

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om forskottsuppbörd

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om forskottsuppbörd (RP 215/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att en ny lag om försök med basinkomst och en lag om ändring av inkomstskattelagen och lagen om forskottsuppbörd stiftas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017 och gälla till och med den 31 december 2018.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 §, bestämmelsen om rätten till arbete i 18 § och rätten till social trygghet i 19 § i grundlagen. I motiven till lagstiftningsordning hänvisas det också till rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen och till det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses enligt 22 i grundlagen.

Utlåtande GrUU 51/2016 rd

Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det rör sig om en principiellt viktig fråga anser regeringen det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det föreslås att försöket med basinkomst genomförs 2017 och 2018. Under försöket kommer Folkpensionsanstalten att betala 560 euro per månad i basinkomst till dem som valts ut för försöket. Det föreslås att basinkomsten ska utgöra skattefri inkomst för basinkomsttagaren och dennes övriga inkomster kommer inte att minska beloppet av basinkomsten.

Syftet med försöket med basinkomst är att få information om hur en basinkomst påverkar arbetsmarknadsbeteende hos dem som deltar i försöket samt att utreda andra konsekvenser av basinkomsten. Enligt propositionsmotiven är syftet med basinkomst att i synnerhet klarlägga vilka konsekvenser en basinkomst som betalas utan behovsprövning har för arbetsmarknadsbeteendet och delaktigheten i fråga om de personer som när försöket inleds är arbetslösa och får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning. Målgruppen för försöket kommer att definieras enligt de kriterier som föreskrivs i lagen. Avsikten är att man ur målgruppen genom slumpmässigt urval ska ta ut en försöksgrupp till vilken det betalas basinkomst. Enskilda personer ska inte själva kunna påverka om de hör till försöksgruppen eller inte. För att undvika snedvridning av resultaten är deltagande i försöket enligt motiven obligatoriskt.

I lagförslaget särbehandlas de som hör till försöksgruppen jämfört med andra personer i samma ställning. Ett försök i enlighet med lagförslaget innebär att rätten till en tryggad grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen för dem som deltar i försöket och andra 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 jämställdhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd). Bestämmelsen riktas också till 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 får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk,

Utlåtande GrUU 51/2016 rd

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).

Grundlagsutskottet har ändå ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 21/2012 rd och GrUU 58/2001 rd samt de utlåtanden som nämns där). Utskottet har då understrukit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 42/2010 rd, GrUU 11/2002 rd och GrUU 58/2001 rd). Utskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök också med att det uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 19/1997 rd). Utskottet anser också att försöket med basinkomst som bygger på ett slumpmässigt urval av personer kan bedömas med samma utgångspunkter.

Syftet med basinkomstförsöket är att ta fram forskningsbaserade bedömningar av hur basinkomsten påverkar individens arbetsmarknadsbeteende. I egenskap av förmån syftar basinkomsten framför allt till att trygga och stärka rätten till arbete enligt grundlagens 18 § och rätten till social trygghet enligt grundlagens 19 §. Grundlagsutskottet noterar särskilt att den nuvarande nivån på försöksdeltagarnas sociala förmåner eller deras rättssäkerhet enligt propositionsmotiven inte kommer att försämrats i försöket, eftersom deltagarna också i försöket är berättigade till åtminstone samma förmåner som de skulle ha med stöd av de gällande bestämmelserna. Utskottet anser att målet med försöket är godtagbart inom dessa gränser både med tanke på genomförandesättet och det förmånssystem som försöket gäller.

Försöksgruppen enligt det nu aktuella lagförslaget ska bildas enligt enhetliga kriterier som föreskrivs i lag. Deltagarna i försöksgruppen väljs ut genom slumpmässigt urval. I detta avseende är det inte fråga om särbehandling av någon orsak som gäller deras person, och därför ska saken när det gäller de grupper som hör till försöket behandlas i ljuset av den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen. I 4 § i lagförslag 1 föreslås dock att målgruppen för försöket med basinkomst avgränsas även på grundval av vissa personrelaterade orsaker. Enligt grundlagsutskottet har motiveringarna ett nära samband med de faktabaserade målen med basinkomstförsöket så att de kan anses vara godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 42/2010 rd, GrUU 8/2003 rd, GrUU 4/2003 rd, GrUU 65/2002 rd, GrUU 11/2002 rd).

Grundlagsutskottet har i samband med bedömningen av försökslagstiftningen även fäst vikt vid hur väl regleringen uppfyller kraven på proportionalitet (se t.ex. GrUU 38/2006 rd). I försöket enligt lagförslaget ställs basinkomsttagare med hänsyn till basinkomstens storlek i en avsevärt bättre ställning än andra. Å andra sidan är det fråga om ett tidsbundet försök för vilket det ovan ges godtagbara grunder med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är också av betydelse att det t.ex. inte är fråga om ett försök med straffrättsligt straff som ingriper i

Utlåtande GrUU 51/2016 rd

den enskildes rättsliga ställning mera djupgående än bestämmelser om en viss ekonomisk förmån (se GrUU 59/2001 rd). Utskottet anser att bestämmelserna om försöket inte strider mot proportionalitetskravet.

Kravet på bestämmelser i lag

Utskottet har dessutom i sina bedömningar av försökslagstiftning understrukit att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen (se t.ex. GrUU 20/2012 rd). Det har krävts att kravet ska beaktas t.ex. när försöksområdet bestäms antingen genom att försöksområdet anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag (GrUU 58/2001 rd, GrUU 19/1997 rd). Dessutom har det krävts en tidsgräns för bestämmelserna om ett försök; de har fått gälla bara under den korta tid som behövs för försöket (se GrUB 4/2006 rd och de utlåtanden som nämns där). Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna i huvudsak är exakta och klart avgränsade så att kravet på bestämmelser i lag uppfylls.

