

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och vissa andra lagar**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner. Enligt lagen fryses folkpensionsindex med avvikelse från den permanenta lagstiftningen på 2017 års nivå.

Ändringen gäller folkpensioner, garantipension och andra sådana förmåner som justeras enligt folkpensionsindex eller som annars är bundna till folkpensionsbeloppet. Sådana andra förmåner är bland annat handikappförmåner och fronttillägg samt grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnförhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Ändringen gäller också till folkpensionsindex bundna bestämningsgrunder för förmåner samt belopp såsom den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar. Propositionen innehåller dessutom ett förslag till ändring av lagen om utkomststöd. Enligt förslaget säkerställer en höjning av utkomststödets grunddel att nivån på utkomststödets grunddel ökar i enlighet med den nivåförhöjning som föreskrivs i den permanenta lagstiftningen. Propositionen innehåller dessutom ett ändringsförslag som gäller veteranförmåner.

Den föreslagna ändringen av indexjusteringarna är avsedd att vara permanent och den kompenseras inte i samband med kommande justeringar av folkpensionsindex. Lagen om folkpensionsindex föreslås bli ändrad permanent så att den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex ändras i överensstämmelse med den föreslagna ändringen. Genom de föreslagna ändringarna verkställs statsrådets plan för de offentliga finanserna för 2018—2021.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018. Ändringen av den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex avses dock träda i kraft först den 1 januari 2019.

---

**INNEHÅLL**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL .....	2
ALLMÅN MOTIVERING .....	3
1 NULÄGE .....	3
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	4
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	5
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	12
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONEN .....	12
DETALJMOTIVERING .....	13
1 LAGFÖRSLAG .....	13
1.1 Lagen om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner.....	13
1.2 Lagen om folkpensionsindex .....	13
1.3 Lagen om utkomststöd .....	13
1.4 Lagen om frontmannapension.....	13
1.5 Lagen om betalning av fronttillägg utomlands .....	14
1.6 Lagen om handikappförmåner .....	14
2 IKRAFTTRÄDANDE .....	14
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING .....	14
LAGFÖRSLAG .....	21
1. Lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner.....	21
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex.....	22
3. Lag om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd .....	23
4. Lag om ändring av 9 och 9 a § i lagen om frontmannapension .....	24
5. Lag om ändring av 3 § i lagen om betalning av fronttillägg utomlands.....	25
6. Lag om ändring av 9 a § i lagen om handikappförmåner.....	26
BILAGA .....	27
PARALLELLTEXT .....	27
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex.....	27
3. Lag om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd .....	28
4. Lag om ändring av 9 och 9 a § i lagen om frontmannapension .....	29
5. Lag om ändring av 3 § i lagen om betalning av fronttillägg utomlands.....	31
6. Lag om ändring av 9 a § i lagen om handikappförmåner.....	32

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Nuläge

Bestämmelser om folkpensionsindex finns i lagen om folkpensionsindex (456/2001, folkpensionsindexlagen). Enligt folkpensionsindexlagen binds de förmåner som avses i folkpensionslagen och grunderna för fastställande av dem vid förändringar i prisnivån. Beloppen justeras vid ingången av varje år i proportion till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket dessa belopp har fastställts i lag. De förmåner som ska betalas ut justeras i förhållande till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal som gällde när förmånen fastställdes. Poängtalet för folkpensionsindex fastställs i oktober varje år vid Folkpensionsanstalten (FPA). Poängtalet för folkpensionsindexet räknas ut så att medeltalet av levnadskostnadsindextalet för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,184.

Indexjustering av folkpensioner, familjepensioner och barnförhöjning enligt folkpensionslagen görs vid ingången av januari. Förutom i folkpensionslagen har det i vissa andra förmånslagar tagits in en separat bestämmelse om att de belopp som anges i lagen ska justeras i enlighet med vad som föreskrivs i folkpensionsindexlagen eller att förmånen fastställs enligt folkpensionens belopp. Till exempel garantipension enligt lagen om garantipension (703/2010), handikappförmåner enligt lagen om handikappförmåner (570/2007), fronttillägg och extra fronttillägg enligt lagen om frontmannapension (119/1977) samt fronttillägg enligt lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988) justeras så att de motsvarar förändringen i folkpensionsindex.

Förmåner som omfattas av utkomstskyddet för arbetslösa justeras enligt folkpensionsindex. Utifrån förändringarna i folkpensionsindexet görs en indexjustering i beloppet av grunddagpenningen, omställningsskyddstillägget samt arbetsmarknadsstödet och barnförhöjningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). Beloppet av grunddagpenningen inverkar delvis också på den inkomstrelaterade dagpenningen. Startpeng enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) samt alterneringsersättningen enligt lagen om alterneringsledighet (1305/2002) är bundna till arbetslöshetsdagpenningens belopp. Förmåner som är bundna till folkpensionens belopp är militärunderstödet grundunderstöd enligt militärunderstödslagen (781/1993) och utkomststödet grunddel enligt lagen om utkomststöd (1412/1997). Beloppet av dessa förmåner justeras i enlighet med förändringen i folkpensionsindex på samma sätt som generationsväxlingspensionens kompletteringsdel enligt lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare (1317/1990) och avträdelsestödet kompletteringsdel enligt lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare (1293/1994) och lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk (612/2006).

Beloppet av den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) är bundet till folkpensionsindex liksom också minimibeloppet av sjukdagpenningen, föräldradagpenningen och specialvårdspenningen. Likaså är den inkomstgräns enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) som tillämpas vid samordningen av arbetsinkomster för en rehabiliteringsklient som deltar i yrkesinriktad utbildning bunden till folkpensionsindex, och minimibeloppet av rehabiliteringspenningen är lika stort som minimibeloppet av sjukdagpenningen, som också är bundet till folkpensionsindex. Beloppen för inkomstgränsen enligt lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete (738/2009) är likaså bundna till folkpensionsindex. Folkpensionsindex inverkar också på grunderna för bestämmande av bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) samt lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014).

Vårdpenning och vårdtillägg samt partiell vårdpenning och flexibel vårdpenning enligt stödet för hemvård och privat vård enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) är bundna till folkpensionsindex.

Justitieministeriet justerar årligen genom förordning gäldenärens skyddade belopp som tillämpas vid utsökning enligt utsökningsbalken (705/2007) och det belopp som utgör grund för en tilläggsprestationsskyldighet för gäldenären enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) enligt vad som bestäms i folkpensionsindexlagen.

Beloppet för avgiftstaket och maximibeloppet för avgiften för tjänster under närståendevårdarens ledighet enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) justeras vartannat år enligt förändringen i folkpensionsindex. På motsvarande sätt justeras de belopp som avses i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/1992).

Den grunddel av utkomststödet som avses i lagen om utkomststöd täcker de normala utgifter som nämns i lagens 7 a § och som anknyter till en oundgänglig försörjning. I 9 § i lagen om utkomststöd finns bestämmelser om grunddelen per månad för ensamstående vuxna och ensamförsörjare. Grunddelarna för övriga personer och minderåriga barn som hör till hushållet har fastställts i procent av grunddelen för en vuxen person.

Beloppen av utkomststödet grunddel justeras enligt bestämmelserna i lagen om folkpensionsindex. Utkomststödet grunddel justeras vid ingången av varje år i proportion till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket utkomststödet grunddel har fastställts i lag.

Till veteranförmånerna hör fronttillägg, extra fronttillägg och veterantillägg. Angående fronttillägg och extra fronttillägg bestäms i lagen om frontmannapension samt i lagen om betalning av fronttillägg utomlands. Bestämmelser om veterantillägg finns i lagen om handikappförmåner. Utöver frysningen gjordes för 2017 en separat nedskärning i folkpensionsindexet, som i princip påverkar alla förmåner som är bundna till folkpensionsindex. De veteranförmåner som nämnts ovan lämnades dock utanför denna separata indexnedskärning.

## **2 Målsättning och de viktigaste förslagen**

Regeringen har i planen för de offentliga finanserna beslutat att det inte görs några indexförhöjningar av de förmåner som är bundna till folkpensionslagen och konsumentprisindex 2017—2019. Justeringen av folkpensionsindexet görs så att det poängtal som träder i kraft vid ingången av 2018 förblir på samma nivå som 2017 genom en lag som gäller under 2018.

Den föreslagna lagen tillämpas på alla förmåner som är bundna till folkpensionsindex. Lagen tillämpas enligt förslaget också på förmåner som på annat sätt är bundna till folkpensionens belopp, dvs. bl.a. garantipension, pensionsstöd, handikappförmåner, fronttillägg, grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnförhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt minimibeloppet enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner. Propositionen gäller också de årligen indexjusterade bestämningsgrunderna samt beloppen för förmåner som är bundna till folkpensionsindex, som gränsen för den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar.

Den föreslagna ändringen gäller också utkomststödet grunddel. Det föreslås därför att nivån på grunddelen i lagen om utkomststöd höjs 2018. Höjningen av utkomststödet grunddel, som görs separat, leder tillsammans med den föreslagna indexjusteringen till en höjning på 0,9 procent av utkomststödet grunddel. Höjningen av grunddelen realiserar på så sätt i praktiken till fullt belopp också 2018. Enligt förslaget stiger den lagstadgade grunddelen för en ensam-

stående vuxen från 455,00 till 459,22 euro. Det är nödvändigt att ändringen av utkomststödets grunddel genomförs genom en höjning av den lagstadgade grunddelens belopp för att det också framöver ska vara möjligt att justera folkpensionsindexet genom användningen av ett poängtal för folkpensionsindex. År 2018 är den indexjusterade grunddelens belopp 492,41 euro.

I de lagar som innefattar förmåner som är bundna till folkpensionsindex finns det en bestämmelse som hänvisar till en separat lag om folkpensionsindex. Ändringarna görs så att den föreslagna indexjusteringen för 2018 genomförs i enlighet med vedertaget förfarande vid verkställandet. Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till gällande folkpensionsindexlag i fråga om poängtalet för folkpensionsindex, ska dessa hänvisningar 2018 anses gälla lagen för 2018 enligt denna proposition. Bestämmningsgrunderna för folkpensionsindex, förfarandet för justering av bestämningsgrunderna för pensioner, andra förmåner, belopp och förmåner som är bundna till pensionsindex samt tekniken för uträkning av index kvarstår i övrigt oförändrade till sitt innehåll.

