

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 15/1995 rd

Regeringens proposition 124/1995 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 10 oktober 1995 remitterade regeringens proposition 124/1995 rd med förslag till lagstiftning om revidering av systemet med sjukdagpenning samt rehabilitering till social- och hälsovårdsutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, äldre regeringssekreteraren Anja Kairisalo och yngre regeringssekreteraren Pekka Humalto vid social- och hälsovårdsministeriet, överdirektören Johnny Åkerholm vid finansministeriet, jämställdhetsombudsmannen Pirkko Mäkinen, juristen Erkki Kemppainen vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes), avdelningschefen Kaarina Ronkainen, rehabiliteringschefen Jouko Waal, planeringschefen Olli Valpola, juristen Elise Kivimäki och juristen Pirkko Rinne vid Folkpensionsanstalten, vicehäradsövdingen, handikappombudet Sirkka-Liisa Luoma vid Invalidförbundet, utvecklingschefen Rolf Eriksson och konsultative juristen Antero Jaakkola vid Finlands Kommunförbund, juristen Anna Lundén vid Företagarnas Centralförbund i Finland, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, överdirektören K. J. Lång, juris doktorn Liisa Nieminen, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför värdsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en sådan ändring av sjukförsäkringslagen att dagpenningen enligt sjukförsäkringen bara skall ersätta inkomstbortfall. Minimibeloppet för dagpenning skall slopas, eftersom dagpenningen i normala fall räknas ut

utifrån den arbetsinkomst som konstateras vid beskattningen. Villkor för dagpenning är att en persons årsinkomst uppgår till 5 000 mark. Det faktum att minimidagpenningen slopas skall inte inverka på moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningen, som skall svara mot minst basdelen av stödet för hemvård av barn enligt den ändring av basdelen som skall träda i kraft i början av 1996.

Arbetslösa skall i vissa fall ha kvar rätten till sjukdagpenning eller rehabiliteringspenning enligt nivån för utkomstskyddet för arbetslösa. Studiestöd eller vuxenstudiepenning enligt lagen om studiestöd kommer att utgöra ett hinder för rätten till dagpenning enligt sjukförsäkringen. En värnpliktig eller en civiltjänstgörare kommer inte ha rätt till dagpenning under tjänstgöringstiden.

De inkomstgränser och procentandelar som ingår i schemat för uträkning av dagpenningen föreslås bli ändrade.

På samma grunder föreslås ändringar också i de faktorer som bestämmer rehabiliteringsdagpenningen. Det som stadgas om rehabiliteringspenningens minimibelopp skall upphävas. Rehabiliteringspenningen till en handikappad, som går på yrkesinriktad utbildning, skall bestämmas enligt studiepenningens nivå. Den rehabiliteringspenning som betalas under väntetiden mellan ett rehabiliteringsbeslut och själva rehabiliteringen och för tiden mellan två rehabiliteringsperioder skall sänkas med 20 procent. Vad gäller yrkesinriktad rehabilitering föreslås möjligheten att få räntefritt lån som näringsstöd bli slopad. För ersättning för resekostnader på grund av rehabilitering skall samma självriskandelar införas som för resekostnader enligt sjukförsäkringslagen.

I de dagpenningsbaserade förmåner som räknas ut utifrån den berördes lön skall för 1996 vidare beaktas att arbetstagares arbetspensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift drar ner förtjänstnivån med 4,5 procent.

De föreslagna lagarna har samband med budgetpropositionen för 1996 och avses träda i kraft i början av året.

I motiveringen till lagstiftningsordningen framhåller regeringen att sjukförsäkringen och rehabiliteringspenningen i den föreslagna formen garanterar den försäkrade ett utkomstskydd vid sjukdom, barnafödsel och under rehabilitering. Vidare hänvisas till att den sociala tryggheten i Finland i sista hand garanterar ett utkomstskydd genom utkomststöd enligt socialvårdslagen. Vad gäller de föreslagna begränsningarna i den rehabilitering som folkpensionsanstalten är skyldig att ordna hänvisas till att kommunerna enligt folkhälsolagen har det primära ansvaret för att ordna sjukvård för kommuninvånarna, däribland medicinsk rehabilitering. Regeringen menar i sin proposition att förslagen inte urholkar den garanti för tryggad grundläggande utkomst som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen. Eftersom där i alla fall föreslås ändringar i det som stadgas om fastställande av dag- och rehabiliteringspenning för studerande och beväringar samt dem som inte har förvärvsinkomster anser regeringen att ett utlåtande om propositionen bör begäras av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

Tryggad grundläggande utkomst vid sjukdom

Propositionens statsförfattningsrättsliga betydelse bygger på nya 15 a § 2 mom. i regeringsformen. Där heter det: "Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare."

