderskapspenningsperioden. Faderns föräldrapenning och faderskapspenningen för pappamånaden föreslås bli höjda från 70 till 80 procent av arbetsinkomsten för sammanlagt högst de 50 första vardagarna. Samtidigt föreslås en högre inkomstgräns för perioden. Faderns föräldrapenning för den här tiden är 10 procentenheter högre än moderns föräldrapenning till den del den försäkrades årsarbetsinkomster inte överskrider 26 720 euro. För den överskjutande delen upp till 41 110 euro är faderns föräldrapenning 40 procentenheter högre än moderns. Vid högre årsarbetsinkomster än 41 110 euro är faderns föräldrapenning till denna del 7,5 procentenheter högre.

Följden är att föräldrapenningens storlek bestäms på mycket olika grunder beroende på om det är fadern eller modern som får föräldrapenning. Grundlagsutskottet ansåg redan före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att det stod i strid med jämlikhetsbestämelsen i den dåvarande regeringsformens 5 § att fadern och modern särbehandlades i fråga om hur dagpenningarna bestämdes. Dessutom ansåg utskottet att bestämmelsen stod i strid med artikel 26 i MP-konventionen. Därför krävde utskottet att bestämmelsen måste göras könsneutral (GrUU 21/1994 rd, se också GrUU 13/1995 rd och GrUU 30/2005 rd). I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kompletterades jämlikhetsbestämelsen med ett särskilt diskrimineringsförbud. Den föreslagna bestämmelsen som innebär könsdiskriminering vid bestämning av storleken på en social trygghetsförmån är givetvis ett problem med tanke på 6 § i

grundlagen. Det väsentliga är om diskrimineringen kan motiveras på ett sätt som är acceptabelt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (se RP 309/1993 rd).

Lagstiftningen vill uppmuntra pappor att utnyttja sin rätt till föräldraledighet. Syftet är att gynna relationen mellan pappan och barnet och en mer jämlik fördelning av vård- och uppfostringsarbetet i familjen. Detta har samband med 19 § 3 mom. i grundlagen om det allmännas skyldighet att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Målet är dessutom att mäns och kvinnors arbetsgivare ska kunna dela arbetsgivarkostnaderna jämnare. Det skulle indirekt bidra till jämställdhet mellan könen i arbetslivet på det sätt som 6 § 4 mom. i grundlagen kräver. Förslaget har därmed rent generellt acceptabla syften med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Lagstiftning som bygger på åtskillnad mellan könen måste bedömas också med hänsyn till om den föreslagna metoden är acceptabel och om bestämmelserna står i rätt proportion till det eftersträvade målet (se GrUU 10/2003 rd). Faderns faktiska föräldrapenning är redan nu i snitt högre än moderns. Förslaget ökar skillnaden ytterligare. I det nuvarande läget kan papporna inte anses vara en sådan grupp i behov av ekonomisk särbehandling som bör gynnas genom det slag av positiva särbehandlingsåtgärder som förbudet mot särbehandling i grundlagen i och för sig tillåter. Förslaget är också ett problem med tanke på likalöneprincipen i grundlagens 6 § 4 mom. Bestämmelsen förefaller snarast att förstärka lönediskriminering mellan könen och gå stick i stäv med jämlikhetssyftena i grundlagens 6 §. Vad gäller proportionalitetsaspekterna är det enligt utskottets mening klart att det också finns icke-könsdiskriminerande vägar för att nå syften som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Av de här orsakerna och med hänsyn till utskottets tidigare praxis står det inte i samklang med jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 § att föräldrapenningens storlek bestäms på ett könsdiskriminerande

sätt. Villkoret för vanlig lagstiftningsordning är således att bestämmelsen i 11 kap. 1 § 2 mom. 2 punkten i det första lagförslaget justeras så att faderns och moderns föräldrapenning bestäms på lika grunder.

Lagstiftningen i propositionen är känslig för tillsynsbedömningar utifrån konventionerna för mänskliga rättigheter. Om det första lagförslaget justeras på föreslaget vis undanröjs också förbehållen mot bestämmelserna med tanke på artikel 26 i MP-konventionen och det tolfte protokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen hindrar inte bara att faderskapspenningen för pappamånaden höjs mer än föräldrapenningen. Faderskapspenningen för pappamånaden har ett mycket nära legislativt samband med föräldra-

penningen och därför anser utskottet att det lämpligen bör lagstiftas samordnat om grunderna för båda dagpenningarna.

Utskottet påpekar dessutom att den föreslagna åtskillnaden diskriminerar mellan olika familjeformer. Med tanke på jämlikhetsprincipen är det viktigt att grunderna för föräldrapenningen inte omotiverat är olika för olika familjeformer.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet föreslår

*att lagförslagen ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning, lagförslag 1 dock bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 11 kap. 1 § 2 mom. 2 punkt beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 10 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd  
medl. Heidi Hautala /gröna  
Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Johannes Koskinen /sd  
Outi Ojala /vänst  
Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Astrid Thors /sv  
Jan Vapaavuori /saml  
ers. Anne Holmlund /saml  
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.