

RP 27/2020 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Betalning av arbetslöshetsförmån till en permitterad förutsätter på motsvarande sätt som i nuläget att den permitterade anmäler sig som arbetssökande till arbets- och näringsbyrån och att ett det ges ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om hans eller hennes rätt till arbetslöshetsförmån. Avsikten är att den permitterade ska ha rätt till arbetslöshetsförmån trots företagsverksamhet eller studier. Enligt förslaget kvarstår de permitterades skyldighet enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa att ta emot arbete som arbetsgivaren erbjuder.

Denna ändring är temporär och ska stödja tryggheten av de permitterades utkomst och göra genomförandet av systemet med utkomstskydd för arbetslösa smidigare särskilt inom arbets- och näringsbyråerna under pandemin covid-19.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2020 och gälla till den 31 juli 2020. Lagen tillämpas på permitterade vars permittering har börjat den 16 mars 2020 eller därefter.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge.....	4
3 Förslagen och deras konsekvenser.....	4
3.1 De viktigaste förslagen.....	4
3.2 Huvudsakliga konsekvenser.....	5
4 Alternativa handlingsvägar.....	6
5 Ikraftträdande.....	6
6 Verkställighet och uppföljning.....	7
7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	7
LAGFÖRSLAG.....	9
Lag om temporär ändring av 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.....	9

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Världshälsoorganisationen WHO deklarerade den 11 mars 2020 att den smittsamma sjukdomen orsakad av det nya coronaviruset covid-19 är en pandemi. I Finland konstaterade statsminister Sanna Marins regering den 16 mars 2020 tillsammans med republikens president att det råder undantagsförhållanden i Finland på grund av coronavirusläget.

På grund av dessa undantagsförhållanden har företagens verksamhetsmöjligheter minskat drastiskt, vilket bland annat har lett till att antalet permitteringar ökar exceptionellt snabbt. Den snabba ökningen inom en kort tid kan äventyra arbets- och näringsbyråernas kapacitet att tillhandahålla tjänster och därmed också genomförandet av systemet med utkomstskydd för arbetslösa och risken för att denna kapacitet ytterligare försämras ökar om en stor del av personalen vid byråerna insjuknar i covid-19.

För de permitterade är det viktigt att de får sina arbetslöshetsförmåner för permitteringstiden utan obefogat dröjsmål. Utbetalningen av arbetslöshetsförmånen kan dra ut på tiden särskilt i sådana fall där den permitterade under sin tid i arbetet har studerat eller bedrivit företagsverksamhet, eftersom arbets- och näringsbyrån ska utreda om de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för erhållande av arbetslöshetsförmån uppfylls. Arbetslöshetsförmånen är avsedd bland annat för att trygga utkomsten under den tid arbetet avbrutits på grund av permittering. Under coronavirussituationen bör ansökning och erhållande av arbetslöshetsförmån inte fördröjas eller förhindras på grund av att den permitterade vid sidan av arbetet har studerat eller bedrivit företagsverksamhet.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

Eftersom förslaget är brådskande har propositionsutkastet inte sänts på remiss. Under beredningens gång diskuterade arbets- och näringsministeriet olika genomförandealternativ med social- och hälsovårdsministeriet, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Folkpensionsanstalten och Nylands arbets- och näringsbyrå. Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS) har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter på propositionsutkastet.

De viktigaste arbetslivsorganisationerna har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter på propositionsutkastet. Organisationerna understödde propositionen. Akava ry, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf framförde dock att de permitterades registrering som arbetssökande bör anses gälla från och med den första permitteringsdagen, trots att registreringen hos arbets- och näringsbyrån sker senare. Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) inleds en enskild kunds jobbsökning den dag då kunden elektroniskt begär det via den för ändamålet avsedda nättjänsten eller personligen på arbets- och näringsbyrån och han eller hon registreras som arbetssökande i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem. Arbets- och näringsmyndigheterna kan också godkänna en begäran som framförts på annat sätt. Eftersom propositionen är brådskande har den inte i samband med den här propositionen ändrats på det sätt som organisationerna föreslagit.