Avsikten är inte att den föreslagna ändringen för 2018 ska kompenseras senare, utan ändringen är avsedd att vara permanent.

När det gäller det allmänna bostadsbidraget, vårdbidraget för pensionstagare, rehabiliteringspenningen för unga samt garantipensionen lämnas separata regeringspropositioner om ändringar i anslagen som delvis ansluter till denna ändring.

Poängtalet för folkpensionsindexet räknas ut så att medeltalet av levnadskostnadsindextalet för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,184. För en permanent ändring av folkpensionsindexet ska divisorn 1,184 som används vid fastställande av folkpensionsindexet och som anges i lag ändras till värdet 1,194. Denna bestämmelse, som gäller en ändring av folkpensionsindexlagen, föreslås träda i kraft vid ingången av 2019.

För att de den indexnedskärning som gjordes för 2017 inte heller i fortsättningen ska påverka veteranförmånerna, bör det för dessa förmånens del genomföras en nivåförhöjning vars storlek motsvarar det belopp med vilket indexnedskärningen skulle ha sänkt förmånsbeloppet. Den nivåförhöjning som presenteras här föreslås träda i kraft vid ingången av 2018. I praktiken är syftet med nivåförhöjningen att det belopp som mottagarna av veteranförmåner får i januari 2018 är detsamma som det belopp som betalades i december 2016.

### 3 Propositionens konsekvenser

Enligt den föreslagna ändringen sänks poängtalet för folkpensionsindex 2018 jämfört med nivån i den permanenta lagstiftningen. Indexbundna förmåner och andra belopp sjunker då också i enlighet med indexjusteringen. Folkpensionsindexets normala utveckling är bunden till konsumentprisernas utveckling, som är svår att uppskatta på förhand. Åtgärden gör det exempelvis möjligt att spara in mer om inflationen ökar. Å andra sidan kan konsumentpriserna och de index som är bundna till dem också sjunka så att det inte blir någon besparing och indexet inte kan frysas, vilket skedde 2015. Finansministeriet har dock en prognos för den ekonomiska utvecklingen och kostnadsnivåns utveckling, enligt vilken indexet uppskattas stiga 0,9 procent under 2018. Poängtalet för folkpensionsindex 2018 enligt den permanenta lagstiftningen fastställs i oktober.

Enligt den permanenta lagstiftningen bör pensioner och andra förmåner som är bundna till folkpensionsindex 2018 höjas med uppskattningsvis 0,9 procent. Förslaget bedöms jämfört med höjningen enligt den permanenta lagstiftningen spara in utgifter för pensioner och andra förmåner 2018 till ett sammanlagt belopp av 52,3 miljoner euro. Den avvikande indexjuste-

ringens nettomässiga effekt på den offentliga ekonomin är dock större än den tidigare redogjorda. Effekten beror på att även om propositionen förminskar de skattebelagda pensions- och förmånsinkomsterna med cirka 13 miljoner euro, påverkar propositionen även pensionsinkomstsvaret, vilket å sin sida ökar skatteintäkterna. Totalt uppskattas skatteintäkterna öka med ca. 35 miljoner euro.

Propositionen påverkar även kommunekonomin genom att förutom att den ökar skatteintäkterna, förminskar den de delvis kommunfinansierade arbetsmarknadsstödet och hemvårdsstödet, vilka uppskattas minska med 7,5 miljoner euro.

Utgifterna för vuxenutbildningsstödet, som finansieras med arbetslöshetsförsäkringspremier, sjunker till följd av förslaget med uppskattningsvis 0,8 miljoner euro.

Statens folkpensionsutgifter minskar 2018 till följd av förslaget med 19,8 miljoner euro, garantipensionsutgifterna med 1,7 miljoner euro (garantipensionen höjs dock med stöd av en separat proposition), FPAs familjepensioner och barnförhöjningar med 0,3 miljoner euro, pensionsstödsutgifterna med 0,2 miljoner euro, utgifterna för allmänt bostadsbidrag med 1,5 miljoner euro, handikappförmånerna med 5,2 miljoner euro, utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa med 23,8 miljoner euro och sjukförsäkringens minimidagspenning med 0,8 miljoner euro. Övriga statligt finansierade förmåner (veteranförmåner, militärunderstöd, avträdelsetöd och startpengar) minskade med 0,2 miljoner euro. I och med att gränsen för tilläggsersättning för läkemedel sjunker bedöms läkemedelsersättningarna på motsvarande sätt öka med 1,41 miljoner euro. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet beräknas öka med 9,3 miljoner euro då höjningen av grunddelen genomförs till fullt belopp. Utgifterna för bostadsbidraget för pensionstagare beräknas öka med 0,43 miljoner euro då garanti- och folkpensionerna inte höjs. De statligt finansierade förmånsutgifterna sjunker med sammanlagt cirka 44 miljoner euro.

I och med indexfrysningen förblir det genomsnittliga arbetsmarknadsstödet och den genomsnittliga grunddagpenning som betalas 696,60 euro, då de utan frysning skulle ha stigit till 703,05 euro. Den fulla folkpensionen för en ensamstående förblir 628,85 euro, då den utan frysning skulle ha stigit till 634,69 euro. Garantipensionens belopp 2017 är 760,26 euro, utan frysning skulle det ha stigit till 767,32 euro i månaden. Genom den förslagna höjningen på 15 euro av garantipensionen stiger garantipensionen till en något högre nivå än den ofrysta garantipensionen.

I slutet av 2015 fanns det sammanlagt ca. 1,5 miljoner pensionärer. För pensionärernas del har både nedskärningen av folkpensionsindexet och frysningen av de olika belopp som ska beaktas när bostadsbidraget för pensionstagare bestäms lett till att de disponibla inkomsterna, särskilt för de personer som lever på folkpension och garantipension, har sjunkit och sjunker i förhållande till nivån enligt den permanenta lagstiftningen. Det finns cirka 100 000 pensionärer som får garantipension. Av dem bor varannan ensam och har full folkpension som enda pensionsinkomst. I slutet av 2016 fick cirka 615 000 personer folkpension. När man granskar de ändringar som företagits i folkpensionsindexet sedan 2015 kan man konstatera att folkpensionen 2017 enligt den permanenta lagstiftningen skulle ha varit 641,69 euro per månad. I stället är det realiserade beloppet av full folkpension 2017 för en ensamstående 628,85 euro per månad. Folkpensionens belopp enligt den normala utvecklingsbanan skulle 2018 vara uppskattningsvis 647,52 euro per månad. Till följd av frysningen förblir folkpensionen i stället 628,85 euro. Garantipensionens belopp är å sin sida i år 760,26 euro per månad då den enligt den permanenta lagstiftningen skulle ha varit 775,78 euro per månad. Den föreslagna separata höjningen av garantipensionen gör att dess belopp 2018 blir 775,26 euro per månad. Den justerade garantipensionen enligt den permanenta lagstiftningen skulle däremot ha varit 790,83 euro per månad.

Utkomstskyddet för arbetslösa består av den arbetslösas grundskydd och förtjänstskydd. De arbetslösa som inte hör till arbetslöshetskassan och för vilka arbetsvillkoret inte uppfylls eller för vilka maximitiden för inkomstrelaterad dagpenning gått ut omfattas av grundskyddet och kan få grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. De arbetslösa som hör till arbetslöshetskassan och uppfyller arbetsvillkoret är berättigade till den arbetslösas förtjänstskydd. Grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning är skattepliktig inkomst vars nivå justeras i överensstämmelse med förändringen i folkpensionsindex. Med beaktande av förändringen i folkpensionsindex är arbetsmarknadsstödet belopp 2017 i medeltal 696,60 euro per månad. Enligt den permanenta lagstiftningen skulle beloppet ha varit 710,79 euro per månad. År 2018 förblir i och med frysningen det arbetsmarknadsstöd som betalas 696,60 euro, då det enligt den permanenta lagstiftningen skulle stigit till 717,24 euro per månad.

Folkpensionsindex inverkar också på grunderna för bestämmande av bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare samt lagen om allmänt bostadsbidrag. Beloppet av minimidagpenningen inom den offentliga sjukförsäkringen är bundet till folkpensionsindex. Beloppet av minimidagpenningen enligt den permanenta lagstiftningen skulle 2017 ha varit 605,25 euro per månad. I och med frysningarna av folkpensionsindex är beloppet av minimidagpenningen dock 593,25 euro per månad och förblir detsamma även 2018. Enligt den permanenta lagstiftningen skulle beloppet ha varit 610,75 euro i månaden. Även den årliga självriskens inom den offentliga sjukförsäkringens system för läkemedelsersättning justeras med folkpensionsindexet.

Minimibeloppet av rehabiliteringspenning för unga och för FPAs yrkesinriktade rehabilitering höjdes 2017 till samma nivå som garantipensionen. Äldre personer som har varit arbetslösa under en lång tid och som har hamnat i en svår situation på arbetsmarknaden betalas från och med den 1 juni 2017 pensionsstöd, som är lika stort om garantipensionen. Indexfrysningen 2017, 2018 och 2019 kommer att gälla även pensionsstödet, men å andra sidan höjer den separata nivåhöjningen av garantipensionen vid ingången av 2018 även pensionsstödet, som är bundet till beloppet av garantipensionen.

I samband med indexnedskärningar måste man även beakta lösningarnas kumulativa effekter. När indexsänkningar upprepas från år till år i olika förmåner, kumuleras effekterna också över tiden. På så sätt drabbar förändringarna också lätt samma personer och hushåll samt i synnerhet dem som erhåller vissa förmåner under en lång tid. Dessutom kumuleras effekterna också enligt livssituation. För en person som får flera olika förmåner upprepas inverkan av redan en enstaka nedskärning, eftersom indexsänkningen samtidigt riktar sig mot flera av personens förmåner.

