

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av covid-19-epidemin

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en lag om temporära undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av covid-19-epidemin.

De temporära ändringarna syftar till att i vissa situationer förenkla bestämmelserna om utkomstskydd för arbetslösa och på så sätt minska den arbetsmängd som behandlingen av förmånsansökningar medför. De föreslagna ändringarna gäller jämkning av arbetslöshetsförmåner i vissa situationer, särskilda villkor för arbetsmarknadsstöd och förutsättningar för utbetalning av arbetslöshetsförmånen utan beslut. Arbetslöshetsförmånen ska på basis av ansökan temporärt kunna betalas ut i förskott för högst sex månader.

På detta sätt kan genomförandet underlättas och behandlingen av ärendet påskyndas i en situation där antalet ansökningar ökar kraftigt på grund av covid-19-epidemin.

Propositionen hänför sig till den tredje tilläggsbudgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 oktober 2020. Undantagen från behovsprövningen av arbetsmarknadsstöd och från tillämpningen av partiellt arbetsmarknadsstöd ska dock inte tillämpas på ansökningsperioder som börjar efter den 31 augusti 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Jämknings av arbetslöshetsförmån	4
2.2 Arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning och beloppet av inkomstrelaterad dagpenning	6
2.3 Behovsprövning i fråga om arbetsmarknadsstöd samt partiellt arbetsmarknadsstöd...8	
2.4 Utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut dvs. så kallat förskottsbetalningsförfarande.....	9
3 Målsättning.....	12
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	12
4.1 De viktigaste förslagen.....	12
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	13
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	13
4.2.2 Konsekvenser för medborgarna	14
4.2.3 Konsekvenser för organisationerna.....	15
5 Alternativa handlingsvägar.....	16
5.1 Principiella ändringar i jämkningen av arbetslöshetsförmåner	17
5.2 Övergripande ändringar i arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning och i beloppet av inkomstrelaterad dagpenning	18
5.3 Andra kompletteringsbehov i fråga om förfarandet för förskottsbetalning	19
5.4 Ansökan om förmån och behandling av ansökan.....	20
5.5 Arbetsgivarnas roll vid behandlingen av ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa.....	22
5.6 Väntetiden för arbetsmarknadsstöd.....	22
6 Remissvar	23
7 Specialmotivering	23
8 Ikraftträdande.....	26
9 Förhållande till andra propositioner.....	27
9.1 Samband med andra propositioner.....	27
9.2 Förhållande till budgetpropositionen	27
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	27
LAGFÖRSLAG	31
Lag om temporära undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av covid-19-epidemin	31

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I Kina utbröt i början av 2020 en epidemi av den smittsamma sjukdomen covid-19, som orsakas av ett nytt coronavirus. Sjukdomen spred sig snabbt utanför Kina. I början av april hade det konstaterats sammanlagt över en miljon fall i hela världen. Över 180 länder har rapporterat om smitta. Världshälsoorganisationen WHO betecknade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020.

För att bromsa spridningen av epidemin fattade regeringen den 12 mars 2020 beslut om rekommendationer och beredskap. Regeringen rekommenderade bland annat att stora offentliga tillställningar ställs in och att även arrangörer i fråga om mindre tillställningar gör en riskbedömning innan de ordnar sådana. Det rekommenderades att de som återvänder från ett epidemiområde ska avtala om tidpunkten för återgång till arbetet och om frånvaro från arbetet (två veckor) med sin arbetsgivare. Distansarbete rekommenderades också i större utsträckning, om det är möjligt med tanke på arbetsuppgifterna. Dessutom rekommenderades det att andra än nödvändiga arbetsresor inhiberas och att semesterresor senareläggs.

Det rekommenderades att all verksamhet som inte är nödvändig, bland annat närkontakt i hobby- och fritidsverksamhet, begränsas i syfte att minska smittspridning. Detta anses vara särskilt viktigt för att skydda personer som hör till riskgrupper. Medborgarna ska agera med omdöme och särskild försiktighet i sina kontakter med riskgrupper. Riskgrupperna omfattar äldre personer och personer med en primärsjukdom.

Till följd av den mycket exceptionella situationen gav utrikesministeriet den 14 mars 2020 en rekommendation om att man tills vidare ska undvika att resa utomlands. Flera länder hade redan då stängt sina gränser och infört begränsningar för rörligheten inom landet.

I mitten av mars sammankallade statsministern till ett parlamentariskt möte där det förhandlades om beredskapsåtgärder inför epidemin och ibruktage av eventuell beredskapslagstiftning. Statsrådet konstaterade den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Med stöd av 6 § i beredskapslagen (1552/2011) lämnades till riksdagen på grund av detta statsrådets förordning om ibruktage av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen den 17 mars 2020.

Epidemin och åtgärderna för att begränsa den samt medborgarnas rädsla för sjukdomen minskar avsevärt den ekonomiska verksamheten i samhället. Detta har haft en betydande inverkan på företagslivet, när företagen inte har haft kunder. Dessutom är flera företag beroende av gränsöverskridande leveranskedjor som har störts i och med att coronavirusepidemin har spridit sig från kontinent till kontinent och från land till land. Även företagens finansiella ställning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar har försämrats kraftigt på en mycket kort tid. Med anledning av det som konstaterats ovan har arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda sina anställda arbete försämrats i snabb takt.

Företagen har inte kunnat anpassa sin verksamhet till de förändrade förhållandena utan åtgärder för att minska arbetskraften. De meddelanden till arbets- och näringsbyråerna som avses i 48 § i lagen om samarbete inom företag (334/2007) började öka snabbt under den första hälften av mars. Den 7 april 2020 omfattades fler än 375 000 personer av samarbetsförhandlingar. Fram

till den 6 april 2020 hade uppskattningsvis 112 000 personer anmält sig eller blivit anmälda som permitterade eller helt och hållet arbetslösa vid arbets- och näringsbyråerna på grund av coronavirusepidemin. Lagen om samarbete inom företag gäller endast arbetsgivare som har minst 20 anställda. När mindre företag än så beaktas, finns det ännu fler personer som hotas av permittering. I denna exceptionella situation är det sannolikt att också kommuner och samkommuner blir tvungna att permittera och säga upp arbetstagare. Redan innan coronavirusepidemin utbröt bedömde de kommuner som är i ett svårt ekonomiskt läge att de skulle vara tvungna att permittera arbetstagare under 2020. Enligt svaren i en färsk enkät, som genomfördes av KT Kommunarbetsgivarna, omfattas nästan 30 000 personer inom kommunsektorn av permitteringar eller avbrott i löneutbetalningen. Om trenden är densamma i sådana kommuner och samkommuner som inte besvarade enkäten kan antalet personer vara högre än detta.

Det exceptionellt stora antalet samtidigt permitterade medför utmaningar för dem som verkställer utkomstskyddet för arbetslösa. Arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten har berättat att det på grund av det stora antalet ansökningar kan förekomma dröjsmål i verkställigheten av utkomstskyddet för arbetslösa. Dröjsmålen i betalningen av arbetslöshetsförmåner medför i sin tur ett ökat tryck i form av ansökningar om allmänt bostadsbidrag och utkomststöd hos Folkpensionsanstalten. Arbets- och näringsbyråernas arbetsmängd har redan kunnat kontrolleras till exempel genom undantag som gäller anmälan som arbetssökande för gruppermitterade (lagen om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa 172/2020). Enligt arbets- och näringsministeriets uppgifter hade uppskattningsvis 75 procent av arbets- och näringsbyråernas positiva arbetskraftspolitiska utlåtanden sänts till arbetslöshetskassorna och 25 procent till Folkpensionsanstalten.

Riksdagen har i sitt svar (RSv 32/2020 rd) till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor (RP 38/2020 rd) förutsatt att regeringen omedelbart utreder hur behandlingen av utkomstskyddsformåner kan göras smidigare och säkerställer att arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten kan verkställa förmånerna på så sätt att förmånerna kan betalas ut med en gång.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Folkpensionsanstalten, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Allmänna arbetslöshetskassan YTK och Finansinspektionen. Vid beredningen företrädde Arbetslöshetskassornas Samorganisation av ordföranden och vice ordföranden i föreningens styrelse och av föreningens verksamhetsledare, alla i egenskap av företrädare utsedda av styrelsens arbetsutskott. Under beredningen har man hört Finlands näringsliv, KT Kommunarbetsgivarna, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, STTK, Akava och Företagarna i Finland rf. Dessutom har dataombudsmannen hörts i fråga om förskottsbetalningen och justitieministeriet i fråga om utmätning av förskottsbetalningen.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Jämkning av arbetslöshetsförmån

Jämkning enligt arbetsinkomst av lönearbete

Bestämmelser om rätten för arbetslösa arbetssökande till jämkade arbetslöshetsförmåner finns i 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). På basis av 1 § i kapitlet kan jämkad arbetslöshetsförmån betalas en arbetssökande som får inkomst av deltidsarbete eller av

heltidsarbete som varar i högst två veckor. Jämkad arbetslöshetsförmån kan också betalas till en person vars arbetstid per dag har förkortats på grund av permittering eller av en orsak som jämföras med permittering eller som är förhindrad att arbeta på grund av en sådan stridsåtgärd som inte står i samband med den arbetssökandes anställningsvillkor eller arbetsförhållanden eller till en person som har inkomst av företagsverksamhet eller eget arbete. Rätten till jämkad arbetslöshetsförmån förutsätter att personen är arbetssökande vid arbets- och näringsbyrå.

Om permitteringen genomförs så att arbetstiden per vecka förkortas och personen är permitterad hela arbetsdagar, jämkas inte arbetslöshetsförmånen. Bestämmelser om detta finns det i 4 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I dessa situationer betalas arbetslöshetsförmånen till fullt belopp för permitteringsdagarna, och lönen för arbetsdagarna eller arbetstiden för de arbetsdagar som ligger till grund för lönen påverkar inte arbetslöshetsförmånens belopp. Samma förfarande gäller en orsak som jämföras med permittering, där arbetstiden förkortas med hela dagar och så kallade väderhinder.

Den jämkade arbetslöshetsförmånen bestäms på grundval av den arbetsinkomst som betalas under en jämkningsperiod. Jämkningsperioden är den period under vilken arbetsinkomsten betalas, och i situationer där arbetsveckan förkortas eller väderhinder föreligger, den period under vilken den arbetstid som ligger till grund för lönen har utförts. Som jämkningsperiod betraktas i regel en period om en månad eller fyra på varandra följande kalenderveckor, beroende på personens lönebetalningsperiod. En så kallad särskild jämkningsperiod används när den sedvanliga jämkningsperioden omfattar sådana tidsperioder för vilka den sökande har rätt till full arbetslöshetsförmån eller för vilka han eller hon inte har rätt till arbetslöshetsförmån. När deltidsarbete som varar längre än fyra veckor börjar, kan jämkningsperioden också bestämmas så att jämkningsperioderna motsvarar lönebetalningsperioderna i deltidsarbetet.

Den lön som beaktas vid jämkningen är den arbetsinkomst som betalas under jämkningsperioden, när det är fråga om sådana jämkningssituationer som avses 1 § i kapitlet. Vid jämkning beaktas som inkomst lön eller annat vederlag som ska betraktas som förvärvsinkomst och som har fått ersättning för arbete. Som ett sådant vederlag betraktas också inkomster som sparats i eller tagits ut från en arbetstidsbank.

Om jämkningsperioden dock är en så kallad särskild jämkningsperiod, ändras arbetsinkomsten kalkylmässigt genom att den divideras med de arbetsdagar som jämkningsperioden omfattar och den på detta sätt erhållna inkomsten multipliceras med 21,5 dagar.

Bestämmelser om inkomstposter som beaktas eller inte beaktas vid jämkning finns i statsrådets förordning om inkomst som skall beaktas vid fastställandet av arbetslöshetsförmånen (SRF 1332/2002).

Jämkningsbestämmelserna är relativt komplicerade, och en bidragande orsak till detta är de specialbestämmelser som tillämpas på vissa permitterade och samtidigt på situationer där en arbetslöshetsförmån betalas för en period som är av annan längd än fyra på varandra följande kalenderveckor eller en månad. I dessa situationer ingår många arbetsmoment och sådant handläggningsarbete som måste utföras manuellt. Bestämmelser av detta slag lämpar sig dåligt för en situation där antalet ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa förväntas öka avsevärt på mycket kort tid.

Jämkning enligt förvärvsinkomst av företagsverksamhet

En person som bedriver företagsverksamhet eller eget arbete kan omfattas av jämkning, om företagsverksamheten är så småskalig eller det egna arbetet är så småskaligt att det är fråga om

bisyssla. Dessutom kan en person ha rätt till jämkad inkomstrelaterad dagpenning om företagsverksamheten eller det egna arbetet fortgår högst två veckor eller under fyra månaders tid från inledandet av sådan företagsverksamhet eller sådant eget arbete som inleddes när personen var arbetslös. Om inkomsterna av företagsverksamhet under jämningsperioden inte kan påvisas på ett tillförlitligt sätt, kan de uppskattas på grundval av beskattningsuppgifterna. Till 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har det också för att trygga företagarnas försörjning fogats en temporärt gällande 4 c § som gäller företagares rätt till arbetsmarknadsstöd, om den inkomst som fås av företagsverksamheten har minskat på grund av covid-19-epidemin. Bestämmelsen förutsätter inte att företagsverksamheten upphör.

När en arbetslöshetskassa eller Folkpensionsanstalten uppskattar inkomsterna av företagsverksamheten efter att de har förändrats väsentligt i förhållande till uppgifterna i den senast fastställda beskattningen, blir de tvungna att uppskatta inkomsterna av företagsverksamheten i enlighet med beskattningsreglerna. Detta beror på att det i den ovannämnda förordningen av statsrådet i fråga om företagsinkomster föreskrivs att förvärvsinkomstandelen av inkomsterna ska beaktas vid jämkning, medan kapitalinkomstandelen däremot inte beaktas vid jämkning.

Antalet företagare som ansöker om jämkat arbetsmarknadsstöd förväntas öka till följd av att 11 kap. 4 c § temporärt fogats till lagen om utkomstskydd för arbetslösa, och när det kan antas att den pågående covid-19-epidemin som påverkar företagsverksamheten också inverkar på inkomsterna för sådana mottagare av arbetslöshetsförmåner som bedriver företagsverksamhet som bisyssla, är det en tung process för både arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten att följa beskattningsreglerna vid uppskattningen av de förändrade inkomsterna av företagsverksamhet.

2.2 Arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning och beloppet av inkomstrelaterad dagpenning

Arbetsvillkoret

En arbetslös som har uppfyllt arbetsvillkoret har rätt till arbetslöshetsdagpenning. Syftet med arbetsvillkoret är att visa att personen i fråga har varit stadigvarande på arbetsmarknaden och fått sin försörjning av sitt förvärvsarbete.

Det föreskrivs om arbetsvillkoret i 5 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. En löntagares arbetsvillkor blir uppfyllt då han eller hon under de närmast föregående 28 månaderna (granskningsperiod) har varit 26 kalenderveckor i sådant arbete som uppfyller arbetsvillkoret. I fråga om en sådan försäkrad som inte är en sådan företagare som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa men som arbetar i ett företag eller en sammanslutning där hans eller hennes familjemedlem är en sådan företagare som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, uppfylls arbetsvillkoret för löntagare dock när personen under de föregående 28 månaderna har varit 52 kalenderveckor i sådant arbete som uppfyller arbetsvillkoret.

I arbetsvillkoret räknas in de kalenderveckor under vilka personens arbetstid har varit minst 18 timmar och lönen har följt kollektivavtalet. Om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, ska lönen för heltidsarbete vara minst 1 236 euro i månaden (år 2020). Förutsättningen för arbetstiden per vecka kan frångås genom förutsättningar som föreskrivs närmare genom förordning av statsrådet inom branscher med atypiska arbetstidsarrangemang.

Till 5 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har det genom en lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (214/2020) fogats en ny temporär 3 a §, där det föreskrivs att arbetsvillkoret för löntagare är 13 kalenderveckor, om löntagaren annars inte har tillräckligt med

veckor som räknas in i arbetsvillkoret. Om alltså det normala arbetsvillkoret på 26 kalenderveckor uppfylls, kan den som ansöker om arbetslöshetsdagpenning inte välja att arbetsvillkoret prövas utifrån 13 kalenderveckor. Sålunda kan den som ansöker om inkomstrelaterad dagpenning inte till exempel av två sådana visstidsanställningar som innebär att ett normalt arbetsvillkor uppfylls välja att endast de nyaste kalenderveckorna räknas in i arbetsvillkoret och utgör grund för inkomstrelaterad dagpenning. I 3 a § som temporärt ska fogas till lagen föreskrivs det vidare att även arbetsvillkoret för en så kallad icke-ägande familjemedlem¹ till en företagare ska förkortas, varvid arbetsvillkoret är 26 kalenderveckor, om villkoret på 52 kalenderveckor inte uppfylls.

I övrigt gjordes inga ändringar av arbetsvillkoret för löntagare eller för icke-ägande familjemedlemmar till företagare. I praktiken innebär detta att en löntagares arbetsvillkor fortfarande kan uppfyllas under granskningsperioden på 28 månader, och då räcker det att löntagaren under denna period har sammanlagt 26 eller 13 kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret. Denna bestämmelse har betydelse, eftersom den också tryggar rätten för en löntagare som sporadiskt får sysselsättning genom så kallade kortjobb och till exempel en löntagare med ett så kallat nollavtal att uppfylla arbetsvillkoret och bli berättigad till grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning. Som ett konkret exempel på hur en löntagares normala arbetsvillkor uppfylls räcker det att han eller hon under granskningsperioden har i genomsnitt en vecka i månaden som räknas in i arbetsvillkoret.

Vid social- och hälsovårdsministeriet pågår ett beredningsarbete där man bedömer betydelsen av de gällande bestämmelserna om arbetsvillkoret som grund för rätten till arbetslöshetsdagpenning i synnerhet i förhållande till det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasytemet och dess datainnehåll, men också i förhållande till begreppet stadigvarande arbete. I och med förändringarna i arbetslivet och på arbetsmarknaden arbetar allt fler löntagare på andra sätt än i form av heltidsarbete och regelbundet deltidarbete.

Arbetslöshetsdagpenningens belopp

Bestämmelser om den inkomstrelaterade dagpenning som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa finns i 6 kap. Den inkomstrelaterade dagpenningen består av en grunddel, som är lika stor som grunddagpenningen, och en förtjänstdel. Den lön som ligger till grund för löntagares inkomstrelaterade dagpenning beräknas utifrån personens stabiliserade lön för den tid innan arbetslösheten började under vilken han eller hon har uppfyllt löntagares arbetsvillkor. Som den lön som ligger till grund för dagpenningen beaktas lön och annat vederlag som ska betraktas som förvärvsinkomst och som har betalats som ersättning för arbete. Som lön som ligger till grund för dagpenningen beaktas inte besparingar i en arbetstidsbank eller penningersättning som tagits ut därifrån. Om arbetsgivaren har dragit av en arbetstagares skuld till arbetstidsbanken från lönen, räknas den lön som ligger till grund för dagpenningen från den lön som gällde före avdraget. Närmare bestämmelser om de inkomstposter som beaktas i den lön som ligger till grund för den inkomstrelaterade dagpenningen liksom också inkomstposter som inte beaktas i den lön som ligger till grund för dagpenningen finns i statsrådets förordning om inkomst som skall beaktas vid fastställande av arbetslöshetsförmån (1332/2002), som utfärdats med stöd av 4 § 4 mom. i kapitlet.

¹ Med en icke-ägande familjemedlem till en företagare avses en försäkrad som inte är en sådan företagare som avses i 1 kap. 6 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, men som arbetar i ett företag eller en sammanslutning där hans eller hennes familjemedlem är en sådan företagare som avses i 1 kap. 6 § 1 mom. eller 2 mom. 2–4 punkten.

I 3 § i den förordningen föreskrivs det att vid fastställande av den stabiliserade lönen beaktas inte inkomst som inte grundar sig på arbete, kapitalinkomst eller inkomst som inte kan anses vara stabiliserad. Sådan inkomst är till exempel semesterpenning, semesterpremie och semesterersättning, skattefri natura- och personalförmån, skattefri kostnadsersättning, försäkringspremien för en individuell, frivillig pensionsförsäkring, till den del den är skattefri och skadestånd samt lön för väntetid. Mer sällsynta inkomstposter som inte heller beaktas är till exempel ränteförmåner i samband med anställningslån och vinstutdelningsposter.

Arbetsgivarna har sedan den 1 januari 2019 lämnat uppgifter om de löner som de har betalat till det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasystemet (53/2018). I 6 § i den lagen föreskrivs det om de uppgifter som arbetsgivaren är skyldig att lämna. I 7 § i den lagen föreskrivs det om de så kallade kompletterande uppgifterna. De obligatoriska uppgifter som arbetsgivaren enligt lagen om inkomstdatasystemet är skyldig att lämna är i fråga om lönerna betalningsdagen och inkomstens totalbelopp. Uppgifter om ovan konstaterade inkomstposter, som inte beaktas i den lön som ligger till grund för den inkomstrelaterade dagpenningen, kan lämnas av arbetsgivaren som sådana kompletterande uppgifter som avses i 7 §, det vill säga frivilliga uppgifter. Även tidpunkterna för när inkomsterna har intjänats är en sådan uppgift som kan anmälas frivilligt.

Inkomstregistrets användbarhet försvagas av att dess obligatoriska inkomstuppgifter också innehåller löneposter som inte beaktas i den lön som ligger till grund för fastställandet av beloppet av inkomstrelaterad dagpenning. Däremot är det faktum att arbetslöshetskassan när den fastställer inkomstrelaterad dagpenning ska göra avdrag från lönesumman enligt olika inkomstslag ett arbetsmoment som fördröjer behandlingen av förmånsansökningar. Eftersom antalet ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning förväntas öka kraftigt och det bland de sökande finns ett stort antal för vilka beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen måste räknas ut och löneuppgifterna behövs, skulle behandlingen av ansökningarna påskyndas om datainnehållet i inkomstregistret kunde utnyttjas bättre än för närvarande.

2.3 Behovsprövning i fråga om arbetsmarknadsstöd samt partiellt arbetsmarknadsstöd

Behovsprövning av arbetsmarknadsstöd

Betalning av arbetsmarknadsstöd förutsätter att stödtagaren är i behov av ekonomiskt stöd. Bestämmelser om behovsprövningen av arbetsmarknadsstöd finns i 7 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Från det månadsvis uträknade beloppet av fullt arbetsmarknadsstöd ska i fråga om försörjningspliktiga dras av 50 procent från den inkomstdel som ska beaktas vid behovsprövning och som överstiger 848 euro i månaden. För en person som saknar familj ska det på motsvarande sätt dras av 75 procent från den del av inkomsterna som överstiger 253 euro i månaden. Inkomstgränsen för den som har familj höjs med 106 euro för varje barn som inte har fyllt 18 år och som personen försörjer. Månatliga inkomstposter som påverkar fastställandet av arbetsmarknadsstödet avrundas nedåt till närmaste hela euro så att den överskjutande delen lämnas obeaktad.

Arbetsmarknadsstödet ska justeras, om de inkomster som inverkar på dess belopp har stigit eller sjunkit väsentligt. Det justerade arbetsmarknadsstödet börjar betalas från och med tidigaste möjliga betalningspost.

Antalet ansökningar om arbetsmarknadsstöd öka kraftigt. Om de arbetsmoment som orsakar mycket arbete slopas vid behandlingen av arbetsmarknadsstödet, frigörs arbetstid för dem som utför handläggningsarbete för behandling av nya ansökningar.

Partiellt arbetsmarknadsstöd

Bestämmelser om partiellt arbetsmarknadsstöd finns i 7 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Arbetsmarknadsstödet är 50 procent av arbetsmarknadsstödet, om den arbetssökande bor i sina föräldrars hushåll och inte har uppfyllt arbetsvillkoret. Bestämmelsen om partiellt arbetsmarknadsstöd tillämpas dock inte under den tid den arbetssökande deltar i sysselsättningsfrämjande service eller på en arbetssökande som bor i samma hushåll som sina föräldrar och vars föräldrars inkomster som ska beaktas vid behovsprövning uppgår till högst 1 781 euro i månaden. Inkomstgränsen höjs med 106 euro för varje person som den arbetssökandes föräldrar försörjer och som bor i samma hushåll. Om inkomsterna för föräldrarna till den arbetssökande överstiger inkomstgränsen, görs avdraget från arbetsmarknadsstödet för den del som överskrider inkomstgränsen. Arbetsmarknadsstöd som nedsatts på grund av föräldrarnas inkomster ska dock vara minst 50 procent av arbetsmarknadsstödet belopp. Om den sökande på ett tillförlitligt sätt kan visa att föräldrarna faktiskt inte stöder honom eller henne ekonomiskt, ska arbetsmarknadsstödet betalas utan avdrag.

Antalet ansökningar om arbetsmarknadsstöd öka kraftigt. Om de arbetsmoment som orsakar mycket arbete slopas vid behandlingen av arbetsmarknadsstödet, frigörs arbetstid för dem som utför handläggningsarbete för behandling av nya ansökningar.

2.4 Utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut dvs. så kallat förskottsbetalningsförfarande

I 11 kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut. Till den som har rätt till arbetslöshetsförmån kan på grundval av hans eller hennes ansökan utan beslut betalas arbetslöshetsförmån i förskott. Förskott kan få vara betalt för sammanlagt högst två månader.

Den som verkställer en arbetslöshetsförmån, Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan, ska alltid utfärda det slutliga beslutet om förmånen och samtidigt beakta det förskott som betalas. Förskottet avdras från en arbetslöshetsförmån som beviljas senare och avdraget görs när förmånen betalas. Förskottet kan också betraktas som förskottsbetalning på någon annan arbetslöshetsförmån som beviljas senare. Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan kan då kvitta beloppet av en förmån som i förskott betalats till ett för stort belopp mot en förmån som beviljas senare. För kvittning av ett förskott som betalats av arbetslöshetskassan kan användas den arbetslöshetsförmån som betalats av Folkpensionsanstalten, om det vid behandlingen av en ansökan om inkomstrelaterad dagpenning framgår att den sökande inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning.

I en situation där antalet förmånsansökningar ökar, och arbetslöshetskassornas och Folkpensionsanstaltens arbetsmängd samtidigt ökar kraftigt, kan behandlingstiderna och erhållandet av arbetslöshetsförmån dra ut på tiden. I denna situation finns det en risk för att antalet inkomna ansökningar leder till mycket långa behandlingstider och att det kan uppstå behov av att ansöka om utkomststöd.

I 11 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa finns det bestämmelser om behandlingstiden för ansökan om arbetslöshetsförmåner. Ansökan ska enligt paragrafen behandlas utan ogrundat dröjsmål. Beslut om en arbetslöshetsförmån ska ges senast den 30 kalenderdagen från det att ansökan har anlänt. Om ett beslut inte kan ges inom den föreskrivna tiden, därför att arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten på grund av att ansökan är bristfällig eller av någon annan orsak inte har de uppgifter som behövs för att avgöra ärendet, ska beslutet dock

ges senast den fjortonde kalenderdagen från det att arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten har mottagit de uppgifter som behövs för att avgöra ärendet.

Enligt Finansinspektionens statistik var antalet första ansökningar 171 000 år 2019. I mars 2020 ökade antalet första ansökningar med 25 procent jämfört med mars 2019. Den genomsnittliga behandlingstiden för beslut om inkomstrelaterad dagpenning var 11,5 dagar och medianen sex dagar 2018. Antalet ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa, särskilt inkomstrelaterad dagpenning, väntas öka snabbt och avsevärt. Trots det stora antalet ansökningar och den stora arbetsmängden bör utkomstskydd inom behandlingstiden kunna betalas från systemet med utkomstskydd för arbetslösa till den som ansöker om arbetslöshetsförmån. För att lösa den rådande situationen som ett led i strävandena efter ett smidigare behandlingsförfarande har också en bestämmelse om utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut, som förskott, tagits till granskning. För närvarande utnyttjar arbetslöshetskassorna förskottsbetalningsförfarandet i mycket liten utsträckning. Detta beror närmast på att förskottsbetalning i utbetalningssystemet behandlas på samma sätt som den slutliga utbetalningen av inkomstrelaterad dagpenning, manuellt med hjälp av utbetalningssystemet. Detta leder till att förskottsbetalningen och den slutliga betalningen medför dubbel arbetsmängd för arbetslöshetskassan.

Ett mer omfattande och effektivt utnyttjande av förskottsbetalning kan underlätta ordnandet av utkomstskydd ur systemet med utkomstskydd för arbetslösa när antalet ansökningar kraftigt ökat. Detta ger också upphov till frågan om hur länge en arbetslöshetsförmån kan betalas i förskott, utan beslut.

Utbetalning av arbetslöshetsförmåner i förskott ska ytterligare bedömas i förhållande till följande specialsituationer:

Utmätning enligt utsökningsbalken

Lön som ska mätas ut definieras i 4 kap. 2 § i utsökningsbalken (705/2007). Med lön avses varje slag av lön, arvode, naturaförmån samt annan förmån och ersättning som erhålls i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, liksom övriga förmåner som avses i 13 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förskottsuppbörd (1118/1996). Bestämmelserna om lön tillämpas också på pension samt sjukdagpenning och andra sådana utkomstförmåner och ersättningar som betalas i stället för lön, om inte utmätning av dem är förbjuden i lag. På samma sätt som lön utmäts på basis av bestämmelsen till exempel arbetspension eller någon annan intjänad pension, inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning, sjukdagpenning samt moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning.

Det utmätningsförbud som anges i 4 kap. 19 § i utsökningsbalken omfattar bland annat understöd och kostnadsersättning som med stöd av pensions- eller sociallagstiftningen har beviljats för ett visst ändamål, såsom utkomststöd, underhållsstöd, bostadsbidrag och barnbidrag. Dessa poster beaktas inte vid beräkningen av inkomstbasen enligt 45 § i samma kapitel. Utöver det allmänna utmätningsförbudet i utsökningsbalken innehåller pensions- och sociallagstiftningen ett flertal särskilda utmätningsförbud. Icke-utmättningsbara med stöd av dem är i regel bland annat folkpension (111 § i folkpensionslagen, 568/2007) samt grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd för arbetslösa (11 kap. 15 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, 1290/2002). Förmåner som är icke-utmättningsbara enligt någon annan lagstiftning beaktas vid beräkning av inkomstbasen enligt 4 kap. 45 § i utsökningsbalken.

I inkomstbasen ingår gäldenärens samtliga löner och naturaförmåner samt utmätningsbara och icke-utmättningsbara pensioner och andra utkomstförmåner som betalas i stället för lön. Till inkomstbasen hör till exempel inte ovan nämnda understöd, ersättningar eller andra medel som avses i 4 kap. 19 § eller ersättning för sveda och värk eller annat tillfälligt men, för bestående

men eller lidande. Från inkomstbasen avdras förskottsinnehållning av skatt samt den arbetspensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie som gäldenären ska betala.

I 4 kap. 48—55 § i utsökningsbalken föreskrivs om det belopp som utmäts av inkomstbasen. Med skyddat belopp avses det belopp som gäldenären alltid måste få behålla. Storleken på det skyddade beloppet anges i lag och ändras årligen så att det motsvarar ändringarna i folkpensionsindex. Eurobeloppen fastställs årligen genom förordning av justitieministeriet. År 2020 är det skyddade beloppet för gäldenärens egen del 22,63 euro per dag och för make samt egna och makens barn som gäldenären försörjer 8,12 euro per dag. Det skyddade beloppet beräknas för 30 dagar i månaden, vilket innebär att det skyddade beloppet för gäldenärens egen del är 678,90 euro i månaden och därtill 243,60 euro i månaden för varje person som gäldenären försörjer.

Det regelmässiga beloppet vid utmätning av lönen bestäms stegvis så att av låginkomsttagare utmäts relativt sett mindre än av höginkomsttagare. Om gäldenärens nettolön är högst lika stor som det skyddade beloppet, utmäts den inte alls. Om nettolönen överstiger det skyddade beloppet med högst det dubbla, tillämpas en så kallad inkomstgränsutmätning. Utöver det skyddade beloppet undantas då en tredjedel av den del av nettolönen som överstiger det skyddade beloppet från utmätning. Om nettolönen är mer än dubbelt så stor som det skyddade beloppet, utmäts en tredjedel av nettolönen. År 2020 inleds utmätning med en tredjedel när nettointkomsterna överskrider 1 357,80 euro, om gäldenären inte har någon att försörja. I den strängaste utmätningsskategorin finns gäldenärer vars nettolön är större än fyra gånger det skyddade beloppet. Då utmäts en tredjedel av den lönedel som är fyra gånger så stort som gäldenärens skyddade belopp, och dessutom fyra femtedelar av den överskjutande lönedelen. Högst hälften av lönen kan dock utmätas.

I 11 kap. 15 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs att grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och rörlighetsunderstöd enligt 8 kap. inte får utmätas.

Indrivning av beviljat utkomststöd från arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Om utkomststöd helt eller delvis har beviljats som ett förskott på emotsedda pensioner, underhållsbidrag, understöd eller andra fortlöpande eller som engångsbelopp inflytande inkomster, ersättningar eller fordringar, kan det kommunala organet, trots bestämmelser i någon annan lag, enligt 23 § i lagen om utkomststöd (1412/1997) ta ut och lyfta inkomster, ersättningar eller fordringar som hänför sig till den tid för vilken stöd har betalats i förskott och kvitta stödet mot dem. Det kommunala organet ska omedelbart betala stödmottagaren de medel som återstår efter att utkomststödet har kvittats. Om det kommunala organet minst två veckor före betalningsdagen har meddelat den som betalar ovan avsedda inkomster, ersättningar eller fordringar att betalning inte får göras till stödmottagaren själv, har betalningen laglig verkan endast om den görs till det kommunala organet. Vad som i lagrummet i fråga föreskrivs om det kommunala organet tillämpas också på Folkpensionsanstalten när den beviljar och betalar grundläggande utkomststöd. Om både Folkpensionsanstalten och det kommunala organet kräver betalning ur samma inkomst eller fordran, ska inkomsterna eller fordringarna först betalas till Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten ska betala det kommunala organet de medel som återstår efter det att det grundläggande utkomststödet har kvittats.

I 11 kap. 9 § 2 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om indrivning som följer: Har ett kommunalt organ i enlighet med 23 § lagen om utkomststöd betalat utkomststöd i förskott mot en emotsedd arbetslöshetsförmån, utbetalas arbetslöshetsförmånen, till den del den motsvarar förskottet, till organet på dess begäran. Med stöd av lagen om utkomststöd gäller indrivningen också utkomststöd som betalas ut av Folkpensionsanstalten.

Indrivning av barnförhöjning från arbetslöshetsförmån

I lagen om underhållsstöd (580/2008) föreskrivs det om barnets rätt till underhållsstöd. Enligt 6 § har ett barn rätt till underhållsstöd bland annat om den underhållsskyldige har försummat att betala underhållsbidrag.

I 11 kap. 9 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs att den barnförhöjning som avses i 6 kap. 6 § betalas till Folkpensionsanstalten på dess begäran för att användas för barnets underhåll för den tid då underhållsstöd enligt lagen om underhållsstöd (580/2008) betalas till barnet sedan mottagaren av en arbetslöshetsförmån försummat sin underhållsskyldighet gentemot barnet.

Bedömning av indrivningssituationer

I ovan beskrivna indrivningssituationer som gäller arbetslöshetsförmåner är det fråga om en tredje parts ekonomiska situation och tryggheten av den. Förbudet mot utmätning gäller grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd. Utmätning av inkomstrelaterad dagpenning kan däremot riktas utan åtskillnad mellan grunddelen och förtjänstdelen. Utbetalt arbetsmarknadsstöd eller utbetald grunddagpenning inverkar på beloppet av utmätning av inkomstrelaterad dagpenning. Utkomststöd som betalats som förskott på en framtida arbetslöshetsförmån är avsett att förebygga ekonomiska svårigheter i en situation där erhållandet av en arbetslöshetsförmån fördröjs av orsaker som inte beror på den som ansöker om förmånen. Förfarandet utgör således på sätt och vis en motsvarighet till förfarandet med förskottsbetalning inom utkomstskyddet för arbetslösa. Vid indrivning av barnförhöjning är det fråga om att underhållsskyldigheten har försummats. Indrivningssituationerna avviker från varandra, men de syftar alla till att skydda borgenären.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att göra behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner smidigare vid Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna. Med en smidigare förmånsbehandling avses i detta sammanhang att sådant arbete minskas där nyttan i sig existerar med tanke på systemets syfte och mål, men i samband med covid-19-epidemin och ökningen av antalet permitteringar och arbetslösheten på grund av den, är denna nytta dock inte motiverad med tanke på det övergripande målet med systemet, det vill säga att trygga försörjningen. Detta gäller i synnerhet de ändringar som föreslås i arbetsmarknadsstödet.

Till den del det i propositionen föreslås att de som betalar ut arbetslöshetsförmåner ska ha större möjligheter än för närvarande att betala ut utkomstskydd för arbetslösa i förskott är målet att de som ansöker om arbetslöshetsförmåner snabbare än för närvarande och vid behov också längre än för närvarande ska kunna beviljas utkomstskydd från systemet med utkomstskydd för arbetslösa och på så sätt minska behovet att ansöka om utkomststöd.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås vissa sådana temporära ändringar i arbetslöshetsförmånernas belopp som syftar till att förenkla och förtydliga bestämmelserna och på så sätt minska den arbetsmängd som behandlingen av förmånsansökningar kräver i vissa situationer. På så vis skulle behövliga resurser frigöras för behandlingen av det ökande antalet förmånsansökningar. Samtidigt bedöms

de föreslagna ändringarna minska det rådgivande arbetet, vilket också bidrar till att personalresurserna kan inriktas uttryckligen på betalning av förmåner. Dessa ändringar gäller jämkning av arbetslöshetsförmåner och särskilda villkor för arbetsmarknadsstödet.

När det gäller jämkning av en arbetslöshetsförmån föreslås det i propositionen att inkomsterna ska bedömas på basis av sökandens egen anmälan vid jämkning med inkomst av företagsverksamhet. Dessutom föreslås ett temporärt undantag från användningen av s.k. kalkylerad inkomst och särskild jämkningsperiod vid jämkning av en arbetslöshetsförmån. I propositionen föreslås det också att behovsprövningen för arbetsmarknadsstöd samt det partiella arbetsmarknadsstödet slopas temporärt.

Dessutom föreslås det att bestämmelsen om utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut ändras temporärt. En arbetslöshetsförmån kan temporärt på basis av en ansökan betalas ut i förskott för högst sex månader.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna temporära ändringarna för att göra utbetalningen av utkomstskyddet för arbetslösa smidigare har konsekvenser för förmånsutgifterna. Konsekvenserna beror på hur länge ändringarna gäller samt på hur många förmånstagare som omfattas av ändringarna. När det gäller antalet förmånstagare är bedömningen mycket svår, eftersom man inte på ett tillförlitligt sätt kan förutse hur covid-19-epidemin kommer att inverka på målgruppernas storlek.

Slopande av partiellt arbetsmarknadsstöd

År 2019 betalades partiellt arbetsmarknadsstöd i genomsnitt 102 000 dagar till cirka 5 000 personer i månaden. Den partiella förmånen uppgår 2020 till i genomsnitt ca 17 euro. Om den partiella förmånen betalas till fullt belopp, är den genomsnittliga förmånen ca 34 euro. Således skulle sloandet av den partiella förmånen under 4,5 månader öka förmånsutgifterna med uppskattningsvis ca 7,8 miljoner euro. Statens andel av detta är 6,6 miljoner euro och kommunernas andel 1,2 miljoner euro.

Slopande av behovsprövning av arbetsmarknadsstöd

Antalet behovsprövade dagar i arbetsmarknadsstödet var 2019 i genomsnitt 13 000 per månad. Förmånens belopp under behovsprövade dagar var i genomsnitt 26 euro. Utan behovsprövning är förmånen i genomsnitt ca 34 euro. Om behovsprövningen inte tillämpas under 4,5 månader skulle utgifterna således öka med ca 0,5 miljoner euro, varav statens andel är 0,3 miljoner euro och kommunernas 0,2 miljoner euro.

Slopande av kalkylerad arbetsinkomst och särskild jämkningsperiod

Det är också i normala situationer svårt att bedöma konsekvenserna för förmånsutgifterna av sloandet av särskild jämkningsperiod och kalkylerad arbetsinkomst. Dessutom ökar den exceptionella situationen osäkerheten i samband med bedömningen. Ändringen minskar dagpenningen i vissa situationer och ökar den i andra, vilket innebär att effekten på förmånsutgifterna i vilket fall som helst sannolikt blir liten.

Jämkning enligt företagarnas egen anmälan

Huruvida jämkning med inkomst av företagsverksamhet på basis av företagarens egen anmälan påverkar förmånsutgifterna beror på i vilken mån de inkomstuppgifter som företagarna själva anmäler avviker från de uppgifter på basis av vilka förmånen annars jämkas. Om inkomstuppgifterna i genomsnitt inte avviker avsevärt, har ändringen ingen betydande inverkan på förmånsutgifterna. Enligt uppgifter från Folkpensionsanstalten är det ovanligt med missbruk av utkomstskyddet för arbetslösa bland företagare, och därför finns det ingen särskild anledning att anta att denna ändring skulle leda till en betydande mängd missbruk med tanke på förmånsutgifterna. Det kan i viss mån hända att inkomsterna ”avrundas” till anmälarens egen fördel, men detta har en mycket liten inverkan på en förmån som motsvarar grunddagpenningen, och det är i praktiken inte möjligt att uppskatta effekten i euro.

Kostnader sammanlagt

I tabellen nedan presenteras propositionens beräknade kostnadsverkningar i sin helhet.

Tabell 1. Konsekvenser för förmånsutgifterna, miljoner euro

	Staten	Kommunerna	Totalt
Partiellt arbetsmarknadsstöd	6,6	1,2	7,8
Behovsprövning av arbetsmarknadsstöd	0,3	0,2	0,5
Totalt	6,9	1,4	8,3

4.2.2 Konsekvenser för medborgarna

På grund av covid-19-epidemin ökar antalet tillåtna och uppsagda exceptionellt mycket på kort tid. Det stora antalet tillåtna och uppsagda och den därav följande ökningen av antalet förmånsansökningar väntas leda till dröjsmål i behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner och i utbetalningen av förmåner. Med tanke på förmånstagarna är det viktigt att utbetalningen av arbetslöshetsförmåner inte fördröjs utan grund, varvid onödiga situationer där utkomststöd och allmänt bostadsbidrag söks kan undvikas. Syftet med de ändringar som föreslås i propositionen är att minska den arbetsmängd som behandlingen av en förmånsansökan kräver för att arbetslöshetsförmån ska kunna betalas snabbare till dem som ansöker om förmån och de sökandes försörjning på så vis tryggas. Likaså tryggar utbetalning av arbetslöshetsförmåner i förskott försörjningen från systemet med utkomstskydd för arbetslösa i en situation där det egentliga beslutet inte kan meddelas inom den normala behandlingstiden.

Av förslagen om jämkning av arbetslöshetsförmåner påskyndar avgörandet av en företagares arbetslöshetsförmån med arbetsinkomst enligt anmälan behandlingen av ansökan, och ändringen stöder för sin del den temporära ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som redan trätt i kraft och som utvidgade företagarnas möjligheter att få arbetsmarknadsstöd genom en ny temporär 11 kap. 4 c § i lagen. Förslaget som gäller en särskild jämkningsperiod och kalkylerad inkomst förtydligar systemet i en situation där det är ändamålsenligt att minska sådana arbetsmoment där det i större utsträckning tas kontakt för rådgivning. I och med att jämk-

ning sker enligt utbetalningsprincipen har betydelsen av en kalkylerad lön och en särskild jämkningsperiod ändrats. För närvarande bildas den kalkylerade lönen endast av de löner som betalas under en särskild jämkningsperiod. Om lön betalas under det hinder på grund av vilket en särskild jämkningsperiod uppstår, beaktas lönen inte vid jämkningen. Om den särskilda jämkningsperioden slopas temporärt innebär det att dessa löner beaktas vid jämkningen. Betalning av en jämkad förmån i stället för en full förmån minskar den arbetslöshetsförmån som betalas jämfört med nuläget. Å andra sidan förbättras försörjningen för mottagaren av arbetslöshetsförmån av att den inkomst som betalats under jämkningsperioden inte längre ändras kalkylmässigt, eftersom den jämkade arbetslöshetsförmånen är större än för närvarande. Ändringarna gäller olika persongrupper.

Förslagen som gäller arbetsmarknadsstödet minskar den arbetsmängd som föranleds av undersökning av behovsprövning och partiell förmån, och på så sätt kan ändringarna leda till att förmånstagarna snabbare får beslut om arbetsmarknadsstöd och utbetalningar på kontot trots att antalet ansökningar ökar. Detta tryggar den ekonomiska situationen för dem som får arbetsmarknadsstöd. Dessutom förbättrar ändringarna temporärt arbetsmarknadsstödet belopp för personer vars förmån eller förmånsrätt påverkas av behovsprövning och partiell förmån.

Genom att säkerställa att bestämmelserna om förskottsbetalning av arbetslöshetsförmån stöder möjligheterna att utnyttja förmånen i en situation där behandlingstiderna i synnerhet för ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning hotar att dra ut på tiden, förbättras rätten för dem som ansöker om utkomstskydd för arbetslösa att få utkomstskydd från systemet med utkomstskydd för arbetslösa.

Om arbetslöshetskassorna utvecklar processen för förskottsbetalning i den aktuella situationen och om de på basis av sin egen bedömning och prövning också kan utveckla informationssystemet till exempel mot en automatisering av förskottsbetalningen eller någon annan effektivisering, minskar den arbetsmängd som förskottsbetalningsförfarandet medför jämfört med nuläget. Väntetiden för en enskild mottagare av dagpenning kan i vilket fall som helst förkortas med förskottsbetalning, och även om förmånen inte skulle betalas till samma belopp som full inkomstrelaterad dagpenning, kan förskottsbetalningen minska det tryck på det grundläggande utkomststödet som uppstår om det söks som förskott på en framtida arbetslöshetsförmån.

4.2.3 Konsekvenser för organisationerna

De föreslagna ändringarna i förmånsbeloppet och förmånsrätten har valts så att de minskar sådant tidskrävande manuellt arbete för förmånshandläggarna som det är varken ändamålsenligt eller möjligt att överföra till informationssystemen. Det är fråga om specialsituationer som kräver kunskaper och där också risken för fel kan vara stor. Genom förslagen frigörs personalresurser till hanteringen av det ökande antalet förmånsansökningar. Verkställighetsorganisationerna har deltagit i beredningen av propositionen och i detta sammanhang meddelat att de föreslagna ändringarna inte kräver några betydande systemändringar i aktörernas informationssystem. Vid beredningen har målet också varit att välja ändringsförslagen så att de minskar antalet kontakter för rådgivning.

I förslagen som gäller arbetsmarknadsstöd minskas den arbetsmängd som krävs för behandlingen av arbetsmarknadsstödet vid Folkpensionsanstalten, samtidigt som sökandenas rätt till förmånen tryggas. Folkpensionsanstalten kan inrikta den arbetstid som sparas in genom att behovsprövningen och det partiella arbetsmarknadsstödet slopas och i undersökningen av villkoren för dessa på behandlingen av förmånsansökningar och på så sätt trygga sökandenas rätt till förmåner.

En ökad användning av förskottsbetalning tryggar försörjningen för den som ansöker om arbetslöshetsförmån från systemet med utkomstskydd för arbetslösa om behandlingen av ansökan om arbetslöshetsförmån fördröjs. Användningen av förskottsbetalning minskar inte i sig arbetsmängden för dem som betalar ut arbetslöshetsförmåner, eftersom förmånsärendet likväl måste avgöras i enlighet med föreskrivet förfarande utöver själva förskottsbetalningen. Ett utvecklande av förfarandet för förskottsbetalning, i synnerhet det utvecklande av informationssystemen som verkställaren möjligen genomför och det eventuella utnyttjandet av en automatisering av förskottsbetalningen, skulle dock minska det extra arbete som själva förskottsbetalningen medför. Förskottsbetalningsförfarandets centrala värde med tanke på organisationernas verksamhet är att förfarandet minskar behovet av att ansöka om utkomststöd, vilket minskar Folkpensionsanstaltens arbetsmängd. Om utkomststöd beviljas färre sökande av inkomstrelaterad dagpenning än annars, skulle detta återspeglas även i arbetslöshetskassornas verksamhet, eftersom det grundläggande utkomststöd som beviljats som förskott på den förväntade arbetslöshetsförmånen ska drivas in av den inkomstrelaterade dagpenning som betalas i sinom tid. På så sätt minskar förskottsbetalningsförfarandet, särskilt om det genomförs effektivare än för närvarande, in drivningssituationerna och därmed arbetslöshetskassornas arbetsmängd. Bestämelsen och temat för en snabbare tillgång till utkomstskydd för arbetslösa har behandlats vid beredningen i samarbete särskilt med arbetslöshetskassorna och Arbetslöshetskassornas Samorganisation.

5 Alternativa handlingsvägar

Under beredningen har man beaktat att antalet ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa ökar plötsligt och att situationen och hur den utvecklas har samband inte bara med de nationella åtgärder som vidtagits för att hejda spridningen av covid-19-epidemin, utan också med det globala pandemiläget. Arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten har haft begränsade möjligheter att på förhand bereda sig på en plötslig förändring i sysselsättningen och arbetslösheten.

Som handlingsalternativ granskas i synnerhet sådana ändringsförslag som skulle göra utbetalningen av förmåner smidigare och som skulle ha kunnat ingå i propositionen utöver det som nu föreslås, men som under beredningen har utelämnats ur propositionen. Dessa alternativ har under beredningen bedömts enligt följande kriterier:

1. om alternativet skulle kräva att det görs ändringar i arbetslöshetskassornas och Folkpensionsanstaltens informationssystem,
2. om alternativet skulle påverka rätten till förmåner eller förmånsbeloppet på ett sätt som leder till ett ökat behov av rådgivning och kommunikation, med följderna att personalens arbetsinsats överförs från förmånshandläggning till rådgivning och kommunikation,
3. om alternativet skulle kräva sådan utbildning av personalen som tar längre tid i anspråk än de nu föreslagna ändringarna för smidigare förmånshandläggning och om förslaget av denna anledning skulle fördröja handläggningen av förmåner, trots att målet är att försnabba handläggningen.

Dessa kriterier har i samband med varje handlingsalternativ bedömts också i förhållande till om alternativet till sin natur är sådant att det är ändamålsenligt att genomföra i form av en temporär ändring som gäller en viss tid och som syftar till att göra förmånshandläggningen smidigare under den kris som följer av covid-19-epidemin, eller om ändringen i sig är ändamålsenlig med tanke på systemet för utkomstskydd för arbetslösa, men den rätta tidpunkten att genomföra ändringen är efter den omedelbara krisen, närmast som en bestående ändring av förmånssystemet.

Under beredningen har det registrerats att Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna delvis har olika syn på konsekvenserna av ändringarna. Det har även konstaterats att olika arbetslöshetskassor gör olika bedömningar av hurdana ändringar i lagstiftningen, i praktiken i fråga om informationskällor och därmed i fråga om villkoren för att erhålla förmåner och till vilket belopp, som bäst skulle tjäna arbetslöshetskassorna i det aktuella läget. De alternativ som föreslås i denna proposition sträcker sig därför inte alltid lika långt som vissa arbetslöshetskassor föreslagit. Utkomstskyddet för arbetslösa och även den inkomstrelaterade dagpenningen är lagstadgade förmåner, och alla löntagarkassor ska tillämpa samma bestämmelser om beloppet och erhållandet av inkomstrelaterad dagpenning. Därför har det under beredningen ansetts att det inte finns någon grund för att ändra villkoren för erhållande av inkomstrelaterad dagpenning och framför allt inte de bestämmelser som inverkar på dess belopp så att de olika arbetslöshetskassorna skulle kunna tillämpa olika bestämmelser vid beviljande av förmåner. Det finns inte heller någon grund för att ändra bestämmelserna om utredning av inkomstuppgifter så att en valfri källa till inkomstuppgifter skulle inverka på beloppet av förmånstagarens inkomstrelaterade dagpenning. Genom denna lösning tryggas likabehandlingen av förmånstagarna, i och med att förmånstagarnas rättigheter och skyldigheter avgörs på lika grunder i liknande situationer.

5.1 Principiella ändringar i jämkningen av arbetslöshetsförmåner

Under beredningen har man bedömt möjligheterna att utveckla jämkningen av arbetslöshetsförmåner, så att det på dem som i enlighet med 4 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har förkortade arbetsveckor på grund av permittering temporärt skulle tillämpas samma bestämmelser som på andra partiellt sysselsatta i fråga om arbetstid och i fråga om jämkning av förmånerna med beaktande av arbetsinkomst. Ändringen skulle i praktiken genomföras genom att jämkningen av arbetslöshetsförmåner börjar gälla dessa personer. I detta syfte skulle det ha varit möjligt att föreslå att det ska föreskrivas att det, med avvikelse från 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, om arbetstiden per vecka för en arbetssökande som arbetat heltid har förkortats med en eller flera dagar i veckan av en orsak som anges i 4 kap. 1 § 2 punkten (permittering) i stället för att arbetstiden per dag har förkortats eller om den förkortade arbetstiden per vecka beror på väderhinder, vid jämkning av arbetslöshetsförmån ska iakttas vad som i 4 kap. 1—3 § föreskrivs om beaktande av inkomst och arbetstid vid jämkning av arbetslöshetsförmån för dem som har förkortade arbetsveckor på grund av permittering och vid utredning av rätten till jämkade arbetslöshetsförmåner.

Under beredningen kommenterade Folkpensionsanstalten och företrädare för arbetslöshetskassorna alternativet på följande sätt. Folkpensionsanstalten ansåg att ändringen skulle kunna leda till att behandlingen av ansökningar försnabbas, eftersom det arbetsmoment då uteblir där förmånshandläggaren utreder hur permitteringen genomförts och på basis av detta väljer rätt handläggningssätt. Arbetslöshetskassorna ansåg dock att ändringen inte bör genomföras i detta skede, eftersom den skulle förutsätta utbildning av personalen, fördröja behandlingen av ansökningar och leda till att sådana permitterade tar kontakt som sedan tidigare permitteringsperioder är bekanta med rätten till förmån enligt den gällande lagen. Utöver att ha gjort en allmän bedömning av handläggningstiden hade man vid åtminstone en arbetslöshetskassa mätt hur lång tid behandlingen av ansökningar tar, och resultatet var att behandlingen tog ungefär tre gånger så lång tid när jämkade förmåner betalas som när full arbetslöshetsförmån betalas för enskilda dagar på basis av bestämmelserna om förkortad arbetsvecka.

Vid bedömningen av om alternativet skulle tas med i propositionen beaktades det att, enligt de uppgifter som var tillgängliga vid beredningen, ca 75 procent av de arbetskraftspolitiska utlåtandena om permitteringstiden hade lämnats till arbetslöshetskassorna och ca 25 procent till Folkpensionsanstalten. Eftersom den ökning av arbetsvolymen som ändringen skulle medföra framför allt skulle drabba arbetslöshetskassorna, inkluderades alternativet inte i propositionen.

Under beredningen bedömdes två alternativ för att förenkla jämkningen av arbetslöshetsförmånerna i fall där det i mitten, början eller slutet av jämkningsperioden förekommer en orsak som hindrar att jämkad arbetslöshetsförmån betalas. Det första alternativet innebär att det skulle föreskrivas om ett temporärt undantag från användningen av omvandlad beräknad arbetsinkomst vid jämkning av arbetslöshetsförmåner. Om den inkomst som jämkningen grundar sig på har betalats under en kortare jämkningsperiod än normalt, skulle den då beaktas till det betalda beloppet utan att omvandlas till beräknad inkomst.

Det andra alternativ som utreddes skulle innebära en modell där man temporärt slopar både den beräknade arbetsinkomsten och hela begreppet särskild jämkningsperiod. Jämkningsperioden och ansökningsperioden för förmånen skulle alltid vara fyra på varandra följande kalenderveckor eller en månad, även om perioden innehåller dagar för vilka det inte finns någon förmånsrätt. Ändringen skulle innebära att alla de lönedagsenliga löner beaktas som betalats under de fyra på varandra följande kalenderveckorna eller månaden i fråga och att den arbetstid som ligger till grund för lönen beaktas vid jämkningen av förmånen, även om lönen har betalats en dag då personen inte har rätt till arbetslöshetsförmåner. Om det i mitten av en jämkningsperiod eller under två på varandra följande jämkningsperioder infaller en tid då personen inte har rätt till arbetslöshetsförmåner, skulle det betalas en jämkad förmån för den tid under jämkningsperioden som inte omfattas av detta hinder. Perioden på fyra på varandra följande kalenderveckor börjar en måndag och slutar en söndag. Med en månad avses både en kalendermånad, det vill säga en period från månadens första dag till dess sista dag, och en period på en månad, som börjar till exempel den 15 dagen i månaden och varar till den 14 dagen i följande månad. Dessa definitioner motsvarar den gällande lagen och dess etablerade tillämpningspraxis. Som motvikt till denna ändring skulle så kallad beräknad lön inte längre omvandlas för den särskilda jämkningsperioden.

Av dessa alternativ valde man att föreslå modellen där både den beräknade arbetsinkomsten och hela begreppet särskild jämkningsperiod temporärt slopas. Detta alternativ valdes, eftersom den föreslagna lösningen anses underlätta för Folkpensionsanstalten och i synnerhet för de arbetslöshetskassor där det är vanligt med jämkning med beaktande av inkomsterna.

5.2 Övergripande ändringar i arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning och i beloppet av inkomstrelaterad dagpenning

Utredningen av arbetsvillkoret och bestämmandet av den lön som ligger till grund för dagpenningen är arbetskrävande arbetsmoment vid arbetslöshetskassorna. Inkomstregistret kan utnyttjas i vissa fall, om personen har kontinuerligt heltidsarbete utan avbrott. I andra fall måste arbetshistorien utredas, eftersom arbetstiden och löneuppgifterna ska hänföras till kalenderveckor. Under beredningen bedömdes möjligheten att temporärt avvika från de bestämmelser om beräkning av den lön som ligger till grund för dagpenningen som finns i 6 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och i 3 § i statsrådets förordning om inkomst som skall beaktas vid fastställande av arbetslöshetsförmån, som utfärdats med stöd av den lagens 6 kap. 4 § 4 mom. För att försnabba beräkningen av den lön som ligger till grund för dagpenningen skulle de inkomstposter som det föreskrivs om i 3 § i den förordningen inte dras av från sökandens bruttoinkomster. Detta skulle höja beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen, om de inkomstposter som dras av har betalats ut under en period i fråga om vilken lönerna beaktas som grund för den inkomstrelaterade dagpenningen.

Det bedömdes också om det skulle vara möjligt att avvika från den tid under vilken sökandens inkomster beaktas. Under beredningen övervägdes ett alternativ där inkomsterna enligt inkomstdatasystemet skulle hänföras enligt betalningsdagen till den tid som räknas in i arbetsvill-

koret. Om det med beaktande av detta inte skulle finnas tillräckligt med löneuppgifter om personen för att täcka hela den tid under vilken arbetsvillkoret har uppfyllts, skulle den lön som ligger till grund för dagpenningen utifrån de kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret beräknas genom att löneinkomsten divideras med antalet beräknade arbetsdagar under perioden för löneuppgifterna och den på detta sätt uträknade genomsnittliga dagslönen multipliceras med antalet arbetsdagar under de kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret. I fråga om dem som varit sysselsatta oregelbundet skulle det föreslås att den lön som ligger till grund för dagpenningen utifrån de kalenderveckor som räknas in i arbetsvillkoret skulle beräknas genom att löneinkomsten divideras med de arbetstimmar som ligger till grund för lönen enligt personens anmälan om arbetslöshetstid eller någon annan utredning, och den på detta sätt uträknade timlönen multipliceras med arbetstimmarna under de veckor som räknas in i arbetsvillkoret. Den löneinkomst som räknats ut på detta sätt skulle hänföras till de kalenderveckor som kan räknas in i arbetsvillkoret.

I praktiken skulle det vara fråga om att ändra arbetsvillkoret så att det grundar sig på inkomsterna i stället för på arbetstiden. Vid social- och hälsovårdsministeriet pågår ett utredningsarbete som gäller möjligheterna att utnyttja inkomstregistret. I utredningen bedöms hur denna ändring av arbetsvillkoret skulle kunna genomföras. Arbetsvillkoret skulle då grunda sig enbart på de månadsinkomster som anmälts till inkomstregistret, och den inkomstrelaterade dagpenningen skulle bestämmas på basis av inkomsterna under sex månader. Modellen skulle leda till förändringar både i fråga om den tid som räknas in i arbetsvillkoret och i fråga om beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen.

De företrädare för arbetslöshetskassorna som deltog i beredningsarbetet ansåg att det inte är ändamålsenligt att i det här skedet genomföra dessa ändringar i bestämmandet av den inkomstrelaterade dagpenningen. Ändringarna bedömdes förutsätta betydande satsningar på utbildning av personalen mitt i vad som bedömts bli en exceptionellt brant ökning av antalet ansökningar om arbetslöshetsförmåner. Om ändringarna skulle införas temporärt, skulle det i praktiken också förutsätta att det upprätthålls system för bestämmande och utbetalning av två parallella förmåner, och i fråga om det temporära förfarandet skulle funktionerna i utbetalningssystemet behöva ändras. Både de arbetslöshetskassor som deltog i beredningen och Folkpensionsanstalten ansåg ändå att det finns skäl att fortsätta samarbeta kring en reform av grunderna för arbetsvillkoret och beloppet av den inkomstrelaterade dagpenningen. Målet bör vara att införa ändringarna så att de gäller tills vidare.

5.3 Andra kompletteringsbehov i fråga om förfarandet för förskottsbetalning

I samband med beredningen av möjligheterna att utnyttja förfarandet för förskottsbetalning har man också bedömt följande element i anslutning till betalningen av utkomstskyddet för arbetslösa och deras inverkan i förhållande till strävan att automatisera särskilt förskottsbetalningen av inkomstrelaterad dagpenning.

Utsökning i fråga om inkomstrelaterad dagpenning som betalats ut i förskott

I samband med beredningen har det utretts om det skulle vara möjligt att inkomstrelaterad dagpenning som betalas ut i förskott utan beslut inte blir föremål för utmätning. Dessutom har det utretts om det har betydelse hur stort förskott som betalas ut. I lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs det särskilt att arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning inte får utmätas. De beaktas dock i det belopp som utmäts av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Barnförhöjningen för inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning räknas som en del av den periodiska inkomsten, och den behandlas alltså på samma sätt som övrig lön.

I samband med beredningen har det utretts om utmätningen påverkas av hur stort beloppet är av den inkomstrelaterade dagpenning som arbetslöshetskassan betalar ut i förskott. Om det är fråga om förskott på inkomstrelaterad dagpenning, får förskottet utmätas. Om det förskott som betalats ut är mindre än det skyddade beloppet vid utsökning, görs dock ingen utmätning vid betalning av förskott. Med beaktande av syftet med utmätningen har det i samband med beredningen inte ansetts att det finns några grunder för att avvika från de allmänna förfarandena vid utmätning.

Indrivning av beviljat utkomststöd från arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Syftet med utkomststöd som beviljas som förskott på en arbetslöshetsförmån som en arbetslös arbetssökande kommer att få är detsamma som syftet med utbetalning i förskott utan beslut av en arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Genom båda förfarandena strävar man efter att trygga arbetslösa arbetssökandes ekonomiska ställning fram till den tidpunkt då ansökan om arbetslöshetsförmån kan avgöras.

I samband med beredningen av propositionen har det bedömts att utvecklandet av förfarandet för förskottsbetalning, i synnerhet en eventuell automatisering av förskottsutbetalningar av dem som verkställer utkomstskyddet för arbetslösa, bidrar till att göra det onödigt att bevilja utkomststöd i förskott. Antalet fall av utkomststöd som beviljas som förskott på en arbetslöshetsförmån väntas minska, om arbetslöshetskassornas förfarande för förskottsbetalning effektiviseras jämfört med nuläget, och detta är i själva verket också ett av de syften som beaktats vid beredningen av förfarandet för förskottsbetalning. Därför anses det inte heller finnas någon grund för att temporärt avvika från de bestämmelser som förpliktar arbetslöshetskassorna att indriva utkomststöd som betalats ut i förskott från arbetslöshetsförmånen. Om personen samtidigt har beviljats både inkomstrelaterad dagpenning utan beslut i förskott och utkomststöd i förskott mot en emotsedd inkomstrelaterad dagpenning, riktas indrivningen av utkomststödet till den inkomstrelaterade dagpenning som betalas ut i förskott, om uppgift om indrivningen har inkommit till arbetslöshetskassan i tid. Alternativt riktas indrivningen av utkomststödet till skillnaden mellan den inkomstrelaterade dagpenning som ska betalas ut senare och den arbetslöshetsförmån som betalats ut i förskott, om uppgift om indrivningen av utkomststödet inte inkommer till arbetslöshetskassan i tid för indrivning från förskottsbetalningen.

Indrivning av barnförhöjning från arbetslöshetsförmån

Vid indrivning av barnförhöjning är det fråga om att en mottagare av en arbetslöshetsförmån har försummat sin underhållsskyldighet. I samband med beredningen av propositionen har det bedömts om den barnförhöjning som betalas i samband med förskottsbetalning av arbetslöshetsförmån skulle kunna befrias från förfarandet för indrivning av barnförhöjning. Det har dock inte ansetts att det finns några grunder för ett sådant förfarande med beaktande av grunden för indrivningen, försummelse av underhållsskyldigheten.

5.4 Ansökan om förmån och behandling av ansökan

Under beredningen har man också bedömt hur de bestämmelser i 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som gäller ansökan om arbetslöshetsförmåner och behandlingen av ansökan samt social- och hälsovårdsministeriets tillämpningsanvisningar till arbetslöshetskassorna som utfärdats med stöd av bestämmelserna i fråga inverkar på ansökan om förmåner och på behandlingen av ansökan.

Under beredningen har det framkommit att alla löntagarkassor har informationssystem som gör det möjligt att ansöka om förmåner elektroniskt. Typiskt för sådana informationssystem är att de innehåller information och villkor som gäller ifyllandet av ansökan och bilagorna till ansökan och som är till hjälp vid ifyllandet av ansökan om arbetslöshetsförmån. Målet är att förmånsansökningarna och bilagorna till dem ska innehålla den information som behövs för avgörandet av ansökan. Detta minskar antalet begäranden om tilläggsutredning, i och med att man inte behöver be sökanden lämna sådana uppgifter som saknas i ansökan. Systemen för elektronisk ansökan ger dock också sökanden möjligheten att välja att lämna in de bilagor som behövs separat. I dessa fall har sökanden själv ett särskilt ansvar för att agera i enlighet med sitt valda förfarande.

Folkpensionsanstaltens system för elektronisk ansökan fungerar på samma sätt som kassornas system, och kunden ges i den elektroniska tjänsten information och anvisningar bland annat i fråga om ifyllandet av ansökan och inlämnandet av bilagor. Vid både arbetslöshetskassan och Folkpensionsanstalten är det ändå fortfarande möjligt att ansöka om arbetslöshetsförmån per post.

Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa sköts de verkställighetsuppgifter som det föreskrivs om i lagen av Folkpensionsanstalten i fråga om arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen och av arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetslöshetskassor i fråga om den inkomstrelaterade dagpenningen. Vid skötseln av sina lagstadgade uppgifter utövar arbetslöshetskassorna offentlig makt och sköter offentliga uppgifter. Under beredningen har den uppfattningen bekräftats att bestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte begränsar hur arbetslöshetskassorna eller Folkpensionsanstalten, som verkställer utkomstskyddet för arbetslösa, ordnar det praktiska arbetet i anslutning till behandlingen av förmånsansökningar. Genom 11 kap. och de övriga kapitlen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa regleras rätten till förmåner och det allmänna sättet för behandling av en förmånsansökan, såsom att behandlingen ska ske utan dröjsmål, hur förmånen ska betalas ut och att den som ansöker om förmånen är skyldig att lämna de uppgifter som behövs för behandlingen av ansökan. Vid tillämpningen av bestämmelserna ska verkställarna i skötseln av offentliga uppgifter också beakta de allmänna bestämmelserna om god förvaltning, som ingår i 2 kap. i förvaltningslagen (434/2003) och i förvaltningslagens allmänna bestämmelser om behandling av ansökningsärenden.

Under beredningen har också den uppfattningen bekräftats att själva lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte innehåller några bestämmelser som skulle begränsa exempelvis hur arbetslöshetskassorna ordnar utbetalningen av förmåner eller hur arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten utvecklar sina egna informationssystem och arbetsprocesser för att trygga behandlingen av förmånsansökningar. Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna ska vid verkställigheten av utkomstskyddet för arbetslösa iakttäta den lagstiftning som allmänt gäller utövande av offentlig makt och skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. Ur annan allmän lagstiftning kan det dock härledas begränsningar till exempel i fråga om vem eller vilka som kan fatta beslut som gäller den som ansökt om en förmån, eftersom det är fråga om utövning av offentlig makt. Likaså kan det ur den allmänna lagstiftningen härledas begränsningar i fråga om automatiseringen av beslut. Den senare frågan utreds för närvarande inom justitieministeriets projekt OM021:00/2020 (Beredning av allmän förvaltningslagstiftning som gäller automatiserat beslutsfattande), som syftar till att bereda de bestämmelser som behövs i den allmänna förvaltningslagstiftningen för att se till att kraven på förvaltningens lagbundenhet, principerna för god förvaltning, rättssäkerheten, offentlighetsprincipen och tjänsteansvaret iakttas vid automatiserat beslutsfattande. Inom projektet utarbetas dessutom en beskrivning av regleringsprinciperna i speciallagstiftningen.

Under beredningen har man bedömt att det arbete med arbetsprocesserna och organiseringen av arbetet som görs vid arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten är av avgörande betydelse

när antalet ansökningar ökar. Man bör finna en balans mellan verkställigheten av lagen om utkomtskydd för arbetslösa och verkställigheten av en god förvaltning och mellan arbetet med att utveckla informationssystemen och personalens huvudsakliga arbetsuppgifter.

Arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten är också skyldiga att ge dem som ansöker om förmåner råd i ansökningsärenden. Skyldigheten att tillhandahålla rådgivning består av två delar. Den allmänna rådgivningen riktar sig till alla som ansöker om förmåner. Den tillhandahålls bland annat via webbsidor, i form av anvisningar för elektronisk ansökan och andra ansökningar och genom nyhetsbrev och annan information som riktas till särskilda grupper av arbetslösa arbetssökande som befinner sig i någon viss situation. Den individuella rådgivningen tillhandahålls bland annat genom personlig service per telefon och på webben. Rådgivning i rätt tid gör att antalet fel och brister i förmånsansökningarna minskar. Begäranden om tilläggsutredning orsakar däremot extra arbete vid arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten, vilket leder till en minskning av de resurser som kan riktas till avgörandet av ansökningar. Rådgivningen har stor betydelse för att ansökningarna ska kunna behandlas utan dröjsmål. Myndigheterna ska informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde.

5.5 Arbetsgivarnas roll vid behandlingen av ärenden som gäller utkomtskydd för arbetslösa

Under beredningen har man också bedömt vissa förslag som gäller arbetsgivarnas roll i trygandet av försörjningen för de arbetstagare som blir arbetslösa eller permitterade. Till exempel ställdes i remissdebatten om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomtskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor (RP 38/2020 rd) en fråga som gällde arbetsgivarnas möjlighet att delta i beredningen av ärenden som gäller utkomtskydd för arbetslösa exempelvis genom att på förhand räkna ut hur stor den inkomstrelaterade dagpenningen borde vara. Likaså föreslogs det att inkomstregistret skulle utnyttjas vid behandlingen av förmånsansökningar.

Arbetsgivarna har en betydande roll vid behandlingen av ansökningar om utkomtskydd för arbetslösa, särskilt ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning. Liksom också framfördes i remissdebatten, är informationsinnehållet i inkomstregistret och de uppgifter som uppgetts i registret en viktig informationskälla vid behandlingen av ansökningar om utkomtskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och vissa arbetslöshetskassor såsom Allmänna arbetslöshetskassan YTK har bett att arbetsgivarna i den mån det är möjligt också ska anmäla frivilliga uppgifter till inkomstregistret, eftersom det främjar behandlingen av ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning. Vissa arbetslöshetskassor har också börjat samarbeta med stora arbetsgivare och därigenom drivit ett projekt framåt där arbetsgivarna frivilligt, oberoende av inkomstregistret, ger arbetstagarna ett löneintyg som innehåller exakta inkomstuppgifter och uppgifter om arbetstiderna för att det ska gå snabbt att granska förmånsansökan.

Genom att producera och utnyttja denna redan existerande information kan arbetsgivarna i hög grad stödja Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna när deras arbetsvolym ökar plötsligt och oförutsett.

5.6 Väntetiden för arbetsmarknadsstöd

Under beredningen har man också bedömt väntetiden för arbetsmarknadsstöd om antalet ansökningar om arbetsmarknadsstöd ökar kraftigt. Under beredningen har Folkpensionsanstalten beskrivit arbetsprocessen för föreläggande av väntetid och bedömt att ett temporärt undantag från

föreläggande av väntetid skulle minska det manuella arbetet vid behandlingen av ansökningar. Vid beredningen ansågs det inte ändamålsenligt att genomföra ändringen. Även ett temporärt slopande av väntetiden kan leda till en kraftig ökning av ansökningarna om arbetsmarknadsstöd och därmed en ökning av utgifterna för arbetsmarknadsstöd i en situation där antalet ansökningar om arbetsmarknadsstöd även annars förväntas öka.

6 Remissvar

Denna proposition har beretts skyndsamt (under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen och som konstaterats genom beslut av statsrådet) för att underlätta behandlingen av ansökningar hos dem som verkställer utkomstskyddet för arbetslösa. På grund av den snabba beredning som krävts med anledning av de exceptionella omständigheter coronavirusepidemin orsakat har det inte varit möjligt att ordna en egentlig remissbehandling. Enligt anvisningarna om hörande vid författningsberedning kan man endast av grundad anledning avstå från att begära utlåtanden om ett författningsförslag. De rådande omständigheterna måste anses vara så exceptionella att det finns grundad anledning att avvika från remissbehandling.

Propositionen har beretts i samarbete med Folkpensionsanstalten, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf, Allmänna arbetslöshetskassan YTK och Finansinspektionen. Vid beredningen företrädde Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf, liksom konstateras i avsnittet om beredningen, av ordföranden och vice ordföranden i föreningens styrelse och av föreningens verksamhetsledare, alla i egenskap av företrädare utsedda av styrelsens arbetsutskott. Under beredningen har man hört Finlands näringsliv rf, KT Kommunarbetsgivarna, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Akava ry och Företagarna i Finland rf. Dessutom har dataombudsmannen hörts i fråga om förskottsbetalningen och justitieministeriet i fråga om utmätningen av förskottsbetalning.

Ålands landskapsregering har hörts.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens syfte. I paragrafen föreslås det bestämmelser om lagens syfte, vilket är att föreskriva om de undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa som ska införas för att behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner, vars antal ökar på grund av den mycket utbredda smittsamma sjukdomen covid-19, ska kunna göras smidigare. På så sätt frigörs personalresurser för behandlingen av förmånsansökningar och utbetalningen av arbetslöshetsförmåner till arbetslösa arbetssökande.

2 §. Jämkning av arbetslöshetsförmåner. I paragrafen föreskrivs det om temporära undantag från bestämmelserna om jämkning av arbetslöshetsförmåner i 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

I denna proposition föreslås det att den så kallade särskilda jämningsperioden och den beräknade lön som hänger samman med den slopas temporärt. Jämningsperioden och ansökningsperioden för förmånen ska alltid vara fyra på varandra följande kalenderveckor eller en månad, även om perioden innehåller dagar för vilka det inte finns någon förmånsrätt. Ändringen innebär att alla de lönedagsenliga löner beaktas som betalats under de fyra på varandra följande kalenderveckorna eller månaden i fråga och att den arbetstid som ligger till grund för lönen beaktas vid jämkningen av förmånen, även om lönen har betalats för en dag då personen inte har rätt till arbetslöshetsförmåner. Om det i mitten av en jämningsperiod eller under två på varandra följande jämningsperioder infaller en tid då personen inte har rätt till arbetslöshetsförmåner, ska

det betalas en jämkad förmån för den tid under jämningsperioden som inte omfattas av detta hinder. Perioden på fyra på varandra följande kalenderveckor börjar en måndag och slutar en söndag. Med en månad avses både en kalendermånad, det vill säga en period från månadens första dag till dess sista dag, och en period på en månad, som börjar till exempel den 15 dagen i månaden och varar till den 14 dagen i följande månad. Dessa definitioner motsvarar den gällande lagen och dess etablerade tillämpningspraxis.

Som motvikt till denna ändring föreslås det att så kallad beräknad lön inte längre ska beräknas för den särskilda jämningsperioden.

I övrigt föreslås inga ändringar i jämkningen av arbetslöshetsförmåner. Av detta följer att inkomst av heltidsarbete som pågår över två veckor inte jämkas, även om den betalas under jämningsperioden.

Paragrafens 2 punkt föreskrivs om jämkning temporärt om fastställelse undantag förvärvsinkomst. Ändringen gäller den temporära 4 c § i 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, men den gäller också jämkning enligt inkomst från företagsverksamhet i andra situationer. Enligt förslaget ska vid jämkning av arbetslöshetsförmåner beaktas den inkomst från företagsverksamhet som företagaren själv har uppgett och som omfattas av jämkningen, om den inkomst som fastställts vid beskattningen inte kan användas vid jämkningen av arbetslöshetsförmåner på grund av att beloppet av förvärvsinkomsten från företagsverksamheten ändrats. Undantaget för utredning av inkomsterna gäller både sådana företagare som enligt den temporära 4 § i 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa får arbetsmarknadsstöd och sådana mottagare av arbetslöshetsförmån som med stöd av 2 kap. eller 4 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har ansetts eller anses ha företagandet som bisyssla. Vid jämkning som grundar sig på den inkomst som företagaren själv har uppgett kommer inte de inkomstuppgifter som uppgetts och använts vid jämkningen att kontrolleras i efterhand, med undantag för normal granskning enligt Folkpensionsanstaltens eller arbetslöshetskassans egen interna granskning och riskhantering.

3 §. Behovsprövning av arbetsmarknadsstöd. I paragrafen föreskrivs det om ett temporärt undantag från bestämmelsen om behovsprövning av arbetsmarknadsstöd i 7 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det föreslås att behovsprövning av arbetsmarknadsstöd temporärt inte ska tillämpas.

4 §. Partiellt arbetsmarknadsstöd. I paragrafen föreskrivs det om ett temporärt undantag från bestämmelsen om partiellt arbetsmarknadsstöd i 7 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det föreslås att bestämmelsen om partiellt arbetsmarknadsstöd temporärt inte ska tillämpas.

5 §. Utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut. I paragrafen föreskrivs det om ett temporärt undantag från 11 kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, så att förskottsbetalning av arbetslöshetsförmåner utan beslut blir möjlig. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det att när den som betalar ut arbetslöshetsförmånen bedömer att ansökan inte kan behandlas enligt 11 kap. 1 a § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa utan ogrundat dröjsmål och att ett beslut inte kan meddelas enligt 11 kap. 1 a § 2 mom. och 3 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, kan den på eget initiativ på basis av ansökan betala ut arbetslöshetsförmånen i förskott utan att meddela ett beslut. På detta sätt stärks arbetslöshetskassornas möjlighet enligt den gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa att betala förskott utan att den som ansöker om förmån gjort en separat ansökan om förskottsbetalning. Bestämmelserna i 11 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och kraven enligt den paragrafen på behandling utan dröjsmål

och på den maximala behandlingstiden gäller i och för sig, men när den som beviljar arbetslöshetsförmånen bedömer att tidsfristerna inte kan iakttas kan den enligt egen prövning använda sig av möjligheten till förskottsbetalning.

Förskott kan få vara betalt för sammanlagt högst sex månader i stället för två månader enligt de gällande bestämmelserna.

På motsvarande sätt som för närvarande ska den som beviljar arbetslöshetsförmåner alltid pröva och bedöma huruvida ett i bestämmelsen avsett förskott betalas. Den som betalar ut arbetslöshetsförmåner kan alltså enligt egen prövning på basis av en ansökan betala ut arbetslöshetsförmånen i förskott för att kunna klara av den aktuella anhopningen av ansökningar. Detta skulle inte innebära en ändring jämfört med nuläget. Förfarandet grundar sig på prövning, eftersom förskottsbetalning också kan leda till överlappande arbete, återkravssituationer och mer administrativt arbete. Det skulle vara ändamålsenligt att den som beviljar arbetslöshetsförmånen i regel betalar förskottet i enlighet med grunddagpenningen och dess belopp. Den som betalar ut arbetslöshetsförmånen ska sträva efter att meddela ett beslut i ärendet så snabbt som möjligt, i synnerhet om eller när den maximala behandlingstiden överskrids. Den som betalar ut arbetslöshetsförmånen ska meddela beslutet senast inom förskottsbetalningsperioden på sex månader eller åtminstone då avsluta utbetalningen av förskottsbetalningen.

Bestämmelserna i 11 kap. 8 § 2 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska iakttas till övriga delar i fråga om förfarandet för betalning av förskott. Av detta följer att förskottet dras av från en arbetslöshetsförmån som beviljas senare och som betalas på basis av den egentliga behandlade ansökan och det beslut som meddelas. Förskottet kan också betraktas som förskottsbetalning av någon annan arbetslöshetsförmån som beviljas senare. Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan kan då kvitta beloppet av en förmån som i förskott betalats till ett för stort belopp mot en förmån som beviljas senare.

Arbetslöshetskassan ska alltid meddela ett slutligt beslut i ärendet i enlighet med 11 kap. 3 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, även om arbetslöshetsförmånen har betalats i förskott utan beslut. I ärendet meddelas ett normalt överklagbart förmånsbeslut när ansökan har behandlats, och om sökanden på basis av beslutet får inkomstrelaterad dagpenning, betalas till honom eller henne skillnaden mellan den tidigare förskottsbetalningen och det belopp som beviljats på basis av det slutliga beslutet. Även till denna del ska förfarandet grunda sig på den gällande 11 kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som ska tillämpas med undantag för de föreslagna undantagen.

I den gällande 11 kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa förutsätts det att den som ansöker om arbetslöshetsförmån ska ha rätt till arbetslöshetsförmån för att förmånen ska kunna betalas i förskott utan beslut. I bestämmelsen definieras dock inte närmare vad som avses med den som har rätt till arbetslöshetsförmån när förmånen betalas i förskott utan beslut. Till denna del konstateras det att förskottsbetalningen grundar sig på en ansökan om arbetslöshetsförmån som gjorts av en person som har rätt till arbetslöshetsförmåner. Dessutom ska han eller hon ha ett positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande, som möjliggör utbetalning av arbetslöshetsförmåner. Orsaken till detta är att rätten till arbetslöshetsförmåner förutsätter att personen har ett gällande positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande och att arbetslöshetsförmåner alltid ska sökas.

I den tillämpningsanvisning från 2015 som social- och hälsovårdsministeriet utfärdat för arbetslöshetskassorna om förfarandet vid förskottsbetalning konstateras det dock dessutom att det är möjligt att betala inkomstrelaterad dagpenning i förskott utan beslut endast om personens arbetsvillkor uppfylls. Det hittas ingen direkt grund för denna förutsättning i lagen eller förarbetena till den. För att förskottsbetalning ska vara smidigare än för närvarande, rekommenderas

det att prövning av om arbetsvillkoret uppfylls inte ska användas som en förutsättning för förskottsbetalning. Däremot kan en förutsättning för förskottsbetalning vara att arbetsvillkoret har kunnat uppfyllas under medlemskapet i arbetslöshetskassan. Bestämmelser om medlemskapets längd finns i 5 kap. 3 och 3 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Genom denna förutsättning minskas de situationer där en arbetslöshetsförmån som arbetslöshetskassan betalat ut i förskott senare ska kvittas mot grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd som Folkpensionsanstalten betalar, om det vid behandlingen av ansökan framgår att den som ansöker om förmåner inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning från arbetslöshetskassan utan till arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning från Folkpensionsanstalten. Eftersom den gällande bestämmelsen ger arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten rätt att enligt prövning betala ut arbetslöshetsförmåner i förskott utan beslut, föreslås det inte att det särskilt föreskrivs om förutsättningarna i större utsträckning än vad som föreskrivs i 11 kap. 8 § i den gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

6 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 oktober 2020.

Lagens 2—4 § ska tillämpas vid betalning av arbetsmarknadsstöd, grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning för de ansökningsperioder som börjar efter denna lags ikraftträdande. Undantagsbestämmelsen om betalning av arbetslöshetsförmåner i förskott utan beslut ska också tillämpas i fråga om ansökningar som kommit in före denna lags ikraftträdande. Om en arbetslöshetsförmån har betalats i förskott utan beslut innan lagen trädde i kraft, ska den betalda arbetslöshetsförmånen räknas in i maximitiden på sex månader för den som undantag föreslagna förskottsbetalningen. Bestämmelser om detta finns i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen.

Lagens 3 och 4 § ska tillämpas vid betalning av arbetsmarknadsstöd för ansökningsperioder som börjar senast den 31 augusti 2020, och lagens 2 och 5 § ska tillämpas vid betalning av arbetslöshetsförmån för ansökningsperioder som börjar senast den 31 oktober 2020. Bestämmelser om detta finns i 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen.

8 Ikraftträdande

Det är fråga om en temporär lag som ska vara i kraft till och med den 31 oktober 2020. Lagens 3 och 4 § ska dock tillämpas till och med den 31 augusti 2020. Syftet med lagen är att göra vissa skeden i behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner smidigare och på så sätt främja behandlingen av ansökningar i en situation där antalet ansökningar om arbetslöshetsförmåner förväntas öka kraftigt på grund av covid-19-epidemin. Vid beredningen av lagen har det antagits att de behov av lagändringar som stöder behandlingen av ansökningar är temporära. Samtidigt har man dock förberett sig på möjligheten att belastningen i fråga om behandlingen av ansökningar kan fortgå längre än den akuta krisen och att sysselsättningen kan vara atypisk ännu i det skedet då arbetsmarknadens funktion börjar återgå till det normala jämfört med nuläget. Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt och de ska tillämpas vid betalning av arbetslöshetsförmån för sådana ansökningsperioder som börjar efter ikraftträdandet av denna lag. Lagens 5 § ska dock också kunna tillämpas på ansökningar som har kommit in före ikraftträdandet av denna lag.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Samband med andra propositioner

I den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2020 föreslogs ett tillägg på 20 miljoner euro. Detta anslag fördelas ur statens medel enligt principer som avtalas separat. Dess syfte är att trygga arbetslöshetskassornas verksamhet år 2020. Det föreslogs också en anslagsökning på sammanlagt 41 miljoner euro för omkostnaderna för Folkpensionsanstaltens socialskyddsfonder för att säkerställa en smidig förmånsbehandling.

Social- och hälsovårdsministeriet inleder utan dröjsmål beredningen av de ovan nämnda principerna för riktande av tilläggsfinansiering för tryggnad av arbetslöshetskassornas verksamhet.

Riksdagens svar RSv 32/2020 rd på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor (RP 38/2020 rd) innehåller följande uttalande: Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart utreder sätt att göra behandlingen av arbetslöshetsförmåner smidigare och säkerställer verkställigheten av arbetslöshetskassornas och Folkpensionsanstaltens förmåner så att förmånerna kan betalas ut utan dröjsmål. Genom denna proposition och den ovan nämnda beredningen av finansieringen vidtas de åtgärder som riksdagen förutsatte i sitt uttalande.

9.2 Förhållande till budgetpropositionen

Förslagen om arbetsmarknadsstöd och jämkning av arbetslöshetsförmåner ökar utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Propositionen hänför sig till den tredje tilläggsbudgetpropositionen för 2020.

10 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 stöd av 19 § 2 mom. i grundlagen garanteras genom lag var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Bestämmelsen förutsätter att lagstiftaren garanterar var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer som nämns i bestämmelsen, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUU 55/2016 rd, s. 3 och GrUU 48/2006 rd, s. 2). Systemen för grundläggande försörjning ska vara så heltäckande att det inte uppstår grupper som får sitta emellan (RP 309/1993 rd, s. 75/I, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 6/2009 rd, s. 7/II). Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en sådan grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen, och genom lagen om utkomstskydd för arbetslösa tillgodoses den rätt att vid arbetslöshet få sin grundläggande försörjning tryggad som enligt grundlagen ska garanteras var och en (se till exempel GrUU 25/2013 rd).

Grundlagens 19 § tryggar inte som sådan bevarandet av förmåner på uttryckligen nuvarande nivå och förutsätter inte att de höjs enligt den allmänna kostnadsnivån (se till exempel GrUU 55/2016 rd, s. 3—4, GrUU 11/2015 rd, s. 2—3). Vid dimensioneringen av de sociala rättigheterna har det ansetts att det ligger helt i linje med den handlingsskyldighet som ålagts lagstiftaren att den sociala tryggheten planeras och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser vid dimensioneringen av sociala rättigheter och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna vid dimensioneringen av förmåner som

direkt finansieras av det allmänna (se till exempel GrUU 58/2016 rd, s. 2, GrUU 34/1996 rd, s. 2—3).

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Grundlagens 6 § 1 mom. uttrycker ett krav på juridisk likabehandling och faktisk jämlikhet. I bestämmelsen ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana.

Jämlikhetsbestämmelsen gäller också lagstiftaren. Vissa människor eller människogrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). I grundlagsutskottets praxis har det vedertaget betonats att jämlikhetsprincipen inte kan orsaka strikta gränser för lagstiftarens prövningsrätt när man eftersträvar reglering som förutsätts av samhällsutvecklingen (se till exempel GrUU 28/2009 rd, s. 2/II, GrUU 38/2006 rd, s. 2/I, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 59/2002 rd, s. 2/II).

I 6 § 2 mom. i grundlagen ingår ett förbud mot diskriminering, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. En sådan orsak kan vara till exempel samhällelig ställning och egendom (se RP 309/1993 rd, s. 47, se även till exempel GrUU 53/2016 rd och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Enligt grundlagsutskottet är det också möjligt att allas försörjning under arbetslöshet inte kan tryggas på samma sätt, inte ens när det är fråga om särbehandlande faktorer som gäller arbetslösa (GrUU 43/2001 rd, s. 3, GrUU 32/2000 rd, s. 2, GrUU 32/1997 rd, s. 3—4, GrUU 17/1996 rd, s. 2—3, GrUU 17/1995 rd, s. 2). Segregeringen måste dock anses godtagbar med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 27/2009 rd, s. 2, GrUU 42/2004 rd, s. 2, GrUU 46/2002 rd s. 6—7). Att till exempel gynna en viss persongrupp i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa har varit möjligt, om det inte är godtyckligt eller oskäligt (GrUU 64/2010 rd, s. 2/II).

I denna proposition föreslås när det gäller jämkning av arbetslöshetsförmåner ett temporärt undantag från användningen av omvandlad beräknad inkomst och av särskild jämkningsperiod. Enligt förslaget ska den inkomst som jämkningen grundar sig på beaktas till det betalda beloppet utan att omvandlas till beräknad inkomst, om inkomsten har betalats under en kortare jämkningsperiod än normalt. Dessutom föreslås det att bestämmelserna om behovsprövning och om partiellt arbetsmarknadsstöd i lagen om utkomstskydd för arbetslösa temporärt inte ska tillämpas.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. När det gäller tillgodosende av de grundläggande fri- och rättigheterna i praktiken räcker det inte att det allmänna avstår från att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ofta förutsätter det faktiska tillgodosendet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmänna sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79/II).

Syftet med de föreslagna ändringarna är att temporärt göra förutsättningarna för erhållande av arbetslöshetsförmåner mindre strikta, så att den arbetsmängd som behandlingen av ansökningar medför i vissa situationer kan minskas och behandlingen påskyndas. På grund av de föreslagna ändringarna kan dagpenningsbeloppet för en del av de sökande vara högre än beräknat enligt de gällande bestämmelserna, medan nivån på dagpenningen kan vara lägre för en del. Enligt de nuvarande bestämmelserna om en särskild jämningsperiod beaktas vid jämkning inte de inkomster som har betalats under den tid ett hinder föreligger. Enligt förslaget jämkas dessa personers inkomster temporärt med arbetslöshetsförmånen, varvid arbetslöshetsförmånens belopp är lägre än beräknat enligt de nuvarande bestämmelserna. Med tanke på likabehandlingen av dem som ansöker om arbetslöshetsförmån innebär förslaget att alla sökandes inkomster jämkas temporärt enligt samma bestämmelser.

Det föreslås att de undantag som gäller jämkning av arbetslöshetsförmåner och arbetsmarknadsstödet ska tillämpas så att när ändringarna träder i kraft tillämpas bestämmelserna under den ansökningsperiod som börjar efter ikraftträdandet. När giltighetstiden eller tillämpningen upphör tillämpas undantagen fortfarande under den period som har börjat under giltighetstiden eller tillämpningen. Till denna del påverkas beloppet av förmånen för den som ansöker om utkomstskydd för arbetslösa av hur perioderna för ansökan om förmånen infaller i förhållande till tillämpningen av undantagen. Det är fråga om en så smidig tillämpning som möjligt av dessa undantag så att de temporära undantag som görs i den gällande lagen inte fördröjer behandlingen av förmånsansökningar i ändringsskedet.

Syftet med ändringarna är att trygga den rätt till social trygghet som den som ansöker om arbetslöshetsförmån har under arbetslöshetstiden i en situation där belastningen inom behandlingen av ansökningar är mycket stor och detta leder till fördröjningar i utbetalningen av arbetslöshetsförmåner. De föreslagna undantagen ska också gälla temporärt och under en relativt kort tid. De föreslagna ändringarna kan inte anses vara problematiska med hänsyn till 6 § 2 mom. eller 19 § 2 mom. i grundlagen.

I propositionen föreslås det som undantag från den nuvarande bestämmelsen en ändring som gör det möjligt att betala ut arbetslöshetsförmån på basis av ansökan i förskott utan beslut. Undantaget gäller den tid för vilken förmånen har kunnat betalas i förskott. Det föreslås att denna tid förlängs från två månader till sex månader. Syftet med förslaget är att det under krisen ska vara möjligt att snabbare få utkomstskydd från systemet med utkomstskydd för arbetslösa för dem som ansöker om utkomstskydd. Enligt bestämmelsen kan den som beviljar arbetslöshetsförmån, när den bedömer att behandlingstiden för ansökan kommer att dra ut på tiden, på eget initiativ börja betala ut arbetslöshetsförmån i förskott utan beslut. Liksom för närvarande förutsätter betalningen av förskott att vissa villkor uppfylls. Liksom för närvarande förutsätter tillämpningen en ansökan av den som är berättigad till arbetslöshetsförmån och att sökanden har fått ett positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande i ärendet. I fråga om den som ansöker om inkomstrelaterad dagpenning är det dessutom av betydelse att arbetsvillkoret har kunnat uppfyllas under tiden som medlem i arbetslöshetskassan. På detta sätt säkerställs att de personer som har kunnat uppfylla rätten till inkomstrelaterad dagpenning får förskott från arbetslöshetskassan. Den som beviljar arbetslöshetsförmånen kan efter det i förskott betala ut arbetslöshetsförmånen, vilket i denna situation också kan ske automatiskt från verkställarens system för utbetalning av arbetslöshetsförmåner. Den som beviljar arbetslöshetsförmånen ska senare meddela sökanden ett beslut om förmånen, där det förskott som betalats ut dras av från den arbetslöshetsförmån som beviljas.

På dem som verkställer arbetslöshetsförmåner tillämpas allmänt de administrativa bestämmelser som tillämpas på behandlingen av ärenden inom den offentliga förvaltningen, såsom förvaltningslagen (434/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och

lagstiftningen om dataskydd på det sätt som föreskrivs där. Vid beredningen av denna proposition har det bedömts att förslaget är förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och artikel 22.1 i den samt med dataskyddslagen (1050/2018). I den bestämmelse som möjliggör förskottsbetalning är det inte fråga om sådant automatiskt beslutsfattande på individnivå som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. Däremot är det fråga om att i tillräckligt god tid få skydd på grund av arbetslöshet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen förutsätter att sökanden har ansökt om arbetslöshetsförmån hos den som verkställer arbetslöshetsförmånen, att sökanden har fått ett positivt arbetskraftspolitiskt utlåtande i ärendet och, i fråga om den som ansöker om inkomstrelaterad dagpenning, att hans eller hennes arbetsvillkor har kunnat uppfyllas under tiden som medlem i arbetslöshetskassan. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter dessutom att den som verkställer arbetslöshetsförmånen bedömer den eventuella behandlingssituationen för ansökan och om det finns grund för att börja betala ut arbetslöshetsförmånen i förskott för att trygga sökandens försörjning. Den som verkställer arbetslöshetsförmånen kan också utnyttja automatisering vid bedömningen av förutsättningarna för förskottsbetalning. Den som beviljar arbetslöshetsförmån ska sträva efter att behandla ärendet utan dröjsmål och i enlighet med 11 kap. 3 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ge ett beslut om en arbetslöshetsförmån. Endast detta beslut är ett beslut på individnivå om rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Ändring i detta beslut får sökas genom besvär i enlighet med 12 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

om temporära undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av covid-19-epidemin

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Denna lag innehåller bestämmelser om temporära undantag från lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) på grund av en mycket utbredd covid-19-epidemi.

2 §

Jämkning av arbetslöshetsförmåner

Med avvikelse från 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

1) ska vid jämkning av inkomst inte 4 kap. 2 § 4 mom. eller 4 § 2 mom. tillämpas vid jämkningen,

2) ska vid jämkning av inkomst från företagsverksamhet, om inkomstförändringen är en följd av en pandemi, inkomsterna beaktas enligt det som företagaren själv har uppgett.

3 §

Behovsprövning av arbetsmarknadsstöd

Med avvikelse från 7 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska inte behovsprövning tillämpas på arbetsmarknadsstöd.

4 §

Partiellt arbetsmarknadsstöd

Med avvikelse från 7 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska inte det partiella arbetsmarknadsstöd som avses i 9 § tillämpas i fråga om arbetsmarknadsstöd.

5 §

Utbetalning av arbetslöshetsförmån utan beslut

Med avvikelse från 11 kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa kan den som betalar ut arbetslöshetsförmånen, om den bedömer att ansökan inte kan behandlas i enlighet med 11 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, på eget initiativ betala ut arbetslöshetsförmånen i förskott utan beslut. Förskott kan få vara betalt för sammanlagt högst sex månader.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 oktober 2020.

Lagen ska tillämpas vid betalning av arbetslöshetsförmån för sådana ansökningsperioder som inleds efter ikraftträdandet av denna lag. Lagens 5 § ska dock tillämpas vid betalning av arbetslöshetsförmån även i fråga om ansökningar som kommit in före ikraftträdandet av denna lag.

Lagens 3 och 4 § ska tillämpas vid betalning av arbetsmarknadsstöd för sådana ansökningsperioder som börjar senast den 31 augusti 2020, och lagens 2 och 5 § ska tillämpas vid betalning av arbetslöshetsförmån för sådana ansökningsperioder som börjar senast den 31 oktober 2020.

Helsingfors den 27 april 2020

Statsminister

Sanna Marin

Social- och hälsovårdsminister Aino-Kaisa Pekonen