2 Nuläge

Med permittering avses enligt 1 kap. 5 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa en av arbetsgivaren verkställd permittering av produktionsorsaker och ekonomiska orsaker. Den som är permitterad betraktas som sådan arbetslös som avses i 2 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Arbets- och näringsbyrån ger ett arbetskraftspolitiskt utlåtande till arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten om rätten till arbetslöshetsförmån för permitterade som har registrerat sig som arbetssökande. I utlåtandet tar byrån ställning till om de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för betalning av arbetslöshetsförmån uppfylls. I praktiken utreder arbets- och näringsbyrån permitteringstiden och att permitteringen grundar sig på produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker.

För permitterade gäller samma arbetskraftspolitiska förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån som för andra arbetssökande. För att få arbetslöshetsförmån ska den permitterade anmäla sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån.

Om den permitterade ska betraktas som företagare enligt 1 kap. 6 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, ska arbets- och näringsbyrån avgöra om sysselsättningen i företagsverksamheten är huvud- eller bisyssla. En permitterad som studerar på heltid har inte rätt till arbetslöshetsförmåner.

Den som är permitterad ska vara beredd att ta emot erbjudet arbete, hos arbets- och näringsbyrån delta i utarbetandet av en sysselsättningsplan eller en plan som ersätter den samt att genomföra planen. Dessutom ska den permitterade som en förutsättning för fortsatt arbetslöshetsförmån delta i de tjänster som arbets- och näringsbyrån tillhandahåller den permitterade. Om en permitterad vägrar att ta emot ett erbjudet arbete, delta i åtgärderna för att utarbeta eller genomföra en plan eller i erbjudna tjänster, ska arbets- och näringsbyrån bedöma om den permitterade har haft giltig orsak till sitt förfarande. Vidare utreds skyldigheten för permitterade under 25 år att söka till utbildning.

3 Förslagen och deras konsekvenser

3.1 De viktigaste förslagen

Om en person som anmäler sig som arbetslös arbetssökande för heltidsarbete har blivit permitterad den 16 mars 2020 eller därefter, har han eller hon rätt till arbetslöshetsförmån för den tid lagen är i kraft trots det som föreskrivs i 2 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om sökande av heltidsarbete, annat arbete än arbete i anställningsförhållande samt sysselsättning i företagsverksamhet eller eget arbete. På rätten att få arbetslöshetsförmån tillämpas inte heller det som föreskrivs i 2 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om inverkan av studier och om förutsättningarna som gäller unga personer som saknar utbildning som ger yrkesfärdigheter.

På permitterades rätt till arbetslöshetsförmån tillämpas enligt förslaget inte heller bestämmelserna i 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om vägran att ta emot arbete eller om försummelse med avseende på sysselsättningsplanen eller en plan som ersätter den och på tjänster. Om en person vägrar att ta emot ett arbete som arbetsgivaren individuellt erbjuder honom eller henne, tillämpas dock bestämmelserna i 2 a kap. om vägran att ta emot arbete på den arbetssökandes förfarande.

Under coronavirussituationen tillhandahålls i princip inte sysselsättningsfrämjande tjänster och det är osannolikt att man blir sysselsatt genom ett arbetsanbud från arbets- och näringsbyrån. I coronavirussituationen är därför i praktiken behovet att utreda en eventuell vägran att ta emot en tjänst eller ett arbete som erbjuds irrelevant. En arbetsgivare kan dock ha ett behov av att kalla in personer i verksamhet som är viktig för samhällsfunktionerna till arbete, exempelvis vårdpersonal, om dessa är arbetslösa.

På grund av den tid lagen är i kraft ges ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som tillåter betalning av arbetslöshetsförmån på basis av permittering högst till utgången av juli 2020. Fortsätter permitteringen därefter, ska arbets- och näringsbyrån utreda om den arbetssökande uppfyller de övriga förutsättningarna för arbetslöshetsförmån och ge den som betalar arbetslöshetsförmånen ett nytt arbetskraftspolitiskt utlåtande. Det nya utlåtandet gäller då rätten till arbetslöshetsförmån från och med den 1 augusti 2020.