Grundlagsutskottet påpekar ändå att bestämmelsen om skyldigheten att lämna uppgifter i 12 § i lagförslag 1 är öppen och inexact. Enligt förslaget till paragraf ska den som hör till försöksgruppen lämna de uppgifter till Folkpensionsanstalten som behövs för att avgöra ärendet. Dessutom ska basinkomsttagaren informera Folkpensionsanstalten om alla förändringar som påverkar beviljandet och betalningen av basinkomst. Utskottet har tidigare bedömt motsvarande bestämmelser och t.ex. i samband med förslaget till bestämmelser om bostadsbidrag ansett att formuleringen tyder på att man gör skillnad mellan uppgifter som ska anmälas på eget initiativ ("ska framgå") och andra uppgifter som ska ges ("ska lämnas") till Folkpensionsanstalten på begäran (GrUU 17/2014 rd och de utlåtanden som nämns där). Det förslag till bestämmelse där det specificeras vilka uppgifter som omfattas av anmälningsskyldigheten ansågs därmed oproblematiskt med tanke på grundlagen, men på begäran skulle lämnas även andra uppgifter som är nödvändiga för att en ansökan ska kunna avgöras.

I den bestämmelse som nu bedöms specificeras inte vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten. Dessutom skiljer sig sammanhanget för bestämmelserna om skyldigheten att lämna uppgifter och göra anmälningar från en situation där ett ärende har inletts på ansökan av en förmånstagare, eftersom deltagarna i försöksgruppen inte väljs ut på ansökan. Folkpensionsanstalten betalar enligt 11 § 1 mom. i lagförslag 1 utan ansökan basinkomst till de personer i försöksgruppen som får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning när försöket med basinkomst inleds. Förslaget innehåller en mycket ospecificerad och omfattande anmälningsskyldighet som även gäller sådana förhållanden för den enskilde som är centrala med avseende på skyddet för privatlivet i grundlagens 10 §. En enskild förmånstagare kan inte nödvändigtvis veta i vilka fall han eller hon är skyldig att på eget initiativ lämna uppgifterna (se även GrUU 15/2002 rd). För att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen sammanställas till en helhet där det preciseras vilka uppgifter förmånstagaren på eget initiativ är skyldig att anmäla och där det exakt framgår vid vilken typ av andra omständigheter det kan krävas uppgifter eller utredningar (se även GrUU 15/2002 rd).

Grundlagsutskottet fäster med anledning av kravet på bestämmelser i lag även uppmärksamhet vid urvalsförfarandet och dess transparens. Enligt 5 § 1 mom. i lagförslag 1 tar Folkpensionsan-

Utlåtande GrUU 51/2016 rd

stalten genom ett slumpmässigt urval ut 2 000 personer till vilka det betalas basinkomst. I motiven till lagstiftningsordning hänvisas till att randomiseringen ger varje person i målgruppen lika möjligheter att omfattas av basinkomsten. Metoden behandlar alltså på ett likvärdigt sätt alla personer i den genom lag exakt avgränsade målgruppen. Avsikten är att programkoden för randomiseringen ska offentliggöras innan urvalet görs. Enligt utskottets uppfattning kan motiven i sig anses korrekta. Utskottet anser att försöksgruppen inte kan väljas ut enbart med hjälp av en programkod, utan både kravet på bestämmelser i lag och kraven på att de ska vara exakta och noga avgränsade förutsätter bestämmelser i lag om grunderna för urvalet, t.ex. enligt krav som motsvarar karaktäriseringarna i motiven till lagstiftningsordning. Bestämmelserna måste kompletteras till denna del. Lagen bör uttryckligen även innehålla bestämmelser om offentliggörandet av programkoden och dess offentlighet.

Bestämmelsernas tydlighet

Som en motivering till försöket med ett basinkomstsystem anges i propositionen att bestämningsgrunderna för de sociala förmånerna i enlighet med nu gällande lagstiftning kan förefalla komplicerade ur förmånstagarens synvinkel. Förmånstagaren kan därför inte alltid bedöma i vilken mån små löneinkomster kan påverka beviljandet och betalningen av förmåner. Grundlagsutskottet har i flera olika sammanhang konstaterat att lagstiftningen har blivit mycket rörig och svårtydd (se t.ex. GrUU 47/2006 rd, GrUU 43/2006 rd, GrUU 41/2006 rd och GrUU 25/2005 rd). Utskottet har förutsatt att målgruppen för bestämmelserna utan svårigheter ska kunna tillämpa dem (se t.ex. GrUU 60/2014 rd). Utskottet har också betonat att det är särskilt viktigt med en tydlig reglering i fråga om denna typ av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se t.ex. GrUU 45/2016 rd).

Utskottet anser att det med hänsyn till syftet med det nu aktuella lagförslaget är beklagligt att den föreslagna regleringen är relativt svårbegriplig. Utskottet vill särskilt påpeka att det inte entydigt och klart framgår att den nuvarande nivån på försöksdeltagarnas sociala förmåner inte kommer att försämrats i försöket, vilket betonas i motiven. Utskottet anser att regleringen bör förtydligas och preciseras åtminstone med en bestämmelse om att samordningen av olika förmånssystem inom ramen för försöket som bygger på ett slumpmässigt urval inte får leda till att nivån på de sociala förmånerna försämrats.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 12 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 16.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

Utlåtande GrUU 51/2016 rd

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.