Utlåtande GrUU 57/2016 rd─ RP 226/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om pensionsstöd och lag om ändring av 63 b § i inkomstskattelagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om pensionsstöd och lag om ändring av 63 b § i inkomstskattelagen (RP 226/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Pasi Pajula, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Inka Hassinen, social- och hälsovårdsministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Toomas Kotkas.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- biträdande professor, docent Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om pensionsstöd. Propostionen innehåller också ett förslag om ändring av inkomstskattelagen.

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2017.

Propositionen innehåller motivering till lagstiftningsordning. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanling lagstiftningordning. Regeringen anser det dock önskvärt att ett utlåtande inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås att sådana personer födda före den 1 september 1956 som medan de har varit arbetslösa har fått lida särskilt mycket av den recession och instabilitet på arbetsmarknaden som är en följd av den finanskrisen ska få möjlighet att få pensionsstöd i stället för arbetsmarknadsstöd. Den arbetslösa behåller rätten att ansöka om alla former av lagstadgad social trygghet. Genom förslaget sänks inte de socialskyddsförmåner som betalas ut för någon. Rätten till social trygghet för andra än dem som omfattas av pensionsstödet är oförändrad och man fortsätter att sträva efter att förbättra situationen för de andra långtidsarbetslösa i första hand genom arbetskraftspolitiska åtgärder och systemet med utkomstskydd för arbetslösa. Lagen om pensionsstöd till vissa långtidsarbetslösa (39/2005), som på många ställen i sak motsvarar den nu föreslagna lagen, stiftades utan grundlagsutskottets medverkan.

Rätt till pensionsstöd har enligt 2 § i lagförslag 1 bara den som är född före den 1 september 1956. Lagförslaget innebär att rätten till en tryggad grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen för personer som är födda före och efter den 1 september 1956 skulle bestämmas enligt olika kriterier. Bestämmelserna måste därför i synnerhet bedömas mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, se även GrUU 31/2014 rd).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, se även GrUU 31/2014 rd).

Bestämmelsen utgör i sig inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att garantera faktisk jämlikhet, dvs. åtgärder som förbättrar villkoren och förhållandena för en viss grupp, exempelvis barn och minoriteter (se RP 309/1993 rd, s. 48, GrUU 4/2016 rd). Propositionen handlar dock om att lagstifta om en exakt åldersgräns, vilket grundlagsutskottet har ansett vara en känslig fråga om grundläggande fri- och rättigheter med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 44/2010 rd).

Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling i 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd). Grundlagsutskottet har sammanfattat att en godtagbar särbehandling på grund av åldersgräns är acceptabel genom att man för det första väger in den normativa aspekten, framför allt de grundläggande fri- och rättigheterna, för det andra de fakta som den föreslagna särbehandlingen motiveras med och för det tredje vilka möjligheter det de facto finns att uppnå lagstiftningens syfte med särbehandlingen (GrUU 44/2010 rd).

I propositionsmotiven till lagstiftningsordning hänvisas till att man genom förslaget strävar efter att med hjälp av positiv särbehandling garantera en tillräcklig utkomst för sådana äldre personer som utan egna möjligheter att påverka situationen har blivit långtidsarbetslösa särskilt på grund av det försvagade ekonomiska läget. När det gäller dessa personer är bedömningen också att eventuella sysselsättningsåtgärder skulle räcka så länge att personerna i fråga hinner uppnå åldern för ålderspension. När det gäller bedömningen av arbetslöshetens längd och längden på granskningsperioden för arbetslösheten har man enligt propositionen som grunder för avgränsningen beaktat tidpunkten för när nedgången i världsekonomin började och den utveckling i fråga om långtidsarbetslöshet som började vid samma tidpunkt. Utöver dessa orsaker hänvisas på ett annat ställe i motiveringen som grund för pensionsstöd till behovet att dämpa det ökande behovet av resurser inom arbetskraftsförvaltningen.

Grundlagsutskottet anser att behovet att dämpa det ökande behovet av resurser inom arbetskraftsförvaltningen kan jämställas med motiven för strävan att minska det administrativa arbetet, som tidigare har varit föremål för utskottets bedömning. Enligt utskottets praxis är en sådan strävan att minska det administrativa arbetet i sig begriplig, men den kan inte vara ett godtagbart skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för att ange en åldersgräns, anser utskottet (GrUU 44/2010 rd). Enligt utskottets praxis kan dock t.ex. förbättring av långtidsarbetslösas situation på arbetsmarknaden vara ett godtagbart skäl för särbehandling av långtidsarbetslösa (GrUU 40/2016 rd). Utskottet har också hänvisat till att det är betydligt svårare att sysselsätta personer över 60 år än andra åldersgrupper, och därför finns det enligt utskottet klart godtagbara skäl för att tillåta en långvarig lönesubvention i fråga om dem (GrUU 38/2014 rd). Utskottet anser att godtagbara skäl för en positiv särbehandling enligt 6 § i grundlagen framgår av motiven till lagstiftningsordning.

Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingarna inte får vara godtyckliga eller att skillnaderna inte får bli oskäliga (se exempelvis GrUB 11/2009 rd, GrUU 60/2002 rd, GrUU 18/2006 rd). Utskottet anser att det aktuella lagförslaget i fråga om förutsättningarna för förmånen innehåller en reglering som uppfyller kra-

ven på noggrann avgränsning och exakthet och som inte till sitt innehåll strider mot proportionalitetskravet.

Lagförslaget gäller dock inte alla som under dess giltighetstid har fyllt 60 år och varit nästan utan avbrott arbetslösa i fem år, utan 60 års ålder, som är förutsättningen för pensionsstödet, måste ha uppnåtts före den 1 september 2016. Det är alltså också enligt 1 § om lagens syfte i lagförslag 1 fråga om pensionsstöd av engångsnatur. Engångsarrangemanget motiveras inte närmare i lagförslaget. I lagförslagets motivering hänvisas det dock till att syftet med pensionsstöd är att förbättra villkoren för personer som blev utan arbete lite före eller samtidigt som den recession som förorsakades av den internationella finanskrisen slog till. Enligt utredning till grundlagsutskottet har datumet valts så att personen inte har kunnat påverka arbetslöshetens längd och därmed förutsättningarna för pensionsstöd medveten om möjligheten till pensionsstödet.

Grundlagsutskottet anser att en reglering av engångsnatur som förstås på detta sätt inte är problematisk med tanke på 6 § i grundlagen. Det skulle dock harmoniera bättre med 6 § i grundlagen med en reglering som inte skulle basera sig på ett så här absolut och exakt angivet datum för åldersgräns.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd

ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.