3.2 Huvudsakliga konsekvenser

Denna ändring gör det snabbare att ansöka om och erhålla arbetslöshetsförmåner särskilt för dem som studerar eller bedriver företagsverksamhet vid sidan av sitt arbete, eftersom de arbetskraftspolitiska förutsättningarna som gäller studier och företagsverksamhet inte behöver utredas. Eftersom ändringen är temporär ska, i det fallet att permitteringen fortsätter efter den 31 juli 2020, de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för att få arbetslöshetsförmån utredas på motsvarande sätt som i nuläget.

I arbets- och näringsbyråerna minskar den föreslagna ändringen det arbete som permitteringarna orsakar och försnabbar följaktligen i coronavirussituationen genomförandet av systemet med utkomstskydd för arbetslösa. Huvuddelen av den arbetstid som på det sättet sparas in gäller den personal vid arbets- och näringsbyråerna som är i kundtjänst och en mindre del personalen på de enheter för utkomstskydd för arbetslösa som avgör mera krävande utkomstärenden. Eftersom ändringen är temporär och de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för erhållande av arbetslöshetsförmån för en person utreds på motsvarande sätt som i nuläget när en permittering fortsätter efter den tid lagen upphört att gälla, kommer mängden arbete att öka vid arbets- och näringsbyråerna efter att lagen har upphört att gälla.

Propositionen bedöms inte ha några konsekvenser för Folkpensionsanstaltens eller arbetslöshetskassornas ökade arbetsmängd. Eftersom de permitterade alltjämt ska anmäla sig som arbetssökande och det alltjämt krävs att man är arbetssökande för att man ska få arbetslöshetsförmån, ska de som betalar ut arbetslöshetsförmån på motsvarande sätt som i nuläget få ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om den permitterades rätt till arbetslöshetsförmån.

Den snabba ökningen i permitteringar på kort tid ökar arbetsbördan för både arbets- och näringsbyråerna och utbetalarna av arbetslöshetsförmån. Till följd av detta bör konsekvenserna av den föreslagna ändringen också bedömas mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som garanteras i 19 och 21 § i grundlagen. Den grundlagsenliga rätten till social trygghet och rätten att få sitt ärende behandlat på behörigt sätt och utan obefogat dröjsmål hos en myndighet kan äventyras, om arbets- och näringsbyråernas och utbetalarnas möjligheter att avgöra ärenden som gäller arbetslöshetsförmåner inom den tid som föreskrivs i lag försämras. Under beredningen påpekade Arbetslöshetskassornas Samorganisation att den föreslagna ändringen avsevärt skulle underlätta arbetslöshetskassornas verksamhet. Folkpensionsanstalten konstaterade för sin del att förslaget att inte till alla delar utreda de arbetskraftspolitiska förutsättningarna skulle göra förmånsprocessen för de permitterade smidigare. Enligt Nylands arbets- och näringsbyrå skulle den föreslagna ändringen avsevärt minska behovet av sakkunnigarbete, vilket försnabbar handläggningen. Dessutom vore det lättare att introducera nya handläggare i arbetet med ärenden

som gäller de permitterades utkomstskydd för arbetslösa när det inte krävs sådan kompetens för att utreda de arbetskraftspolitiska förutsättningarna som i nuläget.

Propositionen beräknas inte öka förmånsutgifterna.

Det är mycket osannolikt att arbets- och näringsbyråerna under coronavirussituationen kan erbjuda permitterade sådana tjänster som är förpliktande för erhållande av arbetslöshetsförmåner eller göra arbetserbudanden. Det är också osannolikt att de permitterade under undantagsförhållanden inleder företagsverksamhet eller studier, vilket innebär att propositionen inte bedöms ha några konsekvenser avseende kostnader. Studier eller företagsverksamhet som en permitterad har inlett vid sidan av arbetet kan i allmänhet anses vara bisyssla och till den delen bedöms propositionen inte heller ha några ekonomisk konsekvenser som ökar förmånsutgifterna. Om en permitterad person har inkomster från företagsverksamhet, beaktas dessa för jämkat utkomstskydd för arbetslösa.