Exempelvis 2018 förlorar ett hushåll med två arbetslösa vuxna och två barn som får arbetsmarknadsstöd 56,34 euro per månad jämfört med höjningen enligt 2001 års indexlag. Ett ensamförsörjarhushåll med ett barn som får arbetsmarknadsstöd förlorar 26,44 euro per månad. En ensamstående som får full folkpension och förhöjt vårdbidrag för pensionstagare förlorar 29,96 euro per månad. Frysningen av gränsen för den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar på 2017 års nivå kompenserar delvis förlusterna för långtidssjuka med 20 euro per år för de långtidssjuka som uppnår självriskgränsen för läkemedel under året.

Förmånernas belopp påverkas inte bara av indexjusteringar utan också av andra ändringar och nivåhöjningar av förmånerna. De viktigaste nivåhöjningarna av förmåner under granskningsperioden 2011—2015 har varit den höjning av minimipensionen med 100 euro som företogs 2011 i samband med införandet av garantipensionen samt den nivåhöjning av utkomstskyddet för arbetslösa med 100 euro som företogs 2012, tillsammans med höjningen av inkomstgränserna för det allmänna bostadsbidraget och nivåhöjningen på 6 procent av utkomststödet grunddel. Åren 2011—2015 förbättrades nivån på grundskyddet i förhållande till såväl priser-

na som lönerna. Indexskyddet utvidgades till att omfatta hela den sociala tryggheten då barnbidragen och stödet för hemvård bands till folkpensionsindex 2011 och studiestödet följde efter 2014. Barnbidragets och studiestödets indexbindning har senare slopats. År 2015 höjdes utkomststödets grunddel med 1,1 procent för att kompensera nedskärningen av indexhöjningarna.

Garantipensionen höjdes med cirka 20 euro vid ingången av 2016. Utkomststödets grunddel var 2016 på samma nivå som 2015, trots att folkpensionsindex sjönk. Utkomststödets grunddel höjdes med 0,4 procent 2017. En höjning av det grundläggande utkomststödet som ska kompensera indexfrysningen planeras även 2018 och 2019. Denna höjer det grundläggande utkomststödets nivå i förhållande till grundstrygghetsförmånerna. Om denna utveckling fortsätter på längre sikt kommer den att leda till att allt flera personer och familjer börjar få utkomststöd, som är avsett att trygga försörjningen i sista hand, och förlänga tiden med utkomststöd och öka utgifterna för utkomststödet. Sänkningen av grundstrygghetsförmånerna samt den samtidiga höjningen av utkomststödet har redan ökat beroendet av utkomststöd i fler livssituationer än tidigare. Till detta har även bidragit de snabbt stigande boendekostnaderna i förhållande till nivån på grundskydds-förmånerna. Sänkningen av de förstahandsstöd som är avsedda att ersätta kostnader för sjukvård styr människorna i allt högre grad till utkomststöd och kan påverka klienternas möjligheter att få rätta tjänster och den vård de behöver och skaffa de läkemedel de behöver.

Storleken på utkomststödets grunddel är fastställd i lag, den är densamma i hela landet och bunden till folkpensionsindex. Grunddelen är avsedd att beskriva det belopp som behövs för att täcka en persons dagliga utgifter (kost, kläder, smärre hälso- och sjukvårdsutgifter, hygien, lokaltrafikens avgifter, medier och telefon samt hobby- rekreativ verksamhet). Det grundläggande utkomststödet står för cirka 90 procent av utgifterna för utkomststödet. Dessutom kan kommunerna bevilja kompletterande och förebyggande utkomststöd. År 2015 beviljades 259 010 hushåll och 400 225 personer utkomststöd. Antalet hushåll som får utkomststöd ökade med 2,2 procent och antalet personer med 1,8 procent 2015 jämfört med året innan. 7,3 procent av befolkningen fick utkomststöd. De nya hushållen som fick utkomststöd (där stödtagarens eller hans eller hennes make inte hade fått utkomststöd året innan) utgjorde cirka 28,3 procent. Det genomsnittliga stödet till de hushåll som fick grundläggande och kompletterande utkomststöd var 2 883 euro om året och stödet betalades i medeltal under 6,1 månad. De vanligaste övriga inkomstkällorna för hushåll med utkomststöd var bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning. Utkomststödets klient- och utgiftsutveckling avspeglar de snabbt stigande boendekostnaderna, arbetslöshetsutvecklingen och de ökade andelen långtidsarbetslösa bland utkomststödsklienterna. Utkomststödet har också blivit en allt långvarigare stödform för mottagarna. År 1990 förtjänade knappt 20 procent av mottagarna av utkomststöd mindre än 60 procent av medianinkomsten. Tjugo år senare, 2010, återfanns 60 procent av utkomststödtagarna under denna gräns. Den viktigaste faktorn bakom utvecklingen är att trots att befolkningens medelinkomster har stigit snabbt under denna tidsperiod, har höjningarna av utkomststödet förblivit återhållsamma. Dessutom har förmånstiderna förlängts och den andel av utkomststödtagarna som helt saknar andra inkomster har ökat.

När man jämför de orsaksrelaterade förmånerna och utkomststödets grunddel med varandra, måste man beakta att de orsaksrelaterade förmånerna är skattepliktig inkomst. På grund av pensions- och studieavdragen i beskattningen betalas dock i praktiken ingen skatt på enbart folkpension och studiestöd. Utkomststödet är skattefri inkomst. Av de orsaksrelaterade förmånerna ligger garantipensionen efter skatt på en klart högre nivå än grunddagpenningen inom utkomstskyddet för arbetslösa och andra grundförmåner. Föräldra- och sjukdagpenningen till minibelopp samt stödet för hemvård tillsammans med vårdtillägget är på samma nivå som utkomststödets grunddel, om man ser till nettobeloppet. I och med de ändringar som företas i index inträffar det förändringar inom det sociala trygghetssystemet. Genom olika juste-



ringar av de indexbundna beloppen samt andra belopp ändrar man samtidigt också inriktningen av stöden. Å andra sidan finns det också skillnader i utgångspunkterna för förmånerna och där som de andra grundskyddsformånerna i allmänhet är tänkta för en kortvarig livssituation måste man klara sig på garantipensionen ”resten av livet”. I och med förändringarna ändras emellertid exempelvis skillnaden mellan dagpenningarna till minimibelopp samt utkomststödet grunddel förändras när minimidagpenningarna inte justeras medan utkomststödet grunddel höjs i enlighet med den normala indexförhöjningen. Detta har redan lett till en situation där de som får minimidagpenning, vid en viss skattesats, blir berättigade till utkomststöd. Dagpenningen till minimibelopp är också mindre än garantipensionen och leder vid utdragen arbetsförmåga till sämre utkomstskydd än garantipensionen. De skeva förhållandet uppmuntrar människor att söka pension direkt. Detta är möjligt för personer vilkas pension innehåller en arbetspensionsdel. De som får enbart folkpension måste däremot först få sjukdagpenning för maximitiden, för att de ska kunna få sjukpension. Beloppen av utkomststödet grunddel, sjukdagpenning till minimibeloppet och sjukpension inverkar på hur människor länkas in på dessa stöd, något som också påverkas av bland annat om man hänvisas till rehabilitering och därigenom återvänder till arbetslivet. En ändring av folkpensionsindex har omfattande effekter och påverkar förhållandet mellan grundskyddet som kommer i första hand och utkomststödet som kommer i sista hand, men olika nivåhöjningar och avvikande indexjusteringar påverkar också förhållandet mellan grundskyddsformånerna. När förhållandet mellan grundskyddet och utkomstskyddet som kommer i sista hand snedvrids styrs människorna till system med fel syfte och blir tvungna att utöver grundskyddsformånen söka även utkomstskydd som är avsett att komma i sista hand. Genom utvecklingen förlängs även perioderna med utkomststöd som ska komma i sista hand av orsaker som inte beror på stötagarens livssituation. Ansökan om och avgörande av behovsprövat utkomststöd är i allmänhet också tyngre än andra förmåner för såväl klienten som den myndighet som avgör saken. Bibehållen nivå på utkomststödet tryggar å andra sidan såväl på kort sikt som vid behov på lång sikt att situationen för dem som befinner sig i den allra svagaste ställningen inte försämras.

Enligt material som statistikcentralen publicerat fanns det 631 000 personer som hörde till låginkomsttagarhushåll 2015. Detta var cirka 43 000 personer färre än 2014. Låginkomsttagarnas andel av hushållsbefolkningen var 11,7 procent, medan andelen 2014 var 12,5 procent. När det gäller minskningen måste man emellertid beakta den betydande ökningen som inträffat i antalet låginkomsttagare tidigare år. Det relativa antalet låginkomsttagare påverkas också av hela befolkningens inkomstutveckling, som de senaste åren har varit på låg nivå, och å andra sidan syns de senaste årens ändringar i bland annat folkpensionsindex och grundskyddsformånernas nivå ännu inte i all publicerad statistik. Det går inte heller alltid att skilja mellan det egentliga grundskyddet och sistahandsutkomststödet andelar i statistiken, och då är det utmanande av bedöma om den sociala trygghet som kommer i första hand är tillräcklig.

År 2015 bodde 260 000 personer som tillhörde hushållsbefolkningen, dvs. 4,8 procent, i hushåll vars inkomster var under hälften av den nationella medelinkomsten. Av hushållsbefolkningen bodde 119 000 personer, dvs. 2,2 procent i hushåll vars inkomster var under 40 procent av medelinkomsten i hela landet. Enligt totalstatistiken över inkomstfördelningen fanns det 2015 i Finland cirka 411 000 personer med permanent låga inkomster. Ett år tidigare var antalet 12 000 personer större. Antalet med permanent låga inkomster minskade 2011—2015. Andelen kvinnor har samtidigt varit större än andelen män bland personerna med permanent låga inkomster, men åren 2011—2015 krympte skillnaden.

Inkomstskillnaderna ökade något 2015 jämfört med 2014. Realinkomsterna ökade inom alla inkomstdeciler, men mindre bland medelinkomsttagarna än bland hög- och låginkomsttagarna. Ungefär 4,3 procent av bostadsbefolkningen, dvs. 243 232 personer, bodde 2015 i bostadshushåll där grundskyddsformånernas andel utgjorde över 90 procent av bruttointkomsterna. Dessa personer som är helt beroende av grundskyddet var ungefär 12 500 fler än året innan

och nästan 50 000 fler än 2010. Av dem som var helt och hållet beroende av grundskyddet bodde cirka 48 procent i bostadshushåll vilkas största inkomstkälla var grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd 2015. År 2010 var motsvarande andel cirka 38 procent. Något över hälften av de personer som bodde i bostadshushåll som var helt och hållet beroende av grundskyddet var under 30 år och knappt fem procent över 64 år 2015. Ungefär en femtedel var 30—44-åringar och likaså en dryg femtedel 45—64-åringar. Fram till 2015 hade det inte inträffat någon stor förändring i åldersgruppernas andelar jämfört med 2010.

Fattigdom och andelen mindre bemedlade mäts med flera olika mått både nationellt och internationellt. För cirka 8 procent av finländarna, dvs. 440 000, räcker inkomsterna inte till skälig minimikonsumtion, dvs. deras inkomster understiger referensbudgeten för skälig minimikonsumtion eller den så kallade minimibudgeten. Ungefär 12 procent, dvs. 660 000 finländare lever åter i relativ fattigdom, dvs. deras inkomster understiger EU:s relativa fattigdomsgräns — i Statistikcentralens termer låginkomstgränsen. Minimibudgetfattigdom betyder i Finland djupare fattigdom än relativ fattigdom eller låga inkomster. Enligt bägge måtten förutspås antalet fattig förbli lika stort i Finland 2016 som enligt den senaste statistikuppgiften från 2014. Skillnaden mellan fattigdomsgraden enligt minimibudgeten och det relativa fattigdomsmåttet i antalet personer förklaras framför allt med att minimibudgetfattigdomsgränsen beaktar att de som bor i ägarbostäder har lägre boendekostnader.

Man kan försöka bedöma om grundskyddsformånerna är tillräckliga bland annat med hjälp av ovan nämnda referensbudget. Referensbudgeten är i praktiken en konsumtionskorg, som innehåller förnödenheter och tjänster som upplevs som oundgängliga. Det är dock besvärligt att bestämma behoven, eftersom hushållens behov varierar och det i praktiken är omöjligt att beakta detta på ett heltäckande sätt. Som ett exempel kan nämnas hälsorelaterade behov. De disponibla inkomsterna för dem som bor ensamma på hyra och får arbetsmarknadsstöd, sjukdagpenning till minimibeloppet eller studiestöd räckte till för att täcka 71 procent av utgifterna i referensbudgeten 2014. Inkomsterna för dem som bor ensamma på hyra och får garantipension täckte 99—104 procent av utgifterna i referensbudgeten. Nivån på grundskyddet för arbetslösa ensamförsörjare som bor på hyra räckte till för att täcka ungefär 90 procent av utgifterna i referensbudgeten, hos ensamförsörjare med garantipension täcktes 97—101 procent. Inkomsterna för par med arbetsmarknadsstöd eller sjukdagpenning som bor på hyra räckte till för att täcka 71—73 procent av utgifterna i budgeten, hos sådana som fick garantipension 93—107 procent. Inkomsterna för arbetslösa barnfamiljer med hemvårdsstöd, sjukdagpenning eller studiestöd som bor på hyra täckte 75—79 procent av utgifterna i referensbudgeten. Anmärkningsvärt är att inkomstnivån för dem som är beroende av grundskyddet inte räcker till för att täcka en skälig minimikonsumtion enligt referensbudgeten, med undantag för pensionstagare. Utifrån det som anförts ovan kan man vid en bedömning av förhållandet mellan mottagarna av grundskyddsformåner konstatera att när det gäller nivån på pensionstagarnas formåner är situationen bättre än för andra förmånstagare. Å andra sidan har pensionstagare sällan möjligheter att påverka sin inkomstnivå och hur den utvecklas.

En granskning av den socioekonomiska statusen visar att fattigdom har varit vanligast bland studerande, av vilka en fjärdedel hade mindre disponibla inkomster än minimibudgeten 2014. Bland de sysselsatta och pensionärerna stannade bara 2—3 procent under denna gräns. De äldre åldersklasserna har dock ofta större hälsoutgifter, som inte beaktas i minimibudgetkalkylerna. I andra grupper, dit även arbetslösa hör i denna granskning, har andelen fattiga varit knappt 17 procent. Ser man till hushållstyp är fattigdom vanligast bland ensamförsörjare, varav 19 procent levde under fattigdomsgränsen, medan mindre än 5 procent av barnfamiljerna med två föräldrar och paren återfinns under denna gräns. Av de ensamstående stannar 16 procent under minimibudgetfattigdomsgränsen. Anskaffningen av oundgängliga förnödenheter och tjänster kan i vissa situationer också finansieras med skuld. Av denna orsak är det bra att lyfta fram att i Finland fanns det i slutet av 2016 sammanlagt 373 100 personer med be-

talningsanmärkningar. Det är 3 100 fler än ett år tidigare. Det registrerades sammanlagt 1,5 miljoner nya betalningsanmärkningar för konsumenterna, dvs. ungefär lika mycket som året innan. Nya betalningsanmärkningar gäller allt oftare samma konsumenter som redan har betalningssvårigheter. De får ny kredit eller betalningstid, men betalningsförmågan räcker inte till att sköta den.

Även om nivån på grundskyddet har förbättrats i förhållande till medellönerna på 2010-talet, har den ändå sjunkit i detta avseende om man granskar saken på längre sikt. I början av 2010-talet företogs många förbättringar i grundskyddet, bland annat infördes garantipensionen 2011 och utkomstskyddet för arbetslösa och utkomststödet nivåhöjdes 2012. Förhållandet mellan grundskyddet och lönerna påverkas också av löneuppgörelserna, som har varit återhållsamma på 2010-talet. Nivån på grundskyddet för ensamstående arbetslösa har varit ungefär en fjärdedel av medelinkomsttagarnas inkomstnivå 2011—2016. Förhållandet i fråga om de disponibla inkomsterna för arbetslösa som lever på förtjänstskydd, personer med arbetspension och garantipension förblev också nästan oförändrat. Däremot har låginkomsttagarnas relativa ställning förbättrats med 6 procentenheter under granskningsperioden 2011—2016.

Utkomstskyddet för arbetslösa har helt klart blivit vanligare som huvudsaklig inkomstkälla bland hushåll som är beroende av grundskyddet sedan 2011. I de bostadshushåll som är helt och hållet beroende av grundskyddet finns vanligen barn under fem år samt unga vuxna. När man granskar hur länge de är beroende av grundskyddet ser man att unga vuxna i huvudsak är beroende av grundskyddet från ett till några år. Antalsmässigt är det flest medelålders personer som är beroende av grundskyddet under längre perioder.

Majoriteten av dem som får förmåner som FPA verkställer, dvs. 64 procent, är kvinnor. De ensamstående som får allmänt bostadsbidrag är till 61 procent män. Likaså är en majoritet av alla som får utkomststöd, dvs. 53 procent, män. Det lagstadgade grundskyddet behandlar bägge könen neutralt. Det finns dock skillnader i män och kvinnors livssituationer och livsvägar, exempelvis utbildning och dess inverkan på karriären, möjligheter på arbetsmarknaden, anställningsförhållanden (deltids-/visstidsanställning), yrken, löneskillnader, utkomst, familjebildning och praxis i anslutning till familjeledigheter, pensioner och pensionering. Dessa skillnader påverkar alla den inkomstrelaterade sociala tryggheten och således även behovet av grundskyddsformåner. Till följd av detta inriktas vissa grundskyddsformåner och förändringar i dem orättvist när man ser till kön. Män och kvinnor är nästan lika ofta referenspersoner för bostadsbidrag, dvs. män 47 och kvinnor 53 procent. Däremot är majoriteten av de ensamstående mottagande av allmänt bostadsbidrag, dvs. 61 procent, män. De ensamförsörjare som får allmänt bostadsbidrag är nästan undantagslöst kvinnor (94 %), för vid skilsmässor stannar barnen oftast hos mamman. Av dem som får underhållsbidrag och underhållsstöd är likaså största delen, dvs. cirka 90 procent, kvinnor. Av de olika folkpensionsformånerna får kvinnorna något högre ålders-, garanti-, arbetslöshets- och familjepension än männen. Folkpension och garantipension tryggar minimipensionen för en person som har en liten eller saknar förvärvspension. Kvinnornas arbetspensioner var 2013 i genomsnitt cirka 400 euro mindre än männen. Av denna orsak betalas folkpension som kompletterar arbetspensionen oftare till kvinnor än till män. Exempelvis av dem som får garantipension är majoriteten, dvs. 60 procent, kvinnor, och kvinnornas garantipension är i medeltal något högre än männen. Av dem som får bostadsbidrag för pensionstagare är 64 procent kvinnor, men det bidrag som betalades till kvinnorna var något lägre än männen. Som helhet kompletterar grundskyddet i form av olika förmåner kvinnornas i genomsnitt sämre ställning på arbetsmarknaden och pensionsintjäning. Folkpensionen avviker från andra grundskyddsformåner så att den är mindre för dem som lever i parförhållande än för ensamstående.

De senaste årens lösningar som gällt folkpensionsindex har inneburit att lagen om folkpensionsindex i själva verket inte tillämpas under åren 2015—2019. Ett undantag från detta utgör

## RP 123/2017 rd

2016, då poängtalet för index sjönk till minus och den sparåtgärd som planerats i regeringsprogrammet inte kunde genomföras, eftersom indexfrysningen inte skulle ha minskat utan ökat kostnaderna. Den föreslagna indexsänkningen för 2018 är utgångspunkt för uträkningen av höjningen av folkpensionsindexet också för 2019, och den sänkta indexförhöjningen blir därför permanent i kraft. Grundskyddsförmånerna, med undantag för utkomststödets grunddel, skulle således också framöver ligga på en lägre nivå jämfört med nivån enligt den nuvarande permanenta lagstiftningen. De föreslagna höjningarna genomförs i samband med den normala indexjusteringen, så de medför inga extra verkställighetskostnader för myndigheterna.