Genom den föreslagna ändringen av sjukdagpenningssystemet blir sjukdagpenningen uteslutande en förmån som ersätter inkomstbortfall. Ändringen skall gå till så att minimidagpenningen slopas och att det som villkor för dagpenning ställs att en person har haft arbetsinkomster på minst 5 000 mark per år. Detta betyder att en del av dem som nu har rätt till dagpenning går miste om denna rätt och får en dagpenning som ligger klart under den nuvarande minimidagpenningen.

I regeringens proposition (RP 309/1993 rd, s. 74/I) som ledde till en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna kopplades lagstiftarens skyldighet att trygga en grundläggande utkomst ihop med de situationer enligt lydelsen i 15 a § 2 mom. "där individen saknar möjlighet att själv skaffa utkomst". Enligt grundlagsutskottet

(GrUB 25/1994 rd, s. 10/II—11/I) förpliktar stadgandet lagstiftaren "att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna". Utskottet påpekade att "tryggheten är förknippad med vissa sociala risk-situationer som räknas upp i stadgandet och de stödvillkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer".

Syftet med 15 a § 2 mom. regeringsformen är att trygga de individers villkor för vilka sjukdom utgör ett hinder att skaffa sig en normal utkomst. Det kan nämnas att det i sjukförsäkringslagen redan från början (14 §) avsågs att dagpenningen är en ersättning för en försäkrad som är oförmögen att utföra sitt sedvanliga eller därmed nära jämförbart arbete och att villkoret för rätt till dagpenning där stadgades vara (15,1 §) att en försäkrad inte av egen förskyllan varit utan eget eller annans arbete.

Enligt utskottets uppfattning möjliggör 15 a § 2 mom. regeringsformen i princip den grundläggande modell som omfattas i den föreliggande propositionen, nämligen att villkoren för sjukdagpenning i högre grad än för närvarande kopplas ihop med inkomstbortfall. Sjukdom hindrar framför allt dem som i normala fall får sin utkomst genom sina arbetsinkomster från att skaffa sig en utkomst. En tryggad grundläggande utkomst vid sjukdom består dock inte enbart av sjukdagpenning, utan där ingår också ersättningar för sjukdomskostnader och hälsovårdstjänster.

I enlighet med tillkomsthändlingarna till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/I) innebär tryggad grundläggande utkomst enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom. De sociala trygghetssystem som garanterar en grundläggande utkomst skall enligt lagstiftarens avsikt göras så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper som stannar utanför. Systemen behöver dock inte utsträckas till dem som omfattas av lagstadgade trygghetssystem och som med hänsyn till sin egen situation, t.ex. sina familjeförhållanden, i övrigt som helhet bedömt har möjligheter att få en utkomst, även om deras normala utkomstmöjligheter till exempel på grund av sjukdom försvagats. Behovsprövning utifrån faktorer av detta slag är således tillåten enligt grundlagen.

I de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. regeringsformen kan garantierna för individens

grundläggande utkomst inte utgöras av den trygghet som det i sista hand stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att hänvisa en person till sådan sistahandstrygghet som avses i 1 mom., om han enligt statsförfattningen på ovan konstaterat sätt har rätt till lagstadgad trygghad grundläggande utkomst enligt 2 mom. i de situationer som nämns i momentet. Å andra sidan kräver grundlagen inte att den som enbart är hänvisad till trygghet enligt 1 mom. på grund av sjukdom borde omfattas av det system som avses i 2 mom.

Bedömningen av lagstiftningsordningen beror således i väsentlig grad på om propositionen ger upphov till nämnda marginalgrupper med avseende på 15 a § 2 mom. regeringsformen. Propositionen betyder att situationen förändras för studerande, beväringar och dem som saknar inkomster eller som har låga inkomster.

Enligt 15 § 5 mom. sjukförsäkringslagen har den försäkrade inte rätt till dagpenning för den tid han får studiepenning eller vuxenstudiepenning enligt lagen om studiestöd. Nuvarande praxis är att utbetalningen av studiestöd avbryts när en studerande varit frånvarande i minst två månader. Den föreslagna regeln om en minimiinkomst leder till att en studerande efter denna tid går miste inte bara om sitt studiestöd utan också om sjukdagpenning, om han inte har arbetsinkomster eller om de ligger under 5 000 mark. Utskottet menar att denna påföljd leder till att det uppstår marginalgrupper och att den därför står i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Enligt gällande 20 § sjukförsäkringslagen betalas minimidagpenning till beväringar och vissa andra bara för den arbetsoförmögenhetstid under vilken de har permission. På grund av att paragrafen upphävs och till följd av föreslagna 24 § 5 mom. försvinner denna dagpenning. Förslaget innebär att en beväring under den tid han inte är i tjänst och sålunda står utanför det system som garanterar hans utkomst under tjänstgöringstiden inte heller omfattas av det trygghetssystem som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen. Utskottet anser att det då uppkommer en grundlagsstridig marginalgrupp.

Den föreslagna minimiinkomstgränsen i 16 § 1 mom. sjukförsäkringslagen leder till att dagpenning inte betalas till dem som har lägre arbetsinkomster än 5 000 mark per år. Av det faktum att en person inte har inkomster kan i sig inte följa att han skulle ställas utanför den grundläggande rättighet som 15 a § 2 mom. re-

geringsformen garanterar. Utgående från allmän livserfarenhet kan dock en sådan slutsats dras att denna grupp av människor omfattar personer vars normala utkomst vanligen ordnas på något annat sätt än genom förvärvsarbete. Analogt kan en kortvarig sjukdom inte betyda att de i statsförfattningsrättsligt hänseende vore förhindrade att skaffa sig en utkomst, och då blir bortfallet av dagpenning inget problem med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Läget kan dock vara ett helt annat om sjukdomen fortsätter. Utskottet menar att situationen för långvarigt sjuka, som inte har förvärvsinkomster eller som har låga inkomster, då kan jämföras med situationen för ovan nämnda marginalgrupper. Vid fortsatt sjukdom kan dessa människors utkomst, beroende på deras livssituation och förmögenhet, försämrats på olika sätt. Enligt utskottets åsikt bör lagen garantera dagpenning vid fortsatt sjukdom för de försäkrade som inte har förvärvsinkomster eller som har låga inkomster, om de med beaktande av de försäkrades samtliga egna inkomster, dvs. även andra inkomster än arbetsinkomster och makens inkomster, samt deras egen och makarnas förmögenhet är i behov av dagpenning. De bör omfattas av förmånssystemet inom en skälig tid efter insjuknandet för att reformen till dessa delar skall kunna genomföras genom en vanlig lag.

Om arbetsinkomsterna beaktas enligt tillgängliga beskattningsuppgifter kan det med hänsyn till avsikten med 15 a 2 mom. regeringsformen helt oriktigt verka som om vissa grupper inte hade några inkomster alls. Propositionen ger ingen lösning vare sig för egenföretagare eller dem som annars sysselsätter sig själva. Till exempel en privat affärsföretagare eller yrkesutövare kan inte vid beskattningen inverka på sina egna förvärvsinkomster. Vidare kan inkomsterna av ett företag av detta slag av skattetekniska orsaker vara lika med noll eller uppvisa förlust på grund av någon större investering. Om en egenföretagares sjukdom leder till inkomstbortfall är det fiskala begreppet arbetsinkomst inte nödvändigtvis lämpligt. Om företagaren i det fallet inte får dagpenning står situationen i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen. Samma anmärkning kan göras beträffande alla dem som sysselsätter sig själva. — Vidare påpekar utskottet med anledning av slutstadgandet i 16 § 1 mom. att om en person inte har avgett skattedeklaration får det inte vara avgörande för om han får grundläggande utkomstskydd eller inte.

Det andra lagförslaget

Den lagstiftningsåtgärd regeringen föreslår bereder inga problem i statsförfattningsrättsligt hänseende med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen. Grundlagsutskottet har tidigare behandlat frågan utifrån den lagstiftning som fanns före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 10/1994 rd).

Det tredje lagförslaget

Regeringen föreslår en sådan ändring av 39 § 3 mom. folkpensionslagen att den som inte har rätt till sjukdagpenning får rätt till invaliditetspension först när den längsta tiden för utbetalning av dagpenning enligt sjukförsäkringslagen har upphört. Den föreslagna ändringen gäller bland annat dem som av egen förskyllan har varit utan eget eller annans arbete.