4 Alternativa handlingsvägar

Ett alternativt sätt att organisera rätten till utkomstskydd för de permitterade är att det inte skulle krävas en anmälan som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån för att få arbetslöshetsförmån. En sådan ändring skulle avsevärt minska arbetsbördan för arbets- och näringsbyråerna och vara enkelt ur den permitterades synvinkel, eftersom ansökan om förmån endast skulle kräva kontakt med arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten.

Alternativet ovan har inte föreslagits eftersom särskilt arbetslöshetskassorna har motsatt sig det. Enligt arbetslöshetskassornas syn skulle en sådan ändring öka mängden manuellt arbete i en situation där en ansenlig ökning i antalet förmånsansökningar är att vänta och där det för en kortvarig ändring skulle inte äre förnuftigt att göra några ändringar i utbetalningssystemen.

I syfte att trygga företagsverksamheten, sysselsättningen och försörjningen i den ekonomiska kris som coronaviruset orsakar har arbetsmarknadens organisationer föreslagit regeringen att arbetsgivaren i sådana fall av permittering som omfattar minst tio anställda ska skicka ett meddelande om gruppermittering till arbets- och näringsbyrån och till den som betalar ut förmånen. Meddelandet ska innehålla uppgifter om de anställda som blir permitterade och datumen för när permitteringarna börjar respektive slutar. De anställda vars namn nämns i meddelandet anses ha registrerat sig som arbetslösa arbetssökande. Den som är arbetslös ska lämna in ansökan om arbetslöshetsdagpenning hos den som betalar ut förmån och förmånen betalas, om ansökan stämmer överens med de permitteringsdagar som arbetsgivaren har uppgett. Den permitterade kan, om den så önskar, registrera sig som arbetslös hos arbets- och näringsbyrån och få de tjänster som byrån tillhandahåller. Enligt arbetslöshetskassornas syn ökar också denna ändring mängden manuellt arbete i en situation där en avsevärd ökning i antalet förmånsansökningar är att vänta och där det inte är förnuftigt att göra några ändringar i utbetalningssystemen på grund av en kortvarig ändring.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2020 och gälla till den 31 juli 2020. Den ändrade bestämmelsen ska tillämpas på sådana permitterade vars permittering har börjat den 16 mars 2020 eller därefter.

Regeringen anser det vara viktigt att den föreslagna ändringen träder i kraft snabbt, eftersom antalet permitteringar hela tiden ökar. Dessutom hotar utredningen av de permitterades rätt att få utkomstskydd för arbetslösa att fördröjas betydligt vid arbets- och näringsbyråerna.

6 Verkställighet och uppföljning

Regeringen följer covid19-pandemin samt antalet permitteringar och hur de fortgår. Regeringen bereder sig på att vid behov föreslå för riksdagen att den temporära ändringens giltighetstid förlängs.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen ska bedömas särskilt med avseende på jämlikhetsaspekten enligt 6 § i grundlagen. Av betydelse är dessutom 19 § i grundlagen som innehåller bestämmelser om rätten till social trygghet.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen.

Grundlagens 6 § 1 mom. uttrycker ett krav på juridisk likabehandling och på faktisk jämställdhet. Principen omfattar ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s.46). Jämlikhetsbestämmelsen riktar sig också till lagstiftaren. Vissa personer eller persongrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra personer eller persongrupper.

Jämlikhetsbestämmelsen kräver inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. 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 jämställdhet (RP 309/1993 rd, s. 42–43, se även GrUU 31/2014 rd).