Höjningen av utkomststödets grunddel verkställs till följd av en samverkan mellan den föreslagna indexsänkningen och höjningen av utkomststödets grunddel med 0,9 procent 2018.

I och med de nivåförhöjningar som görs 2018 förblir veteranförmånernas belopp på 2017 års nivå. Till följd av ändringen blir den indexjustering för 2017 som utgjorde ett undantag nu i kraft permanent. Även kostnaderna enligt förslaget förblir på 2017 års nivå.

### **4 Beredningen av propositionen**

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Även finansministeriet och Folkpensionsanstalten har deltagit i beredningen.

### **5 Samband med andra propositionen**

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

#### 1.1 Lagen om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner

1 §. Paragrafen föreslås det bestämmelser om det poängtal för folkpensionsindex som ska tillämpas 2018. Poängtalet i paragrafen ska 2018 tillämpas på bestämningen och utfärdandet av folkpensionsindex i stället för folkpensionsindexlagen. Vid tillämpningen av folkpensionsindex ska i övrigt tillämpas vad som bestäms i folkpensionsindexlagen. Indexet sänks genom att poängtalet ändras till 1 617, som bibehåller förmånerna och andra belopp som är bundna till folkpensionsindex på 2017 års nivå.

2 §. Lagen träder i kraft den 1 januari 2018. För 2018 ingår bestämmelser om poängtalet för folkpensionsindex i denna lag i stället för i den gällande folkpensionsindexlagen.

Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till den gällande folkpensionsindexlagen, ska det i ikraftträdandebestämmelsen nämnas att hänvisningarna i fråga om poängtalet för folkpensionsindex 2018 anses gälla denna lag.

#### 1.2 Lagen om folkpensionsindex

2 §. *Uträkning av folkpensionsindexet.* I paragrafen föreskrivs det om uträkning av folkpensionsindex. Poängtalet för folkpensionsindex räknas ut så att medeltalet av levnadskostnadsindextalet för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med det tal som anges i denna paragraf. För indexförhöjningen för kommande år ska divisorn 1,184 som används vid bestämmande av folkpensionsindex och som anges i lag ändras till divisorn 1,194. Uträknings sättet ändras enligt förslaget inte. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

#### 1.3 Lagen om utkomststöd

9 §. *Grunddelens storlek.* I paragrafen föreskrivs det om storleken på utkomststödet grunddel. Enligt förslaget höjs beloppet av grunddelen för 2017 vid ingången av 2018, för att storleken på höjningen tillsammans med den föreslagna indexsänkningen ska motsvara indexförhöjningen på 0,9 procent enligt den gällande folkpensionsindexlagen. I och med ändringen kan de indexförhöjningar som följer efter 2018 också i fråga om utkomststödet grunddel göras med iakttagande av normalt indexförhöjningsförfarande.

#### 1.4 Lagen om frontmannapension

9 §. I paragrafen föreskrivs det hur fronttillägget bestäms. Enligt förslaget ändras beloppet av fronttillägget i paragrafen så att fronttilläggets belopp 2018 blir kvar på 2017 års nivå. Det undantag som gjordes 2017 i fråga om de förmåner som betalas till veteraner genomförs med hjälp av ändringen permanent.

9 a §. I paragrafen föreskrivs det hur det extra fronttillägget bestäms. Enligt förslaget ändras talen i paragrafen så att det extra fronttilläggets belopp i januari 2018 motsvarar det belopp som betalades i december 2016. Den andel som dras av från folkpensionen bör minskas så att man 2018 på personnivå kan uppnå samma belopp som betalades i december 2016. Den andel som dras av måste minskas tillräckligt, eftersom beloppet av folkpensionen börjar sjunka från det fulla beloppet först efter en viss årsinkomstgräns, medan procenttalet för det extra fronttillägget börjar sjunka omedelbart. Även minimibeloppet måste lyftas till en högre nivå, för att

man i även i fråga om extra fronttillägg som betalats till minimibelopp ska kunna nå samma nivå 2018 med det officiella poängtalet för folkpensionsindexet 1 617 som med poängtalet 1 631 år 2016. Det undantag som gjordes 2017 i fråga om de förmåner som betalas till veteraner genomförs med hjälp av ändringen permanent.

### 1.5 Lagen om betalning av fronttillägg utomlands

3 §. I paragrafen föreskrivs det om beloppet av fronttillägg som betalas utomlands. Enligt förslaget ändras beloppet i paragrafen så att beloppet av fronttillägg som betalas utomlands 2018 bibehålls på 2017 års nivå. Det undantag som gjordes 2017 i fråga om de förmåner som betalas till veteraner genomförs med hjälp av ändringen permanent.

### 1.6 Lagen om handikappförmåner

9 a §. *Veterantillägg*. I paragrafen föreskrivs det hur veterantillägget bestäms. Enligt förslaget ändras veterantilläggets belopp i paragrafen så att veterantilläggets belopp 2018 bibehålls på 2017 års nivå. Det undantag som gjordes 2017 i fråga om de förmåner som betalas till veteraner genomförs med hjälp av ändringen permanent.

## 2 Ikraftträdande

Lagen om indexjusteringar för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner och ändringarna av 9 § i lagen om utkomststöd, 9 § och 9 a § i lagen om frontmannapension, 3 § i lagen om betalning av fronttillägg utomlands samt 9 a § i lagen om handikappförmåner föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Ändringen av 2 § i lagen om folkpensionsindex föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

## 3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och service som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Sådant stöd omfattar till exempel att ordna mat och boende som är nödvändig för att behålla hälsan och livsförmågan. För att ordna detta behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om de stödformer som ordnas i praktiken och förutsättningarna för att få del av dem. Utöver oundgänglig försörjning ska enligt 19 § 2 mom. i grundlagen var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Begreppet skydd för grundläggande försörjning är i sig oberoende av den gällande lagstiftningen om social trygghet och grundlagsbestämmelsen är således inte direkt förknippad med något existerande förmånssystem. När det gäller bestämmelsen har den etablerade synen ändå varit att ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen inte svarar mot villkoren i den. Bestämmelsen innehåller också en skyldighet för lagstiftaren att agera. Det har å andra sidan ansetts naturligt att den sociala tryggheten riktas och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska tillgångar. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den grundläggande försörjningen är tryggad på lång sikt.

En central fråga vid bedömningen av 19 § i grundlagen är huruvida den motivering som anförs för ändringarna i grundskyddets nivå är acceptabla med tanke på grundrättsdoktrinen och förenliga med proportionalitetskravet. Vid bedömningen av om den grundläggande försörjningen tryggas tillräckligt samt om den oundgängliga försörjningen tillgodoses bör man i stället för det enskilda ändringsförslaget beakta de kumulativa effekterna på individnivå av de ändringar

som olika år företagits i olika förmåner som en helhet samt folkpensionsindexets utveckling i förhållande till det s.k. försämringsförbudet.

När det gäller regeringens proposition är det viktigt att beakta att de personer som berörs av förslaget oberoende av de nu föreslagna ändringarna fortfarande, tack vare att nivån på utkomststödets grunddel bibehålls, har samma rätt till sistahandsskydd enligt 19 § 1 mom. i grundlagen som tidigare. Å andra sidan måste man beakta att sänkningen av de grundskydds-förmåner som kommer i första hand och den samtidiga höjningen av utkomststödet som kommer i sista hand styr personer och familjer till utkomststödet och förlänger tiden med utkomststöd. En sådan utveckling är inte, åtminstone inte på längre sikt, hållbar med tanke på målen för 19 § i grundlagen. Å andra sidan är det inte desto noggrannare angivet i lagstiftning, rättspraxis eller annan tolkningspraxis som gäller grundlagen vilka penningbelopp som grundlagen skyddar i fråga om olika förmåner. Det har inte heller desto närmare angetts vad man borde kunna skaffa i vardagen med de förmåner som betalas. Tryggheten för förknippad med vissa sociala risksituationer. De är arbetslöshet, sjukdom, moderskap, familjebildning, olycksfall i arbetet, yrkessjukdom, arbetsoförmåga, ålderdom och familjeförsörjarens dödsfall. Om dessa risker realiserar hindrar de en person från att skaffa sin utkomst genom arbete, så utkomsten ersätts genom socialförsäkring eller socialunderstöd. Den grundläggande försörjningen kompletteras av skyddet för oundgänglig försörjning som kommer i sista hand och som beviljas enligt behov.

Artikel 12 i europeiska sociala stadgan ålägger medlemsstaterna att inrätta ett system för social trygghet, som tryggar medborgarnas försörjning i händelse av risker som hänför sig till avbrott i arbetslivet och artikel 12 omfattar både försäkringsbaserade och inkomstrelaterade ersättningar samt jämnstora, oftast skattefinansierade, ersättningar som är oberoende av den tidigare arbetshistoriken. Artikel 13 i stadgan tryggar åter var och en rätt till social hjälp som inte har tillräckliga inkomster eller medel och som inte kan skaffa sådana inkomster eller medel genom egna ansträngningar eller på något annat sätt.

Kommittén för sociala rättigheter, som övervakar europeiska sociala stadgan, har behandlat den sociala tryggheten i Finland i sina avgöranden och den meddelade bland annat 2016 ett avgörande enligt vilket beloppen av det grundläggande utkomstskyddet och de förmåner som tryggar minimiutkomsten är för låga i Finland. De stater som har satt i kraft stadgan har förbundit sig att skydda de sociala och ekonomiska rättigheter som anges i stadgans artiklar. Det sociala trygghetssystemet i Finland omfattar både inkomstrelaterade förmåner och förmåner till minimibelopp. Sociala förmåner på miniminivå är garantipensionen, sjuk- och rehabiliteringsdagpenningen till minimibelopp samt grunddagpenningen inom utkomstskyddet för arbetslösa. Vid sidan av dem finns behovsprövade förmåner som räknas som socialunderstöd, dvs. arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. I regel strävar i Finland efter att trygga en individs ställning i händelse av en social risksituation (såsom arbetslöshet, sjukdom eller arbetsoförmåga). När en risk realiserar är strävan att bevara individens utkomst på den nivå som föregick risken. Om en person inte har haft några inkomster, är han eller hon berättigad till skydd på miniminivå när en risk realiserar. I europeiska sociala stadgan finns inte samma slags indelning, vilket orsakar tillämpnings- och tolkningssvårigheter. I bakgrunden till det finländska systemet finns den nordiska uppfattningen om social trygghet som en kombination av penningstöd och tjänster. Synen har lett till meningsskiljaktigheter med kommittén för sociala rättigheter. Finland bedömer vad som är tillräcklig minimi trygghet på ett annat sätt, eftersom i Finland utgör sociala förmåner, social- och hälsovårdstjänster och olika avgiftstak inom hälso- och sjukvården en helhet. Nivån på en enskild förmån är enligt finländskt synsätt inte ett bra mått på vad som är tillräckligt stöd, eftersom i Finland kan utkomsten bestå av till exempel arbetsmarknadsstöd, bostadsbidrag och utkomststöd. Dessutom finns det egna avgiftstak för bland annat offentliga hälsotjänster och receptbelagda läkemedel, som begränsar klientens hälso- och sjukvårdskostnader till en skälig nivå. Vid bedömningen av vad som är tillräcklig

social trygghet, är det enligt det nationella synsättet också av betydelse vad man kan skaffa med den sociala tryggheten i det aktuella landet.

När kommittén fattade ovannämnda beslut var Eurostats senaste siffror om den ekvivalenta medianinkomsten för Finlands del från 2013. Utifrån dem konstaterade kommittén att 50 procent av den ekvivalenta medianinkomsten för en person var 970 euro och 40 procent 776 euro per månad. Utifrån dessa siffror bedömde kommittén nivån på minimiförmånerna i Finland jämfört med förpliktelserna enligt artikel 12.1 i sociala stadgan. Beträffande sjukdagpenningen konstaterade kommittén att minimidagpenningen 2013 var 23,77 euro eller 594 euro i månaden. Kommittén konstaterade att det motsvarar 31 procent av den ekvivalenta medianinkomsten och efter en förskottsinnehållning på 20 procent bara 24 procent av den ekvivalenta medianinkomsten (475 euro i månaden). Minimibeloppet av moderskapspenning och rehabiliteringspenning var detsamma. I förhållande till rätten enligt artikel 12 i stadgan ansågs beloppen vara otillräckliga. Bruttobeloppet av grundpenningen för en arbetslös var 2013 32,46 euro om dagen, dvs. 698 euro i månaden och efter en förskottsinnehållning på 20 procent var förmånsbeloppet 558 euro i månaden. Bruttobeloppet av grunddagpenningen motsvarade 36 procent och nettobeloppet efter beskattningen 29 procent av den ekvivalenta medianinkomsten. Garantipensionen 2013 var 738,82 euro per månad, dvs. 38 procent av den ekvivalenta medianinkomsten, så även den stannade ett par procentenheter under den gräns på 40 procent som kommittén anser att är absolut. Kommitténs slutsats var att nivån på sjukdagpenningen, moderskapspenningen, rehabiliteringspenningen, grunddagpenningen för arbetslösa och garantipensionen inte motsvarade de förpliktelser som artikel 12.1 ställer på konventionsstaterna. Enligt kommittén var det inte nödvändigt att pröva den eventuella inverkan av tilläggsförmåner, såsom socialunderstöd och bostadsbidrag, eftersom förmånernas utgångsnivå stannade under det absoluta minimum, dvs. under 40 procent av den ekvivalenta medianinkomsten.

Kommittén uteslöt inte i sin bedömning den möjligheten att utkomststödet som helhet kan nå upp till nivån 50 procent av den ekvivalenta medianinkomsten hos vissa mottagare och under vissa förhållanden. Trots detta ansåg kommittén att det utifrån den information den erhållit inte var bevisat att alla personer som behöver det får tillräckligt utkomststöd. Angående arbetsmarknadsstödet konstaterade kommittén att fast arbetsmarknadsstödet är betydligt större än utkomststödet grunddel, är det ändå klart mindre än kommitténs tröskel på 50 procent. Kommittén har förstått att mottagarna av arbetsmarknadsstöd kan vara berättigade till både bostadsbidrag och utkomststöd, som täcker boendekostnaderna utöver bostadsbidraget. Enligt kommittén hade den finska regeringen ändå inte presenterat några uppgifter om beloppet av det bostadsbidrag som betalats till mottagarna av arbetsmarknadsstöd eller om det kompletterande utkomststödet som är avsett för bostadskostnader. Därför var kommittén inte övertygad om att arbetsmarknadsstödet tillsammans med andra förmåner når tillräcklig nivå. Kommittén beslöt att konstatera att utkomststödsförmånerna och arbetsmarknadsstödet inte är tillräckliga och enligt den har man därför också brutit mot artikel 13.1 i stadgan.

Kommittén för sociala rättigheter ansåg alltså att de finländska sociala trygghetsförmånerna till miniminivå i huvudsak är för små. Granskningen av beslutet försvåras dock av att i sociala stadgan utgår man i regel ifrån att trygga en social trygghet som ersätter de tidigare inkomsterna när en risk (sjukdom, arbetslöshet eller ålderdom) realiseras. Härmed torde avses inkomstrelaterad trygghet, som även i Finland är den primära formen av utkomstskydd. Vid sidan av denna bestämmer artikel 12.1 mycket kategoriskt om rätt för alla till en viss kalkylmässig miniminivå, som inte får underskridas. Finlands universella sociala trygghet baserar sig på såväl inkomstrelaterad som grundskyddsnivå, och artikel 12 i stadgan reglerar just grundskyddets nivå.

När kommittén har bedömt de försämrande åtgärderna har den ansett att det faktum att vissa sociala förmåner inte har höjts till fullt belopp under vissa tidsperioder inte nödvändigtvis stri-



der mot artikel 12.3. Enligt stadgan medför ekonomiska svårigheter dock inte automatisk rätt att skära i förmånerna. Staterna är med stöd av europeiska sociala stadgan också förpliktade att försöka att stegvisa höja nivån på sitt sociala trygghetssystem. Detta kan ske till exempel genom att nivåhöja de sociala trygghetsförmånerna, utvidga den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet eller införa nya sociala trygghetsförmåner. I Finland har förmånsnivåerna ändrats i varierande mån vid olika tidpunkter och på olika sätt för olika förmåner. Även den personkrets som berörs av förmånerna är stadd i kontinuerlig förändring. Helt nya sociala trygghetsförmåner införs dock relativt sällan. Den senaste helt nya grundskyddsförmånen i Finland är pensionsstödet, som FPA började verkställa den 1 juni 2017 och som är avsett att underlätta situationen för äldre långtidsarbetslösa. När det gäller utvecklandet av de sociala trygghetssystemen har kommittén inte haft något anmärka på tillämpningen av stadgan i Finland. När det gäller utvecklandet av grundskyddssystemen måste men emellertid konstatera att grundskyddsförmånerna i Finland har efter kommissionens beslut 2015 i huvudsak utvecklats i en annan riktning än vad kommitténs beslut skulle ge anledning till. Grundskyddsförmånerna sänktes vid ingången av 2017 och man har beslutat att frysa beloppen även 2018—2019.

I Finland har grundlagsutskottet uttryckligen sagt att det inte går att grundlagsnivå föreskriva i detalj om nivån på tillräcklig trygghet. I den nationella grundlagsbedömningen bedöms alltså inte försörjningsnivån till exempel i förhållande till inkomstnivån i samhället eller stödets köpkraft, utan bedömningen görs, åtminstone i grundlagens kontext, inom systemet. Vid bedömningen av enskilda fall har grundlagsutskottet till exempel konstaterat att ett lagförslags konsekvenser för grundskyddsnivån är "obetydliga" och således acceptabla eftersom de inte ingriper i den grundläggande rättigheten, såsom i utlåtandet GrUU 17/1996, och samma bedömningsgrund befästes i utlåtandet GrUU 48/2006. Bland rättslärda har även en sådan åsikt framförts att dylik acceptans av obetydliga ändringar, utan bedömning av var den absoluta lägsta nivån ligger, tryggar inte grundrättsskyddet tillräckligt. I praktiken är det dock synnerligen utmanande att ange en dylik absolut lägsta nivå, eftersom grundlagen inte i sig skyddar ett visst penningbelopp av någon förmån eller en genomsnittlig förmånstagares ställning, utan i sista hand individens ställning i samhället, varvid det automatiskt blir fråga om att bedöma olika förmånens samverkan samt, när det gäller utkomstskyddets tillräcklighet, även individens utgifter, t.ex. beskattningens samt prisutvecklingens inverkan. I praktiken får ändringar ändå inte leda till en situation där en enskild persons rätt till oundgänglig försörjning äventyras. Utskottet har emellertid inte heller på allmän nivå angett hur stor månadsinkomst som tryggar medborgarens subjektiva rätt till oundgänglig försörjning.

Det är klart att även när det gäller ett tillräckligt grundskydd har den grundläggande rättighet som ska skyddas ett visst kärninnehåll, fast det inte är lätt att definiera det i praktiken, dvs. i praktiken en penningnivå, som vid en viss tidpunkt inte kan underskridas. I ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis finns det dock inte i sig några absoluta konstitutionella hinder för att utkomststöd förmåner som hör till området för 19 § 2 mom. i grundlagen försämrats (bl.a. GrUB 25/1994 rd). Grundlagsutskottet har också ansett att i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är det logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna (GrUU 34/1996 rd, GrUU 21/2016 rd). Grundlagsutskottet har påpekat att strävan med de grundläggande rättigheterna inte är att bevara nivån på vissa förmåner. Dessutom har utskottet uttalat att den sociala tryggheten är bunden till samhällets ekonomiska tillgångar och därför är det logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Vid bedömningen av nivån på den grundläggande rättigheten fästs uppmärksamhet således vid samhällets tillgångar vid sidan av stödtagaren. Vad som är tillräckligt verkar åtminstone inte enbart bestämmas enligt behovet och kostnadsnivån i det omgivande samhället utan också enligt om staten har tillräckligt med tillgångar. Här kan man också uppmärksamma en annan synvinkel, enligt vilken bestämmelserna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är av lagstiftaren formulerade

prioriteter, som det allmänna måste beakta och som måste respekteras när ekonomiska tillgångar och besparingar inriktas i ekonomiskt utmanande tider. I vilket fall som helst har lagstiftaren ingen obegränsad fullmakt att sänka förmånsnivån på grund av det ekonomiska läget. Grundlagsutskottet har också i sina uttalanden som behandlat försämringar av sociala och kulturella rättigheter betonat att vid bedömningen av reglering som ingriper i sociala rättigheter måste konstitutionell betydelse med avseende på de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande rättigheterna också tillmätas åt att en försämring begränsas tidsmässigt till den tid de offentliga finanserna förväntas vara allvarligt ansträngda (se GrUU 11/2015 rd och GrUU 10/2015 rd) och åt nivån på förmånerna i förhållande till läget i fråga om de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd). Utskottet anser det också vara klart att en försämring inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd). Likaså har utskottet betonat att de sociala rättigheter som garanteras i 19 § i grundlagen åtminstone inte får försämrats så att de behövande blir tvungna att tillgripa utkomstskyddet i sista hand enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 21/2016 rd, GrUU 10/2009 rd). Utskottets ståndpunkt kan ses om ett uttryck för den inställning som i sig även motsvarar grundlagens formulering, nämligen att de sociala rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och lagstiftarens förpliktelse att säkerställa dem inte återgår enbart på bestämelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen om den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv, utan de sociala rättigheter som garanteras i 19 § 2—4 mom. i grundlagen har en egen självständig betydelse som bestämmer skyldigheter som går utöver de förpliktelser som åläggs det allmänna i 19 § 1 mom. i grundlagen.

I samband med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har man ofta talat om ett försämringsförbud, dvs. att den stödnivå som en gång uppnåtts får inte försämrats. Även försämringsförbudets betydelse begränsas i praktiken avsevärt av att tryggandet av i synnerhet ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har klart förknippats med tanken om att de grundläggande rättigheterna är beroende av de disponibla ekonomiska tillgångarna. Grundlagsutskottet har tidigare till exempel i samband med den temporära indexfrysningen av barnbidragen menat att den temporära indexfrysningen har haft relativt små konsekvenser som inte lett till väsentliga försämringar för barnfamiljer. Det har dock i sig betraktats som oroväckande att regleringen drabbat låginkomstfamiljer kraftigast. Att för tre år slopa indexhöjningar som påverkar barnbidragets storlek ansågs inte som helhet bedömt försämrats barnfamiljernas ställning till den grad att det blir ett problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Bedömningen byggde på antagandet att inflationen är moderat så länge indexhöjningarna ligger på is. (GrUU 25/2012).

Eftersom det är svårt att uppskatta indexutvecklingen länge på förhand, har man i fråga om frysningen av folkpensionsindex valt en modell när det varje år utarbetas en särskild regeringsproposition om frysningen, trots att den grundläggande lösningen baserar sig på en skrivning i regeringsprogrammet. Förfarandet säkerställer att konsekvenserna kan bedömas så exakt som möjligt för respektive år. Samtidigt är det möjligt att göra den konstitutionella bedömningen utifrån så aktuella beräkningar som möjligt.

De grundläggande rättigheterna, även de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, är individuella rättigheter. Det är inte fråga om befolkningsgruppers eller kollektiva rättigheter eller rättigheter som en individ har endast som medlem av ett kollektiv eller för att han eller hon för till en majoritet eller en minoritet. När de grundläggande rättigheterna skyddas är det på motsvarande sätt inte fråga om vilket slags skydd människor i genomsnitt får eller vilket skydd får majoriteten eller någon procentandel av befolkningen. I samband med arrangemang som berör de grundläggande fri- och rättigheterna måste man i mån av möjlighet försöka förhindra att någon blir lidande. På individnivå verkar en indexfrysning inte ha någon väldigt stor ekonomisk betydelse, om saken bedöms utifrån enskilda förmåner eller en frysning som genomförs ett enskilt år. När nedskärningar görs upprepade gånger måste man emellertid be-

döma om ändringarna som helhet äventyrat tillgodoseendet av en viss grundrättighet, dvs. har den sammantagna verkan av försämringarna blivit orimlig för någon grupp av människor eller för dem som befinner sig i en viss livssituation och är beroende av vissa stöd. Grundlagsutskottet har bland annat i samband med nedskärningar av barnbidragen konstaterat att ”regeringen ska se till att den sammantagna effekten av de redan genomförda nedskärningarna och övriga kommande nedskärningar som påverkar familjernas möjligheter att trygga barnens välfärd inte blir oskälig” (GrUU 11/2015 rd, se även GrUU 32/2014 rd, GrUU 25/2012 rd och 12/2015 rd).

I det rådande ekonomiska läget har sparkraven på de offentliga finanserna bedömts räcka som orsak att motivera den föreslagna indexfrysningen. Eftersom grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis inte heller har angett något klart eurobelopp som nivån på en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen inte får underskrida, så kan propositionen åtminstone inte anses stå i direkt konflikt med tidigare utlåtanedpraxis. Grundlagsutskottet har emellertid ofta konstaterat att trygghet enligt 19 § 2 mom. innebär en mer långtgående nivå på tryggheten än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Det system som tryggar den grundläggande försörjningen får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (t.ex. GrUU 25/2013 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där samt RP 309/1993 rd). I detta avseende blir indexfrysningen utmanande, för när nivån på de andra förmånerna förblir oförändrad och nivån på det grundläggande utkomststödet stiger med index, blir allt fler berättigade till utkomststöd och samtidigt kommer utkomststödet betalningsperioder sannolikt att förlängas. Saken kan dock inte bedömas alltför rätlinjigt och bedömningen försvaras bland annat av att utkomststödet är enligt grundlagsutskottets tolkning avsett att räcka till för större utgifter än vad som krävs av en oundgänglig utkomst för att trygga ett människovärdigt liv (GrUU 31/1997 rd). Därför är det i princip en tolkningsfråga om frysningen av förmånsnivåerna på föreslaget sätt står i konflikt med 19 § 2 mom. i grundlagen. I samband med beredningen av propositionen har konsekvenserna, med hänsyn till de avgöranden som träffats vid olika tidpunkter samt de kumulerade effekterna av avgöranden som gäller olika förmåner, beräknats vara så pass obetydliga att det har ansetts möjligt att frysa folkpensionsindexet utan att bryta mot grundlagen. Sålunda anser regeringen att propositionen inte står i konflikt med förbudet att försämra de grundläggande rättigheterna eller de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande rättigheterna.

Konsekvenserna av den föreslagna ändringen har också bedömts i förhållande till 15 § om egendomsskydd i grundlagen. Den föreslagna ändringen gäller det folkpensionsindex som används vid höjningen av beloppen i pensionssystemet. De föreslagna ändringarna har på ovan beskrivet sätt konsekvenser för storleken på folk- och garantipensioner samt vissa andra förmåner och belopp, och därför har en grundlagsenlig bedömning av ändringen ansetts nödvändig även med avseende på egendomsskyddet.

Paragrafen om egendomsskydd i grundlagen är i sig av allmän karaktär, och bedömningen grundar sig därför till största delen på grundlagsutskottets tolkningspraxis. Inkomstrelaterade arbetspensioner har med stöd av grundlagsutskottets tillämpningspraxis ansetts vara omfattade av egendomsskyddet (bl.a. GrUU 4/1994 rd, GrUU 13/1995 rd och GrUU 22/1995 rd). Utgångspunkten har varit att en pension som omfattas av egendomsskydd ska vara intjänad. En pension, eller en sådan del av en pension, som grundar sig på någon annan princip än intjäningsprincipen omfattas inte på samma sätt av egendomsskyddet. Till exempel har folkpension inte ansetts vara en intjänad pension och den åtnjuter inte heller egendomsskydd till de delar som inte har förfallit till betalning (GrUU 12/1995 rd). Sociala bidrag har varit omfattade av egendomsskydd när de har förfallit till betalning (GrUU 5/1950 rd).

Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden godkänt att bestämmelser om indexändringar föreskrivs genom en vanlig lag (jfr GrUU 1/1975 II rd, GrUU 9/1991 rd och GrUU 22/1995 rd).

## RP 123/2017 rd

När överensstämmelse med grundlagen prövas har grundlagsutskottet som en viktig fråga lyft fram det faktum att en indexändring inte påverkar pensionsposter som redan har förfallit till betalning. Dessutom har grundlagsutskottet i sina tidigare utlåtanden betonat vikten av att ändringen inte har lett till en sänkning av pensionsbeloppen samt att ändringen i vilket fall som helst har lett till en ökning av grundskyddsformånernas belopp. Vid prövning av överensstämmelsen med grundlagen har det också varit av betydelse att ändringen väsentligt har berott på den rådande situationen inom samhällsekonomin (GrUU 10/1994 rd samt GrUU 34/1996 rd) och att ändringen har varit obetydlig (GrUU 13/1995 rd). Enligt grundlagsutskottets tolkningar gäller skyddet för pensionsförmåner skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte skydd för ett pensionssystem som är i kraft under en viss tid (GrUU 4/1994 rd och GrUU 13/1995 rd).

De föreslagna ändringarna följer i huvuddrag grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden. De föreslagna ändringarna har inte heller betydande konsekvenser för ni-vån på pensioner eller andra förmåner som tryggar utkomsten. Utkomststödets grunddel, genom vilken rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § i grundlagen tryggas, föreslås i samband med ändringen bli höjd. De föreslagna ändringarna kan enligt en helhetsbedömning anses vara rimliga med avseende på egendomsskyddet. De föreslagna ändringarna har inga retroaktiva konsekvenser.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att propositionen inte innehåller några sådana förslag att propositionen inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det vore bra att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

**Lag**

**om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Trots bestämmelserna i lagen om folkpensionsindex (456/2001) är poängtalet för folkpensionsindex 1617 år 2018.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till lagen om folkpensionsindex, anses hänvisningarna i fråga om poängtalet för folkpensionsindex 2018 gälla denna lag.

---

2.

## Lag

### om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om folkpensionsindex (456/2001) 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag  
1083/2016, som följer:

2 §

#### *Uträkning av folkpensionsindexet*

---

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,194. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

3.

## Lag

### om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag  
1084/2016, som följer:

9 §

#### *Grunddelens storlek*

Utkomststödet grunddel per månad är

1) för ensamstående 459,22 euro,

---

Denna lag träder i kraft den

20 .

4.

## Lag

### om ändring av 9 och 9 a § i lagen om frontmannapension

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om frontmannapension (119/1977) 9 § 1 mom. samt 9 a § 2—4 mom., sådana de lyder, 9 § 1 mom. i lag 727/2001 och 9 a § 2—4 mom. i lag 572/2007, som följer:

#### 9 §

Till en person som har fått frontmannatecken, fronttjänsttecken eller fronttecken betalas i fronttillägg 478,92 euro om året. Till en finsk medborgare som är bosatt utomlands och som inte får folkpension, betalas fronttillägg på grundval av lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988).

#### 9 a §

Det extra fronttillägget är till fullt belopp 45 procent, dock minst 25 procent, av den del av folkpensionen som överstiger 937,44 euro om året. Om personen i fråga har inkomst som avses i 22 § i folkpensionslagen (568/2007) och i 8 § i lagen om införande av folkpensionslagen (569/2007), bortsett från förhöjning av arbetspension enligt 23 § 6 punkten i folkpensionslagen och en förmån eller förhöjning som avses i 10 § 1 och 4 mom. i lagen om införande av folkpensionslagen, sjunker den ovan nämnda procentsatsen om 45 procent med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 58,36 euro upp till inkomstgränsen enligt 20 § i folkpensionslagen och därefter med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 144,38 euro. Vid fastställande av extra fronttillägg beaktas inkomsten på samma sätt som vid fastställande av folkpension

Om folkpensionen har skjutits upp eller tidigarelagts enligt 10 § i folkpensionslagen, höjs nämnda belopp på 937,44 euro med uppskovsprocenten eller minskas det med tidigarelägningsprocenten.

Det extra fronttillägget för den som får pension eller någon annan därmed jämförbar fortlöpande förmån från utlandet bestäms utifrån en så stor del av folkpensionen som överstiger nämnda belopp och som skulle betalas, om de nämnda inkomsterna skulle beaktas när folkpensionen bestäms. Det extra fronttillägget är dock alltid minst 5,12 euro.

Denna lag träder i kraft den 20 .



5.

## Lag

### om ändring av 3 § i lagen om betalning av fronttillägg utomlands

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988) 3 § 1 mom., sådant det lyder i lag 728/2001, som följer:

Fronttillägget är 477,96 euro om året. 3 §

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

## Lag

### om ändring av 9 a § i lagen om handikappförmåner

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om handikappförmåner (570/2007) 9 a § 1 mom., sådant det lyder i lag  
697/2012, som följer:

9 a §

#### *Veterantillägg*

Till personer som får vårdbidrag med förhöjt eller högsta belopp enligt 9 § och extra front-  
tillägg enligt lagen om frontmannapension (119/1977) betalas vårdbidraget förhöjt med ett ve-  
terantillägg. Veterantillägget uppgår till 84,65 euro per månad.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 september 2017

**Statsminister**

**Juha Sipilä**

Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila

2.

**Lag**

**om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om folkpensionsindex (456/2001) 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1083/2016, som följer:

*Gällande lydelse*

2 §

*Uträkning av folkpensionsindexet*

---

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,184. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Uträkning av folkpensionsindexet*

---

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,194. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

3.

## Lag

### om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag  
1084/2016, som följer:

*Gällande lydelse*

9 §

*Grunddelens storlek*

Utkomststödets grunddel per månad är  
1) för ensamstående 455,00 euro,

---

*Föreslagen lydelse*

9 §

*Grunddelens storlek*

Utkomststödets grunddel per månad är  
1) för ensamstående 459,22 euro,

---

Denna lag träder i kraft den \_\_\_\_\_ 20 .

4.

**Lag**

**om ändring av 9 och 9 a § i lagen om frontmannapension**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om frontmannapension (119/1977) 9 § 1 mom. samt 9 a § 2—4 mom., sådana de lyder, 9 § 1 mom. i lag 727/2001 och 9 a § 2—4 mom. i lag 572/2007, som följer:

*Gällande lydelse*

9 §

Till en person som har fått frontmannatecken, fronttjänsttecken eller fronttecken betalas i fronttillägg 474,72 euro om året. Till en finsk medborgare som är bosatt utomlands och som inte får folkpension, betalas fronttillägg på grundval av lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988).

*Föreslagen lydelse*

9 §

Till en person som har fått frontmannatecken, fronttjänsttecken eller fronttecken betalas i fronttillägg 478,92 euro om året. Till en finsk medborgare som är bosatt utomlands och som inte får folkpension, betalas fronttillägg på grundval av lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988).

9 a §

Det extra fronttillägget är till fullt belopp 45 procent, dock minst 25 procent, av den del av folkpensionen som överstiger 981,60 euro om året. Om personen i fråga har inkomst som avses i 22 § i folkpensionslagen (568/2007) och i 8 § i lagen om införande av folkpensionslagen (569/2007), bortsett från förhöjning av arbetspension enligt 23 § 6 punkten i folkpensionslagen och en förmån eller förhöjning som avses i 10 § 1 och 4 mom. i lagen om införande av folkpensionslagen, sjunker den ovan nämnda procentsatsen om 45 procent med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 58,36 euro upp till inkomstgränsen enligt 20 § i folkpensionslagen och därefter med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 144,38 euro. Vid fastställande av extra fronttillägg beaktas inkomsten på samma sätt som vid fastställande av folkpension.

Om folkpensionen har skjutits upp eller tidigarelagts enligt 10 § i folkpensionslagen, höjs nämnda belopp på 981,60 euro med uppskovsprocenten eller minskas det med tidigarelägningsprocenten.

Det extra fronttillägget för den som får

9 a §

Det extra fronttillägget är till fullt belopp 45 procent, dock minst 25 procent, av den del av folkpensionen som överstiger 937,44 euro om året. Om personen i fråga har inkomst som avses i 22 § i folkpensionslagen (568/2007) och i 8 § i lagen om införande av folkpensionslagen (569/2007), bortsett från förhöjning av arbetspension enligt 23 § 6 punkten i folkpensionslagen och en förmån eller förhöjning som avses i 10 § 1 och 4 mom. i lagen om införande av folkpensionslagen, sjunker den ovan nämnda procentsatsen om 45 procent med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 58,36 euro upp till inkomstgränsen enligt 20 § i folkpensionslagen och därefter med en procentenhet för varje årligt inkomstbelopp på 144,38 euro. Vid fastställande av extra fronttillägg beaktas inkomsten på samma sätt som vid fastställande av folkpension.

Om folkpensionen har skjutits upp eller tidigarelagts enligt 10 § i folkpensionslagen, höjs nämnda belopp på 937,44 euro med uppskovsprocenten eller minskas det med tidigarelägningsprocenten.

Det extra fronttillägget för den som får

**RP 123/2017 rd**

*Gällande lydelse*

pension eller någon annan därmed jämförbar fortlöpande förmån från utlandet bestäms utifrån en så stor del av folkpensionen som överstiger nämnda belopp och som skulle betalas, om de nämnda inkomsterna skulle beaktas när folkpensionen bestäms. Det extra fronttillägget är dock alltid minst 5,07 euro.

-----

*Föreslagen lydelse*

pension eller någon annan därmed jämförbar fortlöpande förmån från utlandet bestäms utifrån en så stor del av folkpensionen som överstiger nämnda belopp och som skulle betalas, om de nämnda inkomsterna skulle beaktas när folkpensionen bestäms. Det extra fronttillägget är dock alltid minst 5,12 euro.

-----

\_\_\_\_\_  
*Denna lag träder i kraft den*

*20 .*

5.

**Lag**

**om ändring av 3 § i lagen om betalning av fronttillägg utomlands**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988) 3 § 1 mom., sådant det lyder i lag 728/2001, som följer:

*Gällande lydelse*

Fronttillägget är <sup>3 §</sup> 473,88 euro om året.

---

*Föreslagen lydelse*

Fronttillägget är <sup>3 §</sup> 477,96 euro om året.

---

\_\_\_\_\_

*Denna lag träder i kraft den* 20 .

6.

## Lag

### om ändring av 9 a § i lagen om handikappförmåner

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om handikappförmåner (570/2007) 9 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 697/2012, som följer:

*Gällande lydelse*

9 a §

*Veterantillägg*

Till personer som får vårdbidrag med förhöjt eller högsta belopp enligt 9 § och extra fronttillägg enligt lagen om frontmannapension (119/1977) betalas vårdbidraget förhöjt med ett veterantillägg. Veterantillägget uppgår till 83,92 euro per månad.

-----

*Föreslagen lydelse*

9 a §

*Veterantillägg*

Till personer som får vårdbidrag med förhöjt eller högsta belopp enligt 9 § och extra front-tillägg enligt lagen om frontmannapension (119/1977) betalas vårdbidraget förhöjt med ett veterantillägg. Veterantillägget uppgår till 84,65 euro per månad.

-----

-----  
Denna lag träder i kraft den

20 .