Nya 15 a § 2 mom. regeringsformen gäller tryggt grundläggande utkomst även vid arbetsförmåga, som det kan vara fråga om i de situationer som ovan nämnda reglering avser. Enligt utskottets uppfattning innebär den föreslagna ändringen till denna del att väntetiden i strid med grundlagen kopplas ihop med uppkomsten av rätt till invaliditetspension.

En person utan inkomster eller med låga inkomster, som i sig har rätt till sjukdagpenning, får rätt till invaliditetspension sedan den längsta tiden för utbetalning av dagpenning upphört. Regeln om minimiinkomst för sjukdagpenning leder dock till att dagpenningen under denna väntetid vore lika med noll. Utskottets anmärkning ovan beträffande situationen för denna grupp vid fortsatt sjukdom skulle dock betyda en förändring härvidlag.

Rehabiliteringspenning

I rehabiliteringspenningen föreslås en likadan ändring som i sjukdagpenningen såsom en kompenserande förmån vid inkomstbortfall. Samma bestämningsgrunder föreslås bli tillämpade på rehabiliteringspenning som på sjukdagpenning.

En översyn av rehabiliteringssystemet skall likaså bedömas utifrån 15 a § 2 mom. regeringsformen. Grundlagsutskottet hänvisar till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande (ShUU 5/1994 rd) i anknytning till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och menar att en rehabiliteringsklient bör anses vara omfattad av det

grundläggande utkomstskyddet när rehabiliteringen syftar till tillfrisknande eller upprätthållande, uppnående eller förbättrande av arbetsförmågan. Med hänsyn till dessa mål för rehabiliteringen anser grundlagsutskottet att situationen för en rehabiliteringsklient med hänsyn till 15 a § 2 mom. regeringsformen snarare bör betraktas som sjukdom än som arbetsförmåga. Social- och hälsovårdsutskottet nämnde det sistnämnda fallet i sitt utlåtande. Grundlagsutskottet menar således att den föreslagna ändringen av lagen om rehabiliteringspenning i tillämpliga delar berörs av de anmärkningar som utskottet ovan i detta utlåtande framställt om förslaget till revidering av sjukdagpenningssystemet.

Det femte lagförslaget

Det femte lagförslaget gäller rehabilitering som ordnas av folkpensionsanstalten. Enligt föreslagna 3 § 3 mom. skall den rehabilitering som avses i paragrafen ordnas så att den öppna terapin och anstaltsvårdsperioderna för den rehabiliterade inte överstiger de maximimängder som stadgas genom förordning.

Med hänsyn till statsförfattningen har förslaget samband med 15 a § 3 mom. regeringsformen. I momentet sägs att det allmänna, enligt vad som närmare stadgas genom lag, skall tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Kravet på att det skall stadgas genom lag om detta harmonierar inte med att den myndighet som utfärdar förordningen på förslaget vis får helt öppen fullmakt att stadga om maximimängderna. Detta bemyndigande måste preciseras. I regleringen bör beaktas att det enligt folkhälsolagen hör till kommunen att sörja för medicinsk rehabilitering, till den del det inte hör till folkpensionsanstalten.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att det första samt tredje, fjärde och femte lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen, men att de kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar vederbörligen beaktas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen, medlemmarna Helle, Jansson, Jäätteenmäki, Korkea-aoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J.

Leppänen, Nikula, Puhjo, Rantanen och Veteläinen samt suppleanterna Juurola och Kuosmanen.

Avvikande åsikt

Utskottet har på många punkter befattat sig med problemen i regeringens proposition med tanke på 15 a § regeringsformen. Vi omfattar flera av dem, men anser ändå att utlåtandet om en revidering av sjukdagpenningssystemet är bristfälligt i många avseenden. En av de viktigaste värderingar som reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tog fasta på var att bibehålla universalprincipen i den sociala tryggheten. Vi anser att grundlagsutskottet i sitt utlåtande hade haft möjlighet att förtydliga många tolkningsproblem i anknytning till de nya stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter.

Varmansrätt till tryggad grundläggande utkomst

Vi anser att var och en bör garanteras rätt till tryggad grundläggande utkomst såsom sägs i 15 a § 2 mom. regeringsformen. Tryggheten vid sjukdom bör vara heltäckande för att de ekonomiska nackdelarna av en sådan social risksituation för människor i olika livssituationer skall kunna reduceras. Enbart försöken att skilja åt vem som har rätt till sjukdagpenningen med hjälp av begreppen "utkomst" eller "arbetsinkomst" kan ifrågasättas med hänsyn till nämnda stadgande i grundlagen. Ett grundläggande utkomstskydd bör garanteras "var och en" bland annat vid sjukdom. Stadgandet i 15 a § 2 mom. uttrycker universalprincipen i den sociala tryggheten och är därmed en viktig värderingsgrund i det nya regelverket om grundläggande fri- och rättigheter.

En majoritet i utskottet grundar sig på hänvisningen till begreppet "utkomst" i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och därav dragit den slutsatsen att det vore acceptabelt att binda rätten vid sjukdagpenning, om en person har haft arbetsinkomster som kunnat konstateras vid beskattningen. När utskottet hörde sakkunniga framgick det att lagförslaget

leder till uppkomsten av marginalgrupper. Utskottet anser därför att det i fråga om vissa grupper är skäl att avvika från kravet på arbetsinkomster. Samtidigt blundar utskottet för det faktum att det i vårt samhälle finns en lång rad andra grupper som inte har några vid beskattningen konstaterade arbetsinkomster att tala om, men som ändå har en "utkomst", som kan sättas på spel vid sjukdom. Om en person som hör till någon av dessa grupper insjuknar betyder det synnerligen ofta faktiska utkomstproblem för honom själv eller hans familj. I själva verket medger även utskottsmajoriteten att dess utgångspunkter är ohållbara, då den slutligen hänvisar till "alla som sysselsätter sig själva" utan att specificera på vilket sätt den föreslagna ändringen av sjukförsäkringslagen borde rättas till för att den skall vara förenlig med grundlagen.

Särskilt tvivelaktigt finner vi det uttalande som en majoritet i utskottet omfattat att det utifrån "allmän livserfarenhet" kan sägas om dem som vid beskattningen konstaterats ha inkomster under 5 000 mark att en kortvarig sjukdom i deras fall inte skulle innebära ett hinder för att skaffa sig utkomst. Till gruppen kan hänföras bland annat undersysselsatta och säsongarbetare, vars utkomst även annars kan bero till exempel av arbete i ett hushåll eller ett företag. Beroende på när de insjuknar kan sjukdomen innebära ett avbrott i deras förvärvsarbete eller i någon annan verksamhet och i bägge fallen utgöra ett hinder för dem att skaffa sig utkomst.

Delegering av lagstiftningsmakt

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en "genom lag" garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad. Enligt paragrafens lydelse och de allmänna principerna för de grundläggande fri- och rättigheterna är det förbjudet att flytta regleringen av en omständig-

het, som väsentligt inverkar på en grundläggande fri- och rättighet, från lagnivå lägre ner i normhierarkin. Enligt regeringens proposition och utskottsmajoritetens bedömningar bestäms rätten till tryggad grundläggande utkomst till stor del av att ett av villkoren för sjukdagpenning är att den berördes arbetsinkomster vid beskattningen konstateras vara minst 5 000 mark. Vidare bestämmer de inkomster som kan konstateras vid beskattningen hur stora förmåner de till sjukdagpenning berättigade får.

Begreppet "arbetsinkomster" ingår över huvud taget inte i gällande skattelagstiftning utan slås fast i sjukförsäkringsförordningen (8 §, se även 16 § 2 mom. sjukförsäkringslagen). Enligt propositionen skall rätten till tryggad grundläggande utkomst vid sjukdom till centrala delar bestämmas genom sjukförsäkringsförordningen och eventuella ändringar i den. Enligt vår åsikt är detta problematiskt med tanke på lagstiftningsmakten vad gäller fullgörande av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den reglering som redan tidigare ingått i sjukförsäkringslagen har förändrats i statsförfattningsrättsligt hänseende i och med att rätten till tryggad grundläggande utkomst vid sjukdom har blivit en grundläggande rättighet. Vidare kommer propositionen att tillmäta begreppet arbetsinkomst, som regleras genom förordning, ännu större betydelse när minimidagpenningen dras in.

Förmånernas nivå

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin "grundläggande utkomst tryggad", vilket enligt förarbetena avser större förmåner än begreppet "oundgänglig utkomst" i samma paragrafs 1 mom. I sitt färskta utlåtande om revideringen av folkpensionssystemet (GrUU 12/1995 rd) anser grundlagsutskottet att vissa ändringar i folkpensionen inte står i strid med 15 a § 2 mom., eftersom nivån på pensionsskyddet även efter ändringarna motsvarar detta stadgande i grundlagen. I det sammanhanget var det inte nödvändigt för utskottet att noga avväga sin ställning till vad som kan anses vara en acceptabel miniminivå på tryggt grundläggande utkomstskydd, eftersom pensionslagstiftningen alltså garanterar alla en minimipension enligt s.k. full folkpension, som är omkring 2 500 mark i månaden.

I anknytning till sjukförsäkringslagen borde frågan ha tagits upp och bedömts som ett problem som gäller tolkningen av grundlagen. Utom

att propositionen helt fråntar vissa människogrupper minimidagpenningen sänker den också klart förmånernas miniminivå. Den lägsta moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenningen sänks till 60 mark per dag, dvs. till 1 500 mark per månad. Sjukdagpenningen slopas helt för dem som haft årliga arbetsinkomster under 5 000 mark, och även om denna gräns överskrids sjunker de lägsta sjukdagpenningarna dramatiskt — som lägst kommer de att vara 11,65 mark (300 mark per månad) och även med en årlig arbetsinkomst på 30 000 mark kommer de att ligga under den nuvarande minimidagpenningsnivån.

Vi anser att de föreslagna minimiförmånerna står på en så låg nivå att åtgärden betyder en väsentlig förändring i den gällande situationen och därmed i sig är en orsak att betrakta propositionen som oförenlig med 15 a § 2 mom. regeringsformen, eftersom den inte tryggar en grundläggande utkomst vid sjukdom.

De ersättningar som betalas med stöd av sjukförsäkringslagen för kostnaderna för nödvändig sjukvård har sänkts i flera sammanhang. Vidare har skatteavdragsrätten för sjukdomskostnaderna slopats vid inkomstbeskattningen. Följden av dessa ändringar och kostnaderna för sjukvård är att sjukdagpenningen de facto behövs också för att täcka kostnaderna för sjukdom. Detta är en av orsakerna till att vi anser att en ändring av sjukdagpenningen så att den bara ersätter inkomstbortfall står i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen.

De grundläggande fri- och rättigheternas individuella karaktär kontra behovsprövning

En majoritet i utskottet hänvisar till möjligheten att stadga att rätten till sjukdagpenning delvis skall bero inte bara av en persons egna inkomster och förmögenhet utan också av makens inkomster och förmögenhet. Majoriteten anser att de som inte har förvärvsinkomster eller som har låga inkomster vid fortsatt sjukdom bör garanteras rätt till sjukdagpenning "inom en skälig tid". Vi välkomnar i sig denna uppluckring av modellen med inkomstrelaterad sjukdagpenning men finner majoritetens ståndpunkt både vag och principiellt problematisk. I utlåtandet tar majoriteten ställning varken till hur lång en "skälig tid" är, den aktuella grundläggande trygghetsförmånens nivå eller den föreslagna modellen för behovsprövning. Alla dessa faktorer spelar en väsentlig roll för bedömningen av regleringens förenlighet med grundlagen.

Vidare menar vi att majoritetens hållning är principiellt betänklig. Även de sociala grundläggande rättigheterna är individuella till sin natur. Det kan inte tänkas att behovsprövning tillämpas bara på låginkomsttagare och dem som inte har inkomster. Det skulle stå i strid med 5 § 1 mom. regeringsformen, där det heter att "alla är lika inför lagen" och 2 mom., som säger att "ingen utan godtagbart skäl får ges en annan ställning på grund av ... hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person". Att bestämma en förmån som uppfyller en grundläggande rättighet, utifrån en persons inkomster och förmögenhet är därför en reglering vars acceptabilitet utskottet seriöst borde ha övervägt med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen innan det tog in sitt vaga uttalande om den i sitt utlåtande.

Helsingfors den 14 november 1995

Anneli Jäätteenmäki
Johannes Leppänen

Vi anser att våra synpunkter borde ha tagits in i grundlagsutskottets utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Med stöd av det ovan sagda anför vi vördsamt

att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att det första samt tredje, fjärde och femte lagförslaget bör behandlas enligt 67 § riksdagsordningen, men att de kan behandlas som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om de statsförfattningsrättsliga anmärkningar som utskottet gjort och som anføres i denna avvikande åsikt vederbörligen beaktas.

Juha Korkeaoja
Maija-Liisa Veteläinen