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 t.ex. 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). Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 28/2009 rd gäller regeringens proposition RP 222/2009 rd om temporär ändring av 4 och 6 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt propositionen ska en arbetstagare vars arbetstid per dag eller per vecka har förkortats på grund av permittering betalas arbetslöshetsförmån under permitteringstiden. Syftet med de ifrågavarande ändringarna av lagen om utkomstskydd för arbetslösa har varit att göra det lättare för företagen att anpassa sin verksamhet i den ekonomiska recessionen och förbättra ställningen för de arbetstagare som är föremål för anpassningsåtgärderna. Ett av målen med regleringen har dessutom varit att påskynda behandlingen av ansökningarna vid arbetslöshetskassorna. Förslaget ansågs försämra förmånen för de låginkomsttagare som enligt gällande lag har rätt till jämkad arbetslöshetsförmån i vissa situationer och utskottet har erfarit att kvinnor utgör en mycket hög relativ andel av dem. Det ansågs således att regleringen har indirekta konsekvenser för jämställdheten mellan könen, trots att den inte direkt särbehandlar kvinnor negativt som individer eller grupp jämfört med män. Utskottet ansåg att lagstiftningen rymdes inom ramen för lagstiftarens prövning och att den föreslagna lagen därmed kunde stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har brukat anse det helt möjligt att allas försörjning under arbetslöshet inte kan tryggas på samma sätt, inte ens när det är fråga om särbehandlande faktorer som gäller

RP 27/2020 rd

arbetslösa. Segregeringen måste dock anses godtagbar med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 46/2002 rd, s. 5–6, GrUU 42/2004 rd, s. 2/II GrUU 27/2009 rd).

Med anledning av undantagsförhållandena har företagens verksamhetsbetingelser avsevärt försämrats, vilket bland annat har resulterat i att antalet permitteringar ökat exceptionellt snabbt. Den föreslagna ändringen, som är avsedd att vara temporär, betyder inte att de permitterade i coronavirussituationen faktiskt skulle vara i bättre ställning jämfört med andra som ansöker om arbetslöshetsförmån när det gäller förutsättningarna för att få arbetslöshetsförmån. Det är osannolikt att arbets- och näringsbyrån kan erbjuda de arbetssökande tjänster eller arbete eller att en permitterad inleder företagsverksamhet eller studier under den tid coronavirusepidemin pågår. Bestämmelserna om vägran att ta emot arbete i 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska dock tillämpas om personen i fråga vägrar ta emot arbete som arbetsgivaren individuellt erbjuder honom eller henne. De arbetssökande ska inte försättas i en ojämlik ställning på grund av att de studier eller den företagsverksamhet de bedriver vid sidan av arbetet betraktas som bisyssla. De inkomster som fås av företagsverksamheten ska med tanke på jämkad arbetslöshetsförmån beaktas på samma sätt i fråga om samtliga arbetssökande.

Regeringen anser att propositionen förverkligar den jämlikhet som föreskrivs i grundlagen och att arbetssökandenas faktiska jämlikhet tryggas i en situation med coronavirus.

Rätten till social trygghet

I 19 § i grundlagen tryggas vars och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt 19 § 2 mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

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 till grundläggande försörjning på basis av arbetslöshet som grundlagen tryggar för var och en.

Den föreslagna ändringen gör att permitterade personer snabbare kan ansöka om och få arbetslöshetsförmån, när antalet permitterade ökar exceptionellt snabbt under den ekonomiska kris som coronaviruset medför, och ändringen förverkligar följaktligen den rätt till grundläggande försörjning på basis av arbetslöshet som garanteras i grundlagen.

Regeringen anser att det i propositionen inte föreslås sådana ändringar som medför att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om temporär ändring av 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till 11 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) en ny 4 b §
som följer:

11 kap

Bestämmelser om verkställighet

4 b §

Temporär tillämpning av lagen på permitterade

Om en arbetssökande är permitterad och permitteringen har börjat den 16 mars 2020 eller därefter, tillämpas på den arbetssökandes rätt att få arbetslöshetsförmåner för permitteringstiden inte 2 kap. 1 och 4—16 §, 2 a kap. 4—7 §, bestämmelserna om vägran att ta emot arbete i 2 a kap. 8 § eller bestämmelserna i 2 a kap. 9—14 §.

På den arbetssökandes rätt att få arbetslöshetsförmåner tillämpas dock vad som i 2 kap. 1 § föreskrivs om att vara arbetssökande och vad som i 2 a kap. föreskrivs om vägran att ta emot arbete, om den arbetssökande vägrar ta emot arbete som en arbetsgivare individuellt erbjuder honom eller henne.

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

Denna lag tillämpas från och med den 16 mars 2020.

Helsingfors den 26 mars 2020

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen