

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

*Betänkande av Utredningen om
en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:37

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25068-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att tillkalla en särskild utredare att lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Syftet med utredningen var att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration anpassad till nya förutsättningar. Utredaren skulle analysera och föreslå hur fler skulle kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring skulle värnas. Utredaren skulle bl.a. analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster skulle kunna utformas, analysera vilka ändringar som behövde göras inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring samt analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kunde utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. En utgångspunkt för förslagen var att de inte får leda till lägre sökintensitet, ökad risk för begränsat arbetsutbud eller negativa effekter på arbetslöshetsperiodens längd. Förslagen skulle vara budgetneutrala. Utredningen skulle redovisas senast den 31 januari 2020.

Den 1 mars 2018 förordnades Maria Hemström Hemmingsson som särskild utredare. Samma dag förordnades utredaren Kristian Löfgren, som huvudsekreterare. Kanslirådet Thomas Åkerberg, Arbetsmarknadsdepartementet, förordnades den 1 april 2018 som utredningssekreterare. Den 21 maj 2018 förordnades utredaren Susanne Eriksson, som utredningssekreterare. Utredaren Eric Hellsing förordnades slutligen som utredningssekreterare från och med den 26 augusti 2019. Den 16 maj entledigades Susanne Eriksson och Eric Hellsing som utredningssekreterare i utredningen.

Den 19 juni 2019 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv för utredningen. Utredarens uppgift skulle utvidgas och förlängas. Utredaren gavs i uppdrag att särskilt analysera och föreslå hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd. De förslag som utredaren lämnar och som hade att göra med dessa tilläggsdirektiv och med att försäkringen ska grundas på inkomster respektive öppnas för fler, skulle kunna genomföras oberoende av om utredningens förslag i övriga delar genomförts. Utredarens förslag skulle sammantaget vara budgetneutrala. Utredningen skulle redovisas i sin helhet den 15 maj 2020.

Den 30 april 2020 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv. Utredningen skulle nu redovisas i sin helhet den 15 juni 2020.

Den 14 maj 2018 förordnades kanslirådet Jenny Oretun Wilnier, Arbetsmarknadsdepartementet och departementssekreterare Johan Höij, Finansdepartementet som sakkunniga. Som experter förordnades samtidigt chefsjurist Lena Aronsson, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, departementssekreterare Anita Carlstedt, Utbildningsdepartementet, rättsliga experten Yngve Gripple, Skatteverket, avdelningschefen Ulf Hellstenius, Sveriges a-kassor, kanslirådet Elisabeth Kristensson, Näringsdepartementet, kanslirådet Susanne Mattson, Socialdepartementet och utredaren/verksamhetsutvecklaren Martin Sandblom, Arbetsförmedlingen. Den 10 juni entledigades som sakkunnig departementssekreteraren Johan Höij vid Finansdepartementet. Samtidigt förordnades som sakkunnig departementssekreteraren Ruth-Aida Nahum, Finansdepartementet. Samma dag förordnades rättsakkunniga Pauline Etemad som sakkunnig i utredningen. Den 1 april 2019 entledigades som expert chefsjuristen Lena Aronsson, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Samma dag förordnades granskningschefen Annelie Westman, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Den 11 november 2019 entledigades kanslirådet Susanne Mattson, Socialdepartementet som expert i utredningen. Samma dag förordnades som experter departementssekreteraren Karin M. Gustavsson, Socialdepartementet och chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Den 20 maj entledigades Pauline Etemad som sakkunnig i utredningen.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2020

Maria Hemström Hemmingsson

/Kristian Löfgren
Susanne Eriksson
Eric Hellsing
Thomas Åkerberg

Innehåll

1	Sammanfattning.....	21
1.1	Utredningens uppdrag.....	21
1.2	Utredningens avgränsningar	21
1.3	Utredningens förslag	24
1.4	Förslagens konsekvenser.....	35
2	Författningstext.....	37
2.1	Förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring	37
2.2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	72
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.....	75
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	78
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	87
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.....	88
2.7	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	90
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter	91

2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	92
2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	94
2.11	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	95
2.12	Utkast till förordning om arbetslöshetsförsäkring	97
3	Uppdraget och dess genomförande	101
3.1	Utredningens arbete	101
3.2	Betänkandets disposition	103
4	Bakgrund	105
4.1	Inledning	105
4.2	Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige då och nu.....	105
4.3	Arbetslöshetsförsäkringens regelverk i korthet	110
4.4	Arbetslöshetsförsäkringens administration och finansiering.....	114
4.5	Arbetslöshetsförsäkringen ur ett forskningsperspektiv.....	121
4.6	Den svenska arbetslöshetsförsäkringen	128
5	Reformbehov	139
5.1	Inledning	139
5.2	Arbetslöshetsförsäkringen är omodern och har låg täckningsgrad.....	139
5.3	Administrationen är krånglig och det finns brister i kontrollen	141
5.4	Regelverket är inkonsekvent och i vissa delar svårt att förstå	143

5.5	Andra problem och utmaningar.....	144
6	Inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer.....	147
6.1	Arbetsgivardeklarationer på individnivå.....	147
6.2	Kontantprincipen innebär vissa utmaningar	152
7	En ny arbetslöshetsförsäkring	157
7.1	Inledning	157
7.2	Övergripande utgångspunkter för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring	157
7.3	Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.....	160
8	Inledande bestämmelser	165
8.1	Inledning	165
8.2	Arbetslöshetsförsäkringens principiella grund	165
8.2.1	En samlad inkomstbortfallsförsäkring	165
8.2.2	Arbetslöshetsförsäkringens syfte	167
8.2.3	Arbetslöshetsförsäkringens finansiering.....	168
8.3	Aktörer inom arbetslöshetsförsäkringen	168
8.3.1	Arbetslöshetskassornas ansvar	169
8.3.2	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar.....	170
8.3.3	Arbetsförmedlingens ansvar	171
8.4	Författningar av betydelse för tillämpningen av denna lag.....	174
8.4.1	EU-bestämmelser och internationella avtal.....	174
8.4.2	Lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.....	175
9	Allmänna villkor	177
9.1	Inledning	177
9.2	Nuvarande ordning.....	177

9.3	Reformbehov	180
9.4	En ny rättslig struktur för allmänna villkor och särskilda kategorier av sökanden	183
9.5	Allmänna villkor för rätt till ersättning.....	186
9.5.1	Nuvarande villkor bör i huvudsak behållas i ett nytt regelverk	186
9.5.2	Det bör inte längre vara ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar...	196
9.6	Sökande som har en anställning.....	198
9.6.1	Den som är anställd på heltid har som huvudregel inte rätt till ersättning.....	198
9.6.2	Ersättning bör kunna lämnas till vissa tjänstlediga.....	200
9.7	Sökande som är företagare	201
9.7.1	Företagare har som huvudregel inte rätt till ersättning	201
9.7.2	Vem som anses vara företagare	203
9.7.3	När en sökande inte längre ska anses vara företagare	214
9.7.4	Återupptagande av verksamheten	219
9.7.5	Ersättning till deltidsföretagare.....	220
9.7.6	Särskilda regler för yrkesfiskare bör inte införas	225
9.8	Sökande som deltar i utbildning	226
9.8.1	Den som deltar i utbildning har som huvudregel inte rätt till ersättning	226
9.8.2	Rätt till ersättning vid vissa typer av utbildning.....	227
9.8.3	Föreskriftsrätt	229
9.9	Sökande som vistas utomlands har inte rätt till ersättning	230
9.10	Ersättning med anledning av anställningens upphörande m.m.....	235

9.10.1	Sökande med avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd har inte rätt till ersättning.....	235
9.10.2	Sökande med lönegaranti har inte rätt till ersättning.....	236
9.10.3	Särskild möjlighet att föreskriva om rätt till ersättning för säsongarbetslösa bör inte införas	238
9.11	Sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program har inte rätt till ersättning.....	239
9.12	Sökande som är uteslutna från medlemskap har inte rätt till ersättning	240
10	Inkomstvillkor	241
10.1	Inledning	241
10.2	Nuvarande ordning.....	241
10.3	Reformbehov och utgångspunkter	247
10.4	Inkomstvillkor för rätt till ersättning.....	256
10.4.1	Dagens arbetsvillkor bör ersättas av ett inkomstvillkor	256
10.4.2	Inkomstvillkorets huvudregel.....	260
10.4.3	Inkomstvillkorets undantagsregel	267
10.4.4	Särskilda bestämmelser för företagare.....	270
10.5	Inkomster vid prövning av inkomstvillkoret	277
10.5.1	Inkomster av förvärvsarbete som det betalas socialavgifter för	277
10.5.2	Inkomster av förvärvsarbete som inte får beaktas vid prövningen av inkomstvillkor	282
10.5.3	Ersättningar som ska jämföras med inkomster av förvärvsarbete.....	284
10.5.4	Förvärvsinkomster och andra ersättningar får bara beaktas en gång.....	289
10.5.5	Föreskriftsrätt om andra inkomster och ersättningar som kan beaktas.....	289
10.6	Ramtid för prövning av inkomstvillkoret.....	293

10.6.1	Ramtidens fastställande	293
10.6.2	Ramtid vid nyprövning	298
10.7	Överhoppningsbar tid vid fastställande av ramtid.....	299
10.7.1	Förutsättningar för att hoppa över tid.....	299
10.7.2	Överhoppningsbar tid.....	303
10.7.3	Överhoppningsbar tid i särskilda fall.....	311
11	Ersättningens storlek.....	315
11.1	Inledning	315
11.2	Nuvarande ordning.....	315
11.3	Reformbehov	320
11.4	Nuvarande principer bör gälla för bestämmandet av ersättningens storlek.....	322
11.5	Hur ersättningens storlek bestäms.....	328
11.5.1	Ersättningens storlek bestäms utifrån tidigare inkomster av förvärvsarbete	328
11.5.2	Ersättningsgrundande inkomst för den som uppfyllt inkomstvillkorets undantagsregel.....	333
11.5.3	Ersättningens storlek påverkas av medlemskap i en arbetslöshetskassa.....	335
11.5.4	Successiv nedtrappning av ersättningen.....	343
11.5.5	Skyddsregler om ett inkomstvillkor uppfylls på nytt under pågående ersättningsperiod.....	351
12	Ersättningsperiodens längd	357
12.1	Inledning	357
12.2	Nuvarande ordning.....	357
12.3	Reformbehov	358
12.4	Karenstid i en ny försäkring.....	359
12.5	Hur ersättningsperiodens längd bestäms	362
12.5.1	Ersättning lämnas för en begränsad tid mellan arbeten	362
12.5.2	Ersättningsperiodens längd ska variera.....	366

13	Ersättningens form	377
13.1	Inledning	377
13.2	Nuvarande ordning	377
13.3	Det behövs anpassade regler för ersättningens form	377
13.4	Ersättningens form	378
13.4.1	Ersättning betalas ut som ett belopp per månad	378
13.4.2	En kalendermånad motsvarar 22 ersättningsdagar	379
13.4.3	Proportionerlig minskning av ersättningen	380
13.4.4	Avräkning från ersättningsperioden vid hel arbetslöshet	384
13.4.5	Avräkning från ersättningsperioden vid proportionerligt avdrag	385
13.4.6	Avräkning från ersättningsperioden för dagar med aktivitetsstöd	388
13.4.7	Pågående ersättningsperiod	390
13.4.8	Hur arbetslöshetsersättningen betalas ut	391
13.4.9	Ersättning som understiger 100 kronor och avrundningsregler	394
14	Samordningsregler	395
14.1	Inledning	395
14.2	Nuvarande ordning	395
14.3	Reformbehov	397
14.4	Samordning med inkomster från förvärvsarbete	402
14.4.1	Inkomster från förvärvsarbete på deltid	402
14.4.2	Deltidsbegränsning	414
14.4.3	Inkomster från bisyssla och deltidsföretag minskar inte arbetslöshetsersättningen	416
14.5	Samordning med pension och ersättning från annan med anledning av arbetslöshet	420
14.5.1	Pension	420
14.5.2	Ersättning från annan på grund av arbetslöshet ..	422

15	Sanktioner	427
15.1	Inledning.....	427
15.2	Nuvarande ordning.....	427
15.3	Reformbehov	432
15.4	Nuvarande sanktionssystem bör värnas.....	436
15.5	Varning och avstängning från rätt till ersättning.....	438
15.5.1	När en sökande missköter arbetsökandet.....	438
15.5.2	När en sökande förlänger tiden i arbetslöshet	444
15.5.3	När en sökande orsakar sin arbetslöshet	447
15.5.4	Sammanläggning av sanktionsgrunder.....	449
15.5.5	Avstängningstidens beräkning	454
15.5.6	Lämpligt arbete.....	456
15.5.7	Särskilt om förtroendeuppdrag	460
15.5.8	Föreskriftsrätt om godtagbara skäl och giltig anledning.....	461
15.6	Frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning.....	462
15.6.1	När en sökande lämnat oriktiga eller vileledande uppgifter	462
15.6.2	Beräkning av frånkännandetiden.....	465
15.6.3	Bestämmelser som inte bör införas i den nya lagen	471
16	Återbetalning	475
16.1	Inledning.....	475
16.2	Nuvarande ordning.....	475
16.3	Behov av regler om återbetalning finns även för en ny arbetslöshetsförsäkring	476
16.4	Samma regler om återbetalning som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk.....	477
16.4.1	Återbetalningsskyldighet.....	477
16.4.2	Beslut om återkrav	480
16.4.3	Anstånd med betalning.....	481
16.4.4	Dröjsmålsränta	482
16.4.5	Eftergift	483

16.4.6	Kvittning	484
17	Uppgiftsskyldighet.....	485
17.1	Inledning	485
17.2	Nuvarande ordning.....	485
17.3	Reformbehov.....	494
17.4	Samma regler om uppgiftsskyldighet som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk	497
17.5	Uppgiftsskyldighet under straffansvar för arbetsgivare och uppdragsgivare	507
17.5.1	Uppgiftsskyldighet i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.....	507
17.5.2	Straffansvar för underlåtenhet att lämna uppgifter.....	511
18	Handläggning av ärenden	515
18.1	Inledning	515
18.2	Nuvarande ordning.....	515
18.3	Det finns behov av nya handläggningsregler.....	517
18.4	Ansökan om arbetslöshetsersättning och utfärdande av U2-intyg.....	522
18.4.1	Ansökan om arbetslöshetsersättning	522
18.4.2	Ansökan om utfärdande av U2-intyg.....	527
18.4.3	Föreskriftsrätt.....	528
18.5	Beredning av ärenden.....	529
18.5.1	Utredningsansvar.....	529
18.5.2	Den enskildes skyldighet att medverka i utredningen.....	532
18.5.3	Kommunikation	535
18.5.4	Avvisa en ansökan	539
18.6	Beslut	540
18.6.1	Vem som fattar beslut	540
18.6.2	Motivering av beslut.....	544

18.6.3	Underrättelse av ett beslut och hur det överklagas	546
18.6.4	När ett beslut gäller	548
18.7	Anmäla ändrade förhållanden	549
18.8	Interimistiska beslut	551
19	Rättelse och ändring	557
19.1	Inledning	557
19.2	Nuvarande ordning	557
19.3	Regler om ändring av beslut behöver anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen	559
19.4	Rättelse och ändring av beslut	561
19.4.1	När ett beslut får rättas	561
19.4.2	När ett beslut får ändras	563
19.4.3	När ett beslut ska ändras	565
19.4.4	När ett beslut som har överklagats får ändras	566
19.4.5	När ett beslut senast får rättas eller ändras	568
20	Omprövning och överklagande	569
20.1	Inledning	569
20.2	Nuvarande ordning	569
20.3	Regler om överklagande bör anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen	572
20.4	Omprövning av beslut	574
20.4.1	Begäran om omprövning	574
20.4.2	Formkrav för begäran om omprövning	575
20.5	Överklagande av beslut	576
20.5.1	Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol	576
20.5.2	Behörig förvaltningsrätt	578
20.5.3	Vilka beslut som får överklagas	580
20.5.4	Vem som får överklaga ett beslut	583
20.5.5	Vem som är motpart i överinstans	584

20.5.6	Hur ett beslut överklagas	585
20.5.7	Överklagandetiden	586
20.5.8	Rättidsprövning och avvisning	587
20.5.9	Överlämnande av handlingar till överinstans.....	588
20.5.10	Överinstansens åtgärder.....	590
21	Den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag	593
21.1	Inledning	593
21.2	Nuvarande ordning.....	593
21.3	Reformbehov.....	595
21.4	Alfa-kassans ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen utvidgas.....	597
22	Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004	605
22.1	Inledning	605
22.2	Nuvarande ordning.....	605
22.3	Reformbehov.....	615
22.4	Tillgång till försäkringsskydd efter arbete i en annan medlemsstat.....	619
22.4.1	Utökade möjligheter till medlemskap.....	619
22.4.2	Medlemskapets betydelse under utlandsarbete ...	621
22.5	Tydligare förutsättningar för tillämpningen	622
23	Förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program	627
23.1	Inledning	627
23.2	Nuvarande ordning.....	628
23.3	Reformbehov.....	632
23.4	Övergången från arbetslöshetsförsäkringen till ett arbetsmarknadspolitiskt program	639

23.5	Aktivitetsstödsnivån baserad på arbetslöshetsersättnings storlek	644
23.5.1	En särskild prövning av inkomstvillkor m.m. inför beslut om aktivitetsstöd	644
23.5.2	Nedtrappning av aktivitetsstödet.....	647
23.6	Övergången från ett arbetsmarknadspolitiskt program till arbetslöshetsförsäkringen.....	651
23.6.1	Rätt person på rätt plats.....	651
23.6.2	Ramtid när inkomstvillkor uppfyllts innan program.....	653
24	Arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen.....	655
24.1	Inledning	655
24.2	Förutsättningarna för att harmonisera arbetslöshets- och socialförsäkringen.....	655
24.3	Utredningens överväganden	657
24.3.1	Förutsättningar saknas för en närmare harmonisering mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen.....	657
24.3.2	På sikt finns det möjligheter att öka samstämmigheten mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen.....	658
24.3.3	Anpassning av regler för handläggning och beslutsfattande ökar samstämmigheten mellan arbetslöshets- och socialförsäkringen.....	661
25	Följändringar med anledning av ett nytt regelverk	663
25.1	Inledning	663
25.2	Behov av förändringar	663
25.3	Följändringar i andra författningar.....	664
25.4	Inget behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna.....	676

26	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	683
26.1	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser bör regleras i huvudförfattning	683
26.2	Ikraftträdandebestämmelser.....	684
26.3	Övergångsbestämmelser.....	685
26.4	Särskilt om införandelagen	686
26.4.1	Arbetslöshetskassorna ska kunna handha försäkringen utan ny registrering	686
26.4.2	Vissa bestämmelser bör tas bort i införandelagen	687
27	Konsekvenser av utredningens förslag	689
27.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	689
27.2	Ekonomiska konsekvenser	693
27.3	Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad	703
27.4	Fördelning av kvalifikationsvillkor, ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd	705
27.5	Konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringens administration	710
27.6	Konsekvenser för beteendemönster inom arbetslöshetsförsäkringen.....	711
27.7	Icke-ekonomiska konsekvenser för enskilda	714
27.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	715
27.9	Konsekvenser för företagare, kombinatörer och uppdragstagare	717
27.10	Konsekvenser för personer som har en särskilt utsatt situation på arbetsmarknaden	718
27.11	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.....	722
27.12	Övriga konsekvenser	729

28	Författningskommentar	731
28.1	Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkring.....	731
28.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	873
28.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	876
28.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	878
28.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	890
28.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.....	891
28.7	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	892
28.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.....	893
28.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	895
28.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	896
28.11	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	897

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:8.....	901
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:34.....	917
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:47.....	919

1 Sammanfattning

1.1 Utredningens uppdrag

Av utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 2018:8) framgår att utredaren ska analysera hur en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster, ska kunna utformas. Utredaren ska även lämna förslag till en ny lag och en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring. Det förslag utredaren lämnar ska, enligt direktiven, vara ändamålsenligt och ge förutsättningar för en ökad förutsebarhet och minskad administration.

Direktiven innebär bl.a. att utredaren ska analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen ska utformas så att fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Förslagen ska vidare utformas så att arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring värnas och negativa effekter på de arbetslösas sökintensitet, arbetsutbud och arbetslöshetstid begränsas.

Utredningens tilläggsdirektiv (Dir. 2019:34) betonar att utredaren särskilt ska analysera och föreslå hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd på ett sätt som påverkar alla ersättningstagare. Utredaren ska även analysera och föreslå de eventuella följdändringar som behövs för att ersättningsnivån inom aktivitetsstödet ska följa nedtrappningen inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningens förslag ska sammantaget vara budgetneutrala.

1.2 Utredningens avgränsningar

De avgränsningar som utredningen har att förhålla sig till följer indirekt av direktiven. Det finns emellertid ett par omständigheter som förtjänar att kommenteras i särskild ordning. Det gäller (i) pågående

reform- och utredningsarbeten inom närliggande system, (ii) effekter av Coronapandemin samt (iii) den ekonomiska situationen för vissa (långtids-)arbetslösa.

Pågående reform- och utredningsarbete skapar osäkerhet

Arbetslöshetsförsäkringen har en central betydelse för den svenska arbetsmarknadens funktionssätt, men den existerar inte i ett vakuum. Den har vuxit fram och utvecklats parallellt – och i vissa fall i symbios – med andra regelverk och institutioner. Ett exempel är Arbetsförmedlingen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken, ett annat lagen om anställningsskydd. Den flexicurity-modell som nämns i utredningens tilläggsdirektiv bygger t.ex. på en kombination av proaktiv arbetsmarknadspolitik, begränsad anställningstrygghet och relativt hög arbetslöshetsersättning och är ett tydligt exempel på hur de olika systemen kan interagera. Det har därför varit en utmaning att analysera och föreslå förändringar i ett av dessa system samtidigt som andra delar har varit under omstöpning.

Av den s.k. januariöverenskommelsen som slöts mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna i januari 2019 framgick att Arbetsförmedlingen skulle reformeras i grunden senast 2021. I samma överenskommelse tydliggjordes att arbetsrätten skulle moderniseras och lagen om anställningsskydd ändras. I april 2019 tillsattes utredningen *En moderniserad arbetsrätt* (Dir 2019:17) och i maj 2019 fick Arbetsförmedlingen ett regeringsuppdrag ”att förbereda för och att bistå [...] med reformeringen av Arbetsförmedlingen”. Det är oklart hur reformeringsarbetet kan komma att påverkas av effekterna av den pågående Coronakrisen. På motsvarande sätt är det inte känt vad utredningen som har i uppdrag att modernisera arbetsrätten kommer att föreslå eller vilka utredningsförslag som kommer att realiseras. Sammantaget har detta gett upphov till vissa utmaningar i utredningsarbetet med detta betänkande, eftersom det inte har varit klart exakt vad utredningen haft att förhålla sig till.

Detta är bakgrunden till att utredningen utgår från den nu gällande ordningen i detta betänkande. Det kan inte uteslutas att det pågående arbetet inom andra områden resulterar i stora förändringar, men utredningen bedömer att detta i så fall är något som måste hanteras när det är känt vad dessa förändringar innebär.

Åtgärder med anledning av Coronapandemin skapar delvis nya förutsättningar

De samhällsekonomiska effekterna av de åtgärder som har vidtagits med anledning av Coronapandemin har tydliggjort arbetslöshetsförsäkringens betydelse. Utvecklingen har också lett till en diskussion om hur försäkringen borde utformas, inte minst mot bakgrund av de – både temporära och permanenta – förändringar av försäkringens villkor och tak som utgjort en del av de krispaket som har presenterats. Utvecklingen har gett upphov till två, delvis relaterade, frågor. Den första handlar om hur den nuvarande situationen påverkar utredningens förslag, den andra om hur utredningen ska förhålla sig till de beslutade förändringarna.

Utredningens uppdrag är att lämna förslag till ny lag och en ny förordning om arbetslöshetsförsäkringen. Utredningens målsättning är att presentera ett förslag som är hållbart över tid, oavsett arbetslöshetens nivå. Det är därför inte aktuellt att föreslå ett regelverk som är utformat specifikt efter den – extrema och ovanliga – situation som nu råder. Samtidigt är det självklart att en ny arbetslöshetsförsäkring måste fungera även i denna situation. Ur det perspektivet har utvecklingen våren 2020 tjänat som en stresstest för det förslag som utredningen presenterar i detta betänkande, och situationen har föranlett en analys av om förslaget håller även för den situation vi för närvarande befinner oss i. Det är utredningens bedömning att förslaget gör det.

Den andra frågan, dvs. hur utredningen förhåller sig till nu genomförda förändringar, är nära relaterad till den första – med ett tillägg. Utredningens förslag ska vara kostnadsneutrala. Det sätter tydliga gränser för vad utredningen kan föreslå avseende kvalifikationskrav, ersättningsnivåer/perioder och maximal ersättning i försäkringen, och utredningen presenterar inga kostnadsdrivande förslag. Förändringar av detta slag är emellertid lätta att infoga i utredningens förslag om det finns en politisk vilja att göra det.

Sammanfattningsvis har utredningen, såvida inte annat anges, utgått från det regelverk som gällt innan krispaketen med anledning av Coronapandemin och som på nytt träder i kraft i januari 2021. Det gäller såväl i beskrivningen av den nuvarande ordningen som i analysen av förslagets konsekvenser.

Många arbetslösa står utanför arbetslöshetsförsäkringen

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som lämnar ersättning under en begränsad tid mellan arbeten, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Det innebär att många arbetssökande som saknar arbete står utanför försäkringen. Det gäller både dem som inte har uppfyllt villkoren i försäkringen och de som har varit arbetslösa så länge att deras ersättningsdagar är slut. Så har det alltid varit, och så kommer det att vara även med det förslag som utredningen lämnar i detta betänkande.

I dagens system finns det emellertid ett omfattande efterskydd för de arbetslösa som har haft arbetslöshetsersättning och som får aktivitetsstöd till följd av programdeltagande efter ersättningsperiodens slut. För dem är, i realiteten, ersättningen i form av aktivitetsstöd oändlig. Det är en form av efterskydd som saknar all motsvarighet för de arbetslösa som aldrig kvalificerade sig för rätt till arbetslöshetsersättning från början.

Av utredningens tilläggsdirektiv framgår att utredningen ska analysera och föreslå förändringar i syfte att ersättningsnivån inom aktivitetsstödet ska följa nedtrappningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Det är bakgrunden till den bedömning som utredningen gör, och som innebär att långtidsarbetslösa – efter ersättningsperiodens slut och ett antal dagar med aktivitetsstöd – kan komma att få ett aktivitetsstöd som motsvarar aktivitetsstödet för den som innan anvisning till garantierna inte uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning. Denna konstruktion följer av utredningens uppdrag, men innebär inte att långtidsarbetslösa måste stå utan skydd – bara att utredningen bedömer att det inte bör erbjudas via arbetslöshetsförsäkringens efterskydd. Det är en politisk fråga om, och i så fall vilken, ekonomisk ersättning som ska utgå till dessa grupper.

1.3 Utredningens förslag

Allmänt

Utredningen föreslår att lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, ersätts av en ny lag och att förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, ersätts av en ny förordning. Många av dagens bestämmelser förs över till det nya regel-

verket med mindre redaktionella och språkliga justeringar. Till detta kommer ett antal nya materiella bestämmelser.

Med en försäkring grundad på inkomster blir arbetslöshetsförsäkringen, dvs. grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen, en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. En effekt av detta är att dagens arbetsvillkor ersätts av ett inkomstvillkor.

I utredningen föreslås vidare att ersättningsperiodens längd ska vara differentierad utifrån den sökandes förankring på arbetsmarknaden, mätt med förvärvsinkomster, och att ersättningens storlek ska bestämmas utifrån den sökandes tidigare inkomster och medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Utredningen föreslår även att ersättningen ska trappas ned med tiden i arbetslöshet. Det är utredningens bedömning att nedtrappningen även ska gälla för aktivitetsstöd.

Det föreslås också att beräkningsreglerna ska ändras från en dag- och veckobaserad försäkring till en månadsbaserad försäkring, vilket leder till vissa förändringar i dagens samordningsbestämmelser.

Utredningen föreslår även att den nuvarande ordningen för uppgiftsskyldighet mellan myndigheter och arbetslöshetskassor, där regeringen finns både i lag och förordning, ersätts med ändamålsstyrda lagbestämmelser samt att arbetsgivare och uppdragsgivare, till skillnad från i dag, ska åläggas en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet. Utöver detta föreslår utredningen att bestämmelser om handläggning av ärenden samt ändring, omprövning och överklagande av beslut i vissa delar anpassas till socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen (2017:900).

Inledande bestämmelser tydliggör och ramar in arbetslöshetsförsäkringens syfte och villkor

Utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringens syfte och förutsättningar ska tydliggöras. I lagens inledande bestämmelser tydliggörs att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten samt att försäkringen ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Av det följer att det bara är personer med en förankring på arbetsmarknaden som kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och att ersättning bara lämnas till arbetslösa som är beredda att ställa om till ett nytt arbete. De principer som

tydliggörs i de inledande bestämmelserna har betydelse för utredningens förslag om exempelvis allmänna villkor, sanktioner, inkomstvillkor och ersättningsperiodens längd.

De inledande bestämmelserna tydliggör även vilka aktörer som verkar inom arbetslöshetsförsäkringen samt vilket ansvar och vilka uppgifter respektive aktör har i relation till arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom tydliggörs att det finns regler, t.ex. EU-bestämmelser och internationella avtal, som begränsar lagens tillämpning.

De allmänna villkoren förtydligas

Försäkringens grundläggande förutsättningar

De allmänna villkoren sammanfattar de grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda under hela den period som en sökande får arbetslöshetsersättning. Utgångspunkten för utredningens förslag är samma principer som varit styrande för den svenska arbetslöshetsförsäkringen sedan dess tillkomst. Det betyder t.ex. att en förutsättning för att ha rätt till arbetslöshetsersättning är att den sökande är arbetslös, arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete samt att han eller hon är anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen föreslår att ersättning ska lämnas till den som har fyllt 20 men inte 65 år.

Särskilda bestämmelser tydliggör när en sökande inte har rätt till ersättning

Utredningen föreslår vidare att det samlat ska finnas bestämmelser som anger när en sökande inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Sådana förbudsregler finns även i dagens arbetslöshetsförsäkring. Regler av detta slag preciserar – indirekt – vem som är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande, genom att tydliggöra vilka som inte gör det. I detta sammanhang presenteras särskilda regler om vad som gäller för exempelvis företagare samt arbetslösa som deltar i utbildning eller vistas utomlands. Parallellt med detta redogörs för undantag från samma bestämmelser. Ett exempel på det är att arbetslösa som studerar på deltid kan ha rätt till arbetslöshets-

ersättning under vissa omständigheter, trots den huvudregel som innebär att den som deltar i utbildning normalt sett inte har det.

Bland dessa bestämmelser finns även enstaka bestämmelser som inte kan härledas från de allmänna villkoren om att ersättning lämnas vid arbetslöshet till den som står till arbetsmarknadens förfogande. Det gäller t.ex. regler om ersättning till sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Reglerna innebär att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte har rätt till arbetslöshetsersättning, trots att den sökande uppfyller de allmänna villkoren och är både arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande.

En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, baserad på inkomster

En ny utformning baserad på historiska principer

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring där ersättning lämnas under en begränsad tid mellan arbeten. Ett grundläggande villkor för rätten till ersättning är därför att den sökande har en förankring på arbetsmarknaden. I dagens försäkring mäts förankringen genom arbetad tid, och ett arbetsvillkor måste vara uppfyllt för att den sökande ska ha rätt till ersättning.

Utredningen föreslår att arbetsvillkoret ska ersättas med ett inkomstvillkor som mäter den sökandes arbetsmarknadsförankring med utgångspunkt från hans eller hennes inkomster från förvärvsarbete. Grunden för rätten till ersättning är alltså oförändrad, men arbetsmarknadsförankringen mäts på ett annat sätt.

Utredningens förslag underlättas av att det sedan 2019 finns tillgång till månatliga arbetsgivardeklarationer med inkomstuppgifter på individnivå. Det gör att det finns tillförlitliga uppgifter som både underlättar för arbetslöshetskassorna att bedöma rätten till ersättning och för den enskilde att förutse sitt försäkringsskydd. Tillgången till dessa uppgifter underlättar också arbetslöshetskassornas administration, de möjliggör automatisering och digitalisering och gör det möjligt att bättre kontrollera de uppgifter som ligger till grund för rätten till arbetslöshetsersättning.

Inkomstvillkoret

Utredningen föreslår att den sökande, för att ha rätt till arbetslöshetsersättning, ska uppfylla ett inkomstvillkor. Ett inkomstvillkor är uppfyllt om att den sökande både har haft en sammanlagd minsta totalinkomst från förvärvsarbete och en inkomst motsvarande en minsta månadsinkomst under minst fyra månader inom en ramtid motsvarande tolv månader. Ramtiden kan förskjutas i tid genom s.k. överhoppningsbar tid.

Detta innebär att den sökande både ska ha ett övergripande inkomstbortfall (totalinkomsten) och en viss arbetsmarknadsförankring (en minsta inkomst under fyra månader) för att ha rätt till ersättning i händelse av arbetslöshet. Detta är inkomstvillkorets huvudregel.

Utredningen föreslår också en undantagsregel som riktas till sökande som exempelvis är ny- eller återinträdande på arbetsmarknaden och därför inte uppfyller inkomstvillkorets huvudregel. Undantagsregeln innebär att den sökande inte behöver uppfylla kravet på en minsta totalinkomst. Det räcker att han eller hon har haft en minsta månadsinkomst i minst fyra sammanhängande månader. Samma person kan använda undantagsregeln högst två gånger i följd utan att därmed på nytt uppfylla inkomstvillkorets huvudregel.

Kravet på en minsta totalinkomst respektive månadsinkomst ska enligt utredningens förslag fastställas i förordning. Utredningen bedömer att den minsta totalinkomsten bör motsvara 120 000 kronor och den minsta månadsinkomsten 10 000 kronor. Därigenom kan fler kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning än i dagsläget.

Särskilda beräkningsregler för företagare

Utredningen föreslår att det ska finnas särskilda beräkningsregler för företagare och kombinatorer vid prövning av inkomstvillkoret. Förslaget tillåter att inkomster från verksamhet som intjänats utanför ramtiden under vissa förutsättningar får tillgodoräknas vid prövning av inkomstvillkoret.

Inkomstvillkoret kan antingen baseras på de inkomster av förvärvsarbete från verksamheten som framgår av det senaste beslut om slutlig skatt (i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden) eller – om det är mer förmånligt – på

den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.

Beskattningsbara inkomster från förvärvsarbete ligger till grund för rätten till arbetslöshetsersättning

Utredningen föreslår att de inkomster från förvärvsarbete som ligger till grund för prövning av inkomstvillkoret som huvudregel ska vara sådana inkomster som arbetsgivaren eller annan fysisk person ska vara skyldig att betala socialavgifter för. Därigenom stärks kopplingen mellan rätten till arbetslöshetsersättning och social trygghet å ena sidan och det arbete och de skatter som finansierar välfärden å andra sidan.

Vid prövning av inkomstvillkorets totalinkomst får vissa socialförsäkringsförmåner medräknas, men ersättningar av detta slag kan inte ligga till grund för beräkningen av den minsta månadsinkomsten.

Ersättningens storlek

Tidigare inkomster från förvärvsarbete

Utredningen föreslår att ersättningens storlek ska baseras på den sökandes tidigare inkomster från förvärvsarbete, på tiden som medlem i en arbetslöshetskassa och på tiden med arbetslöshetsersättning.

Utredningen menar att samma totalinkomst som legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret bör ligga till grund för den ersättningsgrundande inkomsten. Det innebär att samma inkomster som ger rätt till ersättning används för att beräkna ersättningens storlek. För sökande som inte uppfyller inkomstvillkorets huvudregel fastställs en schablonersättning med utgångspunkt från den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret.

Utredningen föreslår vidare att den maximala ersättningsgrundande inkomsten – taket i försäkringen – ska vara förordningsstyrd.

Tid som medlem i en arbetslöshetskassa

Utredningens förslag innebär att det är frivilligt att vara medlem i en arbetslöshetskassa. Medlemskap påverkar inte rätten till inkomstrelaterad ersättning, men det påverkar ersättningsnivån, dvs. ersättningens andel av den ersättningsgrundande inkomsten.

I syfte att öka sannolikheten att en arbetstagare med en svagare förankring på arbetsmarknaden ska se nyttan av att bli medlem i en arbetslöshetskassa, samtidigt som värdet av att vara medlem under längre tid inte ska urholkas, föreslår utredningen att det ska införas tre olika ersättningsnivåer – 80, 65 respektive 50 procent – som kopplas till medlemskapets längd.

En sökande som har varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader eller mer före arbetslösheten ska, enligt utredningens förslag, ha rätt till ersättning motsvarande 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten. En sökande som varit medlem i mer än sex men mindre än 12 månader får en ersättning som motsvarar 65 procent. Den som har varit medlem kortare tid än så eller inte alls får en ersättning motsvarande 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten.

Tid med arbetslöshetsersättning

Utredningen föreslår vidare att ersättningen ska trappas ned för alla som får arbetslöshetsersättning. Ersättningen ska, enligt utredningens förslag, trappas ned med 10 procentenheter efter de första 100 ersättningsdagarna. Därefter trappas ersättningen ned med 5 procentenheter efter ytterligare 100 ersättningsdagar.

Ersättningsperiodens längd*Den sökandes tidigare arbetsmarknadsförankring är avgörande för ersättningsperiodens längd*

Utredningen föreslår att ersättningsperiodens längd ska variera mellan olika arbetslösa, beroende på den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Ersättningsperioden bör vara längre för en sökande med en stark än med en svag förankring eftersom sannolikheten att klara omställningen till ett nytt arbete på egen hand normalt sett är

större för sökande med längre erfarenhet och större förankring än för andra sökande. Utredningen menar att den sökandes inkomstkontinuitet under ramtiden är ett lämpligt mått på arbetsmarknadsförankring. Samma uppgifter som används för att uppfylla inkomstvillkorets krav på minsta månadsinkomst kan därför användas för att bestämma ersättningsperiodens längd.

Utredningen föreslår att sökande som haft åtminstone den minsta månadsinkomst som utgör en förutsättning för rätt till ersättning under samtliga tolv månader inom ramtiden ska kunna få ersättning med längst 300 ersättningsdagar. Sökande som har haft motsvarande inkomstkontinuitet under mer än åtta men mindre än tolv månader inom ramtiden ska få ersättning med längst 200 ersättningsdagar. Sökande som kan uppvisa en motsvarande inkomstkontinuitet under fyra men inte åtta månader ska, vidare, få ersättning med längst 100 ersättningsdagar, och sökande som endast uppfyller inkomstvillkorets undantagsregel ska tilldelas 66 ersättningsdagar.

Karensdagar

Utredningen bedömer att antalet karensdagar även i framtiden bör uppgå till sex ersättningsdagar. Detta bör, enligt utredningens uppfattning, gälla för alla oavsett ersättningsperiodens längd. Däremot föreslår utredningen att det maximala antalet karensdagar under en tolv månadersperiod ska begränsas till sex ersättningsdagar.

Bedömningar om tillgång till jobb- och utvecklingsgarantin

Utredningen anser att arbetslöshetsersättning bör lämnas till den som är under omställning mellan arbeten. Ersättningsrätten förutsätter att den sökande har en tidigare förankring på arbetsmarknaden och är beredd att ställa om till ett nytt arbete. Arbetsförmedlingen ska, med utgångspunkt från en arbetsmarknadspolitisk bedömning, ge stöd och hjälp till arbetslösa som har behov av ytterligare insatser. Detta kan t.ex. ske genom anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Mot denna bakgrund anser utredningen att Arbetsförmedlingen bör kunna anvisa sökande som förbrukat samtliga ersättningsdagar till jobb- och utvecklingsgarantin, även i de fall då ersättningsperioden är begränsad till 100 eller 200 ersättningsdagar. Utredningen

menar emellertid att detta inte bör gälla sökande som förbrukat ersättningsperioden efter att ha uppfyllt undantagsregeln. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen även i framtiden, precis som i dag, ska ansvara för att göra en bedömning av om den sökande ska anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin.

En månadsförsäkring som tar hänsyn till andra inkomster och ersättningar

Utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en månadsförsäkring. Det innebär att ansökan ska ske månadsvis i efterskott och ersättningen betalas ut månadsvis. Ersättningen ska även i framtiden reduceras om den sökande har andra inkomster eller ersättningar eller bara delvis uppfyller villkoren under tiden med arbetslöshetsersättning. När det gäller reduktion av inkomster från bl.a. deltidsarbete, pension och ersättningar från annan med anledning av arbetslöshet, bör den ske på ett tydligare sätt med utgångspunkt från inkomstbortfallsprincipen.

Sanktionssystemet värnas

Utredningen menar att dagens sanktionssystem är väl utformat och ska värnas. Utredningen presenterar inga förslag om materiella förändringar men vissa förtydliganden i syfte att ytterligare stärka sanktionssystemet.

Även reglerna avseende lämpligt arbete lämnas oförändrade. Utredningen anser att frågan om vilka arbeten som är lämpliga bäst avgörs med hänvisning till bestämmelserna om lämpligt arbete och genom en dialog mellan den sökande och Arbetsförmedlingen. Utredningens uppfattning är att en sökande inte ska kunna avgränsa sitt arbetssökande efter eget tycke och anser därför inte att den s.k. 100-dagarsregeln ska återinföras.

Utredningen har även haft i uppdrag att se över reglerna om frånkännande. Detta kan vara aktuellt om en sökande t.ex. har lämnat felaktiga eller grovt missledande uppgifter, men arbetslöshetskassan inte bedömer att det finns grund för uteslutning från kassan. I detta avseende föreslår utredningen bl.a. att arbetskravet tas bort.

Bestämmelser om handläggningen m.m. byggs ut

Utredningen anser att det bör finnas uttryckliga regler som bl.a. tydliggör den sökandes respektive arbetslöshetskassans ansvar vid ansökan, utredning och beslut om arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår därför att det ska införas regler om t.ex. ansvar för den enskilde att medverka i utredningen av ett ärende samt utredningsansvar och krav på beslutsmotivering för arbetslöshetskassorna.

Utredningen menar att det även i framtiden bör finnas bestämmelser om återbetalningsskyldighet av arbetslöshetsersättning när den sökande, genom egen förskyllan eller p.g.a. felaktigt utbetald ersättning av andra skäl, har fått felaktig arbetslöshetsersättning. Det bör även finnas möjlighet att begära omprövning av en arbetslöshetskassas beslut samt möjlighet för en arbetslöshetskassa att ändra eller rätta ett beslut. Det bör vidare finnas uttryckliga bestämmelser om överklagande till domstol. I alla dessa fall har utredningen i stort föreslagit att samma ordning som i dag ska gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen föreslår att regelverket i vissa delar bör anpassas till socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen.

Uppgiftsskyldigheten utökas till att även omfatta arbetsgivare

Det bör finnas tydliga krav på uppgiftsskyldigheten mellan myndigheter och arbetslöshetskassor avseende arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen föreslår därför att den nuvarande ordningen där regler om uppgiftsskyldighet regleras i lag bör kvarstå. Utredningen föreslår utöver detta att det ska finnas en uppgiftsskyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare i relation till arbetslöshetskassorna eftersom det är en förutsättning för en tillförlitlig kontroll av utbetalningen av arbetslöshetsersättning. Utredningens föreslår dessutom att det även införs en bestämmelse om att den arbetsgivare som på begäran underlåter att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan ska kunna dömas till böter.

Övriga förslag

Den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

Arbetslöshetskassorna har i uppdrag att handha arbetslöshetsförsäringen. Det innebär bl.a. att de ska utreda rätten till arbetslöshetsersättning samt betala ut denna till den som har rätt till ersättning. Den sökandes rätt är lagstadgad. I utredningens uppdrag ingår att se över hur den sökandes rätt ska skyddas om en arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Utredningen förslår i detta avseende att Alfa-kassan, som ansvarar för att pröva och betala ut ersättning till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, ska ansvara för att pröva rätten till samt betala ut ersättning åt sökande om den arbetslöshetskassa där han eller hon är medlem inte kan fullgöra sitt uppdrag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om vilka förutsättningar som är avgörande för när en arbetslöshetskassa inte kan anses kunna fullgöra sitt uppdrag.

Beräkningsregler för aktivitetsstödet storlek

När en enskild anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och har eller skulle ha haft rätt till ersättning bör aktivitetsstödet till den enskilda även i fortsättningen beräknas med utgångspunkt från den enskildes arbetslöshetsersättning. Det är Försäkringskassan som betalar ut aktivitetsstöd, men uppgifterna om vilken arbetslöshetsersättning som aktivitetsstödet ska utgå från bör även i framtiden lämnas av arbetslöshetskassorna. Reglerna bör dock tydliggöras och anpassas till en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster. Utredningen bedömer vidare att aktivitetsstöd till den som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod successivt bör trappas ned tills ett ersättningsgolv nås. Utredningen bedömer att denna nedtrappning av aktivitetsstödet bör ske med fem procentenheter var 100:e dag.

1.4 Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag på inkomstvillkor förväntas leda till att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. Utredningens förslag på nedtrappning av ersättningen förväntas samtidigt minska kostnaderna. Om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att alla som, enligt utredningens förslag, förbrukat en ersättningsperiod med 100, 200 eller 300 ersättningsdagar anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin, förväntas programkostnader och kostnader för aktivitetsstöd samtidigt öka. Sammantaget med utredningens övriga bedömningar, förväntas förslagen vara budgetneutrala.

Konsekvenser för beteendemönster

Utredningens förslag förväntas inte leda till negativa effekter på de arbetslösas sökintensitet, arbetsutbud eller arbetslöshetstid. Det är en följd av att utredningens förslag om inkomstvillkor, ersättnings storlek och ersättningsperiodens längd uppmuntrar till arbete. Även om fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning, trappas ersättningen med tiden ner för alla. Det gör att de ekonomiska incitamenten att hitta och ta ett nytt arbete successivt ökar med tiden i arbetslöshet.

Konsekvenser för administration och förutsebarhet

Användandet av uppgifter från arbetsgivardeklarationer förväntas leda till förenkling av administrationen för sökande, arbetsgivare och arbetslöshetskassor och underlätta digitalisering av arbetslöshetsförsäkringen. Tillgången till sådana uppgifter förväntas också leda till ökad förutsebarhet i försäkringsskyddet för enskilda.

2 Författningstext

2.1 Förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen och andra bestämmelser som hör till försäkringen.

2 § I lagen finns bestämmelser om

- försäkringens syfte, finansiering och ansvar m.m. i 2 kap.,
- allmänna villkor för rätt till ersättning i 3 kap.,
- villkor för vissa kategorier av sökande i 4 kap.,
- inkomstvillkor för rätt till ersättning i 5 kap.,
- ersättningens storlek i 6 kap.,
- ersättningsperiodens längd i 7 kap.,
- ersättningens form m.m. i 8 kap.,
- samordning med andra ersättningar i 9 kap.,
- varning, avstängning och fränkännande i 10 kap.,
- återbetalning av ersättning i 11 kap.,
- uppgiftsskyldighet i 12 kap.,
- handläggning av ärenden i 13 kap.,
- rättelse och ändring i 14 kap.,
- omprövning och överklagande i 15 kap.

2 kap. Inledande bestämmelser

Arbetslöshetsförsäkringens syfte

1 § Arbetslöshetsförsäkring är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Försäkring ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

2 § Bestämmelser om finansiering av arbetslöshetsförsäkring finns i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Ansvar inom arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetskassorna

3 § Arbetslöshetsförsäkring handhas av arbetslöshetskassor som är registrerade enligt 7–14 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring

4 § I 89–92 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor finns bestämmelser om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar för tillsyn och uppföljning över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkring.

5 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring ansvarar även för att

1. utfärda intyg till personer som uppfyller villkoren för rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz, och
2. föra det allmännas talan i domstol som anges närmare i denna lag.

Arbetsförmedlingen

6 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Internationella förhållanden och andra författningar

7 § Unionsrätten inom Europeiska unionen (EU), avtal om social trygghet eller andra avtal och överenskommelser som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i denna lag.

8 § Lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt ska tillämpas på arbetslöshetsersättning enligt denna lag.

3 kap. Allmänna villkor för rätt till ersättning

1 § Rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet har en sökande som fyllt 20 men inte 65 år, om han eller hon

1. är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete,
2. är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och
3. i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och
2. villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

4 kap. Villkor för vissa kategorier av sökande

Sökande som har anställning

Heltidsanställd har inte rätt till ersättning

1 § En sökande som har en anställning på heltid har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i det fall som anges i 2 §.

Särskilt om anställd som är tjänstledig

2 § Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som har beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.

Ersättning enligt första stycket får lämnas, även om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

3 § Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande med deltid-anställning som beviljats tjänstledighet utan lön för att kunna utföra annat arbete med lika eller högre tjänstgöringsgrad, under förutsättning att anställningarna inte går att kombinera.

Sökande som är företagare*Företagare har inte rätt till ersättning*

4 § En sökande som är företagare har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i det fall som anges i 9 §.

5 § En sökande ska anses vara företagare om han eller hon

1. bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), och
2. personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den näringsverksamheten.

Vid bedömningen av om en sökande ska anses vara företagare enligt första stycket ska det bortses från

1. nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser,
2. arbete av ideell karaktär i verksamheten, och
3. arbete i verksamheten som har utförts innan den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

6 § En sökande som anses vara företagare enligt 5 § och överlåter näringsverksamhet ska även efter överlåtelsen anses vara företagare, om han eller hon fortsätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen upphört.

7 § En sökande ska inte längre anses vara företagare när näringsverksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten eller den vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

Med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte

1. nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser,

2. åtgärder i den upphörda näringsverksamheten på grund av en skyldighet enligt lag eller annan författning,

3. avvecklingsåtgärder i den upphörda näringsverksamheten som inte hade varit möjliga att vidta innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten, och

4. att en lokal hyrs ut eller mark arrenderas ut som har nyttjats eller brukats i näringsverksamheten, dock under förutsättning att dessa inte tidigare har hyrts ut eller arrenderats ut i verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska avses med avvecklingsåtgärder enligt andra stycket.

8 § Om näringsverksamheten återupptas av den sökande eller av en närstående person till honom eller henne får en ny bedömning av om verksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs.

Undantag för deltidsföretagare

9 § Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som är företagare på deltid om

1. näringsverksamheten har bedrivits under minst sex månader vid sidan av ett arbete som motsvarar minst 50 procent av heltid inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§,

2. inkomsterna från verksamheten inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv, och

3. tiden i och inkomsterna från verksamheten inte utökas under arbetslösheten.

Sökande som deltar i utbildning

Studerande har inte rätt till ersättning

10 § En sökande som deltar i utbildning har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i de fall som anges i 11–13 §§.

Undantag för vissa utbildningar

11 § Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet som syftar till att

1. ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller
2. underlätta omställning från ett arbete till ett annat.

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom samma ersättningsperiod.

12 § Arbetslöshetsersättning får även lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till 50 procent av heltid om

1. det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, och
2. utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd.

Kravet i första stycket 2 gäller inte om utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett arbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

13 § Arbetslöshetsersättning får också lämnas till en sökande som fortsätter att delta i en utbildning upp till heltid om

1. det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen,

2. utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd, och

3. utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Föreskriftsrätt

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att arbetslöshetsersättning ska kunna lämnas under uppehåll i utbildning.

Sökande som vistas utomlands

15 § En sökande som, mer än tillfälligt, vistas utomlands har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Sökande med avgångsvederlag, ekonomiskt skadestånd m.m.

Avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd

16 § En sökande som på grund av anställningens upphörande har fått ett avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller för den tid avgångsvederlaget eller skadeståndet avser.

Lönegaranti

17 § En sökande som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs och beviljas ersättning motsvarande uppsägningslön enligt lönegarantilagen (1992:497) har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller för den tid som ersättning från den statliga lönegarantin avser.

Föreskriftsrätt

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur tiden i 16–17 §§ ska bestämmas.

Sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program

19 § En sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Sökande som är utesluten från medlemskap

20 § En sökande som har uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har inte rätt till arbetslöshetsersättning under en tid av ett år från uteslutningen.

5 kap. Inkomstvillkor för rätt till ersättning**Krav på förvärvsinkomster under viss tid***Inkomstvillkorets huvudregel*

1 § Rätt till arbetslöshetsersättning har en sökande som inom den ramtid som anges i 10–12 §§ haft

1. en minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader, och
2. en minsta totalinkomst av förvärvsarbete.

2 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den minsta månadsinkomst och minsta totalinkomst som krävs för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt enligt 1 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur inkomster som avser förvärvsarbete för mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret i 1 §.

Inkomstvillkorets undantagsregel

3 § En sökande som inte uppfyller kravet på en minsta totalinkomst enligt 1 § 2 har rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt 1 § 1.

Första stycket får tillämpas högst två gånger efter varandra, utan att ett inkomstvillkor enligt 1 § däremellan har uppfyllts.

Särskilt om företagare

4 § Vid prövning av inkomstvillkoret enligt 1 och 3 §§ får den som varit verksam som företagare inom ramtiden beakta inkomster av förvärvsarbete från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt, i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden. Om det är mer förmånligt får den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt beaktas.

Storleken på månadsinkomsten ska fastställas till den inkomst som följer av första stycket delat med tolv. Den framräknade månadsinkomsten gäller för de månader företagaren har varit verksam inom ramtiden.

Vilken typ av inkomster och ersättningar som får beaktas

Inkomster av förvärvsarbete

5 § Vid prövning av inkomstvillkoret får endast sådana inkomster beaktas som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (200:980).

Andra jämställda ersättningar

6 § Vid prövningen av inkomstvillkorets totalinkomst får graviditetsspenning, föräldrapenningförmåner, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning och närståendepenning enligt socialför-

säkringsbalken jämföras med inkomster av förvärvsarbete enligt 5 §. Detsamma gäller ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Inkomster och ersättningar som inte får beaktas

7 § Vid prövning av inkomstvillkoret ska det bortses från inkomster av förvärvsarbete som

1. härför sig till deltidsföretagande enligt 4 kap. 9 § och bisyssla enligt 9 kap. 3 § andra stycket, och

2. bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, dock inte inkomster av förvärvsarbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

8 § Vid prövning av inkomstvillkoret ska det också bortses från inkomster från förvärvsarbete och andra jämställda ersättningar som har legat till grund för en tidigare lämnad arbetslöshetsersättning.

Föreskriftsrätt

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att andra inkomster och ersättningar än de som anges i 5 och 6 §§ ska kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret.

Ramtid för prövning av inkomstvillkoret

Ramtidens fastställande

10 § Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad som den sökande begär arbetslöshetsersättning för, utom i de fall som anges i 11 och 12 §§.

11 § För en sökande som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod och arbetat under ersättningsperioden får ramtiden avse de tolv månader som räknas från och med den senaste månaden under ersättningsperioden då den sökande haft en minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 1 §.

Om den sökande inte uppfyllt inkomstvillkoret under den tid som anges i första stycket får ramtiden förskjutas bakåt inom ersättningsperioden till dess att ett inkomstvillkor är uppfyllt.

12 § För en sökande som har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program i anslutning till arbetslöshetens inträde och efter deltagandet i programmet begär arbetslöshetsersättning ska ramtiden avse de tolv månader som föregått anvisningen.

Första stycket gäller endast om den sökande begär arbetslöshetsersättning inom tolv månader efter att deltagandet i programmet har avslutats. Bestämmelser om överhoppningsbar tid i 13–15 §§ ska tillämpas när det prövas om en begäran gjorts inom tolv månader.

Överhoppningsbar tid

13 § När ramtid ska fastställas räknas inte månader för vissa förhållanden som anges i 14 § under förutsättning att de varat minst tre sammanhängande månader (överhoppningsbar tid). Detta gäller endast om inkomsten av förvärvsarbete under dessa månader understiger den minsta inkomst per månad som gäller för att uppfylla ett inkomstvillkor.

Den totala överhoppningsbara tiden får uppgå till maximalt 36 månader.

14 § Med vissa förhållanden i 13 § avses

1. militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten,
2. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt,
3. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) samt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt,
4. biståndsarbete utomlands för vilket SIDA eller annan statlig myndighet stått för lönekostnaderna om förvärvsinkomsterna inte kan användas vid prövning av inkomstvillkoret,
5. vistelse utomlands till följd av att en sökande följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet under förutsättning

att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige,

6. förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd,

7. beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när det är fråga om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen eller avspärrning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen,

8. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. styrkt sjukdom,

10. vård av närstående under tid med närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken,

11. tid med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken,

12. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,

13. frihetsberövande på kriminalvårdens område, och

14. avslutad heltidsutbildning.

15 § Om det är mer förmånligt för den sökande ska, när ramtiden bestäms, tid hoppas över då den sökande har

1. bedrivit sammanhängande heltidsstudier under minst ett år,

2. bedrivit verksamhet som företagare, om företaget lagts ned inom 36 månader från starten, och

3. deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Vid prövningen enligt första stycket ska tiden hoppas över i sin helhet, dock högst 36 månader räknat tillsammans med annan överhoppningsbar tid enligt 14 §.

6 kap. Ersättningens storlek

Grunder för bestämmandet av ersättningens storlek

1 § Arbetslöshetsersättningens storlek bestäms till ett belopp per månad utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den sökandes medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning enligt vad som närmare anges i detta kapitel.

Ersättningsgrundande inkomst

2 § Den ersättningsgrundande inkomsten för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt

1. huvudregeln i 5 kap. 1 § ska fastställas till ett belopp som motsvarar den sökandes totalinkomst av förvärvsarbete som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret delat med tolv, eller

2. undantagsregeln i 5 kap. 2 § ska fastställas till ett belopp som motsvarar den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor enligt 5 kap. 1 § delat med tolv.

3 § För en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyller ett inkomstvillkor får, om det är förmånligare, den tidigare fastställda ersättningsgrundande inkomsten användas för den nya ersättningsperioden.

4 § Regeringen kan med stöd 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst.

Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa

5 § Arbetslöshetsersättningen ska bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Ersättningen ska bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden.

Ersättningen ska bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande inte uppfyller kravet på medlems- eller anslutningstid enligt första eller andra stycket.

6 § Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska endast sammanhängande månader inom ramtiden beaktas. Vid den beräkningen ska det bortses från avbrott i medlemskap som understiger en kalendermånad, om den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Detta gäller dock inte avbrott till följd av ett beslut om uteslutning enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska det bortses från månader då den sökande omfattats av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

För att en sökande ska behålla den ersättningsnivå som har bestämts enligt 5 § måste han eller hon fortsätta att vara medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa även under arbetslösheten.

Nedtrappning av ersättning

7 § Arbetslöshetsersättning som har bestämts enligt 2–6 §§ ska trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar i ersättningsperioden. Efter 200 ersättningsdagar ska ersättningen trappas ned med ytterligare 5 procentenheter.

För en sökande som påbörjar en ny ersättningsperiod beräknad på en tidigare ersättningsgrundande inkomst enligt 3 § ska arbetslöshetsersättningen bestämmas till 5 procentenheter lägre än de 100 senaste ersättningsdagarna. Därefter ska ersättningen trappas ned enligt första stycket.

7 kap. Ersättningsperiodens längd

Karenstid

1 § Arbetslöshetsersättning lämnas inte för de första sex ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (karenstid). I karenstiden räknas endast de dagar för vilka ersättning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Karenstiden enligt första stycket får inte överstiga sex kalenderdagar inom en tolv månadersperiod.

Ersättningsperiodens längd

2 § Arbetslöshetsersättning för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § lämnas under längst

- 300 ersättningsdagar om han eller hon under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§ haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret,

- 200 ersättningsdagar om han eller hon under minst åtta men inte tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret, eller

- 100 ersättningsdagar om han eller hon under minst fyra men inte åtta månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret.

3 § Arbetslöshetsersättning lämnas under längst 66 ersättningsdagar till en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln i 5 kap. 2 §.

8 kap. Ersättningsens form m.m.

Ersättning som ett belopp per månad

1 § Arbetslöshetsersättning beräknas och lämnas i form av ett belopp per kalendermånad. Ersättningen per kalendermånad fastställs enligt 6 kap.

2 § En kalendermånad med arbetslöshetsersättning motsvarar 22 ersättningsdagar. Antalet ersättningsdagar i en ersättningsperiod fastställs enligt 7 kap.

Hur ersättningen minskas

3 § Arbetslöshetsersättningen ska minskas proportionerligt för en sökande som under en del av kalendermånad inte har rätt till ersättning på grund av att han eller hon inte uppfyller de allmänna villkoren i 2 kap. eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökanden i 3 kap.

Ersättningen enligt första stycket får minskas med motsvarande högst fem ersättningsdagar per kalendervecka.

Om arbetslöshetsersättningen ska minskas genom samordning med andra ersättningar enligt 9 kap. tillämpas inte bestämmelserna i denna paragraf.

Hur ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden

4 § För varje kalendermånad en sökande fått hel arbetslöshetsersättning, räknas 22 ersättningsdagar av från ersättningsperioden.

Första stycket gäller även om en sökandes inte har fått hel ersättning om det beror på att han eller hon har frånkänts rätt till ersättning, eller fått pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

5 § Om den sökande inte fått hel arbetslöshetsersättning för en kalendermånad av annan anledning än vad som följer av 4 § andra stycket ska ersättningsdagar räknas av proportionerligt från ersättningsperioden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur ersättningsdagarna ska räknas av proportionerligt.

6 § Dagar med aktivitetsstöd ska räknas av från ersättningsperioden med en dag för varje dag med aktivitetsstöd som har lämnats efter den månad som det inkomstvillkor som ligger till grund för ersättningsperioden har uppfyllts.

Hur ersättningen betalas ut

7 § Arbetslöshetsersättningen betalas ut månadsvis i efterskott.

Om det finns särskilda skäl får ersättningen betalas ut på annat sätt än månadsvis.

8 § Arbetslöshetsersättning som understiger 100 kronor betalas inte ut och brutet krontal jämnas ut till närmaste högre krontal.

Pågående ersättningsperiod

9 § En pågående ersättningsperiod som har fastställts enligt 7 kap. måste förbrukas innan en sökande kan få arbetslöshetsersättning för en ny ersättningsperiod.

Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden är förbrukad får den sökande fortsätta på den ersättningsperioden om han eller hon har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd någon gång under de tolv månader som närmast föregår den månad som ansökan avser. Vid den prövningen tillämpas bestämmelserna om överhoppningsbar tid i 5 kap 13–15 §§.

Särskild prövning för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Prövning av inkomstvillkor m.m.

10 § Om det behövs för att fastställa storleken på aktivitetsstödet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får en prövning göras av om han eller hon uppfyller ett inkomstvillkor enligt denna lag. Vid en sådan prövning får även storlek och längd på arbetslöshetsersättningen bestämmas på samma sätt som för en sökande som begär sådan ersättning.

Ramtid och överhoppningsbar tid

11 § Vid en prövning av inkomstvillkoret enligt 10 § ska ramtiden avse de tolv månader som närmast föregått den månad då sökanden påbörjade programmet.

Bestämmelser om överhoppningsbar tid i 5 kap. 13–15 §§ ska tillämpas på ramtidens bestämmande enligt första stycket.

9 kap. Samordning med andra ersättningar**Med förvärvsinkomster***Huvudregel*

1 § Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som haft inkomst av förvärvsarbete på deltid samma månad som han eller hon begär ersättning för. Ersättningen ska minskas proportionerligt i förhållande till den sökandes inkomster av förvärvsarbete innan arbetslösheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. formeln för hur arbetslöshetsersättningen ska minskas enligt första stycket, och

2. hur arbetslöshetsersättningen ska minskas för den som har inkomster från förvärvsarbete på deltid som avser flera kalendermånader.

2 § Arbetslöshetsersättning får lämnas under högst 14 månader inom en ersättningsperiod vid sidan av inkomst från förvärvsarbete på deltid.

Särskilt om bisyssla och deltidsföretagande

3 § Bestämmelserna i 1 § ska inte tillämpas på inkomster av förvärvsarbete från deltidsföretagande enligt 4 kap. 9 § eller bisyssla.

Med bisyssla enligt första stycket avses ett arbete som innan arbetslöshetens inträde och inom ramtiden enligt 5 kap. 10–12 §§ har utförts under minst sex månader vid sidan av ett annat arbete på heltid, under förutsättning att

1. inkomsterna från bisysslan inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv, och

2. att omfattningen av bisysslan inte utökas under arbetslösheten.

Vid prövningen av om en sökande ska anses uppfylla villkoren för bisyssla enligt andra stycket ska det bortses från arbete som han eller hon bedrivit inom ramen för ett företag.

4 § Om inkomsterna från bisysslan överstiger den inkomst som följer av 3 § andra stycket 1, ska överskjutande belopp minska arbetslöshetsersättningen enligt huvudregeln i 1 §.

Med pension

5 § Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått allmän pension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för. Ersättningen ska i sådant fall minskas med ett belopp som motsvarar pensionen den månaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur pension som avser annan tid än en månad ska omräknas till ett månadsbelopp.

Med ersättning från annan på grund av arbetslöshet

6 § Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan på grund av arbetslöshet under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för.

Första stycket gäller endast om summan av ersättningarna överstiger den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats enligt 6 kap. 5–7 §§, dock utan beaktande av den högsta ersättningsgrundande inkomsten som regeringen kan meddela föreskrifter om. Arbetslöshetsersättningen ska i sådana fall minskas med ett belopp som överstiger den ersättning som skulle ha lämnats.

10 kap. Varning, avstängning och fränkännande

Varning och avstängning från rätt till ersättning

När en sökande missköter arbetsökandet

1 § En sökande ska varnas om han eller hon inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

En sökande ska också varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte

1. medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en bestämd tidpunkt, eller
4. sökt anvisat lämpligt arbete.

Om sökanden missköter arbetsökandet enligt första eller andra stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en femte gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

När en sökande förlänger tiden i arbetslöshet

2 § En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
3. avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Om sökanden förlänger tiden i arbetslöshet enligt första stycket i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en fjärde gång inom

ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

När en sökande orsakar sin arbetslöshet

3 § En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
4. uppträtt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Den sökande ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Om sökanden orsakar sin arbetslöshet enligt första stycket en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon på nytt stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning enligt första eller andra stycket. Om något sådant förhållande upprepas en tredje gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Sammanläggning av sanktionsgrunder

4 § Vid prövningen av om en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning får upprepade fall av misskötsamhet med arbetssökandet, förlängning av tid i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet enligt 1–3 §§ läggas till grund för ett beslut om varning eller avstängning (sammanläggning).

Sammanläggning enligt första stycket får endast göras för sanktionsgrundande förhållanden

1. som inträffat innan en sökande har informerats om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning, och
2. inom en och samma grupp av sanktioner.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsgrundande förhållanden efter den tidpunkt som anges i andra stycket 1 beaktas.

Avstängningstidens beräkning

5 § Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning (avstängningstiden) ska räknas från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade.

Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängningstid ska dock den nya avstängningstiden gälla från utgången av den föregående avstängningstiden.

I avstängningstiden ingår dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller som det skulle ha lämnats arbetslöshetsersättning för om avstängning inte hade skett. Detsamma gäller dagar när den sökande utfört förvärvsarbete.

6 § En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet.

Om ny grund för avstängning inträffar under pågående avstängningstid, får avstängningen med anledning av det nya avstängningsgrundande förhållandet inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden.

Lämpligt arbete

7 § Ett arbete ska anses lämpligt om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,

3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Särskilt om förtroendeuppdrag

8 § Med lämpligt arbete i 1 och 2 §§ och med anställning i 2 § avses inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning.

Föreskriftsrätt

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och giltig anledning, och
2. ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

Frånkännande av rätt till ersättning

Oriktiga eller vilseledande uppgifter

10 § Den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden till arbetslöshetskassan om ett förhållande som är av betydelse för hans eller hennes rätt till arbetslöshetsersättning, ska frånkännas rätt till sådan ersättning.

Den som är medlem i arbetslöshetskassan får frånkännas rätt till arbetslöshetsersättning endast om kassan vid prövning enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem.

Beräkning av frånkännandetiden

11 § Ett beslut om frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning enligt 10 § ska avse 130 ersättningsdagar.

Om det finns förmildrande omständigheter får ett beslut om frånkännande enligt första stycket avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får beslutet avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.

12 § Ett beslut om frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska gälla från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde utredningen av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut enligt första stycket får inte grundas på ett förhållande som ligger längre bakåt i tiden än fem år, räknat från den tidpunkt då arbetslöshetskassan inledde utredningen.

11 kap. Återbetalning av ersättning

Återbetalningsskyldighet

1 § En enskild som fått arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig om han eller hon har förorsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningskyldighet.

Detsamma gäller om arbetslöshetsersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett detta.

2 § En enskild som fått arbetslöshetsersättning är, utöver vad som anges i 1 §, återbetalningsskyldig om han eller hon senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid som den utbetalda arbetslöshetsersättningen.

3 § Om en enskild är återbetalningsskyldig enligt 1 eller 2 § ska det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas.

Anstånd med betalning

4 § Om en enskild är återbetalningsskyldig får anstånd med betalningen medges. Det får också träffas avtal med honom eller henne om en avbetalningsplan.

I fall som anges i första stycket ska ränta tas ut på det obetalda beloppet. Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Dröjsmålsränta

5 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Detsamma gäller när den enskilde beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

Eftergift

6 § Om det med hänsyn till den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får det beslutas om att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning eller ränta.

Kvittning

7 § Vid återbetalningsskyldighet får det, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning, dras av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet. Detsamma gäller en skyldighet att betala ränta.

12 kap. Uppgiftsskyldighet

För myndigheter

1 § Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt denna lag.

2 § Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som har betydelse för

1. inspektionens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning, och

2. att utfärda intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

3 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för Arbetsförmedlingens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete.

För arbetslöshetskassor

4 § En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande myndigheten.

5 § En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till en annan arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan enligt denna lag.

För arbetsgivare och uppdragsgivare

6 § En arbetsgivare eller uppdragsgivare ska på begäran lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskilds anställnings- och uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt denna lag.

7 § En arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte fullgör en uppgiftsskyldighet enligt 6 § döms till böter.

Till ansvar enligt första stycket döms det inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen (2007:612).

13 kap. Handläggning av ärenden

Ansökan

Om arbetslöshetsersättning

1 § Den som vill begära arbetslöshetsersättning ska ansöka om ersättningen hos arbetslöshetskassan.

En ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete.

2 § En ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser.

Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till arbetslöshetsersättning för den månaden förlorad, om det inte finns särskilda skäl.

Om utfärdande av U2-intyg

3 § Den som vill begära intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz ska ansöka om intyget hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

4 § Bestämmelser om när en ansökan enligt 3 § senast ska ha kommit in finns i artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Föreskriftsrätt

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den ansökan som avses i 1–3 §§.

Beredning av ärenden

Utredningsansvar

6 § Den som beslutar i ett ärende (beslutsinstansen) ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

När det behövs i ett ärende får beslutsinstansen ställa frågor till arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Den enskildes skyldighet att medverka i utredningen

7 § Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för ett ärende enligt denna lag. För sådant uppgiftslämnande gäller 1 § andra stycket, om inte särskilda skäl talar mot det.

Kommunikation

8 § Innan beslutsinstansen fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Beslutsinstansen bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Avvisa en ansökan

9 § Om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska beslutsinstansen avvisa den.

Om ansökan inte i övrigt uppfyller föreskrifterna i 1 § andra stycket eller det som annars är särskilt föreskrivet, ska beslutsinstansen också avvisa ansökan om inte bristen är av ringa betydelse.

10 § Beslutsinstansen får inte avvisa en ansökan om den enskilde inte först har förelagts att avhjälpa bristen vid påföljd att ansökan annars kommer att avvisas. Föreläggandet får ske genom delgivning.

Beslut

Beslut av arbetslöshetskassan

11 § Arbetslöshetskassan fattar beslut i ärenden enligt denna lag, utom i det fall som anges i 12 §.

Beslut av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

12 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen fattar beslut i ärenden om intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Inspektionen får inte förlänga en beslutad period att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz så att perioden sammantaget överstiger tre månader.

Motivering av beslut

13 § Ett beslut som kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.

Underrättelse om ett beslut och hur det överklagas

14 § Den som meddelar ett beslut enligt denna lag ska så snart som möjligt underrätta den enskilde om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om den enskilde får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Den som meddelar beslutet bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om den enskilde begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

När ett beslut gäller

15 § Beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart, om inte något annat har angetts i beslutet eller bestämts av den domstol som ska överpröva beslutet.

Anmäla ändrade förhållanden

16 § Den som ansöker om, har rätt till eller får arbetslöshetsersättning ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen till arbetslöshetskassan. För sådant uppgiftslämnande gäller 1 § andra stycket, om inte särskilda skäl talar mot det.

En anmälan enligt första stycket ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen.

Interimistiska beslut

17 § Arbetslöshetskassan får besluta om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts, om det

1. inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till arbetslöshetsersättning finns,
2. är sannolikt att sådan rätt finns, och
3. är av väsentlig betydelse för den som begär arbetslöshetsersättningen.

Ett beslut enligt första stycket får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

14 kap. Rättelse och ändring**När ett beslut får rättas**

1 § Ett beslut enligt denna lag som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den som har meddelat beslutet.

När ett beslut får ändras

2 § Ett beslut enligt denna lag får ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild får dock ändras till den enskildes nackdel bara om felaktigheten beror på att han eller hon har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

När ett beslut ska ändras

3 § Ett beslut enligt denna lag ska ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och

2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för den enskilde.

När ett beslut som har överklagats får ändras

4 § Ett beslut som har överklagats får ändras av den som har meddelat beslutet som första instans enbart i sådana fall som avses i 3 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

När ett beslut senast får rättas eller ändras

5 § En rättelse eller ändring av ett beslut enligt 1–3 §§ får inte göras sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades.

Ett beslut får rättas eller ändras även efter det att tiden har gått ut, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

15 kap. Omprövning och överklagande

Omprövning

Begäran om omprövning

1 § Arbetslöshetskassans beslut enligt denna lag ska omprövas av kassan om det begärs av den enskilde som beslutet angår. Detta gäller inte om arbetslöshetskassan redan har rättat eller ändrat beslutet enligt 14 kap.

Vid en omprövning enligt första stycket får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Formkrav för begäran om omprövning

2 § Bestämmelser om överklagande i 11–14 §§ och om underrättelse av ett beslut och hur det överklagas i 13 kap. 14 § ska i relevanta delar tillämpas för en begäran om omprövning.

Överklagande

Till vilken myndighet som beslut överklagas

3 § Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets den enskilde var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Vilka beslut som får överklagas

5 § Ett beslut enligt denna lag får överklagas om beslutet kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt.

6 § Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av den enskilde innan kassan har omprövat sitt beslut enligt 1 §.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Vem som får överklaga ett beslut

7 § Ett beslut enligt denna lag får överklagas av den enskilde som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

8 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut enligt denna lag.

Vem som är motpart i överinstans

9 § I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart.

10 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan.

Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Hur ett beslut överklagas

11 § Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den instans som har meddelat beslutet (beslutsinstansen).

12 § I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Överklagandetiden

13 § Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsinstansen inom två månader från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den instansen.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag som beslutet meddelades.

Beslutsinstansens åtgärder

14 § Beslutsinstansen prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska den instansen besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att beslutsinstansen inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

15 § Om överklagandet inte avvisas ska beslutsinstansen skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om beslutsinstansen ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Överinstansens åtgärder

16 § Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den instansen vidarebefordra överklagandet till beslutsinstansen och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

17 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häriigenom föreskrivs att 6 kap. 20, 25 kap. 7 a och 59 kap. 13 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

20 §¹

Den som får någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 6 § 5, inkomstgrundad ålderspension enligt 6 § 8 och inkomstrelaterad efterlevandeförmån enligt 6 § 9 och 11:

1. omvårdnadsbidrag enligt 5 kap. 9 § 5,
2. *dagpenning* från arbetslöshetskassa, 2. *arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa,
3. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
4. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),
5. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga, och
6. stipendium som enligt 11 kap. 46 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst.

25 kap.

7 a §²

För en försäkrad som har inkomst av anställning, bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och som är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska, under en tid om 36 månader räknat från

För en försäkrad som har inkomst av anställning, bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och som är företagare i den mening som avses i 4 kap. 5 och 6 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring ska, under en tid om 36 månader räknat från

¹ Senaste lydelse 2018:1265.

² Senaste lydelse 2018:670.

den månad då anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet), den sjukpenninggrundande inkomsten av anställningen i aktiebolaget beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

den månad då anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet), den sjukpenninggrundande inkomsten av anställningen i aktiebolaget beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Om den försäkrade tidigare har bedrivit samma verksamhet i en sådan företagsform som avses i 9 § första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från den tidpunkt som följer av den paragrafen.

59 kap.

13 §³

Som inkomst av anställning räknas följande sociala förmåner:

1. Föräldrapenningsförmåner.
2. Omvårdnadsbidrag.
3. Ersättning från Försäkringskassan i form av sjuklönegaranti enligt 20 § lagen (1999:1047) om sjuklön.
4. Sjukpenning eller motsvarande ersättning enligt denna balk eller annan författning eller på grund av särskilt beslut av regeringen. Detta gäller i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst.
5. Inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning.
6. Livränta på grund av arbetsskada eller annan skada som avses i 41–44 kap.
7. Närståendepening.
8. *Dagpenning* från arbetslöshetskassa. 8. *Arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa.
9. Aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.
10. Ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF).

³ Senaste lydelse 2018:1265.

11. Dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga.

12. Bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen föreskriver det.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en försäkrad får dagpenning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁴

Skattepliktig inkomst enligt denna lag är:

1. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region;

2. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av annan anställning eller annat uppdrag än hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region, i den mån inkomsten förvärvats genom verksamhet här i riket;

3. arvode och liknande ersättning som uppburits av någon i egenkap av ledamot eller suppleant i styrelse eller annat liknande organ i svenskt aktiebolag eller annan svensk juridisk person, oavsett var verksamheten utövats;

4. ersättning i form av pension, med undantag av barnpension, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken till den del det totala beloppet av uppburna ersättningar för varje kalendermånad överstiger en tolfedel av 0,77 prisbasbelopp, samt annan ersättning enligt samma balk;

5. pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region;

6. belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring, om försäkringen meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse samt belopp som utbetalas från pensionsparkonto fört av ett svenskt pensionssparinstitut eller av ett utländskt instituts filial i Sverige enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande samt avskattning av en sådan försäkring eller ett sådant pensionssparkonto;

6 a. belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring samt avskattning av sådan annan försäkring, om försäkringen meddelats i en utländsk försäkringsrörelse i

⁴ Senaste lydelse 2019:872.

den utsträckning den skattskyldige vid den årliga beskattningen fått avdrag för premier eller om premierna inte räknats som inkomst för den försäkrade enligt inkomstskattelagen (1999:1229);

7. pension på grund av tjänstepensionsförsäkring eller avtal om tjänstepension som är jämförbart med försäkring inklusive avskattning av sådan försäkring eller sådant avtal, samt annan pension eller förmån, om förmånen utgår på grund av förutvarande tjänst och den tidigare verksamheten huvudsakligen utövats i Sverige;

8. ersättning enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller annan författning, som utgått till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller på grund av militärtjänstgöring;

9. *dagpenning* från arbetslös- 9. *arbetslöshetsersättning* från
hetskassa enligt lagen (1997:238) arbetslöshetskassa enligt lagen
om arbetslöshetsförsäkring; (202X:XX) om arbetslöshetsför-
säkring;

10. annan härifrån uppburen, genom verksamhet här i riket förvärvad inkomst av tjänst;

11. återfört avdrag för egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), arbetsgivaravgifter och egenavgifter som satts ned genom ändrad debitering, i den utsträckning avdrag har medgetts för avgifterna samt avgifter som avses i 62 kap. 6 § inkomstskattelagen och som satts ned genom ändrad debitering, i den utsträckning avdrag har medgetts för avgifterna och dessa inte hänför sig till näringsverksamhet;

12. sjöinkomst som avses i 64kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen i den utsträckning inkomsten förvärvats genom verksamhet på

– ett handelsfartyg som ska anses som svenskt enligt sjölagen (1994:1009), utom i de fall fartyget hyrs ut i huvudsak obemannat till en utländsk redare och sjömannen inte är anställd hos fartygets ägare eller hos en arbetsgivare som ägaren anlitar, eller

– ett utländskt handelsfartyg som en svensk redare hyr i huvudsak obemannat, om sjömannen är anställd hos redaren eller hos arbetsgivare som redaren anlitar.

Som inkomst enligt första stycket 1–3 och 12 anses också förskott på sådan inkomst.

Verksamhet på grund av anställning eller uppdrag i svenskt företag eller vid ett utländskt företags fasta driftställe i Sverige anses utövad här i riket även om den enskilde inom ramen för verksamheten

- gör tjänsteresor utomlands, eller
- utför arbete utomlands i sin bostad under förutsättning att tiden för arbetet där uppgår till högst hälften av den enskildes totala arbetstid i verksamheten under varje tremånadersperiod.

Skattepliktig inkomst enligt denna lag är dock endast sådan inkomst som skulle ha beskattats hos en obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har beslutats enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs att 1, 12, 32, 34, 37, 37 c, 48, 62, 85, 87 a, 89, 91, 93, 94, 94 a, 94 b, 94 g och 116 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats enligt 7–14 §§. Arbetslöshetskassor är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i denna lag.

En arbetslöshetskassas verksamhet *skall* omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

Föreslagen lydelse

1 §

Arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats enligt 7–14 §§. Arbetslöshetskassor är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i denna lag.

En arbetslöshetskassas verksamhet *ska* omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

12 §⁵

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får förelägga arbetslöshetskassan att inom en viss tid avge yttrande eller vidta rättelse, om inspektionen finner att ett beslut som anmäls för registrering eller en handling som bifogas anmälan

1. inte har tillkommit i behörig ordning,
2. till sitt innehåll strider mot lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, mot denna lag, mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar

2. till sitt innehåll strider mot lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, mot denna lag, mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar

⁵ Senaste lydelse 2002:543.

eller mot arbetslöshetskassans stadgar, eller mot arbetslöshetskassans stadgar,

3. i något viktigare hänseende har formulerats otydligt eller vilseledande.

Om en arbetslöshetskassa inte följer ett sådant föreläggande, *skall* anmälan avskrivas. En underrättelse om att så kan ske *skall* tas in i föreläggandet.

Om en arbetslöshetskassa inte följer ett sådant föreläggande, *ska* anmälan avskrivas. En underrättelse om att så kan ske *ska* tas in i föreläggandet.

32 §

En ställföreträdare för en arbetslöshetskassa får inte följa en sådan föreskrift av en föreningsstämma eller ett annat organ hos arbetslöshetskassan som inte gäller därför att den står i strid med lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, med denna lag, med föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar eller med kassans stadgar.

En ställföreträdare för en arbetslöshetskassa får inte följa en sådan föreskrift av en föreningsstämma eller ett annat organ hos arbetslöshetskassan som inte gäller därför att den står i strid med lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, med denna lag, med föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar eller med kassans stadgar.

34 §⁶

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade.

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade.
Den som omfattades av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets

⁶ Senaste lydelse 2018:108.

förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen när han eller hon senast arbetade, ska anses ha varit verksam inom det verksamhetsområde som han eller hon skulle ha arbetat inom om arbetet hade utförts i Sverige.

Den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa har dock inte rätt att bli medlem.

Rätten att bli medlem gäller till månadskiftet före den månad då den som ansöker om medlemskap fyller 65 år.

37 §⁷

En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

I 46–46 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om fränkännande av rätt till ersättning när arbetslöshetskassan beslutar att medlemmen inte ska uteslutas.

I 10 kap. 10–12 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om fränkännande av rätt till ersättning när arbetslöshetskassan beslutar att medlemmen inte ska uteslutas.

37 c §⁸

Arbetslöshetskassans styrelse prövar frågor om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser om detta i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. En kassaföreståndare får dock efter uppdrag från styrelsen

Arbetslöshetskassans styrelse prövar frågor om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser om detta i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring. En kassaföreståndare får dock efter uppdrag från styrelsen

⁷ Senaste lydelse 2013:153.

⁸ Senaste lydelse 2013:153.

fatta beslut i sådana ärenden, utom när det gäller omprövning. fatta beslut i sådana ärenden, utom när det gäller omprövning.

48 §⁹

En arbetslöshetskassa ska till staten för varje kalendermånad betala en finansieringsavgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i månaden.

Finansieringsavgiften ska motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalade *dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen* delat med *tolv*.

Finansieringsavgiften ska motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalade *arbetslöshetsersättningen till sökanden som uppfyller villkoren i 6 kap. 5 § första stycket lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring* delat med 264.

62 §

Om ett beslut av en föreningsstämma inte har kommit till i behörig ordning eller i övrigt strider mot lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, denna lag eller mot arbetslöshetskassans stadgar, kan talan mot arbetslöshetskassan om att beslutet *skall* upphävas eller ändras föras av en medlem, styrelsen, en styrelseledamot eller kassaföreståndaren.

Talan *skall* väckas vid tingsrätten.

Talan *skall* väckas inom tre månader från dagen för beslutet. Väcks inte talan inom denna tid, är rätten till talan förlorad.

Om ett beslut av en föreningsstämma inte har kommit till i behörig ordning eller i övrigt strider mot lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, denna lag eller mot arbetslöshetskassans stadgar, kan talan mot arbetslöshetskassan om att beslutet *ska* upphävas eller ändras föras av en medlem, styrelsen, en styrelseledamot eller kassaföreståndaren.

Talan *ska* väckas vid tingsrätten.

Talan *ska* väckas inom tre månader från dagen för beslutet. Väcks inte talan inom denna tid, är rätten till talan förlorad.

⁹ Senaste lydelse 2009:665.

85 §

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. Denna kassa kommer främst övergångsvis att handha arbetslöshetsförsäkring åt enskilda. *När det gäller grundförsäkringen omfattar kassans verksamhet arbetslösa som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. När det gäller den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen omfattar verksamheten dem som är anslutna till den kompletterande kassan.*

Den kompletterande arbetslöshetskassan *skall* godkännas av regeringen.

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. Denna kassa kommer främst övergångsvis att handha arbetslöshetsförsäkring åt enskilda. *Kassans verksamhet omfattar arbetslösa som är anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan. Kassans verksamhet omfattar också arbetslösa som inte är medlemmar i en annan arbetslöshetskassa och arbetslösa som är medlemmar i en kassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag.*

Den kompletterande arbetslöshetskassan *ska* godkännas av regeringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om när en arbetslöshetskassa inte ska anses kunna fullgöra sitt uppdrag.

87 a §¹⁰

Den kompletterande arbetslöshetskassan *skall* ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgif-

Den kompletterande arbetslöshetskassan *ska* ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgiften *ska* bidra till att täcka

¹⁰ Senaste lydelse 2004:225.

ten *skall* bidra till att täcka kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

Avgiften betalas genom att den dras av när ersättningen *enligt grundförsäkringen* betalas ut. Avdrag för betalning av preliminär skatt *skall* göras innan avgiften dras av från ersättningen. Avdrag för avgiften får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken.

kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

Avgiften *enligt första stycket* betalas genom att den dras av när ersättningen betalas ut. Avdrag för betalning av preliminär skatt *ska* göras innan avgiften dras av från ersättningen. Avdrag för avgiften får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken.

89 §¹¹

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen *skall* verka för att bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i denna lag tillämpas likformigt och rättvist.

Inspektionen *ska* verka för att bestämmelserna i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och i denna lag tillämpas likformigt och rättvist.

91 §¹²

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som inspektionen finner behövliga.

Inspektionen får förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse, om

1. en avvikelse har gjorts från kassans stadgar, denna lag, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet,

1. en avvikelse har gjorts från kassans stadgar, denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet,

¹¹ Senaste lydelse 2002:543.

¹² Senaste lydelse 2002:1135.

2. stadgarna inte längre uppfyller kraven enligt 5 §,
3. kassans tillgångar inte är tillräckliga, eller
4. någon annan allvarlig anmärkning kan riktas mot kassans verksamhet.

93 §

En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

94 §¹³

Om någon som har fått arbetslöshetsersättning har orsakat att ersättningen betalats ut i strid med denna lag, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Detsamma gäller när den som har fått ersättning från en kassa senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 68 d § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Om någon som har fått arbetslöshetsersättning har orsakat att ersättningen betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Detsamma gäller när den som har fått ersättning från en kassa senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 11 kap. 6 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹³ Senaste lydelse 2013:153.

94 a §¹⁴

Om en arbetslöshetskassa har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt.

Om en arbetslöshetskassa har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt.

94 b §¹⁵

Om det är någon annan än den som har fått ersättningen eller en arbetslöshetskassa som har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt endast om den som fått ersättningen skäligen borde ha insett att han eller hon har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 68 d § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Om det är någon annan än den som har fått ersättningen eller en arbetslöshetskassa som har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt endast om den som fått ersättningen skäligen borde ha insett att han eller hon har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 11 kap. 6 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁴ Senaste lydelse 2013:153.

¹⁵ Senaste lydelse 2013:153.

94 g §¹⁶

En arbetslöshetskassa ska på begäran av Statistiska centralbyrån lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som myndigheten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt.

En arbetslöshetskassa ska på begäran av Statistiska centralbyrån lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring som myndigheten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

116 §

Om en förening eller en annan organisation utan att vara registrerad enligt denna lag handhar frågor om ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, döms den som på föreningens eller organisationens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i sådan verksamhet till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om en förening eller en annan organisation utan att vara registrerad enligt denna lag handhar frågor om ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, döms den som på föreningens eller organisationens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i sådan verksamhet till böter eller fängelse i högst sex månader.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en enskild får arbetslöshetsersättning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁶ Senaste lydelse 2013:153.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att 3–9 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Arbetslöshetskassor som registrerats med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 *skall* anses registrerade med rätt att enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring handha arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetskassor som registrerats med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 *ska* anses registrerade med rätt att enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring *och lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring* handha arbetslöshetsförsäkringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2019/20:117 Föreslagen lydelse

2 §

Avgiften utgör 10,21 procent av ersättning i form av

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt 24–28 och 31 kap. socialförsäkringsbalken samt arbetsskadesjukpenning enligt 40 kap. nämnda balk eller motsvarande ersättning som utgetts enligt nämnda balk eller annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen trätt i stället för en försäkrads inkomst av anställning enligt 59 kap. 8–11 §§ socialförsäkringsbalken eller inkomst av annat förvärvsarbete enligt 59 kap. 14 § första stycket 1–3 nämnda balk,
2. föräldrapenningsförmåner enligt 11–13 kap. socialförsäkringsbalken,
3. närståendepenning enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken,
4. ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,
5. livränta enligt 41–44 kap. socialförsäkringsbalken eller annan motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av 41 och 42 kap. nämnda balk,
7. omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken,
8. *dagpenning* från arbetslös- 8. *arbetslöshetsersättning* från hetskassa, arbetslöshetskassa,
9. statlig ersättning som lämnas för arbete i etableringsjobb,
10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),
15. dagpenning till totalförsvarspiktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspiktiga, samt
16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2.7 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 36 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

36 §¹⁷

Följande ersättningar i samband med arbetslöshet ska tas upp:

1. *dagpenning* från svensk arbetslöshetskassa, och 1. *arbetslöshetsersättning* från svensk arbetslöshetskassa, och
2. aktivitetsstöd som betalas ut enligt bestämmelser som beslutats av regeringen eller av statlig myndighet till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program och till andra som är likställda med dem när det gäller rätt till sådant stöd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁷ Senaste lydelse 2007:1419.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Arbetsmarknadsavgifter *skall* finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för *inkomstrelaterad ersättning* enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,

3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497), och

4. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas på ersättningar enligt 1–3.

Arbetsmarknadsavgifter *ska* finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för *arbetslöshetsersättning* enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för arbetslöshetsersättning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁸

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 13 kap. 12 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utskönningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon

¹⁸ Senaste lydelse 2018:259.

annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i verksamhet som avser tillsyn och uppföljning och i ärenden om utfärdande av intyg enligt den upphävda 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

2.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁹

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen eller som rör återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder,

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor, eller

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 13 kap. 12 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i ärenden om utfärdande av intyg enligt den upphävda 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:260.

2.11 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häri genom föreskrivs att 28 kap. 13 § och bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

13 §

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i ärende om arbetslöshetsersättning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Bilagan

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet.

Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ**Verksamhet*

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

prövning av ärenden *om arbetslöshetsersättning* (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet.

Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ**Verksamhet*

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

prövning av ärenden *enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring* (SFS 202X:X) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

2.12 Utkast till förordning om arbetslöshetsförsäkring

Förordningens innehåll

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

De uttryck och benämningar som används i förordningen har samma betydelse som i lagen.

Anmäld hos Arbetsförmedlingen

2 § Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen enligt 3 kap. 2 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Villkor för särskilda kategorier av sökanden

Företagare

3 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om vad som ska anses vara en avvecklingsåtgärd enligt 4 kap. 7 § tredje stycket lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd

4 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om beräkningen av tid med

1. avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön enligt 4 kap. 16 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, och

2. lönegaranti som motsvarar uppsägningslön 4 kap. 17 § samma lag.

Inkomstvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning

Månadsinkomst

5 § Den månadsinkomst av förvärvsarbete som krävs för att en sökande ska uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § 1 lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring ska uppgå till minst 10 000 kronor.

6 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen får meddela föreskrifter om hur inkomster av förvärvsarbete som avser mer än en månads arbete ska omräknas till inkomst per månad för att kunna användas vid prövning av inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 och 3 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Totalinkomst

7 § Den totalinkomst av förvärvsarbete som krävs för att en sökande ska uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § 2 lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring ska uppgå till minst 120 000 kronor.

Inkomster som får beaktas vid prövning av inkomstvillkoret

8 § Inkomster från förvärvsarbete som har intjänats när den sökande arbetat i ett land utanför EU, EES-området eller Schweiz för en arbetsgivare med säte i Sverige och med lön från Sverige eller tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka får beaktas vid prövning av inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 och 3 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

9 § Sådant avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd som följer av 4 kap. 16 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring får beaktas som inkomster av förvärvsarbete vid prövning av inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 och 3 §§ samma lag, även om det inte finns en skyldighet att erlägga arbetsgivaravgifter för dessa inkomster.

Ersättningsgrundande inkomst

10 § Den högsta ersättningsgrundande inkomsten som får fastställas enligt 6 kap. 2 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring är 25 000 kronor.

Avräkning av ersättningsdagar från en ersättningsperiod

11 § Vid beräkningen av hur många ersättningsdagar som proportionerligt har förbrukats i en ersättningsperiod enligt 8 kap. 5 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring ska beräknas enligt följande formel:

$$([\text{ersättning innan minskning} - \text{minskning på grund av förvärvsinkomster}] / \text{ersättning innan minskning}) \times 22$$

Samordning med andra ersättningar

Samordning med inkomster av förvärvsarbete på deltid

12 § Den proportionerliga minskningen av arbetslöshetsersättningen med inkomst av förvärvsarbete på deltid enligt 9 kap. 1 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsersättning ska beräknas enligt följande formel:

$$(\text{inkomsten från deltidsarbetet för en månad} / [\text{den sökandes totalinkomst/tolv}]) \times \text{ersättningsgrundande inkomst}$$

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om hur inkomster av förvärvsarbete på deltid som avser mer än en kalendermånads arbete ska minska arbetslöshetsersättningen.

Samordning med pension

13 § Minskningen av arbetslöshetsersättningen med pension enligt 9 kap. 5 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsersättning ska, om pensionen betalas ut per år, göras med ett belopp som motsvarar den årliga utbetalda pensionen, delat med tolv.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om hur pension, som avser annan tid än månad eller år, ska omräknas till ett månadsbelopp.

Lämpligt arbete

14 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om lämpligt arbete enligt 10 kap. 9 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Giltig anledning att lämna ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program

15 § En giltig anledning att lämna ett arbete enligt 10 kap. 3 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring är att en sökande av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren.

Hälsoskälerna ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdats innan anställningen upphör.

Verkställighetsföreskrifter

16 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.
 3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdande.

3 Uppdraget och dess genomförande

3.1 Utredningens arbete

Allmänt

Utredningens uppdrag framgår av utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 2018:8) samt tilläggsdirektiv (Dir. 2019:34). Av direktiven följer att utredningen ska samråda med centrala aktörer och beakta relevanta utredningar.

Utredningen har, under arbetets gång, tagit hjälp av en expertrespektive referensgrupp samt ett råd bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. Utredningen har även samrått med andra relevanta parter och utredningar. Detta arbetet beskrivs nedan.

Parallellt med utredningens genomförande har reformer rörande regelverk och institutioner med nära koppling till arbetslöshetsförsäkringen utretts. Utöver detta har Coronapandemin under våren 2020 gett upphov till förändringar både på arbetsmarknaden och av arbetslöshetsförsäkringen som potentiellt kunnat påverka utredningens arbete. En beskrivning av hur utredningen hanterat dessa båda utmaningar – pågående utvecklingsarbeten av angränsande system samt Coronapandemins effekter – återfinns i avsnitt 1.2.

Expertgrupp

Expertgruppens sammansättning framgår av utredningens missiv. Expertgruppen sammanträdde vid tretton tillfällen under utredningstiden.

Referensgrupp

Referensgruppen var sammansatt av deltagare från expertgruppen från Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Sveriges a-kassor, förstärkt med biträdande avdelningschef Charlotte Hasselgren, Sveriges a-kassor och verksjurist Niklas Wallentin, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med referensgruppen var att pröva förslag inför expertgruppsmöten och att inhämta särskild kunskap i sakfrågor. Referensgruppen sammanträdde vid tretton tillfällen.

Partsråd

Partsrådet bestod av representanter från Arbetsgivarverket, SKR, Svensk Näringsliv, Företagarna, LO, TCO och Saco. Syftet med gruppen var att förankra utredningens tankar och hämta in synpunkter från arbetsmarknadens parter. Partsrådet sammanträdde vid fyra tillfällen, varav det sista på distans.

Andra kontakter

Utredningen har vid två tillfällen deltagit vid kanslimöten hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och, i IAF:s regi, vid möte med de statliga representanter som ska finnas i varje arbetslöshetskassas styrelse. Utredningen har deltagit vid Sveriges a-kassors kassaföreståndarkonferenser och försäkringsmöten, men även besökt enskilda arbetslöshetskassor. Utredningen har dessutom inbjudits till och deltagit vid studiebesök hos Skatteverket och hos Sveriges a-kassor.

Utredningen har även träffat intresseorganisationer såsom Egenanställningsföretagens branschorganisation, KLYS (Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd) och företrädare för Unionen och Ledarna. Utredningen har, utöver partsrådet även separat träffat företrädare för Arbetsgivarverket, SKR, Svensk Näringsliv, Företagarna, LO, TCO och Saco.

Andra utredningar

Utredningen har mött och samrått med andra utredningar under arbetet, bl.a. Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03), Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07), Utredningen för ett hållbart arbetsliv över tid (A 2017:02), 2017 års räddningstjänstutredning, (Ju 2017:05), Utredningen om ett tryggare företagande i ett förändrat arbetsliv – för tillväxt och innovation (N 2018:03), Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05), Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS) (S 2018:13) och Utredningen om en moderniserad arbetsrätt (A 2019:01).

3.2 Betänkandets disposition

Utredningens uppdrag enligt direktiven är att lämna förslag på en ny arbetslöshetsförsäkring. I direktiven finns inga särskilda uppdrag om kartläggning eller andra redogörelser. Betänkandets disposition avspeglar detta. Bakgrundsdelen, inklusive övergripande reformbehov och redogörelse för nya förutsättningar tar relativt litet utrymme i betänkandet. Betänkandet i övrigt är modellerat efter de beståndsdelar som ett regelverk om arbetslöshetsförsäkring vanligen innehåller. Författningstexten och författningsförslagen tar stort utrymme i anspråk.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

I det här kapitlet beskrivs arbetslöshetsförsäkringens framväxt, samhällsfunktion och nuvarande utformning. Kapitlet syftar till att ge läsaren en historisk, organisatorisk och rättslig överblick över arbetslöshetsförsäkringen. I kapitlet finns också en redogörelse för nationalekonomisk forskning på området och tankarna bakom de mer centrala inslagen i den svenska arbetslöshetsförsäkringens konstruktion.

4.2 Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige då och nu

De första arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen har successivt vuxit fram sedan slutet av 1800-talet. Historien har stor betydelse för arbetslöshetsförsäkringens nuvarande utformning.

Ersättning vid arbetslöshet var länge en fråga för fattigvården. I slutet av 1800-talet påbörjades en förändring av denna ordning när fackligt organiserade arbetslöshetskassor började tillhandahålla understöd vid arbetslöshet. Rent praktiskt innebar det att arbetare inom samma yrkesgrupp valde att stödja kollegor som blev arbetslösa, i utbyte mot ett löfte att själva få hjälp i samma situation.

Det första fackförbundet som startade en arbetslöshetskassa (1893) var Svenska typografförbundet. Vid denna tid ansåg flera fackförbund att stöd till arbetslösa medlemmar inte var värt den ekonomiska risken. Ett exempel på detta var de organiserade byggnadsarbetarna som bedömde att den utbredd förekommande säsongarbetslösheten inom branschen skulle omöjliggöra varje försök att starta

en arbetslöshetskassa. I flera andra fackförbund debatterades frågan häftigt under många år.¹

Den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen i Sverige infördes först 1935, trots förekomsten av flera statliga utredningar² och riksdagsmotioner under 1900-talets första decennier. Det är, ur ett europeiskt perspektiv, sent. När 1926 års arbetslöshetsakkunniga skulle lämna sitt betänkande så kunde de bara från Europa hämta inspiration från ett femtontal länder som redan infört en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring.³

Först med att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring var England (1911), medan Belgien redan år 1900 kunde uppvisa en kommunalt finansierad, men genom arbetslöshetskassor fackligt organiserad, arbetslöshetsförsäkring. Det var den belgiska organisationsmodellen av arbetslöshetsförsäkringen, kallad Gent-modellen, som infördes i Sverige. Vid det laget hade flera andra länder både hunnit införa och överge modellen, bl.a. eftersom den förutsatte en stark fackföreningsrörelse vilket i vissa fall varken upplevdes som önskvärt eller möjligt.⁴ Det gick inledningsvis trögt att bilda arbetslöshetskassor enligt den nya ordningen. Ännu ett år efter införandet 1935 fanns det bara 6 arbetslöshetskassor i Sverige, men under åren 1941–1945 bildades 19 nya arbetslöshetskassor.⁵

Arbetsförmedlingens framväxt

Arbetsförmedlingen har historiskt sett utgjort en naturlig utgångspunkt för arbetslöshetsförsäkringen. Ett allmänt krav i dagens arbetslöshetsförsäkring är, liksom i tidigare lagar och förordningar, att den sökande ska vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Däremot hanterades Arbetsförmedlingens nuvarande grundläggande uppdrag – att matcha arbetssökande med arbetstill-

¹ Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935–1980, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Erici. B., Roth, N.

² Socialförsäkringskommitténs betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor, SOU 1922:59 och 1926 arbetslöshetsakkunniga betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten, SOU 1928:9. Socialförsäkringskommitténs betänkande var nummer 3 i ordningen, del 1 och 2 omfattade sjukförsäkringen respektive olycksfallsförsäkringen.

³ SOU 1928:9.

⁴ SOU 2015:21.

⁵ Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935–1980, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Erici. B., Roth, N.

fällen – liksom eventuellt stöd i händelse av arbetslöshet, ursprungligen av skråväsendet. Under 1900-talets första år tog städerna successivt över denna uppgift. Därefter förmådde städerna statsmakten att inrätta en ordning och ett stöd för arbetsförmedling, men ordningen byggde på frivillighet. En nationell struktur och samordning saknades ännu i början av förra seklet.⁶

En lagskyddad arbetsförmedling identifierades så småningom som en lämplig utgångspunkt för en nationell arbetslöshetsförsäkring. Socialförsäkringskommitténs utredning från 1922 hette följaktligen *Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor*.⁷ En statlig arbetsförmedling inrättades först 1940 i form av en s.k. Arbetsmarknadskommission. Arbetsmarknadskommissionen fick utöver att förmedla arbeten dessutom i uppgift att handlägga arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsförmedlingarna blev därmed statliga och länsarbetsnämnder inrättades.⁸

Fler grupper har inkluderats över tid

Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige har successivt omfattat en allt större andel av arbetskraften. Innan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen infördes omfattade försäkringen enbart de branscher och yrkesområden för vilka det fanns arbetslöshetskassor. Det ställde dåligt organiserade eller yrkesgrupper som helt saknade organisationer som företrädde dem utanför arbetslöshetsförsäkringen. När arbetslöshetsförsäkringen blev statsunderstödd ökade antalet personer som omfattades av den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen, men initialt ingick varken tjänstemän eller företagare. Med tiden har arbetslöshetsförsäkringen kommit att omfatta alla som förvärvsarbetar eller har förvärvsarbetat i Sverige. Arbetslöshetskassorna var ursprungligen tvungna att särskilt skriva in i sina stadgar om arbetslöshetskassan ville försäkra företagare eller inte. Nu försäkras arbetslöshetskassorna alla som arbetar inom kassans verksamhetsområde. Det har också blivit enklare att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Kravet på hur mycket den sökande ska arbeta för att kunna bli medlem har mildrats betydligt.

⁶ SOU 1922:59.

⁷ Ibid.

⁸ Uppgiften hämtad från Arbetsförmedlingens hemsida.

En sammanhållen försäkring?

Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige har alltid byggt på yrkes- och branschanknutna arbetslöshetskassor. Den som inte hade ett försäkringsbart yrke saknade ursprungligen helt möjlighet till försäkringsskydd. Glappet mellan försäkrade och oförsäkrade täcktes av andra ordningar vid sidan om arbetslöshetsförsäkringen, exempelvis genom kommunalt kontantunderstöd eller statligt omställningsbidrag.

Att ett kontant arbetsmarknadsstöd, förkortad KAS, infördes 1974⁹ var en avgörande förändring jämfört med tidigare. KAS skulle betalas ut till arbetslösa som tidigare hade haft ett arbete, men som inte var försäkrade hos en arbetslöshetskassa eller inte uppfyllde villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. KAS administrerades och utbetalades av de dåvarande länsarbetsnämnderna. Genom KAS blev arbetslöshetsförsäkringen mer inkluderande eftersom fler arbetslösa omfattades. Samtidigt innebar införandet av KAS att ersättningen vid arbetslöshet sönderföll i två olika delar avseende villkor och administration.

Arbetslöshetsförsäkringen återgick till att bli mer sammanhållen då denna uppdelning förändrades 1998¹⁰ i samband med att KAS avskaffades och den s.k. grundförsäkringen skapades. Då bildades också den kompletterande arbetslöshetskassan Alfa, förkortad Alfa-kassan. Alfa-kassan fick i uppdrag dels att administrera grundförsäkringen, dels att försäkra alla som ville ansluta sig till kassan, oavsett yrke eller bransch. Den sedan tidigare existerande arbetslöshetsförsäkringen, som även i fortsättningen administrerades av och förutsatte medlemskap i en arbetslöshetskassa, benämndes inkomstbortfallsförsäkring. Införandet av en grundförsäkring och bildandet av Alfa-kassan förändrade inte arbetslöshetsförsäkringens tudelning, men innebär att arbetslöshetsförsäkringen sedan 1998 endast administreras av arbetslöshetskassor.

Det kan ifrågasättas hur sammanhållen dagens arbetslöshetsförsäkring egentligen är. I den utredning¹¹ som den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen bygger på, indikeras det att inkomstbortfallsförsäkringen ska ses som en påbyggnad på grundförsäkringen, medan

⁹ Se lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

¹⁰ Se lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

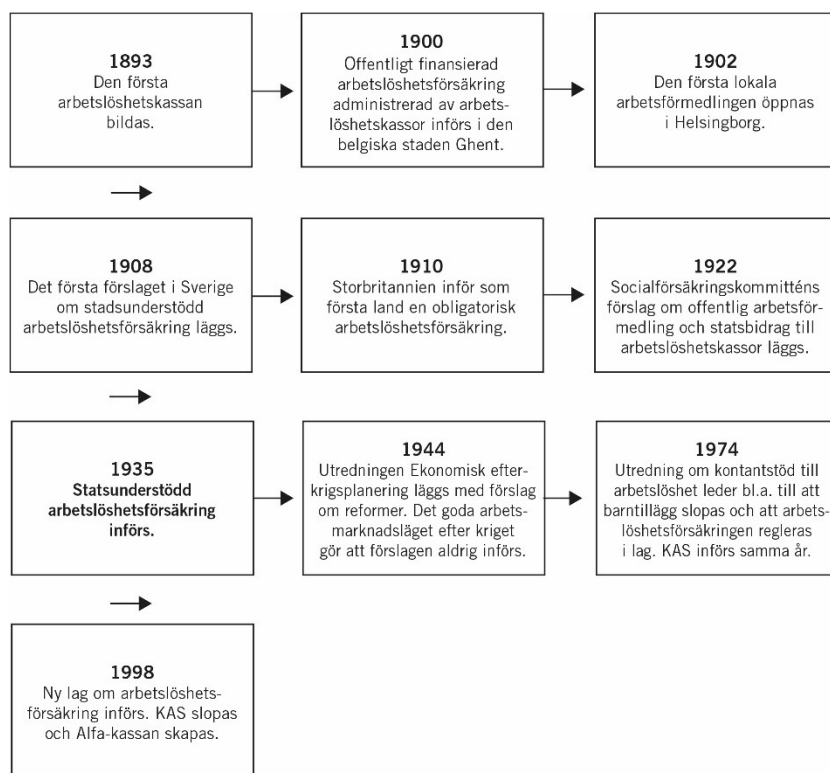
¹¹ SOU 1996:150.

sådana formuleringar inte framgår av propositionen¹² till den nya lag som infördes.

Från stadgar till förordning och lag

När den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen drevs igenom 1935 reglerades försäkringen i förordning. Det var en förändring jämfört med tidigare då väsentliga delar, t.ex. vilken ersättning som skulle utbetalas, reglerats i arbetslöshetskassornas stadgar. Sedan 1974 har arbetslöshetsförsäkringen i stället i stor utsträckning varit reglerad i lag.¹³

Figur 4.1 Viktiga årtal inom arbetslöshetsförsäkringen



¹² Prop. 1996/97:107.

¹³ Lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

4.3 Arbetslöshetsförsäkringens regelverk i korthet

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de grundläggande delarna av regelverket för arbetslöshetsförsäkring (se även avsnitt 4.6 för en närmare beskrivning av de ekonomiska incitament och andra beteendekorrigerande inslag som finns inbyggda i dagens arbetslöshetsförsäkring). I betänkandets förslagsdel finns mer detaljerade redogörelser för gällande rätt på området.

Lagen om arbetslöshetsförsäkringen

De regler som gäller för rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF. Bestämmelser finns också i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo. I redogörelsen inkluderas inte de tillfälliga regler som gäller under 2020. Se avsnitt 1.2 för mer information.

En grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring

Dagens arbetslöshetsförsäkring är tudelad. Den består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring (4 § ALF). Denna uppdelning grundas på om den sökandehar valt att, i händelse av en inkomstförlust som orsakas av arbetslöshet, försäkra sig hos en arbetslöshetskassa eller inte. För att få rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den sökande uppfyller ett antal villkor. En samling allmänna villkor och ett krav på minsta arbetad tid, det s.k. arbetsvillkoret, är gemensamt för alla som ansöker om arbetslöshetsersättning. Det är bara ersättningsnivåerna som skiljer sig åt beroende på om den sökande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte.

Grundförsäkringen omfattar personer som inte är försäkrade via en arbetslöshetskassa eller som inte har hunnit vara medlemmar under så lång tid som krävs för att uppfylla villkoren för inkomstrelaterad ersättning.

Inkomstbortfallsförsäkringen kräver, utöver att den sökande uppfyller de allmänna villkoren och arbetsvillkoret, medlemskap under viss tid i en arbetslöshetskassa. För att vara berättigad till medlemskap i en arbetslöshetskassa måste den sökande arbeta eller ha arbetat inom det verksamhetsområde som kassan verkar inom.

Som ett alternativ till medlemskap i någon av de ordinarie arbetslöshetskassorna är det möjligt att i stället vara ansluten till Alfa-kassan (se ovan), vilket ger samma rättigheter som för den som tillhör någon av de andra arbetslöshetskassorna.

Allmänna villkor och krav på arbetad tid

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs för det första att den sökande uppfyller de allmänna villkoren. Det innebär bl.a. att den sökande ska vara anmäld som arbetsökande på arbetsförmedlingen och stå till arbetsmarknadens förfogande (9 § ALF). För det andra ska den sökande ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Det innebär att den sökande under de tolv månader som föregått arbetslösheten (ramtid), ska ha arbetat minst 80 timmar per månad i sex månader alternativt ha arbetat sammanlagt 480 timmar under sex sammanhängande månader där arbetet inte har understigit 50 timmar någon månad (12 § ALF).

Ersättningens storlek och längd

Både för grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen betalas arbetslöshetsersättning ut i 300 dagar (ersättningsperiod). Den som har förbrukat sina dagar och vid ersättningsperiodens slut har barn under 18 år får ytterligare 150 ersättningsdagar och därmed en sammanlagd ersättningsperiod under längst 450 dagar (22 § ALF).

Den som inte har varit medlem i en arbetslöshetskassa eller varit ansluten till Alfa-kassan och endast uppfyller de allmänna villkoren och arbetsvillkoret får dagpenning enligt grundförsäkringen. Dagpenningen räknas ut med utgångspunkt från ett fastställt grundbelopp och den genomsnittliga arbetstid (normalarbetstid) som den sökande har haft under ramtiden. Den som har arbetat heltid under hela ramtiden får hela grundbeloppet, som för närvarande uppgår till 365 kronor, medan den som arbetat mindre får en motsvarande andel av detta belopp (3 § ALFFo).

Den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader och som dessutom uppfyller arbetsvillkoret inom medlems-tiden, har uppfyllt ett medlemsvillkor. Då beräknas ersättningen enligt den förmånligare inkomstbortfallsförsäkringen. Dagpenningen enligt

inkomstbortfallsförsäkringen fastställs utifrån den sökandes genomsnittliga inkomst under ramtiden (dagsförtjänsten). Dagpenningen är en viss procentsats (80 procent under de första 200 dagarna, därefter 70 procent under resterande 100 dagar) av den fastställda dagsförtjänsten (26 § ALF). Det finns ett tak för hur mycket som kan betalas ut. Under de första 100 dagarna får dagpenningen inte överstiga 910 kronor, därefter är taket 760 kronor (4 § ALFFo).

Ansökan och utbetalning

Ansökan om arbetslöshetsersättning sker i flera steg. Den första åtgärden som normalt vidtas är att den arbetssökande registrerar sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Det är en förutsättning för att beviljas arbetslöshetsersättning att den arbetssökande är anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen meddelar den sökandes arbetslöshetskassa att den sökande är anmäld som arbetssökande.

Den arbetssökande ska lämna en ansökan om arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassan (47 § ALF). Den arbetssökande samlar in de handlingar som behövs för prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. För den som endast har varit förvärvsarbetande krävs en tidrapport, anmälan om arbetslöshet samt arbetsgivarintyg från den sökandes arbetsgivare. Det är den sökande som ansvarar för att handlingarna kommer in till arbetslöshetskassan. Tidrapporten och anmälan om arbetslöshet fylls i av den sökande själv. Arbetsgivarintyg fylls i av arbetsgivaren, men det är den arbetssökande själv som måste begära intyget och se till att det når arbetslöshetskassan. De flesta handlingar skickas in elektroniskt via arbetslöshetskassans Mina sidor och den s.k. arbetsgivarportalen. En förutsättning för att ersättningen ska kunna betalas ut är att den ersättningsberättigade fortlöpande skickar in särskilda ansökningsblanketter (dvs. tidrapporterna), till arbetslöshetskassan. Det kan ske skriftligen eller elektroniskt. För att kunna fortsätta att betala ut ersättning måste arbetslöshetskassan ha information om den sökandes situation under en given kalendervecka. Av tidrapporten ska därför framgå dag för dag om den sökande t.ex. varit arbetslös, arbetat eller varit sjuk.

Lagen om arbetslöshetskassor

Arbetslöshetskassorna är föreningar som omfattar ett visst verksamhetsområde och vars verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, och genom sina föreningsstadgar. Ett verksamhetsområde kan omfatta en viss yrkeskategori, bransch eller vissa närbesläktade sådana. En förening kan endast registreras som en arbetslöshetskassa under vissa förutsättningar. Föreningen ska ha minst 10 000 medlemmar och ha till ändamål att ge sina medlemmar ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Den ska också ha antagit stadgar samt utsett styrelse och revisorer. En arbetslöshetskassa ska registreras hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, och får endast bedriva sådan verksamhet som anges i 1 § LAK, dvs. handha arbetslöshetsförsäkringen. En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Medlemskap

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har den som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om villkoren var uppfyllda när han eller hon senast arbetade.

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som tillsammans med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det (41 § LAK). Åren omkring 2006–2010 då finansieringsavgiften var särskilt hög hade många arbetslöshetskassor t.ex. olika avgifter för yrkesarbetande och arbetslösa.

En medlem i en arbetslöshetskassa kan under vissa förutsättningar uteslutas. Det gäller exempelvis den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan

om förhållanden av betydelse för rätten till ersättning (37 § LAK). Medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år.

Den kompletterande Arbetslöshetskassan Alfa

I 85–87 b §§ LAK finns särskilda bestämmelser för Alfa-kassan. Alfa-kassan hanterar de ärenden som är kopplade till personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa och handhar arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till en viss yrkeskategori eller bransch som oftast gäller för de övriga arbetslöshetskassorna. Enskilda kan inte bli medlemmar i Alfa-kassan, men har möjlighet att ansluta sig till Alfa-kassan (se avsnitt 4.4.1).

4.4 Arbetslöshetsförsäkringens administration och finansiering

I det följande beskrivs arbetslöshetsförsäkringens administration och finansiering. Arbetslöshetskassorna handhar försäkringen. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, är tillsynsmyndighet på området. Arbetsförmedlingen har flera uppgifter, men här beskrivs främst myndighetens uppgifter utifrån verksamhetens direkta eller indirekta betydelse för arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna handhar arbetslöshetsförsäkringen. De ska pröva rätten till och betala ut arbetslöshetsersättning. Sättet att administrera arbetslöshetsförsäkringen genom arbetslöshetskassor enligt den s.k. Gent-modellen har gällt i Sverige sedan införandet 1935 (se avsnitt 4.2.1). Inom EU är modellen numera ovanlig, men Danmark och i ännu högre grad Finland har en arbetslöshetsförsäkring som liknar den svenska. Antalet kassor har varierat över tid och för närvarande finns det 25 arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetskassorna är fackligt obundna i den meningen att det är möjligt för en person som uppfyller villkoren i stadgarna att vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att vara medlem i facket. Där-

emot är arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, dvs. den yrkeskategori eller bransch som kassans verksamhet ska omfatta, ofta nära knutna till fackförbundens. Det finns cirka 3,6 miljoner personer i Sverige som är medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Den kompletterande arbetslöshetskassan Alfa-kassan

Alfa-kassan hanterar de ärenden som är kopplade till personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa och handhar arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till en viss yrkeskategori eller bransch som gäller för de övriga arbetslöshetskassorna. Enskilda har möjlighet att ansluta sig till Alfa-kassan och därigenom skaffa sig samma rättigheter som den som är medlem i en vanlig arbetslöshetskassa.

Sveriges a-kassor

Arbetslöshetskassorna ska enligt lag samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Samverkan sker främst genom organisationen, *Sveriges a-kassor*.

Arbetsförmedlingen

Det är ett grundläggande krav att den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning ska vara anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Anmälan vid Arbetsförmedlingen innebär att den sökandes arbetslöshetskassa får reda på att den sökande är arbetslös och då kan informera om vad som behövs för att ansöka om arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen förklarar vad som förväntas av den sökande under tiden som anspråk görs på ersättning och påbörjar ett förmedlingsärende. Anmälan har även den funktionen att den sökande formellt förklarar sig som arbetssökande och därmed också underkastar sig viss kontroll. I förhållande till arbetslöshetsförsäkringen ska Arbetsförmedlingen säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Matchning mellan arbetssökande och arbetstillfällen

Arbetsförmedlingen ska förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Det framgår av 4 § förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen. Matchning sker genom bl.a. platsförmedling, dvs. genom att den sökande anvisas arbete, och vägledning där den sökande får stöd och information för att kunna göra ett välinformerat val av arbete och utbildning, vilket framgår av 7–7 a §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad verksamhetsförordningen. Om matchningen mellan arbetslösa ersättningstagare och arbetstillfällen förbättras leder det, allt annat lika, till sjunkande arbetslöshet och lägre kostnader för arbetslöshetsförsäkringen.

Kontrollfunktion

En förutsättning för att kontroll ska fungera är att den sökande är registrerad hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande och är tillgänglig för kontroll av sitt arbetssökande. En arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning ska vara nåbar för myndigheten under hela den tid som han eller hon kvarstår som anmäld hos Arbetsförmedlingen. Den sökande ska dessutom efter kallelse med kort varsel kunna inställa sig hos Arbetsförmedlingen.

Handlingsplan och aktivitetsrapporter

Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan där den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och inriktning för arbetssökandet ska anges. Handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar efter det att den sökande anmält sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. För den som inte har fyllt 25 år bör handlingsplanen upprättas tidigare (6 § verksamhetsförordningen).

Den arbetssökande ska varje månad sända in aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen. Aktivitetsrapporterna ska redovisas med utgångspunkt från handlingsplanen (6 a § verksamhetsförordningen). Aktivitetsrapporterna kan användas för att hjälpa den sökande att

förbättra och effektivisera sitt arbetssökande. Rapporterna kan också användas i kontrollsyfte för att bedöma om den sökande uppfyller arbetslöshetsförsäkringens krav på tillräcklig sökaktivitet efter lämpliga arbeten.

Om det finns skäl för Arbetsförmedlingen att anta att den sökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten i enlighet med 43–43 b §§ ALF, eller om den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren i 9 eller 11 §§ samma lag, ska förmedlingen meddela arbetslöshetskassan om det (16 § verksamhetsförordningen). Arbetslöshetskassan ska sedan pröva om det finns grund för sanktion eller avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning.

Om Arbetsförmedlingen har underrättat en arbetslöshetskassa om att en sökande inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en fristående aktör vid överenskommen tidpunkt, ska Arbetsförmedlingen skyndsamt kalla den sökande till ett nytt besök eller en ny kontakt. Arbetsförmedlingen ska också så snart som möjligt informera arbetslöshetskassan när en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning (16 a § verksamhetsförordningen).

Övriga uppgifter i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen

De uppgifter som ska lämnas mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan anges i ALFFo. För Arbetsförmedlingens del avser det främst uppgifter om den sökande är anmäld som arbetssökande eller inte och uppgifter om anvisningar eller avbrutna arbetsmarknadspolitiska program (20 § ALFFo). Utöver det har Arbetsförmedlingen en skyldighet att skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan om den sökande inte sköter sitt arbetssökande.

Arbetsförmedlingen administrerar arbetslöshetskassornas ansökan om statsbidrag inför utbetalning av arbetslöshetsersättning. Det sker veckovis inför utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen bedömer behovet och fattar beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetssökande. Anvisningar till sådana insatser ska ske om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat (9 § verksamhetsförordningen). Det rör sig bl.a. om anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. De arbetsmarknads-

politiska programmen som ger den sökande rätt till aktivitetsstöd har en nära koppling till arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas administration. Det är Försäkringskassan som betalar ut aktivitetsstödet.

Arbetsförmedlingen lämnar information till behöriga institutioner i andra medlemsländer om den sökande är aktivt arbetssökande eller inte inför en ansökan om export av arbetslöshetsersättning till annat EU-/EES-land eller Schweiz i enlighet med artikel 64, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Likaså registrerar Arbetsförmedlingen de sökande som är arbetssökande i Sverige, men som får arbetslöshetsersättning från andra medlemsstater i enlighet med samma förordning. Arbetsförmedlingen har också en service- och kontrollfunktion för denna grupp.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynen regleras i LAK och preciseras i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. IAF utövar även tillsyn över Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden i samband med arbetslöshetsförsäkringen och över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. I sin tillsyn kan IAF påtala brister i en arbetslöshetskassas verksamhet eller förelägga kassan att rätta ett beslut inom en angiven tid. Det kan t.ex. ske om arbetslöshetskassan handlagt ett ärende på ett sätt som inte överensstämmer med lagen, om arbetslöshetskassans stadgar inte uppfyller kraven enligt LAK eller om kassans tillgångar inte är tillräckliga. IAF kan också besluta om att dra in eller återkräva statsbidrag. Om IAF finner brister hos Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan ska IAF påtala det till respektive myndighet. IAF utreder även skadeståndsanspråk från enskilda.

IAF utfärdar föreskrifter för hur lagen om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor ska tolkas. IAF kan utfärda föreskrifter genom bemyndiganden, dvs. det framgår av förordning att IAF får utfärda föreskrifter eller för att bestämmelserna i lag eller förordning ska kunna tillämpas i praktiken. Sådana verkställighetsföreskrifter

får inte tillföra något nytt i sak till bestämmelsen. IAF för också statens talan i domstol i syfte att få fram vägledande avgöranden. IAF följer dessutom utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område, tar initiativ till åtgärder efter uppföljning, gör kartläggningar, sammanställer och analyserar statistik inom IAF:s område och utreder frågor inom tillsynsområdena på regeringens uppdrag.

IAF har även vissa förvaltningsuppgifter. IAF är bl.a. förbindelseorgan för arbetslöshetsförsäkring inom EU, förvaltare av databaser inom arbetslöshetsförsäkring och den instans som godkänner arbetslöshetskassornas medlemsavgifter. IAF ansvarar också för registerföring över arbetslöshetskassorna samt fastställer hur arbetsgivarintyg och tidrapporter ska vara utformade.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Arbetslöshetsförsäkring finansieras på flera olika sätt. Finansieringen sker dels via de medlemsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten och via den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften.

Den försäkrades medlemsavgift till sin arbetslöshetskassa

Arbetslöshetskassorna tar ut medlemsavgifter för att täcka sina förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift (se nedan) och övriga utgifter. En arbetslöshetskassa kan besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier om det finns skäl för det. En kassa kan även ta ut en extra avgift, s.k. särskild uttaxering, om det behövs för att kunna bedriva verksamheten. Det är IAF som godkänner arbetslöshetskassornas medlemsavgifter liksom särskild uttaxering. De medlemsavgifter som arbetslöshetskassornas medlemmar betalar till kassorna finansierar dock endast en mindre del av arbetslöshetsersättningen.

Alfa-kassan hanterar grundförsäkring för den som inte är med i någon annan arbetslöshetskassa. Alfa-kassan tar ut en särskild administrationsavgift när ersättningen betalas ut. Avgiften är tänkt att bidra till att täcka Alfa-kassans förvaltningskostnader för de ersättnings-

berättigade. Det är IAF som efter förslag från Alfa-kassan meddelar föreskrifter om vilken avgift som ska tas ut.

Arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten

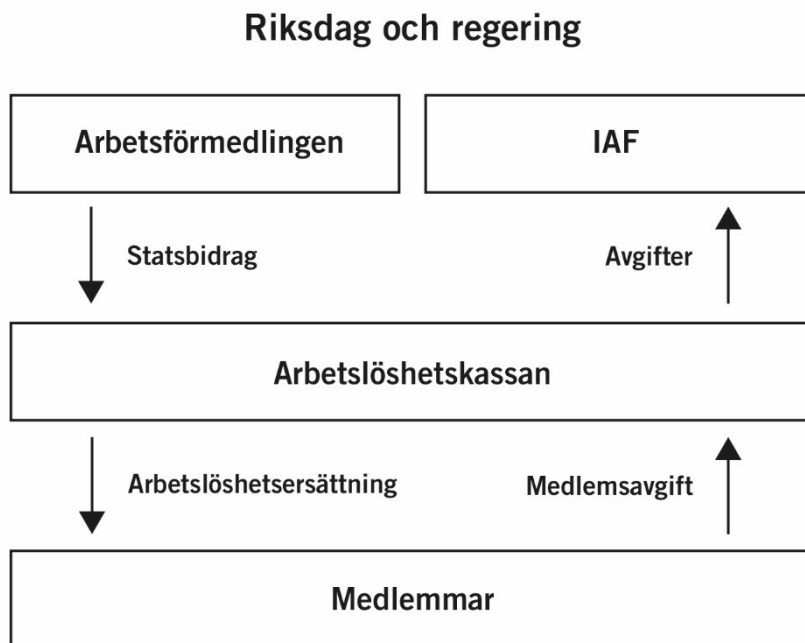
En arbetslöshetskassa ska betala in en finansieringsavgift till staten. Finansieringsavgiften är tänkt att delfinansiera statens kostnader för arbetslöshetsersättning och avgiftens storlek regleras i LAK. Finansieringsavgiften faktureras månatligen av IAF som ser till att staten får in avgifterna från arbetslöshetskassorna.

Arbetsgivares arbetsmarknadsavgift till staten

Arbetsmarknadsavgiften är en del av arbetsgivaravgiften respektive egenavgiften, och regleras i socialavgiftslagen (2000:980). Arbetsgivare betalar arbetsgivaravgifter för sina anställda, medan egenavgifterna erläggs av enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag.

Det framgår av lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter att arbetsmarknadsavgiften ska användas för att finansiera arbetslöshetsförsäkringen.

Figur 4.2 Flödesschema administration av statsbidrag och ersättning



Källa: www.iaf.se.

4.5 Arbetslöshetsförsäkringen ur ett forskningsperspektiv

Även om det finns en bred politisk enighet om arbetslöshetsförsäkringens betydelse finns det olika uppfattningar om hur försäkringen ska utformas. Ska den, till exempel, i första hand utformas för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt eller för att ge ekonomisk trygghet under omställningen mellan två arbeten? Beroende av vad man vill uppnå kan regelverket konstrueras på olika sätt, vilket kommer att förstärka eller försvaga olika effekter.

Arbetslöshetsförsäkringens potentiella effekter har analyserats teoretiskt och utvärderats empiriskt inom nationalekonomisk forskning, och litteraturen om hur en optimal arbetslöshetsförsäkring bör utformas är omfattande. Trots att vissa teoretiska utgångspunkter har kritiserats för att i alltför hög utsträckning fokusera på individens beteende i stället för samhällsstrukturers betydelse för arbetslöshet, finns det ett tydligt samband mellan den nationalekonomiska

forskningens slutsatser och den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens utformning. I detta avsnitt presenteras därför de övergripande slutsatserna från denna forskning.

En optimalt utformad arbetslöshetsförsäkring enligt nationalekonomisk forskning

Det finns en omfattande nationalekonomisk litteratur om arbetslöshetsförsäkringens effekter. Sammantaget visar den empiriska forskningen inom detta område att arbetslöshetsförsäkring har en viktig roll att fylla vid ekonomiska störningar genom att den jämnar ut konsumtion över konjunkturcykeln och bidrar till att förhindra att en lågkonjunktur blir självgenererande. Men studierna visar också att ersättningen kan förlänga tiden i arbetslöshet och bidra till en högre jämviktsarbetslöshet.

Mycket av forskningen har fokuserat på hur en optimal försäkring borde vara utformad för att eventuella negativa arbetsmarknads-effekter ska bli så små som möjligt.

Arbetslösa vet mer om sina möjligheter och sitt agerande än vad Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna gör

Den svenska arbetslöshetsförsäkring är en omställningsförsäkring som ersätter inkomstbortfall under en begränsad period mellan arbeten. Arbetslösa förväntas söka arbete aktivt och acceptera jobb-erbjudanden. Det finns flera inbyggda mekanismer för att kontrollera att så är fallet, men i verkligheten är det inte alltid helt enkelt att kontrollera detta. Orsaken är att Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna bara har begränsad information om vilka möjligheter en arbetssökande har eller hur han eller hon agerar. Om den arbetssökande anpassar sitt agerande efter villkoren i försäkring, utan att försäkringsgivaren får kunskap om detta, kan arbetslöshetsförsäkringens utformning påverka arbetslöshetens längd och jämviktsarbetslöshetens storlek. Att arbetslösa har ett informationsövertag i relation till försäkringsgivaren är en central utgångspunkt för den nationalekonomiska forskningen om arbetslöshetsförsäkringens effekter.

Tiden i arbetslöshet kan påverkas av den arbetslöses eget beteende

Under förutsättning att det finns vakanser som motsvarar de arbetslösas kvalifikationer kan de arbetslösa påverka sannolikheten att få ett arbete genom hur mycket och på vilket sätt de söker arbete. Möjligheten att få ett arbete påverkas även av den arbetslöses krav – i termer av exempelvis lön, arbetsuppgifter eller pendlingsavstånd – på ett nytt arbete. Om arbetslöshetsersättningen är generös och ersättningsperioden lång ökar sannolikheten att arbetslösas sökaktivitet minskar, att deras lönekrav ökar och att kraven i övrigt ökar avseende vilka jobberbjudanden de är beredda att acceptera. Detta kan leda till längre arbetslöshetstider och högre jämviktsarbetslöshet. Teorin framhåller även att en mer generös ersättning ökar värdet av att ta ett jobb eftersom det vid en eventuell framtida arbetslöshetsperiod kan växlas in i en förmånligare arbetslöshetsersättning. För sökande utan arbetslöshetsersättning kan en mer generös ersättning på motsvarande sätt leda till minskad arbetslöshet genom att värdet av framtida ersättning ökar, vilket skapar incitament att snabbt hitta ett arbete. En generös arbetslöshetsersättning kan också bidra till en minskad arbetslöshet på längre sikt, om det faktum att arbetslösa har råd att vara mer selektiva i valet av nytt arbete leder till att matchningskvaliteten förbättras och detta bidrar till att minska risken för återkommande arbetslöshet.

En utmaning är därför, enligt detta synsätt, att utforma arbetslöshetsförsäkringen på ett sätt som minimerar det som i nationalekonomisk teori kallas för ”moral hazard”. Moral hazard innebär att arbetslösa anpassar sitt beteende efter reglernas utformning på ett sådant sätt att tiden i arbetslöshet förlängs. Problemet kan uppstå till följd av att individen har ett informationsövertag och vet mer om tillgängliga arbetstillfällen och sitt eget sökbeteende än vad försäkringsgivaren gör. Detta är orsaken till att det, enligt nationalekonomisk teori, måste finnas en avvägning mellan försäkringsaspekten och individens incitament att söka och ta ett arbete. Det finns två principiellt olika sätt att hantera de problem som kan uppstå till följd av moral hazard. Det ena handlar om ekonomiska incitament som gör det olönsamt att agera på ett sätt som orsakar eller förlänger tiden i arbetslöshet. Det andra handlar om kontroll av de arbetslösas agerande i kombination med ekonomiska sanktioner som reducerar

arbetslöshetsersättningen om de arbetslösa agerar på ett sätt som inte är förenligt med villkoren i försäkringen.

En optimal utformning måste ta hänsyn till människors beteenden

Om arbetslösas beteende påverkas av försäkringens utformning kan arbetslöshetens längd och jämviktsarbetslöshetens storlek reduceras om regelverket utformas med hänsyn till detta. Enligt detta synsätt bör en optimalt utformad arbetslöshetsförsäkring

- inkludera någon form av självrisk som innebär att den försäkrade själv står för en del av inkomstförlusten vid arbetslöshet. Detta kan ske genom exempelvis
 - en begränsning av ersättningsnivån så att den alltid är lägre än den tidigare inkomsten som sysselsatt eller
 - karensdagar (då det inte betalas någon ersättning alls) som infaller om arbetslösa själva orsakar sin arbetslöshet,
- trappa ned ersättningen i takt med att tiden i arbetslöshet blir längre, så att incitamenten att söka arbete aktivt och acceptera jobberbjudanden successivt ökar,
- vara tudelad, så att arbetslösa under en begränsad tid får en högre arbetslöshetsersättning, för att därefter vara hänvisade till någon form av lägre grundersättning,
- baseras på de arbetslösas sysselsättningshistorik, så att försäkringens generositet ökar med den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden, och
- inkludera kontroller av de arbetslösas agerande samt sanktioner som träder i kraft om agerandet inte motsvarar de krav som ställs.

Syftet med allt detta är att skapa tydliga incitament som ökar sannolikheten att arbetslösa agerar på ett sätt som begränsar tiden i arbetslöshet.

Karensdagar ger exempelvis upphov till en inkomstförlust som motverkar att sysselsatta själva slutar sin anställning eller på annat sätt orsakar att anställningen upphör. På motsvarande sätt kan icke önskvärda beteenden som riskerar att förlänga tiden i arbetslöshet

reduceras om ersättningsnivån dels är lägre än den inkomst den arbetslöse hade och/eller kan få som sysselsatt, dels trappas ned med tiden i arbetslöshet. Genom nedtrappningen ökar de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete successivt. Inom nationalekonomisk forskning används begreppet ”reservationslön” för att beskriva den lägsta lön som en arbetssökande är beredd att acceptera för att ta ett jobberbjudande. Ju lägre reservationslönen är desto högre är sannolikheten att hitta ett acceptabelt arbete, allt annat lika. I takt med att arbetslöshetsersättningen sjunker, desto lägre blir sannolikt reservationslönen.

Att arbetslöshetsersättningen efter en tid ersätts med någon annan, och/eller lägre ersättning skapar dessutom en s.k. annonseringseffekt som ytterligare ökar den arbetslöses incitament att söka och ta ett arbete när ersättningsperioden närmar sig sitt slut.

Genom att arbetslöshetsförsäkringen utformas med utgångspunkt från individens sysselsättningshistorik, så att längre tid i arbete ger bättre tillgång till och villkor, ökar även individens incitament att anstränga sig för att ha en förankring på arbetsmarknaden.

Kontroller av de arbetslösas sökbeteende, med åtföljande sanktioner om villkoren för rätt till ersättning inte uppfylls, är slutligen, ytterligare ett sätt att reducera problemen förknippade med moral hazard och öka sannolikheten att arbetslösa agerar på ett sätt som reducerar tiden i arbetslöshet.

Utvärderingar stöder teorin¹⁴

Det finns ett stort antal studier som, med hjälp av ekonometriska metoder som fastställer kausala orsakssamband, har analyserat effekterna av bl.a. förändringar i ersättningens storlek och profil samt ersättningsperiodens längd. Sammantaget indikerar dessa att

- lägre ersättning leder till kortare arbetslöshetstider, och att en mer generös ersättning bidrar till ett lägre utflöde från arbetslöshet till arbete,¹⁵

¹⁴ Se exempelvis Holmlund (1999), Fredriksson & Holmlund (2006) och Långtidsutredningen (2011), Bilaga 9 för en översikt av nationalekonomisk forskning om arbetslöshetsförsäkringens effekter.

¹⁵ Se Holmlund (1998), Carling m.fl. (2001), Benmarker m.fl. (2005), Fredriksson & Söderström (2008) samt Kolsrud m.fl. (2017).

- förändringar av ersättningens storlek har störst betydelse för utflödet från arbetslöshet till arbete i början av en arbetslöshetsperiod, medan förändringar av ersättningsperiodens längd har störst betydelse vid ersättningsperiodens slut,
- sannolikheten att lämna arbetslösheten ökar vid den tidpunkt då ersättningsperioden tar slut, samt att
- inte bara sanktioner utan även risken för att drabbas av en sanktion till följd av att villkoren i försäkringen inte uppfylls ökar utflödet till arbete.¹⁶

Det finns emellertid även forskningsrön som tyder på att matchningskvaliteten kan försämrans om arbetslösa tar första bästa jobb, vilket kan öka risken att den arbetslösa återfaller i arbetslöshet.

Det finns också studier som indikerar att sannolikheten att bli arbetslös ökar vid den tidpunkt då villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning och maximal ersättningstid har uppfyllts. En förklaring skulle kunna vara att arbetsgivare anpassar anställningar och villkor för att den anställde ska ha möjlighet att arbeta tillräckligt länge för att uppfylla villkoren för ersättning.

Det finns aspekter som den traditionella forskningen inte belyser

De nationalekonomiska teorierna har kritiserats för att i alltför hög utsträckning fokusera på individens beteende och incitament i stället för att studera andra faktorerens betydelse för arbetslöshetens storlek och utveckling.¹⁷ En grundläggande tanke med en fallande ersättningsnivå och en utförsäkringstidpunkt är ju – implicit – att det är möjligt att få ett jobb om den arbetslöse bara anstränger sig och accepterar jobberbjudanden. Men vad händer om en lågkonjunktur är så djup att det inte finns några vakanser? Och hur ska arbetslösa agera om de har så låga kvalifikationer och stora svårigheter att de inte får något jobb, oavsett hur mycket de söker eller vilka villkor de accepterar?

¹⁶ För svensk forskning om detta, se Van den Berg & Vikström (2009, 2014) samt Lombardi & Vikström (2019).

¹⁷ Se exempelvis "Är nationalekonomi ideologisk?", Östling, R., Ekonomisk debatt 33–2 (2005) "Values, Norms & Ideology in Mainstream Economics", Helgesson, G. (2002) och "Är ekonomi alltid ideologi?", Lindberg, E., publicerad 4 juni 2017 på www.politism.se.

Erfarenheten och forskningen visar att det är störst sannolikhet att hitta ett arbete tidigt i en arbetslöshetsperiod. Om alla som kan få ett arbete lämnar arbetslösheten kommer alla långtidsarbetslösa att vara personer som har mycket svårt eller t.o.m. omöjligt att få ett arbete givet sin kompetens och rådande lönenivåer. Mot den bakgrunden skulle man kunna argumentera för att ersättningen om något borde öka med tiden i arbetslöshet, då ekonomiska incitament har spelat ut sin roll.

Detta är slutsatsen i Kolsrud m.fl. (2017) som visar att arbetslösas konsumtion faller successivt med tiden i arbetslöshet. Behovet av inkomstkompensation är därför större för långtidsarbetslösa än för dem som varit arbetslösa en kortare tid, och författarna hävdar att det både från ett incitaments- och ett försäkringsperspektiv saknas stöd för att det är lämpligt med en nedtrappning av ersättningsnivån över tid.

Samma slutsats drar Ménard och Tanguy (2018) som analyserar den optimala tidsprofilen i arbetslöshetsersättningen i ett system med effektiva kontroller av de arbetslösas sökaktivitet, där det även finns ett väl fungerande sanktionssystem. Detta är en av få studier som studerar den kombinerade effekten av förändringar i ersättningsnivån och förekomsten av ett kontroll- och sanktionssystem. Förekomsten av effektiva kontroller och sanktioner förändrar incitamentsstrukturen för de arbetssökande. Sanktionshotet ger de arbetslösa incitament att söka arbete aktivt. Resultaten indikerar att det i en försäkring med ett väl fungerande kontroll- och sanktionssystem kan vara mer optimalt med en konstant eller en ökande arbetslöshetsersättning än med en avtrappande ersättning. Anledningen är att den som inte aktivt söker arbete i ett sådant system löper risk att bli av med en arbetslöshetsersättning som ökar över tid.

Arbetslöshetsförsäkringen är en del av arbetsmarknadspolitik

De arbetslösas egenskaper har förändrats över tid. I februari 2020 – strax före Corona-pandemin och dess ekonomiska effekter – uppgick arbetslösheten till drygt sex procent, vilket är mycket i ett historiskt perspektiv. En majoritet av alla arbetslösa var, vid den tidpunkten, antingen nyanlända, unga med ofullständig gymnasieutbildning eller äldre arbetslösa.

Den gemensamma nämnaren för många av dessa arbetslösa var att de saknar, eller upplevs sakna, den kunskap och kompetens som krävs för att få ett arbete. För dem är bristande ekonomiska incitament inte huvudförklaringen till att de inte hittar ett arbete. Det stöd och den hjälp de behöver för att få ett arbete kan återfinnas inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken i form av exempelvis en arbetsmarknadsutbildning eller subventionerad sysselsättning. Vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen utgör detta stöd den andra delen av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Det är Arbetsförmedlingens uppgift att bedöma vem som behöver vilket stöd och erbjuda det, antingen genom en anvisning till en enskild insats eller ett ramprogram som jobbgarantin för ungdomar, förkortad JOG, eller jobb- och utvecklingsgarantin, förkortad JUG. Anvisningen kan ske vid den tidpunkt då ersättningsdagarna inom arbetslöshetsförsäkringen är slut eller till vissa insatser redan tidigare under arbetslöshetsperioden.

4.6 Den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Dagens svenska arbetslöshetsförsäkring återspeglar både dess historiska bakgrund, de anpassningar som gjorts successivt under det gångna seklet och slutsatserna från den forskning som betonat betydelsen av individuella incitament.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring

Försäkringen är en omställningsförsäkring som ger ersättning under en begränsad tid mellan arbeten

En viktig utgångspunkt för att förstå arbetslöshetsförsäkringens utformning är det faktum att den inte omfattar alla som saknar inkomster eller arbete, inte ens om de söker arbete aktivt. Detta följer av att försäkringen är en omställningsförsäkring som ger ekonomiskt stöd under en begränsad arbetslöshetstid mellan arbeten. Det innebär att den som aldrig haft ett arbete, eller inte haft det i sådan omfattning att villkoren för att få arbetslöshetsersättning är uppfyllda, står utanför försäkringen.

Utöver detta måste den arbetssökande uppfylla en rad krav under tiden med ersättning för att det inte ska utgå sanktioner i form av

nedsatt eller utebliven ersättning. Kraven på att ha haft ett arbete, vara aktivt arbetssökande och acceptera jobberbjudanden går tillbaka till den tid då arbetslöshetsförsäkringen växte fram runt förra sekelskiftet. I en situation då arbetare, på frivillig basis, valde att stödja kollegor som blev arbetslösa i utbyte mot ett löfte att själv få stöd i samma situation var dessa krav grundläggande (se avsnitt 4.2.1).

Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion som omställningsförsäkring avspeglar en historiskt bärande princip i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Men principen har inte varit undantagslös. Ett avsteg var exempelvis det s.k. studerandevillkoret (1974–2007) som gav rätt till arbetslöshetsersättning efter studier.

Omställningsprincipen omfattar både matchningskvaliteten och matchningseffektiviteten

I förarbetena¹⁸ till ALF uttrycks arbetslöshetsförsäkringens syfte som att

den [försäkringen] skall göra det möjligt för den arbetslöse att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen utformades alltså inte bara för att underlätta för den sökande att hitta ett nytt arbete, utan också för att den sökande skulle ha möjlighet att finna ett arbete som motsvarade den sökandes kompetens och ha en god matchningskvalitet.

Omställningsprincipen omfattar därför både matchningskvaliteten (hur bra ett arbete motsvarar den sökandes kompetens) och matchningseffektiviteten (hur snabbt den sökande hittar ett nytt arbete).¹⁹

¹⁸ Prop. 1996/97:107.

¹⁹ Vad som betonas beror också på realpolitiska överväganden. I en publikation inom ramen för Socialförsäkringsutredningen arbete (*Vad är arbetslinjen?*) framhålls det att matchningskvaliteten tenderar att betonas under perioder med låg arbetslöshet medan skyldigheten att snabbt ta ett arbete understryks under perioder med hög arbetslöshet.

Det finns tydliga inslag av ekonomiska incitament i den svenska arbetslöshetsförsäkringen

De ekonomiska incitamenten i den svenska arbetslöshetsförsäkringen tar sig både uttryck i begränsad inkomstersättning, nedtrappning av ersättningsnivån med tiden i arbetslöshet samt karensdagar.

Ersättningen motsvarar aldrig hela den tidigare inkomsten

Den maximala arbetslöshetsersättningen som betalas ut till den som just blivit arbetslös och uppfyller samtliga villkor för att få inkomstrelaterad ersättning uppgår till 80 procent av den tidigare inkomsten, upp till ett tak som motsvarar en genomsnittlig månadsinkomst på 25 718 kronor eller en dagpenning på 910 kronor. För inkomster över denna nivå utgår ingen ersättning. Det innebär att det finns ett ekonomiskt incitament att arbeta i stället för att vara arbetslös även för den som får maximal ersättning, och incitamenten är större ju högre den tidigare inkomsten var.

Ersättningen trappas ned med tiden i arbetslöshet

Att ersättningen faller med tiden i arbetslöshet gör att de ekonomiska incitamenten att hitta och ta ett nytt arbete successivt ökar med tiden i arbetslöshet. Nedtrappningen sker i flera steg, både genom en sänkning av den högsta möjliga dagpenningen och genom en nedtrappning av ersättningsnivån.

För arbetslösa med inkomstrelaterad ersättning uppgår dagpenningen till högst 910 kronor per dag under de 100 första ersättningsdagarna. Därefter sänks den maximala dagpenningen till 760 kronor per dag (4 § ALFFo). Efter 200 ersättningsdagar trappas den procentuella ersättningsnivån ned från 80 till 70 procent av individens fastställda dagsförtjänst (26 § ALF).

För arbetslösa som saknar rätt till inkomstrelaterad ersättning och får ersättning enligt grundförsäkringen sker dock ingen nedtrappning av ersättningen.

Programanvisningar kan användas både för att ge arbetslösa stöd och för att öka incitamenten att söka och ta ett arbete

Historiskt har arbetsmarknadspolitiska insatser såsom arbetsmarknadsutbildning eller subventionerad sysselsättning använts både för att stärka arbetssökande så att sannolikheten att de får ett arbete ökar och för att kontrollera att den arbetssökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och vill och kan ta ett arbete. Ett sätt att göra det sistnämnda i frånvaro av ett jobberbjudande är att anvisa den arbetslösa till en heltidssysselsättning i form av en arbetsmarknadspolitisk insats. Detta kan, åtminstone teoretiskt, öka de arbetssökandes incitament att söka och ta ett arbete. JUG och JOG är exempel på insatser som kan användas på detta sätt, eftersom den sökande då förutsätts delta i olika aktiviteter i högre utsträckning än som öppet arbetssökande. I samband med en anvisning till en insats eller ett ramprogram som JUG och JOG förändras den arbetssökandes ersättning, men de ekonomiska effekterna varierar med deltagarens ålder och situation.

När arbetssökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får de aktivitetsstöd i stället för ersättning

En person kan när som helst anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program under tiden med arbetslöshetsersättning, antingen för att Arbetsförmedlingen bedömer att han eller hon behöver detta stöd eller för att testa arbetsviljan. På motsvarande sätt får (men behöver inte) Arbetsförmedlingen anvisa en arbetssökande till JOG eller JUG när den arbetssökandes ersättningsdagar är slut. När arbetssökande deltar i en arbetsmarknadspolitisk insats får de aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i stället för arbetslöshetsersättning.

Enligt 2 kap. 2–5 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, förkortad ersättningsförordningen, lämnas aktivitetsstöd med ett belopp som utgår från vad den sökande fick under tiden med arbetslöshetsersättning alternativt med ett fast minsta belopp. Utvecklingsersättning lämnas enligt 2 kap. 10–11 §§ ersättningsförordningen till personer som har fyllt 18 men inte 25 år med ett fast belopp. För den som antingen har gått ut gymnasiet, fyllt 20 år och deltar i en folkhögskoleutbildning i studie-

motiverande syfte eller omfattas av ett utbildningskontrakt lämnas 165 kronor per dag. Annars får den arbetslösa 57 kronor per dag.

Aktivitetsstödet storlek varierar kraftigt mellan olika grupper och är beroende av om samtliga dagar med ersättning är förbrukade eller inte

Sökande som haft inkomstrelaterad ersättning och som förbrukat samtliga ersättningsdagar samt deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid får ersättning motsvarande 65 procent av dagsförtjänsten, vilket framgår av 2 kap. 3 § ersättningsförordningen.

Sökande som haft ersättning enligt grundförsäkringen och som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid får minst 365 kronor per dag enligt 2 kap. 3–4 §§ ersättningsförordningen.

Sökande som inte haft någon form av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen får 223 kronor per dag i aktivitetsstöd enligt 2 kap. 2 § ersättningsförordning.

Inte bara ersättningens absoluta storlek utan även hur denna förhåller sig till den tidigare ersättningen varierar mellan olika grupper

För sökande som haft inkomstrelaterad ersättning och som förbrukat samtliga ersättningsdagar sänks ersättningen med fem procentenheter i förhållande till den tidigare ersättningsnivån då de anvisas till JUG. Till följd av dagpenningtakets konstruktion påverkar denna sänkning dock bara deltagare som hade en genomsnittlig månadsinkomst under 25 718 kronor som sysselsatta. Övriga berörs inte av nedtrappningen i ersättningsnivån.

För unga (under 25 år) som haft inkomstrelaterad ersättning och anvisas till JOG kommer nedtrappningen av ersättningsnivån snabbare än för dem som anvisas till JUG, genom att den inkomstrelaterade ersättningen sänks till 70 procent efter 100 och 65 procent efter 200 ersättningsdagar, vilket framgår av 2 kap. 4 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För sökande som haft ersättning enligt grundförsäkringen och då haft en ersättning under det maximala grundbeloppet får i realiteten en högre ersättning än tidigare när de anvisas till JUG. Detsamma gäller de *sökande som inte haft någon form av ersättning alls från arbets-*

löshetsförsäkringen. För dessa båda grupper ökar alltså inte de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete i samband med anvisningen till JUG, men anvisningen leder till vad som inom nationalekonomin brukar benämnas konfiskering av de arbetssökandes tid och som rent teoretiskt kan leda till ett ökat utflöde från arbetslöshet till arbete.

Sammantaget innebär detta att det finns både ekonomiska incitament i form av nedtrappning av ersättningen och annonseringseffekter (vid övergången från öppen arbetslöshet till deltagande i JOG eller JUG) för en majoritet av alla arbetssökande i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, men nedtrappningen biter inte i alla situationer. Det finns i dag t.o.m. arbetssökande som får ökad ersättning med tiden i arbetslöshet.

Det finns även andra inslag i arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att minska förekomsten av moral hazard

Det finns andra inslag än begränsning och nedtrappning av ersättningen som syftar till att minska förekomsten av moral hazard i den svenska arbetslöshetsförsäkringen.

För att ha rätt till ersättning måste den arbetslösa söka arbete aktivt och kunna redovisa sina sökaktiviteter

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste en arbetssökande – förutom att vara registrerad som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen – aktivt söka lämpliga arbeten och via månatliga aktivitetsrapporter redovisa både sina sökaktiviteter och övriga aktiviteter som vidtagits för att ta sig ur arbetslösheten. Om den sökande inte lämnar dessa rapporter eller, mot bakgrund av innehållet i lämnade rapporter, inte bedöms sköta sitt arbetssökande, ska Arbetsförmedlingen rapportera in detta till arbetslöshetskassan som ska utreda om det finns anledning att vidta åtgärder i form av sanktioner eller avstängning från rätten till ersättning. Kontrollen och sanktionerna syftar till att minska risken att arbetslösa betar sig på ett sätt som ökar tiden i arbetslöshet.

Rätten till ersättning vid deltidarbete är begränsad

Den som har ett deltidarbete under arbetslösheten kan, under vissa förutsättningar, få arbetslöshetsersättning för den tid som arbetet inte omfattar. Eftersom antalet ersättningsdagar per vecka då är begränsat skulle den totala (kalender-)tiden med arbetslöshetsersättning kunna bli betydligt längre än de 60 veckor som ersättningsperioden motsvarar för den som är helt arbetslös. Det skulle kunna leda till inläsningseffekter i deltidarbete om den deltidarbetande inrättar sin ekonomi efter att arbetslöshetsersättningen står för en del av försörjningen. I syfte att motverka det har möjligheten att få arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete begränsats till maximalt 60 kalenderveckor (7 § ALFFo).

Ett karensvillkor måste uppfyllas för rätt till en ny ersättningsperiod

Den som beviljas en ny ersättningsperiod måste uppfylla ett karensvillkor innan han eller hon kan få ut någon arbetslöshetsersättning. Det nuvarande karensvillkoret innebär att en sökande under en sammanhängande tid av 12 månader ska ha varit arbetslös utan ersättning i 6 dagar. Karensdagar räknas av för dagar som dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut (21 § ALF).

Den som inte uppfyller kraven för rätt till ersättning kan varnas eller stängas av från rätten till ersättning

Om den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller själv orsakar arbetslösheten kan han eller hon varnas eller stängas av från ersättning. Sanktionssystemet är konstruerat så att åtgärderna trappas upp i takt med antalet överträdelser. Till slut kan den arbetssökande helt förlora rätten till ersättning innan ett nytt arbetsvillkor har uppfyllts. Sanktionerna är hårdast för den sökande som själv har orsakat arbetslösheten genom att säga upp sig eller genom att agera på ett sätt som medfört avsked på grund av otillbörligt uppförande.

Det finns få matchningsförbättrande bestämmelser i dagens arbetslöshetsförsäkring

Trots att den proposition som låg till grund för ALF lyfte fram vikten av matchningskvaliteten är det få bestämmelser i dagens arbetslöshetsförsäkring som direkt syftar till att förbättra matchningskvaliteten. Ersättningsperioden på 300 ersättningsdagar ger visserligen en arbetssökande lång tid att hitta ett lämpligt arbete. Samtidigt framgår det av bestämmelserna om lämpligt arbete att i princip allt arbete på arbetsmarknaden ska anses vara lämpligt.

Att det under vissa omständigheter är tillåtet att studera kan förbättra matchningskvaliteten

Studier är generellt sett inte tillåtna under tid som den sökande uppbär arbetslöshetsersättning (10 § ALF). Genom särskilda undantag från denna bestämmelse är det under vissa omständigheter ändå möjligt att studera med bibehållen arbetslöshetsersättning (14–16 §§ ALFFo), men kopplingen mellan denna regel och diskussionen om matchningsförbättrande insatser är svag. Det sägs inte någonting i det aktuella regelverket om att studierna förväntas leda till att den sökandes kompetens ska förbättras i förhållande till lediga arbeten.

Den s.k. 100-dagarsregeln gav den sökande möjlighet att begränsa sitt sökområde

Mellan år 2001 och 2007 fanns det en regel – den s.k. 100-dagarsregeln – som innebar att en sökande under de 100 första ersättningsdagarna i en ersättningsperiod fick begränsa sitt sökområde både yrkesmässigt och geografiskt. Syftet med regeln var att undvika onödig yrkesväxling och därmed förbättra matchningskvaliteten. Genom ett tillkännagivande 2011²⁰ ålades regeringen att återkomma till riksdagen med lagförslag om att återinföra regeln, men så har inte skett.

²⁰ Bet. 2010/11:AU9, punkt 4, rskr. 2010/11:279.

Reservationslönen påverkas inte bara av ersättningens storlek

Den lön som arbetssökande kräver för att acceptera ett arbete – den s.k. reservationslönen – påverkas inte bara av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen utan även av ersättningen från kompletterande, privata försäkringar.

Ersättningen från den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen ersätter aldrig hela inkomstförlusten

Att ersättningsnivån aldrig uppgår till mer än 80 procent av den tidigare inkomsten skapar ekonomiska incitament att acceptera ett arbete med en lön som är lägre än den ursprungliga lönenivån.

För den majoritet av alla arbetssökande som före arbetslösheten hade en genomsnittlig inkomst över ersättningstaket på 25 718 kronor är incitamenten att acceptera ett arbete med lägre lön än tidigare ännu starkare, eftersom det inte betalas någon arbetslöshetsersättning på inkomster över detta belopp

Av båda dessa skäl kan reservationslönen antas vara väsentligt lägre än den lön den arbetssökande hade som sysselsatt. Om hänsyn endast tas till ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen saknas det alltså inte ekonomiska incitament att aktivt söka arbete eller att acceptera eventuella jobberbjudanden.

Privata inkomstförsäkringar har inte något lagstadgat tak

Reservationslönen påverkas emellertid även av de ersättningar som den sökande får utöver arbetslöshetsersättningen under tiden i arbetslöshet. Till dessa hör ersättning från de inkomstförsäkringar som vanligen är knutna till medlemskap i ett fackförbund.

ALF begränsar ersättningen som får lämnas av privata inkomstförsäkringar mot inkomstbortfall på grund av arbetslöshet. Reglerna innebär att den sammanlagda ersättningen från arbetslöshetskassan och den kompletterande privata ersättningen inte får överstiga den lagstadgade ersättningsnivån på 80 procent av den tidigare lönen under de första 200 dagarna som arbetslös. Men i detta fall finns alltså inget ersättningstak. Reglerna innebär därför i realiteten att den totala

ersättningen – och därmed reservationslönen – kan uppgå till 80 procent av den tidigare inkomsten, oavsett hur hög den var.

Vilka högsta lönebelopp som i praktiken kan försäkras genom privata inkomstförsäkringar beror på vilka villkor som gäller hos respektive fackförbund. Dessa varierar dessutom kraftigt, men maximala lönebelopp mellan 50 000 och 80 000 kronor är vanliga. Därutöver finns det möjlighet att teckna tilläggsförsäkringar som höjer taket ytterligare för personer med mycket höga löner. Oavsett vilket lönebelopp som täcks av den privata inkomstförsäkringen, måste de privata försäkringsgivarna dock respektera gränsen för ersättningsnivån på 80 procent av det försäkrade inkomstbortfallet.

Privata inkomstförsäkringar kan också påverka jämviktsarbetslösheten

I en rapport från Saco (2014)²¹ jämförs arbetslöshetstiderna för arbetslösa akademiker som har, respektive inte har, kollektiva inkomstförsäkringar från de fackförbund som är anslutna till Saco. Enligt undersökningen förlängde kollektiva inkomstförsäkringar och tillhörande tilläggsförsäkringar tiden i arbetslöshet med cirka 3 procent (1 vecka) för personer under och 2,2 procent för personer över 40 år. För arbetslösa som dessutom hade ersättning från en tilläggsförsäkring ökade tiden i arbetslöshet med i genomsnitt 15 procent (1 månad). Däremot indikerade resultaten att sannolikheten att påbörja en ny ersättningsperiod²² föll (med 5,5 respektive 7,5 procentenheter) för arbetssökande under 40 år som hade en kollektiv inkomstförsäkring respektive en tilläggsförsäkring. Sammantaget indikerar detta att tiden i arbetslöshet förlängs om ersättningen, tack vare en inkomst- och tilläggsförsäkring, är högre. Samtidigt tyder resultaten på att matchningskvaliteten för yngre arbetssökande kan öka på ett sätt som minskar risken för kommande arbetslöshet.

²¹ Inkomstförsäkringar och tid i arbetslöshet - Leder kollektiva inkomstförsäkringar till högre arbetslöshet bland akademiker? Rapport från Saco (2014).

²² I materialet definieras det som hur ofta en person som under analysperioden 2009 till och med sommaren 2013 har påbörjat en ny ersättningsperiod efter att under samma period ha avslutat en.

5 Reformbehov

5.1 Inledning

Dagens arbetslöshetsförsäkring står inför betydande utmaningar och bristerna finns både på strukturell nivå och i försäkringens detaljer. Detta kapitel innehåller en övergripande beskrivning av försäkringens reformbehov. Mer detaljerade redogörelser för reformbehovet inom olika delar av arbetslöshetsförsäkringen återfinns i betänkandets förslagsdel.

5.2 Arbetslöshetsförsäkringen är omodern och har låg täckningsgrad

Allmänt

Arbetslöshetsförsäkringen har successivt förändrats över tid. Syftet har varit att anpassa regelverket, både till skiftande politiska önskemål och till en förändrad arbetsmarknad. Dagens arbetsvillkor, som är centrala för rätten till arbetslöshetsersättning, medför flera problem. Utformningen av arbetsvillkoret bidrar till låg täckningsgrad, krånglig administration, bristande träffsäkerhet och låg förutsebarhet. Dessutom kritiseras försäkringen för brister när det gäller bl.a. försäkringsskydd och incitament till omställning. En av de tydligaste indikatorerna på att arbetslöshetsförsäkringen behöver anpassas till dagens förhållanden på arbetsmarknaden är den sjunkande täckningsgraden.

En omodern försäkring

Ökad rörlighet på arbetsmarknaden i kombination med nya former av förvärvsarbete, som t.ex. förekomsten av uppdragstagare och egenanställda, kräver en betydande anpassning av arbetslöshetsförsäkringen. Den måste fungera både för arbetslösa personer som kommer från reguljära anställningsförhållanden och för arbetslösa med mindre traditionella anställningsformer. Till den senare gruppen hör exempelvis arbetslösa som innan arbetslösheten har haft flera olika arbetsgivare eller uppdragsgivare. Arbetslöshetsförsäkringen har lappats och lagats för att bättre möta de behov som har uppstått, men förmår alltmer sällan att fullgöra sin funktion att vara ett relevant, ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten.

En arbetslös person får ”allt-eller-ingenet”

Dagens arbetslöshetsförsäkring är bäst anpassad för arbetslösa som har haft en stadigvarande anknytning till arbetsmarknaden och som behöver en förhållandevis lång omställningstid. För denna grupp fungerar arbetslöshetsförsäkringen i flera avseenden relativt väl. Försäkringens kvalificeringsvillkor (arbetsvillkoret och medlemsvillkoret) medför dock vissa omotiverade och stora skillnader mellan olika arbetslösa personers rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringens utformning har präglats av ett förhållningssätt till försäkringen som kan liknas vid ”allt-eller-ingenet”. Denna linje behöver mjukas upp.

Ett krav för rätt till arbetslöshetsersättning är att den sökande inom en tolv månadersperiod ska ha arbetat i minst sex månader under minst 80 timmar per månad alternativt minst 50 timmar under sex sammanhängande månader med minst 480 timmar totalt. Detta grundläggande villkor, det s.k. arbetsvillkoret, bidrar till att ge arbetslöshetsförsäkringen karaktären av ”allt-eller-ingenet”. Det betyder i praktiken att den som har arbetat knappt halvtid under ett halvår får rätt till ersättning, medan den som har arbetat heltid under fem månader står utan rätt till arbetslöshetsersättning och går miste om ekonomisk trygghet under omställningstiden.

Medlemsvillkoret innebär att den sökande, utöver att uppfylla arbetsvillkoret, ska ha varit medlem i minst tolv månader för att få rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Om arbetslösheten för en

person inträder innan tolv månader har passerat, har medlemsavgiften på kort sikt betalats i onödan. Kravet på att medlemskapet ska ha varat under en viss minsta tid innan ersättning får betalas ut kan å ena sidan försvaras med att den sökande under denna tid först bidrar till arbetslöshetsförsäkringens finansiering. Det perspektivet följer av att det rör sig om en försäkring. Å andra sidan kan den långa väntetiden för att få någon utväxling av medlemskapet innebära att vissa grupper avstår från att inkomstbortfallsförsäkra sig.

Alltför många står utanför

Drygt fyra av tio arbetslösa har rätt till arbetslöshetsersättning. Täckningsgraden för kvinnor är något lägre än för män (se kapitel 27). Med tanke på den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens funktion och legitimitet är det oroväckande, eftersom fler riskerar att stå utan inkomstbortfallsförsäkring under en lågkonjunktur. Denna utmaning har, inte minst, blivit tydlig i samband med Corona-pandemins ekonomiska effekter våren 2020. Den låga täckningsgraden betyder därför inte bara minskad ekonomisk trygghet för de personer som står utanför försäkringen, utan också att arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och funktion som en automatisk stabilisator vid lågkonjunktur kan ifrågasättas.

5.3 Administrationen är krånglig och det finns brister i kontrollen

En komplicerad administration

Administrationen vid ansökan om arbetslöshetsersättning är komplicerad. Det är ett omfattande material som ska sändas in av den sökande och hanteras av arbetslöshetskassorna. Även enkla ärenden inkluderar många moment. Administrationen är inte bara tung för den sökande och för de arbetslöshetskassor som ska hantera ansökan. Den sökandes begäran om arbetsgivarintyg från en tidigare arbetsgivare kan även innebära att arbetsgivaren får gräva djupt i arkiven. Det handlar inte bara om att arbetsgivaren behöver leta fram uppgifter om vilken ersättning som utbetalats utan också om att ta reda på vilken kalendermånad som arbetet utfördes och vilken

ersättning som utbetalats för vilken månads arbete. Den administrativa bördan kan i synnerhet vara betungande för små arbetsgivare. Administrationen i ett vanligt ärende är alltså omfattande för alla inblandade parter. Det finns dessutom särskilda situationer som t.ex. vid arbete som uppdragstagare där ytterligare (reglerade eller oreglerade) villkor ställs för att rätten till ersättning ska kunna prövas av arbetslöshetskassan.

Den omfattande administrationen leder till långa väntetider innan enskilda kan få ut sin ersättning. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, har i rapporten *Tid från arbetslöshet till utbetalning* (2016:1) konstaterat att arbetslöshetskassorna i nuläget har att arbeta med olika former av informationsgivning och nyttjande av automatiska tjänster från t.ex. Försäkringskassan för att förkorta genomströmningstiden. IAF anger dock att de ”långa (handläggning)tiderna i mångt och mycket beror på att arbetslöshetsförsäkringen har blivit mycket komplex med tiden”. IAF menar vidare att ”det är rimligt att anta att det skulle innebära kortare tider om man i framtiden bestämde ersättningen enbart utifrån inkomst och inte som i dag även utifrån arbetad tid” och att ”en ökad digitalisering kommer sannolikt att medverka till att ytterligare korta tiden mellan arbetslöshet och utbetalning av arbetslöshetsersättning.”

Kontrollen av utbetalad ersättning är bristfällig

Nuvarande system kan vid en första anblick ge sken av ordning och reda, men den omfattande administration som omgärdar dagens arbetslöshetsförsäkring vägs inte upp av motsvarande möjligheter att kontrollera att lämnade uppgifter faktiskt är korrekta. Det innebär att det finns en obalans när det gäller kraven som ställs på detaljriktigheten avseende de uppgifter som ska lämnas och på hur kontrollfunktionen fungerar i praktiken.

Regeringen har lagt stor vikt vid kontrollen av att rätt ersättning betalas ut från välfärdssystemen. Flera utredningar har de senaste åren tillsatts med denna fråga i fokus, se exempelvis slutbetänkandet¹ som lämnats av *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Fi 2016:07). Det är nödvändigt med tanke på arbetslöshetsförsäkringens syfte och konstruktion. Det informationsövertag

¹ SOU 2019:59.

som den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning har gentemot arbetslöshetskassan när det gäller vilka arbeten som finns att söka och hur aktiv den sökande behöver vara för att få ett nytt arbete, gör att kontrollen av om den sökande faktiskt söker arbete är särskilt viktig.

Det är också av stor vikt att den enskilde inte får felaktigt utbetald ersättning, exempelvis p.g.a. av att den sökande får ersättning från flera trygghetssystem samtidigt eller arbetar under tid som arbetslöshetsersättning betalas ut.

5.4 Regelverket är inkonsekvent och i vissa delar svårt att förstå

Regelverket är i vissa avseenden inkonsekvent

I dag kan regelverket upplevas som ett snårigt lappverk. Regelverket är svåröverskådligt och inkonsekvent utformat. Regler av samma slag finns på olika normgivningsnivåer, dvs. både i lag, förordning och i föreskrifter på myndighetsnivå. Vissa principer är inte kodifierade i lag och tillämpare av arbetslöshetsförsäkringen behöver ibland läsa mellan raderna för att kunna tolka regelverket. Sammantaget behöver regelverket reformeras för att bli enklare att tillämpa och förstå.

Reglernas utfall är oförutsebara för enskilda

Dagens bestämmelser för arbetsvillkoret är komplicerade. Utöver detaljerade krav på i vilken omfattning och när arbetet ska vara utfört kan ramtiden, dvs. den tid som arbetsvillkoret ska vara uppfyllt inom, förskjutas med s.k. överhoppningsbar tid. Även reglerna för den överhoppningsbara tiden är komplicerade och medför att ramtiden ofta blir upphackad. Det gör att det kan vara svårt att förutse försäkringsutfallet.

Dagsförtjänsten (den genomsnittliga lönen per dag) och den s.k. normalarbetstiden (den genomsnittligt arbetade tiden) ska beräknas utifrån ramtiden. Samma utmaningar som gäller för prövning av arbetsvillkoret finns för beräkning av dagsförtjänsten och normalarbetstiden, men användningen av schabloner i kombination med regler för avdrag vid sjukfrånvaro och tillägg för t.ex. sjuklön och

ob-ersättningar, gör beräkningen ännu mer detaljerad. Som följd är det få sökande som kan förutse vilken ersättning som faktiskt kommer att lämnas.

Reglerna är inte anpassade till nya förvaltningslagen

Dagens regler om handläggning av ärenden, omprövning och överklagande av beslut m.m. har i viss utsträckning sin förebild i den gamla förvaltningslagen (1986:223). Från och med den 1 juli 2018 gäller dock en ny förvaltningslag (2017:900). Arbetslöshetskassorna ägnar sig i stor utsträckning åt sådan handläggning av ärenden och myndighetsutövning som normalt styrs av förvaltningslagen. Stora delar av ärendehandläggningen inom arbetslöshetsförsäkringen utgör myndighetsutövning, t.ex. beslut om rätten till arbetslöshetsersättning, avstängning från rätten till sådan ersättning och återkrav av arbetslöshetsersättning. I dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen saknas det i stora delar uttryckliga regler om handläggningen av ärenden likt de som finns och som gäller för myndigheter. Dagens knapphändiga reglering avseende handläggning av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen är otillfredsställande. De behöver kompletteras med grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser för att öka rättssäkerheten och förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen av försäkringen.

5.5 Andra problem och utmaningar

Oklart vad som händer när en arbetslöshetskassa inte kan betala ut ersättning

Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lag och betalas ut av den arbetslöshetskassa som den sökande är medlem i, eller, i Alfa-kassans fall, den sökande är ansluten till. Om den sökande inte är medlem i någon arbetslöshetskassa betalar Alfa-kassan ut ersättning till den som är ersättningsberättigad. Systemet vilar därigenom delvis på föreningsmedlemskap.

Arbetslöshetskassorna får stöd genom att staten ger statsbidrag för kostnader för ersättningen. Staten kan även lämna ytterligare bidrag för andra ändamål. En arbetslöshetskassa kan trots det sakna

personella möjligheter att administrera försäkringen och/eller komma på ekonomiskt obestånd. Innan så sker, kan en eller flera arbetslöshetskassor välja att slå samman eller att en arbetslöshetskassa går upp i en annan (fusioneras). En förutsättning är att de berörda arbetslöshetskassorna frivilligt låter detta ske. Utöver frivillig fusion finns det inte reglerat under vilka förutsättningar en arbetslöshetskassas verksamhet ska upphöra.

Sammantaget innebär det ett potentiellt problem om en person som beviljats rätt till arbetslöshetsersättning enligt lag, saknar möjligheter att få ut sin ersättning på grund av att den sökandes arbetslöshetskassa inte kan fullfölja sina uppgifter.

Frånkännande

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låter bli att anmäla uppgifter av betydelse för rätten till ersättning kan uteslutas ur en arbetslöshetskassa. Om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller om särskilda skäl talar emot uteslutning ska han eller hon frånkännas rätt till ersättning. Lagstiftarens avsikt, att uteslutning ska vara en tyngre sanktion än frånkännande, uppnås emellertid inte i alla ärenden. Kravet på att den sökande ska arbeta i 80 dagar kan i praktiken innebära att eventuella återstående ersättningsdagar hinner förverkas innan detta skett och att den sökande är tvungen att uppfylla ett nytt arbetsvillkor. För den som utesluts kan ersättningen, t.ex. genom överhoppningsbar tid, återupptas efter ett år.

Det har därtill har det uppstått frågor om det bör finnas någon bortre gräns för frånkännande. En sådan saknas i den nuvarande ordningen. I teorin innebär det att en arbetslöshetskassa måste kontrollera om arbetskravet fullgjorts, även om frånkännandet ligger flera år bakåt i tiden och trots att ett nytt arbetsvillkor uppfyllts.

6 Inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer

6.1 Arbetsgivardeklarationer på individnivå

Allmänt

I december 2016 lämnade regeringen över förslaget om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58) till riksdagen, som i maj 2017 beslutade att genomföra den föreslagna reformen. Det huvudsakliga syftet med skattereformen är att bidra till att bekämpa och begränsa skattefusk och skatteundandragande. Reformen har implementerats i två steg. Arbetsgivare som har fler än 15 anställda och som måste föra personalliggare har sedan den 1 juli 2018 varit skyldiga att redovisa månadsvisa inkomstuppgifter på individnivå i sina arbetsgivardeklarationer. Sedan den 1 januari 2019 har alla arbetsgivare varit skyldiga att redovisa arbetsgivardeklarationer på individnivå på motsvarande sätt.

Arbetsgivardeklaration lämnas numera på individnivå

I arbetsgivardeklarationerna lämnas uppgifter om en viss betalningsmottagares ersättning för arbete under en redovisningsperiod. Arbetsgivare som gör redovisningar om utbetalningar på individnivå i arbetsgivardeklarationen behöver inte lämna en årlig kontrolluppgift för dessa utbetalningar, 25 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Vilka som ska lämna en arbetsgivardeklaration

I 26 kap. skatteförfarandelagen finns bestämmelser om vem som ska lämna en arbetsgivardeklaration. Den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter ska lämna en skattedeklaration (26 kap. 2 §). Sådana skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska redovisas i en arbetsgivardeklaration för redovisningsperioden. En redovisningsperiod är detsamma som en kalendermånad (26 kap. 10 §). Den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift är också skyldig att lämna en skattedeklaration och redovisa ersättningen i en arbetsgivardeklaration (26 kap. 3 §).

Ersättningar som ska redovisas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen

I 26 kap. 19 a § skatteförfarandelagen finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen. En arbetsgivardeklaration ska för varje betalningsmottagare innehålla uppgift om ersättning

- för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för
- som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för enligt 13 kap. 3 och 4 §§ skatteförfarandelagen
- skatteavdragets belopp
- som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för
- som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och
- avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980).

I huvudsak ska uppgifter redovisas i arbetsgivardeklaration bara då arbetsgivaren betalat ut ersättning som utgör inkomst av tjänst och som är underlag för skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter. Ersättning från t.ex. pensionsförsäkring ska inte redovisas i arbetsgivardeklarationen. Ålderspensionsförsäkringar ska inte heller redovisas i arbetsgivardeklarationerna.

Arbetsgivardeklarationerna kan även innehålla arbetsställenummer. Arbetsställenummer används av Statistiska centralbyrån, för-

kortad SCB, för statistik om sysselsättning. Arbetsställesnumret är kopplat till arbetsställets belägenhetsadress och används främst i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) för att kunna knyta de anställda till rätt belägenhet och bransch.¹

En mottagare som har ingått ett socialavgiftsavtal med sin arbetsgivare ska endast redovisa den ersättning för vilka arbetsgivaravgifter betalas för samt avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980) och periodens arbetsgivaravgifter.

Rättelser och beslut

Rättelser

Om en felaktig uppgift har lämnats i en arbetsgivardeklaration ska den deklarationsskyldige ändra uppgiften snarast. Samma skyldighet gäller om en uppgift skulle saknas i arbetsgivardeklarationen. Betalningsmottagaren kan ändra eller lägga till uppgifter skriftligen. Ändring eller tillägg kan inte göras efter utgången av det sjätte året efter det kalenderår som uppgiften avser.

Skatteverket får ändra en felaktig identifikationsuppgift om en betalningsmottagare om det rör sig om en uppenbar felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende. Skatteverket får i uppenbara fall komplettera deklarationen med en identifikationsuppgift som saknas.

Skatteverket kan inte stå som garant för att uppgifter som lämnas och redovisas vidare till arbetslöshetskassorna är korrekta eller meddela ändringar och tillägg per automatik. Det är upp till myndigheter och arbetslöshetskassor att bedöma tillförlitligheten i de uppgifter som lämnas via arbetsgivardeklarationerna, se vidare i *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*² för resonemang om detta.

Beslut

Om en skattedeklaration lämnas i rätt tid och på rätt sätt anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen (s.k. automatiskt beslut). Om ett automatiskt beslut har fattats och det därefter kommer in en arbetsgivardeklaration eller en

¹ Källa: www.scb.se.

² Prop. 2016/17:58, s. 91.

förenklad arbetsgivardeklaration för sent, ska beslut om skatt och avgifter anses ha fattats i enlighet med denna deklaration (s.k. automatisk ändring). Detta gäller bara om en eller flera förenklade arbetsgivardeklarationer har lämnats och omprövning inte har begärts eller beslutats (53 kap. 2 § skatteförfarandelagen).

Om en uppgift är felaktig eller saknas i skattedeklarationen kan uppgiftslämnaren begära omprövning eller överklaga beslutet. Skatteverket ska bara ompröva beslut som har någon rättslig eller faktisk verkan.³

En begäran om omprövning ska vara skriftlig och enligt huvudregeln ha kommit in till Skatteverket senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (66 kap. 6–7 § första stycket skatteförfarandelagen).

Om Skatteverket beslutar att ompröva ett beslut till nackdel för den som beslutet gäller ska det meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (två-årsfristen). Skatteverket får fatta beslut om efterbeskattning under vissa förutsättningar. Ett sådant beslut ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (66 kap. 21 och 27 §§ skatteförfarandelagen).

Skatteverkets beslut i en fråga som har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan en enskild och det allmänna får överklagas av den som beslutet gäller (67 kap. 2 § första stycket skatteförfarandelagen). Ett överklagande ska enligt huvudregeln ha kommit in till Skatteverket senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (67 kap. 12 § första stycket skatteförfarandelagen).

Om en uppgift som har lämnats i arbetsgivardeklarationen är felaktig eller saknas och uppgiften har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan den uppgiftsskyldige och det allmänna kan Skatteverkets beslut, som har fattats med ledning av bl.a. innehållet i arbetsgivardeklarationen, omprövas eller överklagas.

³ Prop. 2010/11:165 s. 1071.

Underrättelseskyldighet mellan Skatteverket och myndigheter

Skatteverket har i vissa fall en underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen gäller sådana bidrag eller ersättningar och lån som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Utlämnande av uppgifter

Skatteverket lämnar ut vissa uppgifter i beskattningsdatabasen till arbetslöshetskassorna. Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren och uppgift om redovisningsperiod ska lämnas om det har betydelse för kontroll och beräkning av ett ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

Arbetslöshetskassorna får inte ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen. I stället lämnas uppgifter ut i elektronisk form på medium för automatiserad behandling i den utsträckning som det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt ALF, vilket framgår av 8 d §, förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Däremot har både den enskilde betalningsmottagaren (om de uppgifter som gäller de själva) och den deklarationsskyldige (om de uppgifter som de har lämnat) direktåtkomst till uppgifterna hos Skatteverket.

6.2 Kontantprincipen innebär vissa utmaningar

Allmänt

Uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna om bl.a. utbetalda ersättningar redovisas, som påpekats ovan, enligt kontantprincipen. Kontantprincipen innebär att inkomsterna redovisas för den period som inkomsten eller ersättningen betalats ut, till skillnad från periodiserade uppgifter som redovisas med hänsyn till när arbetet utförts. Det innebär utmaningar för en arbetslöshetsförsäkring som grundas på dessa uppgifter. I detta avsnitt redovisas de praktiska följderna av kontantprincipen som bör beaktas vid utformningen av regelverket.

Hur kontantprincipen en utmaning

Redovisningsfrekvensen

Kontantprincipen gör att redovisningsfrekvensen (dvs. hur ofta och när intjänade inkomster utbetalas och redovisas) får stor betydelse för vilka inkomster som ska beaktas och hur de ska beaktas i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning uppstår utmaningar bl.a. gällande om det är när inkomsterna har förvärvats eller när de har redovisats som ska beaktas. Redovisningsfrekvensen har även betydelse för inkomster under pågående arbetslöshet, då den sökande kan ha sysselsättning men sakna inkomster och vice versa.

De problem som kan uppstå med anledning av hur inkomster redovisas kallas i det följande för minuslön, noll-lön och dubbel-lön. Det finns också utmaningar när det gäller hanteringen av inkomster som redovisas i form av klumpsumme-lön samt för- och efterskottslön.

”Minuslön”

”Minuslön” uppstår när ett avdrag för tidigare erhållen lön sker i efterhand. Ett exempel är när en arbetstagare har fått en månadslön, men varit sjukfrånvarande i slutet av samma månad. Arbetstagaren får då ett löneavdrag på nästkommande utbetalning. Om lönen från arbetsgivaren för denna månad är låg eller om arbetstagarens anställ-

ning har upphört, riskerar han eller hon att bli återbetalningsskyldig till arbetsgivaren för den lön som utbetalats.

Detta bör sannolikt vara ett mindre problem eftersom det sällan förekommer stora avdrag. Avdraget resulterar vanligen i reducerad lön eller kvittas mot andra inestående ersättningar, t.ex. semesterersättningar. Utmaningen kvarstår emellertid, eftersom avdraget varken kommer att synas i arbetsgivardeklarationerna eller behöva rättas i dessa.

”Noll-lön”

”Noll-lön” kan uppstå när arbetstagaren går från månadslön till timlön. Som exempel kan anges en person som under månad 1 har månadslön och som under månad 2 går över till en anställning som ersätts med timlön. En månadslön utbetalas vanligen för samma månad som arbetet utförts, dvs. månad 1. Timlön utbetalas vanligen månaden efter det att arbetet utförts. Det arbete som utförts under månad 2 utbetalas alltså först månad 3. Redovisningsfrekvensen för arbetstagaren medför i detta fall att det ser ut som att arbetstagaren saknar inkomster under månad 2. Avbrott i redovisningen av inkomstuppgifter uppstår i detta fall trots att arbetstagaren under hela perioden egentligen har haft ett anställningsförhållande till en arbetsgivare.

”Dubbel-lön”

Ett scenario som ligger nära ”noll-lön”-scenariot är dess motsats, ”dubbel-lön”. Ett sådant scenario uppstår vanligen vid övergång från timlön till månadslön.

Arbetstagaren har i detta exempel en timlön under månad 1, och får därefter anställning med månadslön under månad 2. Lönen för månad 1 (timlön) utbetalas då under månad 2. Det gör emellertid också lönen för månad 2 (månadslön). Redovisningsfrekvensen medför då att det ser ut som att arbetstagaren har dubbel lön under månad 2.

”Klumpsumme-lön”

Det finns situationer, t.ex. vid avgångsvederlag, där inkomster eller ersättningar avser en längre tidsperiod, men betalas ut som klumpsumma. Företeelsen med större engångsutbetalningar kan även uppstå mer eller mindre ofta för vissa kategorier av sysselsatta. Ett exempel är uppdragstagare, där uppdragstagaren och uppdragsgivaren kan komma överens om när och hur ersättningen utbetalas. Som en följd av detta ser det ut som att den sökande har en mycket hög lön vid ett tillfälle, för att därefter helt sakna inkomster.

För- och efterskottlön

Det finns även andra ersättningar som utbetalas i förskott eller i efterskott, t.ex. ferielön. I praktiken blir även den som arbetar med timlön ersatt i efterhand. Det kommer särskilt att bli tydligt i situationer när anställningsförhållandet har upphört, men lön ändå har betalats ut (i efterskott).

När kontantprincipen är en utmaning

Inkomster under arbetslöshet

Om villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning grundas på inkomstuppgifter, blir arbetslöshetsförsäkring som helhet en inkomstbortfallsförsäkring. I detta sammanhang bör det övervägas vilka krav som ska finnas när det gäller arbetslöshet mätt i tid. Det måste också övervägas hur inkomster som redovisas under pågående arbetslöshet ska beaktas.

Arbetsvillkoret och beräkning av ersättningens storlek

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs enligt den nuvarande lagen att den sökande har uppfyllt ett arbetsvillkor. Villkorets utformning innebär att prövningen av rätten till ersättning fokuserar på när arbetet utförts. Bara sådant arbete som utförts under ramtiden, löneutbetalningar obeaktade, får räknas med. Detta gäller även vid beräkning av normalarbetstiden och, i förekommande fall, dagsförtjänsten. För den som får engångsutbetalningar i form av exempelvis avgångs-

vederlag finns bestämmelser som räknar om ersättningen till arbetad tid. Detta gäller enligt praxis även vid exempelvis klumpsummor som utgör ersättning för uppdrag. Vid utformningen av nya kvalifikationsvillkor bör det utredas om, och i så fall hur, dessa principer ska beaktas. Det bör också utredas hur klumpsummor bör omräknas.

Överhoppningsbar tid

Överhoppningsbar tid enligt den nuvarande lagen anger vilken tid som ska bortses från vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Syftet med överhoppningsbar tid är att den arbetsökande inte ska hamna i ett sämre läge p.g.a. en längre tids sjukdom, föräldraledighet eller studier etc.

Om inkomster som intjänats andra månader än den överhoppningsbara redovisas den överhoppningsbara månaden, uppstår frågan om månaden bör tillgodoräknas eller hoppas över.

Bisyssla och deltidsbegränsning

Enligt den nuvarande lagen kan sökande som före arbetslöshetens inträde har utfört förvärvsarbete vid sidan om en heltidssysselsättning få förvärvsarbetet klassat som bisyssla. Det betyder att arbetet kan utföras i samma utsträckning som tidigare, utan att det påverkar ersättningsrätten. Om ordningen ska bestå, bör det utredas hur inkomsterna, beroende på redovisningsfrekvens, ska beaktas vid prövningen. Detsamma gäller begränsningsregler av hur länge en sökande kan uppbära arbetslöshetsersättning vid sidan om deltidsarbete.

Redovisning av inkomster under arbetslöshet och kontroll

Om inkomsterna ska redovisas när de inarbetas måste det övervägas om redovisning ska ske enligt nuvarande ordning, dvs. per dag under en given ersättningsvecka, eller om redovisningen av erhållen lön bör ske veckovis eller månatligen. Detta har i sin tur betydelse för ersättningens form, dvs. om den nuvarande veckoförsäkringen ska bestå eller inte. Det har också stor betydelse för arbetslöshetskassornas kontroll av utbetalad arbetslöshetsersättning.

7 En ny arbetslöshetsförsäkring

7.1 Inledning

Detta kapitel innehåller utredningens övergripande utgångspunkter för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring. I kapitlet lämnas också förslag på den rättsliga strukturen för den nya arbetslöshetsförsäkringen.

7.2 Övergripande utgångspunkter för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring

En försäkring förankrad i historien men konstruerad för nutiden

Arbetslöshetsförsäkringen har vuxit fram parallellt med och i nära symbios med närliggande system och arbetsmarknadspolitiken i stort. Det är klokt att bygga en arbetslöshetsförsäkring på historiskt förankrade principer. Arbetslöshetsersättningen bör därför även i fortsättningen utgöra ett ekonomiskt stöd under en begränsad tid till den som har förlorat sitt arbete och ställer om till ett annat. Arbetslöshetsförsäkringen bör med andra ord vara en omställningsförsäkring för den som har en tidigare förankring på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförsäkringen har historiskt kompletterats av en aktiv arbetsmarknadspolitik och det är en rimlig utgångspunkt att det, oavsett organisationsform, även i framtiden kommer att finnas aktiva insatser som komplement och stöd till den som behöver detta för att kunna ställa om till ett nytt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen bör slutligen även i fortsättningen vara administrerad av arbetslöshetskassor och omfatta alla som uppfyller ersättningsvillkoren, samtidigt som det bör vara frivilligt att via medlemskap skaffa sig ett starkare försäkringsskydd.

Arbetslöshetsförsäkringen bör dock vara konstruerad så att den kan anpassas till utvecklingen på arbetsmarknaden och kan utjämna omotiverade skillnader i rätten till ersättning för olika former av förvärsarbete. Mindre vikt bör läggas på *hur* arbetet utförs. Kopplingen mellan individens rätt till arbetslöshetsersättning och hans eller hennes bidrag till finansieringen av den gemensamma välfärden bör tydliggöras. Om så sker ökar legitimiteten både för arbetslöshetsförsäkringen och skattesystemet. Villkor för rätt till ersättning bör därför formuleras så att det i normalfallet har inneburit att socialavgifter har inbetalats.

Ett förutsebart försäkringsskydd och en lättadministrerad arbetslöshetsförsäkring

Den som förvärsarbetar ska kunna förstå under vilka förutsättningar ersättning betalas ut i händelse av arbetslöshet. Även personer vars uppdragsformer varierar har behov av denna trygghet. Målet bör vara en arbetslöshetsförsäkring som är lika lätt att förutse för anställda som för företagare, uppdragstagare och kombinatorer. Det ska vara naturligt att försäkra sig även vid kortare påhugg. Det förutsätter ett tydligt och transparent regelverk med tydlig struktur och enhetliga begrepp.

Arbetslöshetsförsäkringen ska vidare kunna digitaliseras och automatiseras så att den är tillgänglig och lätthanterlig för arbetsgivare, sökande och arbetslöshetskassor. Regelverket måste därför inriktas på att tillgängliga verktyg, framför allt uppgifter från Skatteverket om arbetsgivardeklarationer på individnivå, ska kunna användas så effektivt så möjligt, samtidigt som grundläggande villkor för rätten till arbetslöshetsersättning värnas.

Arbetslöshetsförsäkringen ska vara hållbar men skalbar

Arbetslöshetsförsäkringen bör vara förutsebar över tid och inte behöva reformeras i grunden vid t.ex. politiska skiften eller stora förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden. Det innebär att försäkringen bör vara skalbar och kunna förändras efter politisk vilja och ekonomiskt behov, utan att den i grunden förändras. Det förutsätter tydliga principer som samlar en bred politisk majoritet, sam-

tidigt som exempelvis ersättningsnivåer och tillgången till försäkringsskydd kan förändras över tid.

Utredningens utgångspunkt är därför en annan än vad som skulle vara fallet om arbetslöshetsförsäkringen var konjunkturbaserad. Möjligheten att införa en konjunkturbaserad arbetslöshetsförsäkring diskuterades bl.a. i 2011 års långtidsutredning¹. Tanken med detta är att förstärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en automatisk stabilisator i lågkonjunktur, t.ex. genom att låta ersättningsperioden förlängas eller ersättningsens storlek höjas per automatik i vissa situationer. Utredningen föreslår i stället en hållbar arbetslöshetsförsäkring, med tydliga regler som gör det möjligt att förändra exempelvis kvalifikationsvillkoren och ersättningsens storlek och längd, utan att försäkringen förlorar sin karaktär. Utredningen menar att detta är att föredra framför en försäkring där det redan är förutbestämt hur ersättningen ska förändras. Med utredningens förslag kan varje kris bemötas utifrån de utmaningar som föreligger just där och då.

En annan fråga som lyfts återkommande är möjligheten att indexera arbetslöshetsförsäkringen. Den nuvarande försäkringen är inte indexerad, vilket har bidragit till att ersättningsens tak har varit oförändrat under mycket lång tid. Trots de fördelar som en indexering skulle kunna medföra anser utredningen inte att ett eventuellt reformutrymme för arbetslöshetsförsäkringen bör in-tecknas i förväg och på ett förutbestämt sett, oavsett den ekonomiska utvecklingen. Det kan i vissa fall t.ex. vara motiverat att låta ersättningen vara lägre, men ersättningsperioden längre, eller att låta fler få ersättning eller ett högre försäkringsskydd än att per automatik höja ersättningsens tak. Även här menar utredningen att det är bättre att tillåta ett flexibelt system än att försäkringen förändras per automatik.

En tillitsfull men tillförlitlig kontroll

Dagens arbetslöshetsförsäkring är detaljinriktad, men kontrollen av om rätt ersättning utbetalas baseras ofta på uppgifter som inte kan eller är mycket svåra att kontrollera. Försäkringen bör vara utformad med tillit till den enskildes uppgifter, men med en reell möjlighet för arbetslöshetskassorna att kontrollera om uppgifterna stämmer. En

¹ Se t.ex. Långtidsutredningen, SOU 2011:2, bilaga 9.

viktig del i tillförlitligheten är att rätten till ersättning och beräkningen av ersättningens storlek baseras på uppgifter från Skatteverket.

7.3 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: Lagen om arbetslöshetsförsäkring ska ersättas av en ny lag. Den nya lagen ska göras tydligare och mer användarvänlig än den nuvarande lagen, bl.a. genom att den förses med en innehållsförteckning och delas upp i kapitel med underrubriker.

Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som i huvudsak motsvarar de som finns i den nuvarande lagen, bl.a. bestämmelser om villkoren för rätt till ersättning, bestämmelser om hur ersättningens storlek och längd ska fastställas samt bestämmelser om handläggning av ärenden och överklagande av beslut. Den nya lagen ska benämnas lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Bedömning: Förordningen om arbetslöshetsförsäkring bör ersättas av en ny förordning. Den nya förordningen bör innehålla bestämmelser som i huvudsak motsvarar de som finns i den nuvarande förordningen. Den nya förordningen bör benämnas förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

Skälen för förslaget och bedömningen

Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen regleras i huvudsak i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo. Lagen och förordningen kompletteras av myndighetsföreskrifter utfärdade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF. Merparten av regelverkets bestämmelser finns i ALF. Bland annat regleras i stor utsträckning de villkor som ska vara uppfyllda för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning i lagen. De allmänna villkoren som gäller för att en sökande ska ha rätt till ersättning framgår av 9–11 §§ ALF. De övriga villkoren som ska vara uppfyllda regleras i 12–23 g §§ ALF, vilka omfattar bestämmelser om arbetsvillkor, ramtid och överhoppningsbar tid, ersättningens form, karenstid och

ersättningstidens längd samt normalarbetstid. I lagen regleras även principerna för att fastställa dagpenningens storlek (24–32 §§ ALF). Det finns även särskilda bestämmelser som gäller för företagare och sökanden som deltidsarbetar (34–41 §§). Utöver detta finns bestämmelser om sanktioner, som delvis återknyter till de allmänna villkoren (43–46 b §§). Lagen innehåller vidare bestämmelser av mer processuell natur, t.ex. om ansökan (47–47 c §§), uppgiftsskyldighet (48 a–48 i §§) samt om överklagande, omprövning och ändring av beslut (49–65 §§). Slutligen innehåller lagen bestämmelser om återkrav av felaktigt utbetald ersättning (68–68 e §§).

Även om de allra flesta bestämmelserna för arbetslöshetsförsäkringen regleras i lag finns det vissa bestämmelser av central betydelse i förordning, t.ex. om dagpenningen storlek (3 och 4 §§ ALFFo). Även andra till lagen kompletterande bestämmelser finns i förordning, bl.a. vissa regler om företagare (5 a–5 c §§) och regler om sökanden som deltar i utbildning (14–16 §§). I förordningen förtydligas även vissa begrepp som förekommer i lagen, t.ex. vad som kan vara giltig anledning att lämna ett arbete (19 c § ALFFo). I förordningen finns även flera bemyndiganden till IAF som innebär att myndigheten bl.a. kan meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen (2 § ALFFo), hur pension som avser annan tid än månad eller år ska omräknas till ett dagbelopp (5 § ALFFo) och beräkning av ersättning vid deltidsarbete (10 § ALFFo). Förordningen innehåller även bestämmelser om föreskriftsrätt för IAF att meddela verkställighetsföreskrifter (31 § ALFFo).

Utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska utredningen lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster. Regelverket ska bli mer ändamålsenligt med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. I utredningens uppdrag ligger att se över hur fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till försäkringen. Utredningen ska lämna förslag på en ny lag och förordning.

Centralt för utredningens uppdrag är att föreslå ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen som grundar sig på inkomster i stället för, som i dag, på arbetad tid. Om uppgifter om bl.a. utbetalda ersätt-

ningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna skulle kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen skulle försäkringen kunna förenklas, administrationen effektiviseras och förutsebarheten för enskilda öka. Att använda uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna inom arbetslöshetsförsäkringen skulle dessutom ge förutsättningar för bättre kontroll och därmed kunna leda till att motverka fusk och fel i försäkringen så att rätt ersättning betalas ut. En arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster skulle kräva betydande förändringar i dagens regelverk, men samtidigt skapa förutsättningar för ett nytt försäkringssystem och en översyn av systematik, etablerade begrepp och föreskriftsnivå inom försäkringen. Bland annat skulle dagens struktur där försäkringen är uppdelad mellan en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring behöva ses över och ersättas av en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. Det bör även i det sammanhanget ses över om beräkningen av ersättningens storlek kan förenklas. Med anledning av att uppgifter i en arbetsgivardeklaration normalt redovisas för redovisningsperioder och att en redovisningsperiod omfattar en kalendermånad, bör även veckoförsäkringen som ersättningsform ses över.

Av direktivet framgår att en arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomster får stor påverkan på ALF. Utgångspunkten bör därför vara en ny lag som ökar förutsebarheten för enskilda och underlättar tillämpningen för arbetslöshetskassorna. En översyn av systematik och begrepp i den nuvarande lagen och ALFFo behöver göras även i de delar som inte direkt berörs av övergången från arbetad tid till inkomststopp. Det bör analyseras vilka ändringar som i övrigt behövs för att få ett mer ändamålsenligt regelverk. Även andra bestämmelser, t.ex. branschspecifika regler, bör ses över. I sammanhanget bör det analyseras vilka delar av arbetslöshetsförsäkringen som är lämpliga att reglera i lag och vad som bör ligga på regeringen eller någon förvaltningsmyndighet att bestämma.

Nuvarande indelning mellan lag och förordning är i huvudsak ändamålsenlig

Som framgår ovan regleras i dag stora delar av arbetslöshetsförsäkringen i lag. I huvudsak kompletteras dagens lagbestämmelser av vissa förtydligande bestämmelser i förordning. Därtill har IAF delegerats

rätten att meddela myndighetsföreskrifter, både när det gäller bestämmelser av mer teknisk natur men också i frågor som kan anses vara av mer central betydelse för arbetslöshetsförsäkringens system, bl.a. föreskrifter om vilka arbeten som ska anses vara lämpliga.

Enligt utredningens uppfattning är dagens uppdelning mellan lag, förordning och myndighetsföreskrifter på ett övergripande plan ändamålsenlig. Det finns emellertid delar av regelverket som kan göras tydligare genom att hålla ihop regleringen av samma frågor på samma normgivningsnivå. Därtill kan det övervägas om vissa frågor av mer politisk karaktär bör regleras som lägst på förordningsnivå. Utredningen återkommer med förslag och i vissa fall bedömningar avseende detta i respektive kapitel.

En ny lag bör införas med tydliga kapitel och rubriker

Utredningen kan konstatera att det materiella innehållet i en ny arbetslöshetsförsäkring, så som det beskrivs i direktivet, skulle kräva en omfattande omarbetning av ALF och ALFFo. Förutom att dagens arbetsvillkor bör ersättas av ett inkomstvillkor framgår det av direktivet att en översyn av systematik och begrepp i den nuvarande lagen och ALFFo bör göras även i de delar som inte direkt berörs av övergången från arbetad tid till inkomstutgifter. Det bör även analyseras vilka ändringar som i övrigt behövs för att få ett mer ändamålsenligt regelverk.

Därtill konstaterar utredningen att ALF och ALFFo är gamla och har genomgått många förändringar under årens lopp. Detta har fått till följd att den nuvarande strukturen, framför allt i ALF, är otydlig. Ändringarna har lett till att regelverket i flera avseende kan upplevas som svåröverskådligt och svårtillämpat. En mer lättillämpad reglering kan leda både till en mer korrekt tillämpning av lagen och till att handläggningen av ärenden blir effektivare och mer rättssäker. Om lagen blir lättare att förstå blir det även lättare för enskilda att bevaka sina rättigheter. Utredningen anser därför att det är angeläget att skapa en ny och mer användarvänlig lag för arbetslöshetsförsäkringen.

För att den nya lagen ska bli så lättillämpad som möjligt bör den ha en tydlig struktur. Lagen bör också utformas så att överskådligheten kan bestå trots de ändringar som kan komma att göras. Mot denna bakgrund bör den nya lagen försees med en samlad innehålls-

förteckning i början av lagen. Den bör även förse med tydliga kapitel som innehåller förklarande rubriker. Syftet med allt detta är att tillämparen snabbt ska kunna orientera sig och hitta de bestämmelser som är eftersökta.

En ny förordning utan kapitelindelning

Som framgår ovan bör den ordning som gäller avseende indelningen mellan lag och förordning i huvudsak bestå i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att en ny förordning inte kommer att bli särskilt omfattande. Mot den bakgrunden finns det inte skäl att, så som det finns för en ny lag, förse förordningen med en innehållsförteckning eller kapitel. Däremot bör förordningen förse med tydliga och beskrivande rubriker.

Lagens och förordningens rubriker

Den nuvarande lagen som styr arbetslöshetsförsäkringen och dess föregångare har båda benämnts lag om arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningen beskriver benämningen på ett bra sätt lagens innehåll. Detta gäller även för en ny arbetslöshetsförsäkring, även om den grundas på inkomster i stället för på arbetad tid. Den nya lagen bör därför benämnas lagen om arbetslöshetsförsäkring och den nya förordningen bör benämnas förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

8 Inledande bestämmelser

8.1 Inledning

Detta kapitel innehåller förslag till inledande bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringens syfte och förutsättningar för arbetslöshetsförsäringen i stort.

8.2 Arbetslöshetsförsäkringens principiella grund

8.2.1 En samlad inkomstbortfallsförsäkring

Förslag: Det ska framgå av den nya lagen att arbetslöshetsförsäringen är en inkomstbortfallsförsäkring.

Bedömning: Bestämmelser som innehåller begreppet grundförsäkring behöver anpassas till att arbetslöshetsförsäringen föreslås vara en inkomstbortfallsförsäkring.

Skälen för förslaget: Ett syfte med den reform som ledde fram till nuvarande arbetslöshetsförsäkring var att skapa en sammanhållen försäkring. Detta framgår av propositionen *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*.¹ Trots denna ansats är arbetslöshetsförsäringen uppdelad i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring, där grundförsäkring enbart baseras på utfört arbete medan inkomstbortfallsförsäkring även grundas på tidigare inkomster. Utredningen ska analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas. I direktiven anges det även att utredaren ska lämna förslag till en ny lag och en ny för-

¹ Prop. 1996/97:107.

ordning². En arbetslöshetsersättning som till sin helhet grundas på inkomster innebär att hela arbetslöshetsförsäkringen blir en inkomstbortfallsförsäkring. Den som kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning får därmed inkomstrelaterad ersättning, men med olika ersättningsnivå beroende på vilka villkor som är uppfyllda.

Dagens uppdelning av vilka som omfattas av vilken del av arbetslöshetsförsäkringen har främst betydelse för enskilda ersättningsfall när det gäller ersättningens storlek. Ur ett nationellt perspektiv finns sällan annan anledning att göra åtskillnad mellan grund- och inkomstbortfallsförsäkring. Sett ur ett större rättsligt perspektiv finns det ändå skäl att tydliggöra att den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring som utbetalas med olika ersättningsnivåer. Det kan t.ex. ha betydelse vid bedömning av hur EU:s bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen³ ska tillämpas för svenskt vidkommande.

För att tydliggöra att arbetslöshetsförsäkringen ska ses som en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring grundad på tidigare inkomster från förvärvsarbete ska det därför framgå i inledningen av den nya lagen att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring.

Skälen för bedömningen: Som framgår ovan bör en ny arbetslöshetsförsäkring vara en inkomstbortfallsförsäkring, dvs. en arbetslöshetsförsäkring där ersättningen grundas på förvärvsinkomster från arbete. Genom att arbetad tid inte direkt utgör en kvalifikationsgrund, även om arbete genom förvärvsinkomster fortsätter att vara centralt, kommer en ny försäkring därför inte att innehålla dagens grundförsäkring. Det innebär att det inte längre finns något behov av bestämmelser som anger att arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Det finns inte heller behov av att ha regler om t.ex. ersättningens storlek för dem som omfattas av grundförsäkringen. Nuvarande bestämmelser som helt eller delvis kommer att flyttas över till den nya lagen bör därför ses över i detta avseende.

² En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster; Dir. 2018:8 s. 9 ff.

³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

8.2.2 Arbetslöshetsförsäkringens syfte

Förslag: Arbetslöshetsförsäkringens ska syfta till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Försäkringens ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt.

Skälen för förslaget: Arbetslöshetsförsäkringens syfte kan beskrivas ur flera perspektiv. Arbetslöshetsförsäkringens kan t.ex. sägas ha som syfte att ge arbetslösa ekonomisk trygghet vid arbetslöshet. En sådan beskrivning lägger tyngdpunkten på försäkringens betydelse för individen. Ett annat sätt att uttrycka det är att arbetslöshetsförsäkringens upprätthåller individens konsumtionsförmåga (betydelse för individen och samhällsekonomin) eller utgör en automatisk stabilisator vid lågkonjunktur (samhällsekonomin). I alla dessa beskrivningar är det den ekonomiska ersättningen i sig som är i fokus.

Principen att arbetslöshetsförsäkringens riktar sig till den som har tidigare förankring på arbetsmarknaden och under arbetslösheten står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. att försäkringens är en omställningsförsäkring, är och har varit central inom arbetslöshetsförsäkringens. Arbetslöshetsförsäkringens omfattar därför inte var och en som av en eller annan anledning kan anses vara arbetslös, utan endast den som har haft ett förvärsarbete och aktivt söker ett nytt. I denna beskrivning av omställningsförsäkringens ligger även att arbetslöshetsförsäkringens inte är en yrkes- eller branschförsäkring. Det är individens förutsättningar och möjligheter att ställa om som ska tas tillvara. Det är inte alltid detsamma som att målet är att den sökande ställer om till ett arbete inom samma yrke eller bransch som tidigare.

Genom detta förtydligande av försäkringens syfte framhävs även försäkringens principiella grund, dvs. vad som skiljer arbetslöshetsersättning från ersättning av annat slag. Det är med utgångspunkt från denna bestämmelse som villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning bör konstrueras. Utredningen bedömer därför att det bör införas en uttrycklig syftesbestämmelse i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

8.2.3 Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Förslag: Det upplyses om att det finns bestämmelser om finansiering av arbetslöshetsförsäkringen i lagen om fördelning av socialavgifter och i lagen om arbetslöshetskassor.

Skälen för förslaget: Det är viktigt att skapa förståelse för sambandet mellan skatter och avgifter och finansieringen av välfärden. Om förståelsen för samhällskontraktet i denna form förbättras, ökar legitimiteten för systemet. Av 9 § 1 lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter framgår det att arbetsmarknadsavgiften ska finansiera arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetsersättningen finansieras till en del också av finansieringsavgiften, dvs. den avgift som arbetslöshetskassorna betalar in till staten som finansiering av en del av statens kostnader för arbetslöshetsersättning. Det och hur avgiften beräknas framgår av 48 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. Arbetslöshetsförsäkringen i stort omfattar också arbetslöshetskassornas administration. Finansiering av administrationen sker genom medlemsavgifter eller administrationsavgifter, vilket framgår av 41 respektive 87 a §§ LAK. Kopplingen mellan finansieringen av ersättningen och rätten till arbetslöshetsersättning stärks dessutom genom att arbetslöshetsförsäkringen grundas på inkomster från förvärvsarbete.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i inledningen av den nya lagen bör finnas en upplysning om vilka lagar som reglerar arbetslöshetsförsäkringens finansiering.

8.3 Aktörer inom arbetslöshetsförsäkringen

Bedömning: Det bör framgå av den nya lagen vilka aktörer som har ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för bedömningen: Utredningen ska enligt direktiven föreslå en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring som ökar förutsebarheten för enskilda och underlättar tillämpningen för arbetslöshetskassorna. Det ligger inte i utredningens uppdrag att föreslå en ny ansvarsfördelning inom arbetslöshetsförsäkringen, men i det

nya regelverket bör det framgå vilka de centrala aktörerna på området är och vilka uppgifter de har i relation till försäkringen. Syftet med dessa regler är alltså inte att föreslå en ny ansvarsfördelning utan endast att tydliggöra vad som redan gäller i dag.

8.3.1 Arbetslöshetskassornas ansvar

Förslag: Arbetslöshetsförsäkringen ska handhas av arbetslöshetskassor som är registrerade enligt 7–14 §§ lagen om arbetslöshetskassor.

Skälen för förslaget

Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassorna

Enligt den nuvarande ordningen handhas arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassorna. Detta följer av 5 § ALF och 1 § LAK. Utöver de angivna lagarna styrs arbetslöshetskassorna i sitt uppdrag av förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. I kassornas uppgifter, dvs. att handha arbetslöshetsförsäkringen, ingår bl.a. att utreda och pröva rätten till arbetslöshetsersättning, betala ut ersättning, fatta beslut om avstängning från rätt till ersättning, kräva tillbaka ersättning och föra talan i domstol.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att förändra arbetslöshetskassornas uppdrag. Nuvarande ordning när det gäller arbetslöshetskassornas ansvar kommer därmed att bibehållas i den nya arbetslöshetsförsäkringen. För tydlighetens skull bör det av lagen framgå att det är sådana arbetslöshetskassor som har registrerats enligt LAK som avses.

8.3.2 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar

Förslag: Det upplyses om att det i 89–92 §§ lagen om arbetslöshetskassor finns bestämmelser om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar för tillsyn och uppföljning över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha ansvar för att

1. utfärda intyg till personer som uppfyller villkoren för rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz, och
2. föra det allmännas talan i domstol som anges närmare i den nya lagen.

Skälen för förslaget

IAF utövar tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen

Enligt den nuvarande ordningen har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, ansvar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynen i detta avseende innefattar bl.a. hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen handhar arbetslöshetsförsäkringen respektive kontrollerar om den sökande uppfyller vissa villkor för rätt till ersättning inom försäkringen. I tillsynen innefattas även uppföljning och granskning av arbetslöshetskassornas tillämpning av regelverket. IAF:s uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen regleras huvudsakligen i LAK, ALF och förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att förändra uppdraget för IAF. Den nya lagen bör emellertid i förtydligande syfte innehålla en bestämmelse som anger att IAF har ansvar för tillsyn och uppföljning över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen och att det i huvudsak regleras i LAK. Bestämmelsen bör placeras tillsammans med övriga ansvarsbestämmelser.

Särskild roll i arbetslöshetsförsäkringen

IAF har utöver sitt tillsynsuppdrag även vissa särskilt angivna uppgifter, bl.a. att föra det allmännas talan i domstol och att pröva förutsättningarna för och utfärda intyg⁴ för den som vill ta med sig sin arbetslöshetsersättning för att söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz. När IAF:s roll inom arbetslöshetsförsäkringen beskrivs bör det även finnas hänvisning till dessa uppgifter.

8.3.3 Arbetsförmedlingens ansvar

Förslag: Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget

Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen är en central aktör inom arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten har till uppgift att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Det ska bl.a. ske genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, vilket följer av 2 och 4 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, förkortad Arbetsförmedlingens instruktion. För att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det viktigt att den som är arbetssökande så snart som möjligt efter arbetslöshetens inträde kontaktar Arbetsförmedlingen. Det är ett av skälen till att en arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning (se 9 § ALF).

Arbetsförmedlingens ska tillsammans med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Detta följer av

⁴ Vilket regleras i artikel 64 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt artikel 55 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad verksamhetsförordningen. En arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning ska, med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen, redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet (6 a § verksamhetsförordningen). Dessa åtgärder, som ska redovisas i aktivitetsrapporterna, avser sökta arbeten men också annat som kan vara relevant för att snabbare komma i arbete, t.ex. att skriva eller uppdatera sin CV. Den individuella handlingsplanen och aktivitetsrapporten utgör viktiga verktyg för Arbetsförmedlingen att dels kunna följa upp att den arbetssökande är aktivt arbetssökande, dels bedöma vilka andra insatser som en arbetssökande kan vara i behov av för att stärka sina möjligheter att komma i arbete. Arbetsförmedlingen kan även kontrollera att den arbetssökande aktivt söker arbeten genom att t.ex. anvisa honom eller henne att söka ett arbete (7 a § verksamhetsförordningen).

Som framgår ovan är arbetslöshetsförsäkringen en omställningsförsäkring som ska ge ekonomiskt stöd mellan arbeten i händelse av arbetslöshet. Den ska även innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. Arbetslöshetsförsäkringens nuvarande system för sanktioner när en arbetssökande inte fullgör sina skyldigheter, exempelvis i förhållande till den inriktning på arbetsökandet som anges i den individuella handlingsplanen, ska understödja Arbetsförmedlingen i uppgiften att få arbetssökande i arbete. Det innebär enligt nuvarande ordning att en arbetssökande som inte uppfyller arbetslöshetsförsäkringens villkor att aktivt söka lämpliga arbeten eller ta del av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder kan varnas eller under en viss tid stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning.

Eftersom det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att ta fram en planering för den arbetssökande om att söka arbete och eventuellt andra nödvändiga insatser, är det normalt Arbetsförmedlingen som enklast och snabbast kan upptäcka förhållanden som kan påverka bedömningen om en sökande uppfyller de allmänna villkoren och de villkor som följer av sanktionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen har därför i uppdrag att skyndsamt underrätta en arbetslöshetskassa om det kan antas att en arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt

43–43 b §§ ALF, eller inte uppfyller de allmänna villkoren enligt 9 eller 11 § samma lag (se 16 § verksamhetsförordningen). Det är alltså Arbetsförmedlingen som på det sättet har ansvar för att kontrollera att den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten och i övrigt uppfyller de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.

Utöver detta har Arbetsförmedlingen en rad andra uppgifter i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. att administrera de statsbidrag som betalas ut till arbetslöshetskassorna för att dessa i sin tur ska kunna betala ut ersättning till sina arbetslösa medlemmar. En närmare redogörelse för denna och andra uppgifter som myndigheten har i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen i stort återfinns i betänkandets bakgrund (se kapitel 4).

Föreskriftsrätt

Arbetsförmedlingens arbete i enlighet med gällande regelverk är avgörande för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring och för att upprätthålla legitimiteten för försäkringen.

Det ligger inte i utredningens uppdrag att föreslå en annan ansvarsfördelning än den som gäller i dag. Inte heller anser utredningen att det är nödvändigt att göra förändringar genom att reglera Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen i lag i stället för genom förordning. Det innebär att den nuvarande ordningen, där Arbetsförmedlingens uppdrag i huvudsak regleras i myndighetens instruktion och i verksamhetsförordningen, bör bestå. Däremot anser utredningen att en ny lag om arbetslöshetsförsäkring bör göras mer sammanhållen och transparent i syfte att tillämpande aktörer och enskilda lättare ska kunna få en bra överblick av vad som gäller i olika delar av försäkringen. Det bör finnas en bestämmelse i den nya lagen som upplyser om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om Arbetsförmedlingens ansvar inom försäkringen. På så sätt blir det tydligare för tillämparen att det finns bestämmelser i andra förordningar som reglerar Arbetsförmedlingens ansvar.

8.4 Författningar av betydelse för tillämpningen av denna lag

8.4.1 EU-bestämmelser och internationella avtal

Förslag: Det upplyses om att unionsrätten inom Europeiska unionen (EU), avtal om social trygghet eller andra avtal och överenskommelser som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelser i den nya lagen.

Skälen för förslaget: Förordningar från EU är bindande rättsakter som alla EU-länder ska tillämpa i sin helhet. De är alltså överordnade nationell rätt vid eventuella konfliktsituationer. Förordning (EG) nr 883/2004⁵ innehåller t.ex. bestämmelser om hur fullgjorda försäkringsperioder i andra medlemsstater inom EU (och genom avtal⁶ EES-området och Schweiz) kan sammanläggas med perioder fullgjorda i Sverige vid prövning av om villkoren för arbetslöshetsersättning är uppfyllda här. Det är utredningens uppfattning att det är viktigt att reglerna i en ny arbetslöshetsförsäkring är klara och tydliga. För att det inte ska uppstå oklarheter kring EU-rättens och andra internationella avtals och överenskommelsers relation till det nationella regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen bör det uttryckligen framgå av lagen att unionsrätten inom EU, avtal om social trygghet eller andra avtal och överenskommelser som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av lagen om arbetslöshetsförsäkring och andra meddelade föreskrifter som ansluter till lagen. Sådana begränsningar kan vara av olika slag, där tillämpningen av bestämmelsen både kan innebära att utfallet för den enskilde blir mer generöst eller mer restriktivt. I vissa fall måste den nationella rätten läsas tillsammans med t.ex. unionsrätten för att reglerna ska kunna tillämpas på ett sådant sätt som det är tänkt. Unionsrätten är nämligen i många fall ändamålsstyrd, vilket innebär att unionsrättsliga regler är skapade för att främja ett klart och uttalat syfte. Det är därför inte säkert att t.ex. en skyddsregel i nationell rätt inte får tillämpas eller måste begränsas för att den kommer i konflikt med

⁵ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

⁶ Avtal om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet respektive avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer.

unionsrätten, så länge som utfallet är förenligt med det tänkta utfallet och ändamålet med den unionsrättsliga regeln.

I det nuvarande regelverket anges att endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren har rätt till ersättning om inte något annat följer av förordning (EG) nr 883/2004. Enligt utredningens uppfattning är denna regel för snävt utformad, dels för att bestämmelsen begränsar sig till ersättningsvillkoren, dels för att den begränsar sig till förordning (EG) nr 883/2004. Bestämmelsen reglerar varken att andra villkor än ersättningsvillkoren kan påverkas eller att andra rättsakter inom EU, t.ex. tillämpningsförfordningen (EG) nr 987/2009 om tillämpning av förordning (EG) nr 883/2004,⁷ kan vara tillämpliga.

EU-rätten har företräde framför nationell rätt. Utredningen bedömer att det, likt den nuvarande ordningen och för tydlighetens skull, bör finnas en upplysning om att EU-rätten kan begränsa tillämpligheten av nationell rätt inom arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsen bör vara utformad så att den omfattar all tillämplig unionsrätt och alla bestämmelser i lagen vars tillämpning begränsas av EU-rätten.

Förutom EU-rätten finns det andra internationella avtal och överenskommelser som kan ha betydelse för tillämpningen av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen. Ett exempel på detta finns i förordningen (1983:325) om tillämpning av en konvention från den 30 juni 1982 mellan Sverige och Israel om social trygghet. Ett annat exempel är lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Det bör för tydlighetens skull, och för de fall det saknas lagvalsregler i de särskilda författningarna om avtalen eller överenskommelserna, framgå av den nya lagen att dessa avtal och överenskommelser kan medföra begränsningar för det nationella regelverkets tillämplighet inom arbetslöshetsförsäkringen.

8.4.2 Lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt

Förslag: Lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt ska tillämpas på arbetslöshetsersättning som lämnas enligt den nya lagen.

⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande ordning ska lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt tillämpas på ersättning som lämnas enligt ALF. Utredningen ser det inte som sitt uppdrag att ta ställning till om det finns skäl att frångå denna ordning. Det ska därför även i fortsättningen framgå att lagens bestämmelser ska tillämpas på rätten till arbetslöshetsersättning som prövas eller lämnas enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

9 Allmänna villkor

9.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag till bestämmelser om de allmänna villkor som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, dvs. de villkor som ska vara uppfyllda för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning.

I kapitlet finns även förslag på bestämmelser om när vissa kategorier av sökanden, som huvudregel, inte har rätt till arbetslöshetsersättning. I de flesta fall avser det situationer när den sökande antingen inte kan anses vara arbetslös eller inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. inte uppfyller de allmänna villkoren.

9.2 Nuvarande ordning

Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Enligt nuvarande ordning presenteras de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning i 9–11 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF. Av 9 § ALF framgår att en sökande, för att ha rätt till ersättning, ska vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Av 9 a § ALF följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om sättet en sökande ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen på och villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Villkoren i 9 § ALF kompletteras med förbudsregler för vissa specifika kategorier av sökanden. Dessa anges i 10 § ALF. Ersättning

lämnas inte till en sökande som deltar i utbildning, är permitterad eller tjänstledig utan lön, deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Enligt samma paragraf lämnas inte heller ersättning till personer som uteslutits från medlemskap enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, under en tid av ett år från uteslutningen. Av 10 § tredje stycket ALF följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om undantag från första stycket samt om de villkor för rätt till ersättning som i sådana fall ska gälla.

Det framgår slutligen av 11 § ALF att en sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Förutom de regler som finns under avsnittet om allmänna villkor i ALF har även andra regler i lagen betydelse för om de allmänna villkoren är uppfyllda vid prövningen av rätten till ersättning. I 34–35 a §§ ALF finns exempelvis särskilda regler för företagares arbetslöshet. I dessa bestämmelser finns definitioner av företagare och när en företagare ska anses vara arbetslös. Den som anses vara företagare är inte arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening och har inte rätt till ersättning. Att en företagare inte har rätt till ersättning framgår alltså endast indirekt av de allmänna villkoren som förutsätter arbetslöshet för att rätt till ersättning ska finnas. Av 36 § ALF följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om när en företagare ska anses som arbetslös i andra fall än de som anges i 35 och 35 a §§ ALF samt om de villkor för fastställande av och rätt till arbetslöshetsersättning som i sådana fall ska gälla.

Det finns slutligen bestämmelser som anger de ålderskrav som gäller inom arbetslöshetsförsäkring. I 6 § ALF anges att ersättningen enligt grundförsäkring lämnas tidigast från den dag den arbetslöse fyller 20 år. Det finns ingen motsvarande åldersgräns för ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkring. Den sökandes rätt till ersättning upphör vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (22 § fjärde stycket ALF). Den övre åldersgränsen gäller alla sökanden.

Förordningen om arbetslöshetsförsäkring

De allmänna villkoren i 9–10 §§ ALF kompletteras av bestämmelser på förordningsnivå. I 2 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen, förkortad ALFFo, finns en bestämmelse som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, får meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen för att ha rätt till ersättning enligt ALF.

I ALFFo finns bestämmelser om undantag från förbudet mot att lämna ersättning till sökande som deltar i korttidsarbete och utbildning eller till personer som permitterats samt beviljats tjänstledighet (13–19 b §§ ALFFo).

Av betydelse för rätten till ersättning finns även ytterligare bestämmelser på förordningsnivå avseende företagares arbetslöshet. Reglerna kompletterar de regler som finns om företagare i ALF. Av 5 a–c §§ i ALFFo framgår att en företagare som har upphört att bedriva näringsverksamhet och som därefter vidtar vissa åtgärder i den upphörda verksamheten eller hyr ut lokal eller arrenderar ut mark som brukats i näringsverksamheten under vissa förutsättningar ska anses som arbetslös.

Tillfälliga regler

Under våren 2020 har en rad tillfälliga regler inom arbetslöshetsförsäkringen införts. Med tillfälliga avses här att det redan nu finns beslut om att vid den tidpunkt som närmare anges under respektive regel, återinföra de regler som redovisats ovan under gällande rätt.

I dagens regelverk gäller att en företagare som upphör att bedriva näringsverksamheten ska anses vara arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten (35 § ALF). I tredje stycket, 35 § ALF framgår att om näringsverksamheten återupptas av företagaren eller av en närstående person till denne, får en bedömning göras tidigast fem år från det att näringsverksamheten återupptogs (35 § ALF). Fram till den 4 januari 2021 kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från begränsningen av när en bedömning enligt 35 § tredje stycket kan göras (36 § ALF). I 5 d § ALFFo framgår att 35 § tredje stycket inte ska tillämpas för företagare som upphör att bedriva näringsverk-

samhet och anses vara arbetslösa på grund av att det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten. Regeringen har beslutat att denna bestämmelse ska upphöra den 1 januari 2021.

9.3 Reformbehov

Inledning

Det ligger inte i utredningens uppdrag att i grunden föreslå en ny ordning med andra krav och villkor i de delar som i dagens arbetslöshetsförsäkring kan inordnas under de allmänna villkoren. Den ordning som gäller i dag och som har gällt sedan 2013 års reform för sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen¹ fungerar väl. Den nuvarande ordningen bör alltså i stort gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

För att göra regelverket mer lättillgängligt och bättre anpassat till dagens arbetsmarknad kan det ändå finnas skäl att se över vissa delar av dagens system. Det finns också ett behov av att se över den nuvarande regleringens struktur och form. Det finns t.ex. flera bestämmelser som har karaktären av allmänna villkor men som regleras på olika ställen i ALF, vilket innebär att den som vill få klart för sig vad som gäller för rätt till ersättning måste söka på flera ställen i lagen. De nuvarande reglerna är också delvis otydliga.

Förutsättningarna för rätt till ersättning redovisas inte sammanhållet under allmänna villkor

Förutsättningarna för rätt till arbetslöshetsersättning redovisas inte sammanhållet i den nuvarande lagstiftningen. Det leder till att villkoren är svåra att överblicka. Exempel på detta är att det finns särskilda definitioner av arbetslöshet när det gäller företagare (35–36 §§ ALF) vilka i praktiken har samma funktion som ett allmänt villkor trots att villkoren regleras separat.

Det finns även bestämmelser som kan kopplas till, men som inte redovisas under de allmänna villkoren. Den som på grund av en anställnings upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd ska t.ex. jämföras med en förvärvsarbetande vid prövning av arbets-

¹ Prop. 2012/13:12.

villkoret (13 § första stycket 3 ALF). Av det följer att den sökande inte har rätt till arbetslöshetsersättning under den period som avgångsvederlaget eller skadeståndet enligt särskilda beräkningsregler beräknas räckta, trots att det saknas uttryckliga bestämmelser avseende detta.

De allmänna villkoren är ofullständiga

De allmänna villkoren är ofullständiga. Den som t.ex. deltar i etableringsinsatser saknar rätt till ersättning, men det regleras inte uttryckligen att även deltagande i övriga arbetsmarknadspolitiska program utgör ett hinder för ersättning. Det innebär att regelverket är otydligt vad avser ersättning vid deltagande i andra program än etableringsinsatser, trots att det i den praktiska tillämpningen inte råder något tvivel om att arbetslöshetsersättning inte lämnas under tid i arbetsmarknadspolitiska program.

Ett annat exempel är att det i 11 § ALF framgår att den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar inte har rätt till ersättning, trots att det redan finns en påföljd reglerad i 43 a § i samma lag.

De allmänna villkoren finns på flera normgivningsnivåer

De allmänna villkoren för rätt till ersättning och bestämmelser som har liknande syften är återgivna på flera normgivningsnivåer. Det finns bestämmelser som reglerar rätten till arbetslöshetsersättning både i lag, förordning och myndighetsföreskrift utan att detta följer någon tydlig systematik. Som framgår ovan finns t.ex. bestämmelser om företagare både i lag och förordning trots att dessa bestämmelser egentligen är av samma karaktär. För den som ansöker om rätt till ersättning efter att ha fått statlig lönegaranti i samband med konkurs finns bestämmelser i en av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (se 1 § IAFFS 2018:2). Det innebär att det finns bestämmelser på samtliga tre normgivningsnivåer utan någon synbar systematik.

Det är otydligt vilka konsekvenser som följer av att den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren

Det är otydligt vilka konsekvenser som följer av att den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren eller när ersättning av annan anledning inte lämnas på grund av de allmänna villkoren. Skillnaden är otydlig mellan situationer när ersättningen ska anses upphöra helt och när ersättningen t.ex. ska minskas. Det leder till oklarheter kring vad som gäller när ett ersättningshinder uppstår. Beroende på omfattningen av ersättningshindret tillämpas i praktiken olika delar av regelverket i likvärdiga situationer.

Om den sökande exempelvis blir sjuk kan den sökande å ena sidan inte anses vara arbetsför vilket kan leda till ett avslagsbeslut på ansökan om ersättning (9 § 1 ALF). Om sjukdomen å andra sidan är kortvarig, deklarerar den enbart på tidrapporten vilket innebär att ersättningen beräknas enligt en omräkningstabell (bilaga till 9 § ALFFo). Den som vidare inte är arbetsför eller är oförhindrad att arbeta minst 17 timmar per vecka och 3 timmar per dag har inte rätt till ersättning alls (9 § 1 ALF). Samtidigt är det möjligt att få ut ersättning även om den sökande uppger förhinder under del av vecka. Gränsen för bestämmelser om att rätten till arbetslöshetsersättning ska upphöra (om än tillfälligt) eller ersättningen ska minskas är alltså otydlig.

Vissa allmänna villkor är dåligt anpassade till dagens arbetsmarknad

Vissa allmänna villkor är inte tillräckligt anpassade till dagens arbetsmarknad. Bestämmelsen som anger att den sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan för att ha rätt till ersättning (9 § 3 ALF) är exempelvis utformad med utgångspunkt från en 40-timmars arbetsvecka där arbetet i första hand förmodas äga rum dagtid på vardagar, även om många sökande har haft och söker arbeten som både utförs på nätter och under helgdagar.

Dessutom regleras det inte tydligt vad som gäller vid t.ex. tillfällig vistelse i annat land. Det gör bestämmelserna dåligt anpassade till dagens samhälle och arbetsmarknad.

Kraven på viss ålder för rätt till arbetslöshetsersättning behöver anpassas till ett nytt regelverk

Nuvarande ordning med krav på viss lägsta och högsta ålder inom arbetslöshetsförsäkringen regleras på olika platser i regelverket och skiljer sig dessutom åt beroende på om det är grund- eller inkomstbortfallsförsäkringen som avses. Det gör försäkringen otydlig och minskar förutsebarheten för enskilda.

9.4 En ny rättslig struktur för allmänna villkor och särskilda kategorier av sökanden

Bedömning: I det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen bör allmänna villkor samlas i ett eget kapitel och villkor för vissa kategorier av sökanden i ett eget kapitel i den nya lagen.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Som framgår ovan är dagens bestämmelser om allmänna villkor och andra villkor som kan anses som en typ av allmänna villkor placerade på olika normgivningsnivåer och dessutom på flera ställen i respektive författning, utan någon tydlig struktur. Enligt nuvarande ordning har en sökande rätt till ersättning vid arbetslöshet enligt dagens allmänna villkor i ALF om han eller hon är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, samt är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Därtill finns det i ALF uttryckliga förbudsregler för t.ex. den som deltar i utbildning, är permitterad, tjänstledig eller avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar. I dessa fall får de sökande ingen ersättning. Reglerna anger vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda under hela den tid en sökande gör anspråk på ersättning, samtidigt som det tydliggörs vilka aktiva krav som ställs på den sökande för att han eller hon ska kunna ta sig ur arbetslösheten.

Det är viktigt att den sökande tydligt kan avgöra vilka situationer som innebär ett hinder för att ersättning ska kunna lämnas. I det nu gällande regelverket är sådana bestämmelser inte sammanhållet redovisade. Dessutom är bestämmelserna återgivna på olika normgivningsnivåer, ofta utan en tydlig avgränsning från bestämmelser som leder till andra rättsföljder än att ersättning inte kan lämnas. I syfte att öka förutsebarheten i försäkringen bör situationer som påverkar rätten till ersättning därför beskrivas på ett samlat och lättöverskådligt sätt. Enligt utredningens uppfattning skulle en sådan utformning av ett nytt regelverk underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen samtidigt som förutsebarheten för enskilda skulle öka. De bestämmelser som i dag finns under rubriken ”Allmänna villkor för rätt till ersättning” i ALF bör därför delas upp tydligare i två olika kapitel i den nya lagen. Det bör finnas ett kapitel med allmänna villkor likt det som i dag framgår av de grundläggande bestämmelserna i 9 § ALF (se avsnitt 9.5). Det bör även finnas ett kapitel med kompletterande bestämmelser om allmänna villkor som beskriver vad som gäller för vissa kategorier av sökande som kräver mer specifik vägledning i bedömningen av vilka som ska anses vara arbetslösa och stå till arbetsmarknadens förfogande samt under vilka förutsättningar dessa kan ha rätt till ersättning (se avsnitt 9.6–9.12).

Specialregler för vissa kategorier av sökanden

Redan i nuvarande ordning finns, för vissa kategorier av sökanden, regler som har nära anknytning till de allmänna villkoren. Det gäller främst bestämmelserna om att ersättning vid arbetslöshet lämnas till den som är arbetsför och oförhindrad och i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Specialregler för vissa sökande kan uttryckas som förbudsregler, se t.ex. tjänstlediga och studenter i 10 § ALF. Reglerna kan även gälla vissa förvärvsarbetande eller förhållanden i andra delar av lagen (se t.ex. angående företagare i 34–36 §§ ALF). Det finns också liknande bestämmelser i ALFFo och i föreskrifter och meddelade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF (se t.ex. om yrkesfiskare i 6–6 b §§ ALFFo och om statlig lönegaranti i 1 § IAFFS 2018:2).

Eftersom bestämmelserna i många fall kan ses som preciseringar av vad det innebär att vara arbetslös eller stå till arbetsmarknadens

förfogande kan det övervägas att låta dessa grundläggande principer vara vägledande för arbetslöshetskassornas handläggning av ersättningsärenden utan specialregler. Det skulle innebära att arbetslöshetskassorna med stöd av bestämmelserna för den allmänna villkoren och domstolspraxis skulle behöva bedöma en sökandes rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen anser dock att en sådan ordning skulle bli otydlig, inte minst för att många bestämmelser redan finns i dagens regelverk och verkar fungera tillfredställande. Enligt utredningens uppfattning bör det därför även i ett nytt regelverk finnas specialregler som anger när en sökande inte har rätt till ersättning för att han eller hon inte är arbetslös eller inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det bör också finnas bestämmelser som anger under vilka förutsättningar sådana sökanden ändå kan ha rätt till ersättning.

Bestämmelser bör samlas på samma normgivningsnivå

Som framgår ovan finns det bestämmelser som kan sägas vara ett utflöde av de allmänna villkoren i olika delar av dagens regelverk. Bestämmelserna finns på olika normgivningsnivå och även på flera ställen i ALF, i många fall utan någon synbar systematik.

För att underlätta tillämpningen och öka förståelsen för vilka krav som måste vara uppfyllda för rätten till ersättning bör sådana bestämmelser, som huvudregel, regleras samlat på samma normgivningsnivå. Frågan är om sådana bestämmelser bör regleras i lag eller förordning. Eftersom många av dagens specialregler är ett utflöde av de allmänna villkoren skulle det kunna vara ändamålsenligt att ha specialregleringen i förordning, dvs. som en precisering av de allmänna villkoren. En fördel med en sådan ordning är att mer detaljstyrda regler hålls samman på förordningsnivå. Reglerna kommer då även att vara mer sammanhållna i framtiden för det fall som regeringen skulle utnyttja sin möjlighet att meddela ytterligare bestämmelser om villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Mot detta talar den nuvarande ordningens struktur som innebär att regleringen för flera kategorier av sökanden i huvudsak finns i ALF, men med kompletterande bestämmelser i ALFFo och i myndighetsföreskrifter (bl.a. företagare, studenter och anställda). Trots de fördelar som finns med att ha specialregler i förordning

anser utredningen att dessa skäl inte är tillräckligt starka för att ändra den nuvarande ordningen och reglera vad som gäller för t.ex. företagare i förordning. För att få ett mer sammanhållet system bör i stället vissa bestämmelser i förordning flyttas upp till lag. Det innebär att både bestämmelser om allmänna villkor och bestämmelser för vissa kategorier av sökande bör finnas i lag.

9.5 Allmänna villkor för rätt till ersättning

9.5.1 Nuvarande villkor bör i huvudsak behållas i ett nytt regelverk

Förslag: Rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet ska en sökande ha som fyllt 20 men inte 65 år, om han eller hon

1. är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete,
2. är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och
3. i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och
2. villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Skälen för förslaget

Inledning

I 9 § ALF anges det att rätt till ersättning vid arbetslöshet har en sökande som 1. är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och igenomsnitt minst 17 timmar i veckan, 2. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, och 3. även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Av förarbetena till 9 § ALF framgår bl.a. att de allmänna villkoren endast bör innehålla krav av grundläggande karaktär för att det klart ska framgå vad som förväntas av den sökande. Kraven ska kunna uppfyllas den första arbetslösa dagen och den sökande ska sedan uppfylla dem så länge han eller hon gör anspråk på ersättning. De allmänna villkoren är dock inte de enda krav som ställs på den sökande. För att få en fullständig bild av vad som förväntas av en sökande som gör anspråk på ersättning måste hänsyn även tas till reglerna om sanktioner, dvs. varning om avstängning från rätt till ersättning.²

Enligt utredningens uppfattning bör samma princip vara vägledande i en ny arbetslöshetsförsäkring, dvs. att endast krav av grundläggande karaktär som kan uppfyllas från den första arbetslösa dagen bör regleras i de allmänna villkoren. Andra krav, t.ex. att vara aktivt arbetssökande, bör regleras i ett system för sanktioner.

Krav på arbetslöshet

Försäkringens syfte är att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Att vara arbetslös är därför en självklar och grundläggande förutsättning för att få arbetslöshetsersättning. Den ordningen bör även gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har övervägt att definiera begreppet arbetslöshet i syfte att förenkla tillämpningen. Det har emellertid visat sig vara komplicerat att förtydliga och avgränsa detta utan att rätten till arbetslöshetsersättning begränsas på ett oönskat sätt. Till viss del kommer begreppet att tydliggöras i andra delar av den nya lag som utredningen föreslår. Det bör enligt utredningens uppfattning finnas bestämmelser för vissa kategorier av sökanden som inte kan anses vara arbets-

² Prop. 2012/13:12 s. 23.

lösa, t.ex. företagare. Utöver detta tillkommer det som redan framgår av nuvarande rättspraxis avseende vem som ska anses som arbetslös. Detta kommer att gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen anser sammanfattningsvis att ett krav på arbetslöshet på samma sätt som i dag bör finnas i den nya lagens allmänna villkor, dvs. utan någon närmare definition. Det får därför, liksom i dag, med stöd av rättspraxis avgöras från fall till fall vem som ska anses vara arbetslös.

Ålderskrav

Enligt nuvarande ordning regleras rätten till ersättning när det gäller den sökandes ålder i olika delar av regelverket. Därtill gäller olika bestämmelser beroende på om en sökande gör anspråk på ersättningen från grund- eller inkomstbortfallsförsäkringen. Bestämmelsen om att den sökande måste ha fyllt 20 år för att komma i fråga för rätt till ersättning enligt grundförsäkringen framgår av förutsättningarna för grundförsäkringen i 6 § andra stycket ALF. Det saknas emellertid en nedre åldersgräns för sökanden som får ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen. Däremot lämnas ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen endast till den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv sammanhängande månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan har uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ (7 § första stycket ALF). Det s.k. medlemsvillkoret gäller inte för grundförsäkringen. Bestämmelsen om när ersättningsrätten upphör är gemensam för både grund- och inkomstbortfallsförsäkringen och anger att rätten till ersättning upphör vid månadsskiftet innan den sökande fyller 65 år (22 § ALF). Enligt utredningens uppfattning bör det även i ett nytt regelverk finnas bestämmelser om ålderskrav inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen föreslår i kapitel 10 att den nya arbetslöshetsförsäkringen ska grundas på inkomster i stället för, som i dag, på arbetad tid. Det innebär att dagens arbetsvillkor ersätts av ett inkomstvillkor. Den nya försäkringen bör inte ha en uppdelning mellan en grund- och inkomstbortfallsförsäkring. Ersättningens storlek bör fastställas utifrån den sökandes tidigare inkomster, medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning, se

kapitel 11. Detta innebär alltså att medlemskapet i ett nytt regelverk endast bör påverka ersättningens storlek, dvs. inte som i dag inträde till den ena eller andra försäkringen (grund- eller inkomstbortfallsförsäkringen). Enligt utredningens uppfattning behöver dagens bestämmelser om ålderskrav anpassas till det nya regelverket och då främst till att det nya systemet inte kommer att bestå av två olika försäkringar. En ny försäkring bör ha enhetliga åldersvillkor för samtliga sökanden.

Frågan är då vilken nedre gräns som bör gälla, eller om det inte ska finnas en nedre åldersgräns alls, likt den ordning som i dag gäller för sökanden som omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen. Även om det i vissa fall kan vara bra att unga får arbete och därmed har sin försörjning tryggad i tidig ålder, anser utredningen att behovet av att ungdomar tillgodogör sig en grundläggande utbildning väger tyngre än att de ska ställa sig till arbetsmarknadens förfogande vid eventuell arbetslöshet. Ett tungt vägande skäl för detta är att det blir allt viktigare att ha en fullföljd gymnasieutbildning för att överhuvudtaget kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Vikten av att gymnasieungdomar fullgör sina studier understryks även i förarbetena till ändringar i socialtjänstlagen³. I en ny lag om arbetslöshetsförsäkring bör bestämmelser som kan leda till att unga väljer att söka sig ut mot eller stanna kvar på arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig utbildning undvikas.

Mot den bakgrunden anser utredningen att det är motiverat med en nedre åldersgräns för alla sökande i en ny arbetslöshetsförsäkring och att den bestäms till den nuvarande nedre åldersgränsen för rätt till ersättning enligt grundförsäkringen. Utredningen konstaterar också att det för flera insatser inom arbetsmarknadspolitiken, såsom nystartsjobb och utbildningskontrakt, finns en nedre åldersgräns på 20 år. Det kommunala aktivitetsansvaret⁴ sträcker sig dessutom fram till dess att ungdomar fyller 20 år. Utredningen anser därför att en åldersgräns på 20 år ska gälla som en lägsta gräns för alla som söker ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Det nya systemet som föreslås i detta betänkande kräver inte att den gällande övre åldersgränsen på 65 år i arbetslöshetsförsäkringen ändras. Därmed bör dagens 65-årsgräns i princip gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen konstaterar

³ Prop. 2015/16:136.

⁴ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

vidare att det finns ett pågående arbete med höjda åldersgränser i det allmänna pensionssystemet och andra närliggande system, inklusive arbetslöshetsförsäkringen.⁵ Utredningen har inte för avsikt att föregå det pågående arbetet genom att lämna förslag om höjda åldersgränser i detta betänkande.

Enligt nuvarande ordning upphör rätten till ersättning från och med månadskiftet innan den sökande fyller 65 år (22 § ALF). En bestämmelse som anger till och med vilken ålder den sökande kan få ersättning bör både vara tydligt formulerad och rättvis. Den ordning som gäller i dag är tydligt utformad vad gäller den lägre åldersgränsen om 20 år, men inte vad gäller den övre gränsen. Ställda bredvid varandra framstår den övre åldersgränsen som otydlig i förhållande till den nedre, eftersom den nedre gränsen utgår från den dag då den sökande fyller 20 år, medan den övre åldersgränsen utgår från månadskiftet innan den sökande fyllt 65 år. Enligt 36 § LAK upphör medlemskapet i en arbetslöshetskassa utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år. Dagens ordning kan framstå som orättvis eftersom den sökande riskerar att förlora upp till en månads ersättning från försäkringen, beroende på när under månaden som den sökande är född. Utredningen föreslår därför att även den övre åldersgränsen ska bestämmas till den dag då den sökande fyller 65 år. Genom en sådan ordning har den sökande därmed rätt till ersättning fram till den tidpunkt då han eller hon inte längre kan stå kvar som medlem i en arbetslöshetskassa.

Ålderskravet är ett grundläggande krav som, liksom övriga allmänna villkor, ska vara uppfyllt under hela den period som en sökande gör anspråk på ersättning. Utredningen anser därför att de åldersgränser som ska gälla inom arbetslöshetsförsäkringen för rätt till arbetslöshetsersättning lämpligen bör regleras samlat under de allmänna villkoren för att tydliggöra för den sökande vilka krav som ställs för rätt till ersättning.

⁵ SOU 2013:25.

Krav på att vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete

Enligt den nuvarande ordningen krävs att den sökande är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Att vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete är krav som har funnits länge i arbetslöshetsförsäkringen och som preciserar vad det innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen anser inte att det finns skäl att i grunden frånga den ordning som gäller i dag, dvs. kravet på att en sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att arbeta för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det betyder att det även i en ny arbetslöshetsförsäkring bör ställas krav på att en sökande både ska vara arbetsför och vara oförhindrad att arbeta för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Den praxis som har utvecklats på området bör därför även i ett nytt regelverk kunna vara vägledande för bedömningen av om en sökande är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete.

Däremot anser utredningen att bestämmelsens nuvarande utformning om att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i vecka är dåligt anpassad till dagens arbetsmarknad. Den nuvarande bestämmelsen är formulerad med utgångspunkt från en 40-timmars arbetsvecka där arbetet i första hand förmodas äga rum dagtid på vardagar. För en nattarbetande person som arbetar längre pass under helgdagar är exempelvis 3-timmarskravet varken proportionerligt avvägt eller begripligt utifrån vad som utgör en arbetsdag. En sökande som har en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning kan också ha en begränsning i hur många timmar per dag eller hur många dagar per vecka som han eller hon kan arbeta, men samtidigt kunna arbeta mer än 17 timmar per vecka. Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen i onödan begränsar tillträdet till försäkringen och därför inte bör gälla i den nya lagen. Det betyder inte att den sökande kan begränsa sitt arbetsutbud på vilket sätt som helst. Den som dessutom begränsar sitt arbetsutbud i förhållande till tidigare arbete kommer att omfattas av de samordningsbestämmelser som föreslås i avsnitt 13.4.3. Mot den bakgrunden anser utredningen att kravet på 3 timmar arbete varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar per vecka inte bör införas i ett nytt regelverk.

Krav på att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen

Det ligger ett stort ansvar på en sökande att själv lösa sin arbetslöshetsituation genom att göra vad han eller hon kan för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. Det är alltså centralt att en sökande är aktivt arbetssökande. Det är även viktigt att en sökande tar del av den verksamhet som erbjuds hos Arbetsförmedlingen i syfte att förkorta tiden i arbetslöshet. Det är därför viktigt att arbetslösa så snart som möjligt efter arbetslöshetens inträde anmäler sig hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Därigenom aviserar den arbetslösa att han eller hon är formellt arbetssökande. En sådan anmälan leder också till en möjlighet att ta del av Arbetsförmedlingens stöd och insatser.

Arbetsförmedlingens ansvar inom försäkringen innebär att myndigheten ska kontrollera att en sökande uppfyller villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen får också, liksom för andra arbetssökande, förmedla relevanta arbeten och i vissa fall även anvisa en sökande att söka ett utpekat, lämpligt arbete. Arbetsförmedlingen ansvarar även för att upprätta en individuell handlingsplan och att ta emot och granska aktivitetsrapporter för alla arbetssökande, inklusive dem som får eller som begär arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen har därmed en viktig och central roll i förhållande till arbetslösa som får eller gör anspråk på arbetslöshetsersättning.

Att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen är sammantaget en förutsättning för att en sökande ska få det stöd och de insatser som behövs för att han eller hon så snabbt som möjligt ska komma i arbete, samtidigt som myndigheten ska utföra sitt kontrolluppdrag i relation till arbetslöshetsförsäkringen. Det bör därför, liksom i dag, finnas ett krav på den sökande att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Liksom i dag bör detta utgöra ett allmänt villkor som ska vara uppfyllt under hela den tid som en sökande gör anspråk på ersättning.

Krav på att i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande

Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande är, på samma sätt som kravet att vara arbetslös, en grundläggande princip i arbetslöshetsförsäkringen. Begreppet att stå till arbetsmarknadens förfogande har

haft flera betydelser genom arbetslöshetsförsäkringens historia och sammankopplades länge med centrala begrepp som att vara ”oförhindrad att ta ett arbete” eller att vara ”arbetsför”. I den s.k. KSA-utredningen⁶ beskrivs kravet på att den sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande som att den sökande ”kan och vill förvärvsarbeta samt i övrigt är oförhindrad att åtaga sig sådant arbete”. I den efterföljande propositionen⁷ framhålls att en grundläggande förutsättning för stöd vid arbetslöshet är att den sökande är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsmarknadens förfogande kan här sägas vara närmast synonymt med att vara oförhindrad att åta sig arbete⁸. I utredningen⁹ som ledde fram till ALF anges att grundvillkoren syftar till att säkerställa att den som söker arbetslöshetsersättning verkligen är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Grundvillkoren var, med undantag för preciseringar och mindre ändringar, desamma som föreslogs inför 1974 års lag.

En grundläggande förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning i dag är alltså att den arbetslöse kan arbeta men även att han eller hon är beredd och oförhindrad att arbeta. Det innebär bl.a. att en sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande och att det inte får finnas någon omständighet som hindrar honom eller henne från att utföra tillgängligt och lämpligt förvärvsarbete under tid för vilken anspråk görs på ersättning. Sökanden ska förutom att vara oförhindrad att arbeta också ha för avsikt att arbeta (jfr prop. 1973:56 s. 178 och RÅ 2007 ref. 64).

Utredningen anser att den gällande principen om att stå till arbetsmarknadens förfogande, precis som i dagens regelverk, bör framgå uttryckligen av den nya lagen. Utöver att den sedan länge etablerade principen då fortsätter att gälla, finns det utrymme att i varje enskilt fall utifrån syftet med arbetslöshetsförsäkringen göra en bedömning av om den sökande har rätt till ersättning.

⁶ SOU 1971:42, s. 50.

⁷ Prop. 1973:56.

⁸ Prop. 1973:56, s. 178.

⁹ SOU 1996:150.

Vad innebär det att stå till arbetsmarknadens förfogande?

Det finns situationer där den sökande tillfälligt inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan t.ex. röra sig om att den sökande ska till tandläkaren eller gå på en begravning. Även om det inte tydligt kan utläsas av dagens regelverk hanteras sådana situationer genom bedömningar från fall till fall. I tidrapporterna finns det inget utrymme för att ange ”förhinder” som understiger en hel dag. Det är därför upp till arbetslöshetskassan att bedöma om hindret är så omfattande att det ska anses gälla en hel dag eller inte. Det är en komplicerad ordning av flera skäl. Det rör sig bl.a. om hur den sökande uppfattar reglerna. Det är inte uppenbart för alla om någon eller ett par timmars förhinder är relevant för ersättningsrätten. Även om den sökande uppfattar det som relevant för ersättningsrätten, är det vanligen svårt att kontrollera för arbetslöshetskassan om den sökande varit förhindrad eller inte. Det blir därför oftast en samvetsfråga om den sökande anmäler förhindret eller inte.

Dessa oklarheter förstärks av att det i praktiken är omöjligt att ange när den sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Om en sökande t.ex. är förhindrad att åta sig arbete mellan 20 på kvällen och 02 på natten skulle det sannolikt inte leda till att den sökande anses vara förhindrad på sådant sätt att det bör påverka rätten till ersättning. Men om samma förhållande skulle inträffa mellan 8 på morgonen till 14 på dagen skulle utfallet troligen bli ett annat. Det har i dagens försäkring även betydelse när under veckan den sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande. Förhinder under lördag och söndag påverkar inte arbetslöshetsersättningen. En sådan ordning kan vara ändamålsenlig och rättvis för den som arbetar i en bransch där arbetet alltid är förlagt till kontorstider måndag till fredag. Samma träffsäkerhet gäller inte för yrken inom exempelvis handels- eller restaurangbranschen, där kvälls- och helgarbete är vanligt förekommande. Ett sätt att nå ökad träffsäkerhet skulle därför vara att beakta samtliga förhinder, oavsett omfattning och när på dygnet eller i veckan de är förlagda. En sådan ordning skulle enligt utredningens mening varken vara ändamålsenlig eller ens praktiskt genomförbar. En avgörande svårighet är att finna en definition av förhinder som är så tydlig att den är till praktisk ledning för sökande och arbetslöshetskassa. Om definitionen inte blir tillräckligt tydlig får det till följd att dessa situationer blir svåra att utreda. Det skulle i sin tur

leda till fall med svåröverblickbara konsekvenser för den som inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Utredningen föreslår inte någon definition av när ett förhinder ska anses föreligga eller inte. Det kommer även i fortsättningen vara upp till arbetslöshetskassorna att bedöma det. Det bör dock tas hänsyn till att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Enstaka timmars förhinder gör i normalfallet varken till eller från för den sökandes möjlighet att ställa om till ett nytt arbete. För det fall att hindret är så frekvent att det i praktiken omfattar dagar eller t.o.m. veckor märks det sannolikt genom att den sökande inte redovisar sökta lämpliga arbeten i aktivitetsrapporterna eller inte kommer på besök till Arbetsförmedlingen. I sådana situationer bör konsekvensen vara att en arbetslöshetskassa utreder om en sanktion, varning eller avstängning från ersättning ska utdelas. därför att en sökande inte ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande när ett heltäckande eller sammanhängande förhinder gör att den sökande inte alls står till arbetsmarknadens förfogande en aktuell dag. Det kan t.ex. röra sig om att den sökande befinner sig utomlands på semester.

Föreskriftsrätt

Enligt den nuvarande ordningen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om sättet en sökande ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen på och villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Det bör finnas en motsvarande möjlighet även enligt det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för bedömningen

Att vara anmäld hos Arbetsförmedlingen är en grundläggande förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning. Det kan över tid vara ändamålsenligt att sättet som en sökande kan anmäla sig på hos Arbetsförmedlingen kan förändras. Det bedöms därför finnas behov av föreskrifter om sättet den sökande ska vara anmäld på även i en ny arbetslöshetsförsäkring. Enligt den nu gällande ordningen är det IAF som meddelar föreskrifter om på vilket sätt en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Det rör sig

främst om föreskrifter av teknisk och praktisk natur, t.ex. förutsättningar för telefonanmälan eller elektronisk anmälan. Utredningen anser att det är mer ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur enskilda ska vara anmälda som arbetssökande hos myndigheten. Det bör därför föras in en sådan bestämmelse i den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

9.5.2 Det bör inte längre vara ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar

Bedömning: Den nuvarande bestämmelsen om att en sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar inte har rätt till ersättning bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för bedömningen: Enligt den nuvarande ordningen ska en sökande som avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program stängas av från rätten till ersättning under en viss tid, om han eller hon inte har godtagbara skäl att avvisa anvisningen (43 a § ALF). Utöver denna generella sanktionsbestämmelse finns en bestämmelse i dagens allmänna villkor som anger att en sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar överhuvudtaget inte har rätt till arbetslöshetsersättning (11 § ALF). Det innebär att arbetslösa över 25 år som utan godtagbart skäl avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program får en sanktion som innebär en tillfällig minskning av ersättningen, medan unga under 25 år helt förlorar rätten till ersättning om de avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att överväga om följderna av att avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara densamma för alla arbetslösa, oavsett ålder.

I förarbetena till bestämmelsen i 11 § ALF anfördes bl.a. följande. Bestämmelserna (de dåvarande sanktionsreglerna) om nedsättning skulle i princip kunna göras tillämpliga om deltagande i jobbgarantin avvisades. Effekten skulle då kunna bli att ungdomar kan vägra att delta i jobbgarantin och fortsätta att få arbetslöshetsersättning, om än reducerad. Det skulle motverka själva syftet med jobbgarantin. I stället bör frågan om rätten till arbetslöshetsersättning för den som avvisar en anvisning till jobbgarantin prövas utifrån allmänna villkor för rätt till arbetslöshetsersättning. Det anfördes vidare att ett av-

böjande att delta i jobbgarantin inte bör bedömas lindrigare än t.ex. att inte medverka till att en individuell handlingsplan upprättas, vilket också leder till att en sökande inte har rätt till ersättning.¹⁰

Utredningen konstaterar att de allmänna villkoren och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen förändrades under 2013.¹¹ Genom 2013 års reform infördes ett mer proportionerligt sanktionsregelverk samtidigt som de allmänna villkoren förändrades så att endast krav av grundläggande karaktär skulle regleras i de allmänna villkoren. Ändringarna innebar bl.a. att nedsättning av ersättning togs bort och ersattes med avstängning från rätt till ersättning. Att inte medverka till att upprätta en handlingsplan flyttades till sanktionsregelverket, vilket innebär att en sökande som inte medverkar till att upprätta en handlingsplan stängs av från rätten till ersättning under ett visst antal dagar, i stället för att förlora rätten till ersättning på obestämd tid. Reformen för sanktioner inom försäkringen innebär att de överväganden som gjordes vid införandet av bestämmelsen för unga inte har samma aktualitet i dag.

Utredningen föreslår i detta betänkande att dagens allmänna villkor i 9 § ALF, med några mindre ändringar, bör gälla även i ett nytt regelverk. Samma principer som i dag bör alltså gälla, vilket innebär att de allmänna villkoren endast ska innehålla bestämmelser av mer grundläggande karaktär som ska vara uppfyllda från den första arbetslösa dagen och så länge som en sökande gör anspråk på ersättning. Mot denna bakgrund är utredningens sammantagna bedömning att unga som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar, eller för den delen till ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, bör stängas av från rätt till ersättning enligt samma bestämmelser och regelverk som för arbetslösa över 25 år. Genom en sådan ordning ökar likabehandlingen mellan unga och övriga arbetssökande inom försäkringen. Därmed bör bestämmelsen 11 § ALF inte föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰ Prop. 2006/07:118 s. 29 f.

¹¹ Prop. 2012/13:12.

9.6 Sökande som har en anställning

9.6.1 Den som är anställd på heltid har som huvudregel inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som har en anställning på heltid ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning, utom i vissa fall.

Skälen för förslaget

Heltidsanställda i den nuvarande ordningen och behovet av samlade regler

Arbetslöshetsersättning lämnas enligt nuvarande ordning ”vid arbetslöshet” (9 § ALF). Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion som inkomstbortfallsförsäkring renodlas i utredningens förslag genom att rätten till ersättning förutsätter att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor. Om det enbart hade varit relevant att beakta inkomstbortfallet hade kravet på att den sökande också skulle vara arbetslös saknat betydelse. Eftersom kravet på att den sökande måste vara arbetslös för att ha rätt till arbetslöshetsersättning även i fortsättningen ska vara grundläggande inom arbetslöshetsförsäkringen ska det framgå att den som är heltidsanställd inte har rätt till ersättning, oavsett om den sökande har haft ett inkomstbortfall eller inte i förhållande till tidigare inkomster.

Anställda på heltid

Enligt den nuvarande ordningen lämnas inte arbetslöshetsersättning till en sökande som är tjänstledig, permitterad eller deltar i korttidsarbete enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. I de fall då en sökande har en heltidsanställning i botten kan den sökande inte anses vara arbetslös, även om han eller hon inte utför något arbete. Det gäller också den som t.ex. har semester från en heltidsanställning eller är arbetsbefriad under uppsägningstiden. Utredningen menar att alla situationer där den sökande har ett anställningsförhållande på heltid, dvs. både när den sökande faktiskt arbetar eller inte är på arbetet, ska utgöra hinder för arbetslöshetsersättning. Det

bör därför införas en uttrycklig bestämmelse som anger att en sökande som har en anställning på heltid inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Det är anställningsförhållandet i sig som gör att den sökande inte är att betrakta som arbetslös. Den som får ersättning med anledning av anställningens upphörande, t.ex. avgångsvederlag, omfattas inte av bestämmelsen, eftersom det då saknas ett anställningsförhållande. Bestämmelser av denna karaktär återfinns senare i detta kapitel. I vissa fall kan den sökande arbeta i sådan utsträckning att det är att likna vid ett heltidsarbete, utan att den sökande är anställd för heltidsarbete. Det kan t.ex. avse en timanställd som under en given månad får många arbetspass eller en sökande som har beredskapstimmar. Ett exempel på det sistnämnda förhållandet är situationen för deltidsbrandmän. I betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst*¹² föreslås att särskilda regler ska gälla vid prövning av bisyssla för deltidsbrandmän när det gäller beredskap och övning. Förslagen lämnas bl.a. med utgångspunkt från att den nuvarande utformningen av ALF, i synnerhet regler vid deltidsarbetslöshet, försvårar personalrekryteringen för räddningstjänsten och att tillämpningen redan i dag har problem att komma tillrätta med vad som ska gälla för deltidsbrandmän.

Utgångspunkten för utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring är att inte lämna uttryckliga förslag för särskilda yrkeskategorier, eftersom sådan specialreglering ökar risken att olika yrkeskategorier får olika förutsättningar som inte är motiverade. Det innebär att tillämpningen av lagen kommer att ske utifrån en bedömning från fall till fall, baserat på bestämmelserna om att ersättning lämnas vid arbetslöshet till den som är oförhindrad att arbeta och står till arbetsmarknadens förfogande.

¹² SOU 2018:54.

9.6.2 Ersättning bör kunna lämnas till vissa tjänstlediga

Förslag: Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som har beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt. Ersättning får även lämnas om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

Arbetslöshetsersättning får lämnas till sökande med deltidstjänstledighet som beviljats tjänstledighet utan lön för att kunna utföra annat arbete med lika eller högre tjänstgöringsgrad, under förutsättning att anställningarna inte går att kombinera.

Bedömning: Det bör inte längre vara möjligt att lämna ersättning till den som är nytillträdande på arbetsmarknaden om han eller hon har permitterats utan lön i samband med semesterstängning.

Skälen för förslaget: I den nuvarande ordningen har en sökande som är tjänstledig inte rätt till ersättning, men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om undantag från regeln samt om de villkor för rätt till ersättning som då ska gälla. Regeringen har i förordning meddelat att ersättning får lämnas till en person som beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå varken till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt. Arbetslöshetsersättning får lämnas, även om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

De undantag som gäller i dag är enligt utredningens mening väl avvägda och ställer rimliga krav på förutsättningar för omställning i en svår situation. Utredningen föreslår därför att de undantag som i dag gäller vid tjänstledighet och som tillåter att den sökande i vissa utpekade situationer kan medges ersättning ska gälla även i fortsättningen. Det förutsätter att den sökande, liksom idag, uppfyller alla andra krav för rätt till ersättning som framgår av lagen.

Reglerna, som enligt nuvarande ordning framgår av förordning, bör lyftas upp på lagnivå för att det samlat ska framgå vad som krävs för att den sökande ska anses vara arbetslös och för att undvika att undantagen urholkar grundbestämmelsen. Reglerna ska under dessa förutsättningar gälla alla som är tjänstlediga oavsett anställningsförhållande. Den ska därför vara tillämplig även för deltidsanställda som är tjänstlediga av hälsoskäl. Enligt nuvarande ordning finns en särskild bestämmelse som anger att den som är tjänstledig från en deltidsanställning för att pröva en annan deltidsanställning med samma eller högre sysselsättningsgrad, har rätt till arbetslöshetsersättning om den sökande inte kan kombinera de båda anställningarna. Den regeln bör gälla även i en ny arbetslöshetsförsäkring. Eftersom det finns flera bestämmelser som berör ersättning vid tjänstledighet, bör dessa redogöras för samlat, även om reglerna gäller både hel- och deltidsanställda.

Skälen för bedömningen: Vid permittering utan lön har arbetstagare normalt inte rätt till arbetslöshetsersättning. Enligt dagens ordning kan ersättning lämnas till en sökande som är permitterad under förutsättning att han eller hon är nytillträdande på arbetsmarknaden och permitterats utan lön i samband med semesterstängning, 19 § ALFFo. Permittering innebär att en arbetsgivare vid tillfällig arbetsbrist, driftstörning eller annan sådan omständighet inte kan tillhandahålla något arbete och att arbetstagarna under en begränsad period befrias från skyldighet att närvara på arbetsplatsen. Bestämmelsen i den nuvarande ordningen är svår att tolka och används mycket sällan. I syfte att inte belasta regelverket med svårtolkade undantagsbestämmelser på detaljnivå bedömer utredningen att någon motsvarande bestämmelse inte ska införas i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

9.7 Sökande som är företagare

9.7.1 Företagare har som huvudregel inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som är företagare ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning, utom i vissa fall.

Skälen för förslaget: I 35 § ALF anges att en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet ska anses vara arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten. I 35 a § ALF anges att en företagare som inte är att anse som arbetslös enligt 35 § ska anses som arbetslös när näringsverksamheten vid en samlad bedömning har upphört definitivt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om när en företagare ska anses som arbetslös i andra fall än vad som följer av 35 och 35 a §§ samt om de villkor för rätt till arbetslöshetsersättning som då ska gälla. Det innebär att det enligt den nuvarande ordningen indirekt framgår att en företagare som fortsätter att vidta åtgärder i verksamheten inte är att anse som arbetslös och därför saknar rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller oavsett verksamhetens omfattning eller vad verksamheten består i, t.ex. om arbetet består av verksamhet som går att fakturera eller om det rör sig om marknadsföring som först i framtiden kan förväntas generera inkomster.

Särskilda villkor för företagares arbetslöshet infördes samtidigt som företagarna till fullo inkluderades i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, dvs. när företagare i övrigt kunde beviljas arbetslöshetsersättning under samma förutsättningar som länge gällt för anställda.¹³ Det finns flera skäl till att företagare som huvudregel inte kan beviljas arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsersättning ska exempelvis inte kunna användas som tillfällig inkomstutfyllnad under tider då företagarens verksamhet saknar intäkter eller inte kan ge full sysselsättning. Utan denna begränsning skulle arbetslöshetsförsäkringen subventionera olönsamma företag och riskera att snedvrída konkurrensen. Dessutom skulle arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring motverkas.

Det skulle också kunna ge upphov till överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, eftersom företagare har möjlighet att planera sin verksamhet på ett annat sätt än anställda. Möjlighet till sådan planering varierar naturligtvis mellan företag och branscher, men företagare har i normalfallet ett större informationsövertag än anställda gentemot arbetslöshetskassorna avseende exempelvis tillgången på arbete. Dessutom är verksamhetens, och därmed arbetslöshetens, omfattning svår att kontrollera. Enligt utredningens uppfattning bör därför även en ny lag innehålla regler som begränsar rätten till arbetslöshetsersättning för företagare, på samma sätt som i dag.

¹³ SOU 1948:39.

Reglerna om företagares ersättningsrätt finns i dag under ett särskilt kapitel i lagen, men bestämmelser om förutsättningarna för rätt till ersättning finns också i förordning. Enligt utredningens uppfattning bör dagens regelverk förtydligas och ges en delvis ny redaktionell utformning. Bestämmelserna bör framgå redan där de grundläggande förutsättningarna för rätt till arbetslöshetsersättning regleras. Av bestämmelserna bör det också framgå att den som är självständig uppdragstagare inkluderas i företagarbegreppet.

9.7.2 Vem som anses vara företagare

Förslag: En sökande ska anses som företagare om han eller hon

1. bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, och
2. personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den näringsverksamheten.

Vid bedömningen av om en sökande ska anses vara företagare enligt första stycket ska det bortses från

1. nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser,
2. arbete av ideell karaktär i verksamheten, och
3. arbete i verksamheten som har utförts innan ramtiden.

En sökande som anses vara företagare och överlåter näringsverksamhet ska även efter överlåtelsen anses vara företagare, om han eller hon fortsätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen upphört.

Skälen för förslaget

Definition av företagare

Med företagare avses i dag en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över (34 § ALF). De nuvarande bestämmelserna, som trädde i kraft 2010, mottogs i huvudsak väl av remissinstanserna¹⁴. Utredningen konstaterar även att bestämmelsen tycks kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen anser trots det att det är lämpligt att göra vissa förtydliganden. Det gäller inte minst eftersom kriterierna för att den sökande ska anses vara företagare delvis tangerar varandra. Ett annat skäl för dessa förtydliganden är att en ny lag bör ha en enhetlig och systematisk uppbyggnad. Utredningens avsikt är att tydliggöra vem som är att betrakta som företagare inom arbetslöshetsförsäkringen och därför, som huvudregel, inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Hänvisning till inkomstskattelagen

I den nuvarande lagen finns en hänvisning till 13 kap. 1 § första stycket, inkomstskattelagen. Bestämmelsen ersatte det tidigare villkoret att den som direkt eller indirekt äger ett företag ska anses vara företagare. Regeringen motiverade¹⁵ förändringen med att den tidigare bestämmelsen uppfattades som otydlig och gav upphov till onödig administration. Ett exempel på detta var att vissa sökanden (t.ex. personer i föräldrakooperativ) definierades som företagare, trots att detta inte motsvarade intentionen med lagen. Remissinstanserna var överlag positiva till förändringen av villkoret för att betraktas som företagare, då förändringen ansågs förenkla och förtydliga regelverket. Remissinstanserna framhöll också att den nya bestämmelsen var mer rättvis och kunde förväntas leda till en önskad harmonisering i förhållande till andra regelverk som omfattar företagare.

Regelverkets konstruktion, som innebär att i lagen om arbetslöshetsförsäkringen hänvisa till inkomstskattelagen, är inte utan brister. Inkomstskattelagen syftar till att reglera hur inkomster ska beskattas.

¹⁴ Prop. 2009/10:120.

¹⁵ Ibid.

tas, inte att definiera vem som är företagare. Begreppet företagare används överhuvudtaget inte i inkomstskattelagen. Bestämmelserna om beskattning enligt inkomstlagen näringsverksamhet är utformade¹⁶ för att göra det lättare att starta näringsverksamhet och för att fler ska kunna beskattas som företagare. Syftet med motsvarande bestämmelser i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen är att tydliggöra vem som ska anses vara företagare och följaktligen inte betraktas som arbetslös. Det ställs högre krav på företagare jämfört med anställda för att den sökande ska anses vara arbetslös. I detta avseende är det inom arbetslöshetsförsäkringen inte en fördel att betraktas som företagare, även om det vid prövning av t.ex. dagsförtjänst inte alltid är en nackdel.

Utredningen konstaterar att definitionen av företagare trots allt fungerar i huvudsak väl vid tillämpningen av ALF. I förhållande till de övriga kriterierna som krävs för att den sökande ska anses vara företagare, tycks det ge arbetslöshetskassorna såväl som den enskilde tillräckligt god ledning avseende vad som gäller för rätten till arbetslöshetsersättning. Utredningen anser därför att det inte är motiverat att föreslå förändringar av det villkor som gäller för företagare i dag. Det är alltså utredningens avsikt att den som enligt den nuvarande definitionen av företagare skulle anses vara företagare, ska anses vara det även vid tillämpningen av det nya regelverk som utredningen föreslår.

Utredningen vill i sammanhanget lyfta fram Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 29 oktober 2014 i mål nr 6679-13. Där framgår att även den som indirekt bedriver näringsverksamhet genom ett aktiebolag ska anses bedriva sådan näringsverksamhet som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Det är ett nödvändigt förtydligande eftersom den som är anställd i eget aktiebolag (eller t.ex. en ekonomisk förening) och tar ut lön, normalt beskattas inom inkomstslaget tjänst. En sådan sökande skulle därför annars inte anses vara företagare.

Utredningen har övervägt att tydliggöra vad som gäller i detta avseende. Det skulle t.ex. kunna röra sig om att förtydliga att den som direkt eller indirekt bedriver sådan näringsverksamhet som framgår av inkomstskattelagen ska anses vara företagare. En sådan omformulering skulle kräva en fördjupad analys som inte är möjlig att genomföra med hänsyn till den begränsade tid som utredningen har

¹⁶ Prop. 2008/09:62.

till sitt förfogande. Med tanke på den rättspraxis som finns nöjer sig därför utredningen med att framhålla denna och i övrigt behålla den nuvarande utformningen med i huvudsak redaktionella förändringar i den nya lagen.

Inkomstskattelagen i förhållande till lagen om arbetslöshetsförsäkring

En fråga som uppstår vid tillämpningen är hur inkomstskattelagen ska tolkas i förhållande till ärenden som rör arbetslöshetsersättning. I ALF finns bestämmelser om vem som ska anses vara företagare som delvis kan överlappa inkomstsskattelagen och den praxis som avser tolkningen av denna. Även i detta avseende uppstår det frågor om förhållandet mellan de båda regelverken som skulle behöva förtydligas.

Trots detta bör alltså den nuvarande utformningen av bestämmelsen kvarstå, eftersom behovet av samstämmighet mellan Skatteverket och en arbetslöshetskassa avseende vem som faller inom inkomstskattelagens 13 kap. 1 § är begränsat. Arbetslöshetskassorna ska alltså även i fortsättningen göra en självständig bedömning av hur inkomstskattelagen ska tolkas vid bedömningen av regler om företagare i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen har dock övervägt om det bör göras en hänvisning till hela den relevanta paragrafen i inkomstskattelagen, i stället för att som i dag enbart hänvisa till det första stycket. Den aktuella paragrafen (13 kap. 1 § i inkomstskattelagen) om beskattning av näringsverksamhet är indelad i tre olika stycken. Det första stycket utgör huvudregel. Av den framgår att inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet räknas till inkomstlaget näringsverksamhet. Näringsverksamhet beskrivs som förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Stycket, liksom paragrafen i stort, kan inte läsas ensamt, utan måste läsas tillsammans med det övriga regelverket. Det gäller bl.a. vad som enligt 12 kap. inkomstskattelagen avses med inkomst av tjänst.

Första paragrafens andra stycke anger när en uppdragstagares verksamhet ska anses bedrivas självständigt, och är alltså ett förtydligande av vad som avses med det första stycket. Med tanke på styckets karaktär av hjälpregel föreslår utredningen att det ska framgå av lagen om arbetslöshetsförsäkring att även inkomstskattelagens 13 kap. 1 §

andra stycke ska tillämpas vid bedömning av om en sökande är företagare eller inte.

Det tredje stycket innehåller en specificering av vem som omfattas av det första stycket. Här framgår det att innehav av näringsfastigheter och näringsbostadsrätter samt avverkningsrätt till skog alltid ska räknas som näringsverksamhet. Privatbostadsfastigheter, privatbostadsrätter och andra privatbostäder ingår inte i en näringsverksamhet. Både andra och tredje stycket har en naturlig roll i relation till arbetslöshetsförsäkringen. Redan i dag omfattas både uppdragstagare och sökande med näringsfastigheter av bedömningar av om den sökande tillsammans med övriga villkor ska definieras som företagare. Utredningen föreslår därför att 13 kap. 1 § inkomstskattelagen i sin helhet ska beaktas vid prövningen av om den sökande ska anses som företagare enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Det kan innebära vissa förändringar avseende tillämpningen när det gäller sökanden med näringsfastigheter, så att fler sökande än i dag kommer att omfattas av företagarevillkoren. Utredningen anser att detta är motiverat. Den som endast är bosatt på en näringsfastighet, och av det skälet omfattas av 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, men som inte är aktiv i verksamheten eller som har låga inkomster från verksamheten kommer, bedömer utredningen, i de flesta fall antingen inte att anses vara företagare eller kunna omfattas av reglerna för när en företagare kan fortsätta bedriva verksamhet utan att förlora rätten till ersättning.

Självständiga och osjälvständiga uppdragstagares ställning

Utredningens uppdrag enligt direktiven är att utjämna omotiverade skillnader i arbetslöshetsförsäkringen mellan egenföretagare, kombinatorer, uppdragstagare och anställda. Det framgår vidare att uppdragstagare även i en ny arbetslöshetsförsäkring behöver kunna förutse sitt försäkringsskydd. Utredningens uppfattning är att situationer som innebär att den sökandes ersättningsrätt upphör eller påverkas negativt som huvudregel ska framgå tydligt i författning. Om den sökande inte av lagen kan utläsa vad som gäller försäkras förutsebarheten i försäkringen för den enskilde. Det är inte tillfredsställande att regler för självständiga uppdragstagare inte kan utläsas från regel-

verket för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns därför behov av att tydliggöra vem som är att betrakta som självständig uppdragstagare.

Uppdragstagare nämns inte i dagens arbetslöshetsförsäkring. Villkoren för uppdragstagares rätt till arbetslöshetsersättning har dock länge varit en knäckfråga. I praxis har det uppkommit en distinktion mellan s.k. självständiga respektive osjälvständiga uppdragstagare där den som är självständig uppdragstagare betraktas som företagare medan den som är osjälvständig uppdragstagare betraktas som anställd och har rätt till arbetslöshetsersättning enligt samma villkor som andra anställda. Faktorer som påverkar om en sökande betraktas som självständig uppdragstagare är t.ex. om han eller hon

- på eget ansvar och utan kontroll eller arbetsledning från uppdragsgivaren utför de uppdrag han eller hon åtagit sig,
- utför arbetet på den plats han eller hon själv bestämmer om arbetet är av den arten och det är möjligt,
- kan åta sig uppdrag åt flera uppdragsgivare samtidigt,
- vanligen använder egna maskiner, redskap och råvaror,
- står för samtliga utgifter för arbetets utförande och/eller,
- debiterar uppdragsgivaren den totala kostnaden för att utföra uppdraget enligt avtal som har träffats i förväg.¹⁷

Frågan om hur uppdragstagares villkor vid arbetslöshet ska regleras i arbetslöshetsförsäkringen har utretts vid flera tillfällen, med delvis olika resultat¹⁸. Det har föreslagits att reglerna för uppdragstagare kan klargöras genom att tydliggöra gränsdragningen mellan anställda och företagare¹⁹. Det har också föreslagits andra sätt att ge den sökande som tar uppdrag klarhet vad gäller ersättningsrätten, t.ex. genom tolkningsbesked²⁰. Slutsatsen har hittills varit att företeelsen uppdragstagare är alltför komplex att reglera i lag och därför är en fråga för rättstillämpningen. Det är en hållning som fanns redan i förarbetena²¹ till den nu gällande lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁷ SOU 2011:52.

¹⁸ Se t.ex. SOU 2008:89 och SOU 2011:52.

¹⁹ SOU 2008:89.

²⁰ SOU 2015:21.

²¹ Prop. 1996/97:107.

Den som är självständig uppdragstagare ska anses vara företagare

Självständiga uppdragstagare kan arbeta under förhållanden som skiljer sig från företagare enbart genom att den sökande inte har ett inregistrerat företag. Det kan samtidigt vara svårt att avgränsa självständiga uppdragstagare från anställda eller osjälvständiga uppdragstagare. Den självständiga uppdragstagaren kan vara lika beroende av tillgång till uppdrag som anställda. Detsamma kan sägas om vissa företagare. Det finns vidare företeelser på arbetsmarknaden som kan vara svåra att tydligt reglera. Det gäller bl.a. regler för egenanställda. Det finns även nya digitala plattformar och liknande som kan sägas ha återintroducerat äldre arbets sätt. Det kan t.ex. handla om arbetstillfällen efter principen ”först till kvarn” eller att en sökande får en överenskommen summa för att vid ett specifikt tillfälle utföra ett arbete. Arbetsmarknaden förändras kontinuerligt. Samtidigt som det växer fram nya sätt att organisera och ta betalt för arbete återuppstår tidigare arbets sätt i nya former eller med andra namn.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det inte är lämpligt att ändra den praxis som existerar avseende (med ett gemensamt begrepp) uppdragstagares villkor, och som gällt inom svensk arbetslöshetsförsäkring under flera decennier. Ändrade regler skulle kunna påverka både förekomsten av olika företagsformer och strukturen inom olika branscher på ett sätt som utredningen inte kan överblicka. Det krävs en fördjupad analys som inte ryms inom utredningens uppdrag. Den som efter en bedömning anses vara självständig uppdragstagare bör därför, liksom i dag, betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening.

Tydliggörande av vem som är självständig uppdragstagare genom hänvisning till inkomstskattelagens andra stycke

Som framgår ovan föreslår utredningen att en sökande ska definieras som företagare om han eller hon bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första och andra stycket inkomstskattelagen, och personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den aktuella näringsverksamheten. Det innebär att även andra stycket i inkomstskattelagens 13 kap. 1 §, där det framgår under vilka förutsättningar en uppdragstagares verksamhet ska anses bedrivas självständigt, ska ingå vid bedömningen av om en person ska anses vara

företagare. Vid bedömningen om en uppdragstagares verksamhet bedrivs självständigt ska det enligt andra stycket särskilt beaktas vad som avtalats med uppdragsgivaren, i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren och i vilken omfattning uppdragstagaren är inordnad i dennes verksamhet. Bestämmelsen i inkomstskattelagen tangerar i stor utsträckning vad som redan i dag gäller i rättspraxis vid bedömning av vem som anses vara självständig uppdragstagare, och därmed företagare, inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det bör här framhållas att den rättspraxis som finns avseende vem som ska anses vara självständig uppdragstagare inom arbetslöshetsförsäkringen är äldre än hänvisningen till att en sökande ska definieras som företagare med hänvisning till inkomstskattelagen. I utredningen²² *Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen* refereras det till avgöranden så tidigt som 1983²³. Utredningen anser dock att en tydligare hänvisning till inkomstskattelagens 13 kap. 1 § andra stycke i lagen om arbetslöshetsförsäkringen förtydligar vad som gäller för (självständiga) uppdragstagare, utan att detta förändrar tillämpningen. Den praxis som skapats under de senaste decennierna avseende vem som är att anse som en självständig uppdragstagare inom arbetslöshetsförsäkringen bör gälla även fortsättningsvis. Arbetslöshetskassorna ska även i fortsättningen göra en självständig bedömning av vem som anses vara självständig uppdragstagare. Formuleringen av inkomstskattelagens regel står inte i strid med de bedömningskriterier som tidigare nämnts. Utredningen bedömer att det därför är tillräckligt att förtydliga att även inkomstskattelagens 13 kap. 1 § andra stycke ska beaktas vid prövning av vem som anses vara företagare.

Personligen utföra arbete i och ha väsentligt inflytande över verksamheten

Det finns flera kriterier för vem som ska anses vara företagare än den som hänvisar till inkomstskattelagen. Ett annat kriterium är att den sökande personligen ska ha utfört arbete i näringsverksamheten. Det är, liksom hänvisningen till inkomstskattelagen, nytt sedan 2010²⁴. Det tidigare villkoret uttrycktes som att den sökande personligen skulle vara verksam i företaget. Syftet med förändringen var att tyd-

²² SOU 2011:52.

²³ Försäkringsöverdomstolens dom, FÖD 1983:18.

²⁴ Prop. 2009/10:120.

liggöra att den sökande faktiskt ska ha arbetat i verksamheten för att kunna anses som företagare.

Med det sista villkoret, väsentligt inflytande, avses att den sökande har ett inflytande över verksamheten som varit så starkt att det ekonomiska utfallet till stor del berott på dennes kompetens samt de åtgärder och ställningstaganden som han eller hon har vidtagit i verksamheten.²⁵ Detta villkor har funnits betydligt längre än kraven enligt inkomstskattelagen och att personligen ha utfört arbete i verksamheten.

Som anges ovan saknas det skäl att i sak ändra på de villkor som gäller i dag för att fastställa när en sökande ska anses som företagare och därmed inte ha rätt till arbetslöshetsersättning. Villkoren att personligen ha utfört arbete och ha väsentligt inflytande över verksamheten bör därmed även gälla i den nya lagen.

Villkoren behöver läsas tillsammans

Villkorens utformning har förändrats över tid vilket har medfört att villkorens innebörd i dagsläget överlappar varandra. De tidigare kraven på ägande, verksamhet och väsentligt inflytande tog tydligare sikte på olika aspekter av företagande än dagens villkor. Med utgångspunkt från dagens regelverk kan det vara svårt att avgränsa vad som avses med att bedriva näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen och att personligen utföra arbete i verksamhet. Betydelsen av väsentligt inflytande kan därtill sägas ha utvidgats till att numera även inkludera ägande, eftersom kravet på att den sökande direkt eller indirekt ska äga ett företag har ersatts av hänvisning till inkomstskattelagen. Det upplevs som ett mindre problem i tillämpningen. Syftet med bestämmelserna är att ringa in vem som anses vara företagare, vilket måste ske genom en samlad bedömning i varje enskilt fall. Om något av kriterierna inte är uppfyllt ska den sökande inte anses vara företagare.

Utredningen föreslår därför att det även i fortsättningen ska framgå att en sökande ska anses vara företagare om han eller hon bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomst-

²⁵ Prop. 1992/93:150, med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m., bilaga 8, s. 65.

skattelagen, och personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den aktuella näringsverksamheten.

Nödvändiga åtgärder och ideellt arbete

Som tidigare framgått har den som är företagare inte rätt till arbetslöshetsersättning. Eftersom ersättningsrätten för en företagare är begränsad, är det lämpligt att klarlägga undantagsfall när den sökande inte ska anses vara företagare, även om den sökande faller inom ramen för företagardefinitionen. Sådana bestämmelser finns även i den nuvarande lagen.

Nödvändiga åtgärder som vidtagits p.g.a. oförutsedda händelser ska, liksom enligt nuvarande ordning, inte beaktas när bedömningen görs av om en sökande ska anses som företagare. Detsamma ska gälla den som utfört arbete av ideell karaktär. Bestämmelsen är nära förknippad med behovet av att reglera ersättningsrätten för företagare. Ett skäl att begränsa företagares ersättningsrätt, är att motverka överutnyttjande av försäkringen genom att sökande håller igång olönsamma företag med hjälp av finansiering i form av arbetslöshetsersättning. En sådan bestämmelse avser inte ideell verksamhet.

Företag som har bedrivits före ramtiden

I praxis finns det exempel på situationer när en sökande, trots att alla kriterier för företagande varit uppfyllda, inte anses vara företagare i försäkringens mening. Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande av den 26 februari 2015 (mål nr 4773-14) gjort bedömningen att det skulle vara en alltför långtgående tolkning av gällande rätt att inkludera alla som någon gång uppfyllt villkoren för att anses som företagare. Domstolen menar att det i stället måste göras en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. I den aktuella domen konstaterade kammarrätten att den sökande hade slutat vara verksam i företaget tre år innan hon ansökte om arbetslöshetsersättning. Under de tre år som gått hade hon arbetat som anställd vid en statlig myndighet. Det fanns alltså ingen koppling mellan näringsverksamheten och anställningen. Kammarrätten ansåg att den sökande inte skulle anses som företagare vid tiden för ansökan trots att hon fortfarande var delägare och hade väsentligt inflytande över

företaget, och trots att hon före anställningen hade varit att betrakta som företagare.

Utredningen anser att delar av denna praxis bör kodifieras. Det ökar förutsebarheten i försäkringen om det klart framgår av bestämmelserna att det finns omständigheter som påverkar ersättningen. I praxis beskrivs en situation där det är klarlagt att den sökande var arbetslös från en heltidsanställning vid tidpunkten för ansökan om arbetslöshetsersättning. Den sökande hade inte utfört något arbete i den egna verksamheten inom ramtiden. Verksamheten hade därför inte heller någon betydelse för vare sig uppfyllande av arbetsvillkoret eller för beräkningen av ersättningens storlek.

Utredningens förslag om inkomstvillkor och beräkning av ersättningens storlek gör att inkomster längre bakåt i tiden kan ha inverkan på den sökandes möjligheter att beviljas ersättning under en viss tid med en viss storlek. Även om inkomster från verksamhet som intjänats utanför ramtiden i vissa fall kan beaktas vid prövning av inkomstvillkoret, sker det uteslutande i fall där den sökande bedrivit samma verksamhet inom ramtiden. Utredningen anser mot den bakgrunden att det bör förtydligas att arbete som har utförts i verksamheten innan den fastställda ramtiden inte ska beaktas vid bedömningen av om en sökande ska anses som företagare.

Överlåtelse av verksamhet

Det ska inte heller i fortsättningen vara möjligt för den som är företagare att genom att överlåta näringsverksamheten kunna fortsätta att arbeta i eller ha väsentligt inflytande över företaget samtidigt som han eller hon får arbetslöshetsersättning. Detsamma ska gälla för den som har bedrivit verksamhet inom ramen för en ekonomisk förening, men vars medlemskap i föreningen upphört. Reglerna är till för att se till att en sökande som uppstår arbetslöshetsersättning inte, i praktiken, ska kunna fortsätta bedriva verksamhet, även om den sökande formellt inte längre äger verksamheten eller är medlem i föreningen.

9.7.3 När en sökande inte längre ska anses vara företagare

Förslag: En sökande ska inte längre anses vara företagare när näringsverksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten eller den vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

Med vidtagna åtgärder avses inte

1. nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser,
2. åtgärder i den upphörda näringsverksamheten på grund av en skyldighet enligt lag eller annan författning,
3. avvecklingsåtgärder i den upphörda näringsverksamheten som inte hade varit möjliga att vidta innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten, och
4. att en lokal hyrs ut eller mark arrenderas ut som har nyttjats eller brukats i näringsverksamheten, dock under förutsättning att dessa inte tidigare har hyrts ut eller arrenderats ut i verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska avses med åtgärder.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om vad som ska avses vara en avvecklingsåtgärd enligt lagen.

Skälen för förslaget

När upphör någon att vara företagare?

Av nuvarande ordning framgår endast vem som är företagare och när en företagare är att betrakta som arbetslös, inte under vilka förutsättningar en sökande inte längre ska anses vara företagare. Utredningen anser att det tydligt ska framgå när en sökande som har varit företagare enligt lagens definition inte längre ska anses vara det.

Samtidigt bedömer utredningen att det är lämpligt att använda samma principer som gäller i dag.

En sökande ska inte längre anses som företagare när det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten. Det innebär att den sökande kan medges rätt till arbetslöshetsersättning redan när han eller hon upphört att vidta åtgärder i verksamheten, även om den sökandes avsikt att lägga ned verksamheten definitivt ännu inte har realiserats. Detsamma gäller om den sökande vid tillfället inte ser någon möjlighet att fortsätta bedriva verksamheten, men inte vill lägga ned verksamheten definitivt. En sådan regel finns redan i nuvarande regelverk (i en annan redaktionell utformning) och möjliggör för en sökande att beviljas arbetslöshetsersättning fortare än om arbetslöshetskassan varit tvungen att utreda om verksamheten upphört definitivt.

Utredningen anser att det är en rimlig ordning eftersom förutsättningarna att avveckla ett företag varierar mellan olika företagare. Det kan röra sig om allt ifrån att avyttra aktier till att sälja maskiner eller säga upp lokaler. Eftersom även arbetslöshetens inträde kan variera för olika verksamheter är det viktigt att den sökande som inte längre ser några förutsättningar att driva vidare verksamheten får möjlighet att ställa om till ett nytt arbete med samma trygghet som gäller för en anställd som förlorar sitt arbete.

Om ersättning kan lämnas innan verksamheten upphört definitivt innebär det emellertid att verksamheten kan återupptas. För att undvika att det sker så ofta att det i praktiken utgör fyllnadsersättning för företagare föreslår utredningen att det införs en begränsning, liknande den som finns idag, av hur ofta ersättning kan lämnas vid tillfälliga nedläggningar.

Dessutom behövs det även i fortsättningen en bestämmelse om att den sökande som definitivt upphör att vara företagare har rätt till arbetslöshetsersättning. Här tydliggörs det nära nog självklara, att den som har upphört med verksamheten definitivt inte bara är arbetslös, utan också inte längre är företagare. Att verksamheten upphört definitivt innebär att verksamheten i allt väsentligt, med hänsyn till lokaler, material, marknadsföring, registreringar etc., upphört eller att den sökande skiljt sig från verksamheten på alla plan; ägande, inflytande och deltagande i verksamheten. Kort uttryckt ska de förhållanden som har gjort att den sökande definierats som företagare vid en samlad bedömning ha upphört.

Vilka åtgärder kan vidtas utan att den sökande ska anses vara företagare?

I det nuvarande regelverket finns bestämmelser om vilka åtgärder som kan vidtas utan att den sökande ska anses vara företagare. Sådana regler är fördelade på både lag och förordning. I syfte att samla regler av samma slag på samma normgivningsnivå föreslår utredningen att bestämmelser av detta slag ska samlas i lag. Bestämmelserna har också genomgått vissa redaktionella förändringar. Utredningen föreslår alltså att dagens bestämmelser, med mindre redigeringar, förs över till den nya lagen. Det är inte utredningens avsikt att åstadkomma några materiella förändringar i dessa delar.

Det ska även i fortsättningen vara möjligt för den sökande att vidta vissa åtgärder utan att den sökande av den anledningen anses vara företagare som därmed saknar rätt till arbetslöshetsersättning. Vid bedömningen om åtgärder ska anses ha vidtagits ska det bortses från nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser. Det skulle inte vara rimligt om den sökande inte hade möjlighet att skydda egendom eller material från t.ex. översvämning av det skälet att den sökande i så fall skulle förlora sin rätt till arbetslöshetsersättning.

Vidare ska en sökande kunna vidta åtgärder i den upphörda näringsverksamheten som följer av en skyldighet enligt lag eller annan författning. Inte heller i detta fall är det rimligt att det ska kunna uppstå en situation där en sökande måste välja mellan att följa myndigheters krav eller behålla rätten till arbetslöshetsersättning.

Den sökande ska även kunna vidta avvecklingsåtgärder som inte kunde vidtas innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten, utan att för den sakens skull förlora rätten till arbetslöshetsersättning. Det är inte heller i detta fall rimligt att en företagare som inte kan driva verksamheten vidare, men som inte kunnat vidta alla avvecklingsåtgärder på en gång, ska gå miste om arbetslöshetsersättning för att han eller hon vidtar en sådan åtgärd.

Slutligen ska en lokal eller mark kunna hyras eller arrenderas ut även om den nyttjats eller brukats inom ramen för näringsverksamheten. Det ska även i fortsättningen gälla som begränsning att det inte får ha varit en del av näringsverksamheten att hyra ut lokalen eller arrendera ut marken. Om det varit fallet är den sökande att betrakta som företagare om uthyrningen eller utarrenderingen fortgår.

Självständiga uppdragstagares arbetslöshet

Utredningen föreslår, med hänvisning till 13 kap. 1 § andra stycket inkomstskattelagen samt praxis, att självständiga uppdragstagare ska anses vara företagare. Utredningen har övervägt om det finns behov av särskilda bestämmelser för att reglera när självständiga uppdragstagare ska anses vara arbetslösa eller med andra ord när en uppdragstagare anses ha upphört med verksamheten. Det skulle exempelvis kunna vara motiverat eftersom den som är självständig uppdragstagare inte har något företag att avregistrera.

De olika villkoren för att en sökande ska anses vara företagare, dvs. att den sökande bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen och personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den näringsverksamheten, är delvis överlappande. Arbetslöshetskassorna ska göra en självständig bedömning av inkomstskattelagens innebörd med ledning från rättspraxis. Denna bedömning försvåras av att det finns sökande vars uppdragsförhållanden varierar. Det finns anledning att särskilt analysera situationer där en sökande arbetat med i stort sett samma arbetsuppgifter men som ömsom anställts, fått uppdrag eller uppmanats att fakturera från enskild näringsverksamhet. En sådan analys ryms dock inte inom denna utrednings ramar. Enligt direktiven ska utredningens förslag motverka omotiverade skillnader mellan olika grupper av förvärvsarbetande, däribland uppdragstagare, samt skapa förutsebarhet i försäkringsskyddet. Mot denna bakgrund är det utredningens avsikt att förtydliga gällande regler i syfte att skapa förutsättningar för arbetslöshetskassorna att bedöma vem som ska respektive inte ska anses vara företagare. Arbetslöshetskassorna har att förhålla sig till regleringen samt praxis och från fall till fall bedöma om den sökande som tar ett uppdrag ska anses arbeta på ett sådant sätt att han eller hon faller inom definitionen av företagare. Följaktligen är det även i fortsättningen arbetslöshetskassorna som har att bedöma när den sökande har upphört att vara företagare i dessa fall.

Föreskriftsrätt

Det finns i dag en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om när en företagare ska anses som arbetslös i andra fall än vad som framgår av 35 och 35 a §§ ALF samt om de villkor för fastställande av och rätt till arbetslöshetsersättning som i sådana fall ska gälla (36 § ALF). Av 5 b § ALFFo framgår att IAF får föreskriva om vad som ska avses med avvecklingsåtgärder. Utredningen har tidigare redogjort för sin uppfattning att regler av samma slag bör vara samlade på samma normgivningsnivå. Det finns dock även i fortsättningen ett behov att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna precisera vissa frågor. Det gäller vilka åtgärder, inklusive avvecklingsåtgärder, som kan beaktas vid bedömningen om en sökande inte längre ska anses vara företagare.

Utredningen har även övervägt att införa en bestämmelse som motsvarar dagens 36 § ALF. Bestämmelsen innebär i korthet att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om när en företagare ska anses som arbetslös i andra fall än som anges i huvudregeln för företagares arbetslöshet samt om de villkor för fastställande av och rätt till arbetslöshetsersättning som i sådana fall ska gälla. En sådan bestämmelse skulle t.ex. kunna tillåta att regeringen inför särskilda bestämmelser om på vilket sätt eller hur ofta en sökande som är självständig uppdragstagare kan ställa sig i arbetslöshet genom att upphöra att vidta åtgärder i verksamheten, utan att det innebär ett hinder för den sökandes ersättning. Utredningen anser dock att dagens bestämmelse är för vid och tillåter regeringen att föreskriva om företagares rätt på ett sådant sätt att huvudregeln, att den som är företagare inte är arbetslös, i praktiken blir betydelselös. Utredningen har inte heller funnit någon annan lämplig formulering av bestämmelsen som på ett önskat sätt skulle ringa in vilka undantag som regeringen får medge. Utredningen avstår därför från att föreslå ytterligare avsteg från huvudregeln.

Skälen för bedömningen

Som framgår ovan är det IAF som enligt nuvarande ordning får föreskriva om vad som avses med avvecklingsåtgärder. Föreskrifterna är främst av teknisk natur och kan behöva anpassas till nya företeelser

på arbetsmarknaden, inte minst för uppdragstagare. Utredningen bedömer därför att det även av en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring bör framgå att IAF får meddela föreskrifter om vilka avvecklingsåtgärder som får vidtas enligt lagen.

9.7.4 Återupptagande av verksamheten

Förslag: Om näringsverksamheten återupptas av den sökande eller av en närstående person till honom eller henne, får en ny bedömning av om verksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs.

Skälen för förslaget

När kan ett företag återupptas och av vem?

En sökande som lägger ned verksamheten definitivt ska inte anses vara företagare. Detsamma gäller en sökande som inte längre vidtar några åtgärder i verksamheten. För att motverka att en företagare tillfälligt upphör med en verksamhet och får arbetslöshetsersättning trots att verksamheten (gång på gång) bara är vilande, behövs det begränsningsregler för hur ofta företaget kan göra uppehåll i verksamheten på detta sätt. I annat fall skulle regelverket i praktiken tillåta att deltidsarbetslösa företagare kan medges ersättning. Sådana begränsningsbestämmelser finns redan i dag.

Utredningen föreslår därför att det även i fortsättningen ska finnas en begränsning av rätten till ersättning när en sökande återupptar en verksamhet som lagts ned tillfälligt. Om en näringsverksamhet återupptas av den sökande eller en till honom eller henne närstående person, får en bedömning, om verksamheten därefter upphör annat än definitivt, av rätten till ersättning göras tidigast en viss tid efter det att näringsverksamheten återupptogs. På så sätt reduceras sannolikheten att regelverket missbrukas.

Utredningen menar att den nuvarande tidsgränsen på fem år är oproportionerligt lång. Samtidigt behövs det någon form av begränsning så att möjligheten att tillfälligt lägga ned en verksamhet inte överutnyttjas. Utredningen föreslår därför att tidsfristen sänks till tre år.

9.7.5 Ersättning till deltidsföretagare

Förslag: Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som är företagare på deltid om

1. näringsverksamheten har bedrivits under minst sex månader vid sidan av ett arbete som motsvarar minst 50 procent av heltid inom ramtiden,
2. inkomsterna från verksamheten inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv, och
3. tiden i och inkomsterna från verksamheten inte utökas under arbetslösheten.

Skälen för förslaget

Bisyssla och begränsat företag

Enligt nu gällande ordning finns vissa möjligheter även för en verksam företagare att få arbetslöshetsersättning. Det gäller bisyssla enligt 39–39 a §§ ALF samt regler för den som haft deltidsanställning och bedrivit verksamhet som deltidsföretag, s.k. begränsat företag, enligt 5 e § ALFFo. För att en verksamhet ska anses vara en bisyssla ska den sökande före arbetslöshetens inträde ha utfört arbete i näringsverksamheten (eller anställningen) vid sidan av sin heltidssysselsättning i minst tolv månader (39 § ALF). Bisysslan påverkar inte arbetslöshetsersättningen under förutsättning att den inte utvidgas under arbetslösheten eller hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete. Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen (39 a § ALF).

Bisyssla kan utgöras både av företagande och anställning, men den vanligaste formen är egenföretagande vid sidan av anställning. Regeln om bisyssla har olika funktion beroende på om det rör sig om en bisyssla som företagare eller som anställd. När det gäller företagare kan bisyssla ofta användas som en möjlighet att hålla en verksamhet igång överhuvudtaget, trots låg lönsamhet och låg veckoarbetstid

i verksamheten. Behovet av tydliga regler avseende bisysslor är en följd av de regler som gäller för företagares ersättningsrätt, där även enstaka verksamma timmar gör att hela ersättningsrätten upphör. När det gäller anställda har regleringen om bisyssla som primär funktion att se till att den som har en bisyssla vid sidan om sin heltidsysselsättning inte råkar ut för ett dubbelt inkomstbortfall, genom att både inkomsten från huvudsysselsättningen försvinner till följd av arbetslöshet och inkomsten från bisyslan reducerar arbetslöshetsersättningen under pågående period.

Utöver bisyssla finns särskilda regler för kombinatörer, dvs. sökande som under ramtiden både har varit anställda och företagare. En särskild regel är vad som brukar kallas begränsat företag. Begränsat företag innebär att en sökande som under sex månader kombinerat anställning (minst 17 timmar per vecka) och företagande (högst 10 timmar per vecka) kan fortsätta bedriva sin verksamhet, även om anställningen upphör. Regleringens syfte påminner om bisysslereglerna, men till skillnad från dessa får arbetad tid och inkomst räknas med i ersättningsunderlaget. Ersättningen reduceras sedan med den förväntade genomsnittliga arbetade tiden i verksamheten.

Gemensamma bestämmelser för deltidsföretagare

Utredningen bedömer att det även i fortsättningen ska vara möjligt för en sökande att, under liknande omständigheter som i dag, få fortsätta en verksamhet som bedrivits på deltid vid sidan av en anställning. Utan sådana regler skulle ingen som bedrivit verksamhet jämte anställning kunna fortsätta verksamheten om anställningen upphör. Det skulle drabba både den som bedrivit en verksamhet i begränsad omfattning men av stor personlig betydelse vid sidan om en heltidsanställning, och en sökande som försörjt sig genom en kombination av anställning och företagande.

Reglerna för deltidsföretagare som fortsätter att bedriva verksamhet har därmed som primärt syfte att i begränsad form tillåta verksamhet, trots att en företagare som huvudregel inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Det finns i det avseendet ingen skillnad mellan företag som bedrivs som bisyssla och s.k. begränsat företag. Även om reglerna utgår från olika förhållanden, anser utredningen att reglerna, i förenklingssyfte, bör slås ihop till en bestämmelse. Denna

bestämmelse bör regleras i samband med att företagares ersättningsrätt tydliggörs i lag.

Sammanslagningen av regler för företag som bisyssla respektive begränsat företag innebär kompromisser i fråga om bl.a. inkomstkrav och krav på tidigare verksamhet. När det gäller dagens regler för bisyssla medräknas t.ex. inte den arbetade tiden i arbetsvillkoret. Däremot kan arbetad tid inom ramen för ett begränsat företag medräknas. Här föreslår utredningen att eventuella inkomster från en verksamhet som bedömts inte ska påverka rätten till ersättning inte heller ska kunna medräknas vid prövning av inkomstvillkoret. Om den sökande behöver medräkna inkomsterna från verksamheten för att uppfylla inkomstvillkoret, kan samma verksamhet därmed inte fortsätta att bedrivas under tiden med arbetslöshetsersättning.

Krav på tidigare verksamhet vid sidan av arbete motsvarande 50 procent av heltidsarbete i sex månader

Syftet med särskilda regler för deltidsföretagare är att en sökande som inte har haft verksamhet som företagare som sin huvudsakliga sysselsättning ska kunna behålla och i begränsad utsträckning fortsätta arbeta i verksamheten efter det att den sökandes anställning har upphört. Regeln gäller företagare som har kunnat påvisa att verksamheten bedrivits som en sidoverksamhet på deltid till ett förvärvsarbete. Syftet är inte att tillåta att arbetslöshetsersättning lämnas som en subvention till ett företag under en uppstartsfas.

För att en verksamhet i dag ska räknas som bisyssla krävs tolv månaders arbete i företaget vid sidan av heltidsarbete medan det för begränsat företag krävs sex månaders arbete med högst 10 timmar per vecka i den egna verksamheten och med lägst 17 timmar per vecka som anställd. Det innebär att utredningen har flera alternativ att beakta vid utformningen av regler för deltidsföretagare. Det är rimligt att utgå från förhållandena under ramtiden, eftersom de utgör grunden för rätten till ersättning samt ersättningens storlek och längd. Ett krav på att den sökande ska ha varit verksam i tolv månader inom ramtiden skulle motsvara den nuvarande bisyssleregeln, men innebär en förlängning av det som i dag gäller för begränsat företag. I denna regel krävs att verksamheten har utförts vid sidan av förvärvsarbete som anställd i minst sex månader. Utredningen menar att sex månaders verksamhet är en mer väl avvägd tidsperiod än tolv

månader. Detta skulle utgöra en anpassning till kombinatörsärenden som kan komma att bli vanligare i framtiden.

Detta har också att göra med kravet att den sökande ska kunna uppvisa att verksamheten utförts parallellt med pågående arbete inom ramen för en anställning. Det ska inte gå att uppfylla villkoren för deltidsföretag genom att bedriva verksamhet under en arbetsbefriad uppsägningstid. Det kan även ses som en anpassning till utredningens förslag på förenklade regler vid överhoppningsbar tid, där enstaka månader inte längre kommer att kunna hoppas över för att förlänga ramtiden. I och med dessa regler kommer det att bli svårare än i dag att uppfylla krav på verksamhet under ramtidens samtliga tolv månader. Även om ett krav på sex månader är lägre än vad som i dag gäller för bisyssla, kan inte längre tid utanför ramtiden användas för att uppfylla villkoren för deltidsföretag.

Utredningen menar vidare att ett krav på sex månaders arbete framstår som proportionerligt i förhållande till andra krav, t.ex. hur många månader som den sökande måste ha arbetat eller hur länge som den sökande måste ha bedrivit heltidsstudier vid sidan om arbete för att ha rätt till ersättning.

Av liknande skäl föreslår utredningen att det ska krävas att den sökande har bedrivit verksamheten vid sidan av ett arbete som motsvarar minst 50 procent av halvtid. Detta är mindre än vad som i dag gäller för bisyssla, men det utgör en skärpning av villkoren för begränsat företagande. Liksom i övriga fall i detta kapitel, där undantag från huvudregeln medges, ska det krävas att den sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande, på samma sätt som gäller för alla arbetssökande. Det är alltså inte möjligt för en sökande att hänvisa till att han eller hon är förhindrad att åta sig arbete p.g.a. verksamhet i företaget. När det gäller deltidsföretagare med ett löpande åtagande i verksamheten, t.ex. ett uppdrag som tar viss tid i anspråk varje månad, gäller samma avvägningar som för deltidsanställda som söker arbetslöshetsersättning. Den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning och som redan förvärvsarbetar ska alltid anses vara beredd att lämna deltid arbetet för ett arbete som bättre motsvarar den sökandes arbetsutbud, oavsett om det rör sig om anställning eller egen verksamhet. Skillnaden för deltidsföretagare ska vara att om det sker, upphävs undantaget och den sökande anses vara företagare.

Inkomstgränser

Det bör finnas gränser för vilka inkomster som den sökande kan ha haft från verksamheten utan att den ska påverka rätten till ersättning. Enligt den nuvarande konstruktionen får inkomsterna från en bisyssla inte överstiga sex grundbelopp (för närvarande 2 190 kronor) per vecka. För begränsat företag är gränsen tre gånger den högsta dagpenning, dvs. 2 730 kronor per vecka. Enligt gällande regelverk kan en sökande alltså tjäna mer på sin bisyssla eller begränsat företag än vad den sökande får i ersättning till följd av att han eller hon förlorat sin huvudsysselsättning. Utredningen menar att utfallet och inkomstgränserna måste stå i proportion både till den sökandes tidigare inkomst och till den ersättning som han eller hon kan få ut. Utredningen föreslår att den sökandes inkomster från verksamheten inom ramtiden i genomsnitt per månad inte får ha överstigit den minsta totala inkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret (se vidare kapitel 10) delat med tolv. På så sätt kopplas gränsen för ersättning till ersättningsgolvet inom arbetslöshetsförsäkringen.

Verksamheten får inte utökas

Som tidigare framhållits är inte syftet med bestämmelserna att vissa företagare ska kunna fortsätta bedriva verksamhet under tid med arbetslöshetsersättning att subventionera uppstartsfasen av en ny verksamhet. Därför får verksamheten inte utökas under arbetslösheten. Det gäller både utökning i tid och av inkomster.

Det är svårt att i efterhand kontrollera om en verksamhet har utökats under arbetslösheten. Det gäller redan inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. Vissa utökade möjligheter för kontroll av inkomster från verksamheten under arbetslösheten finns genom arbetsgivardeklarationerna, eftersom inkomster från förvärvsarbete för alla som är anställda i eget aktiebolag ska framgå där. Utredningen vill framhålla att det är den sökande som är skyldig att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för den sökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Sanktionerna och påföljderna av att inte fullgöra sin uppgiftsskyldighet i förhållande till detta är stränga. Utredningen ser inte i detta fall, varken i förhållande till de krav som bör ställas på den sökande eller svårigheten att kontrollera sakförhållanden i efterhand, något alternativ till de föreslagna reglerna.

9.7.6 Särskilda regler för yrkesfiskare bör inte införas

Bedömning: I det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen bör det inte finnas särskilda regler om yrkesfiskares arbetslöshet.

Skälen för bedömningen: I 6–6 c §§ ALFFo finns särskilda bestämmelser om företagare som är yrkesfiskare. Enligt nuvarande ordning anses en yrkesfiskare som är medlem i en arbetslöshetskassa med yrkesfiske som verksamhetsområde vara arbetslös om det är tillfälligt avbrott i fiskeverksamheten och avbrottet beror på ishinder eller andra väderleksförhållanden. Rätten till ersättning under uppehållet är begränsat och olika för fiskare som bedriver bottengarnsfiske och andra fiskare. IAF konstaterar i rapporten *Översyn av branschspecifik specialreglering* (2017:2) att ersättningsrätten i dessa fall inte beror på att yrkesfiskaren är arbetslös, utan på att den sökande p.g.a. väderförhållanden inte kan bedriva sin verksamhet. Förekomsten av sådana regler innebär, enligt IAF, i praktiken att arbetslöshetsförsäkringen blir en yrkesförsäkring. Det stämmer inte överens med de villkor som ställs på övriga sökanden inom arbetslöshetsförsäkringen.

Dagens branschspecifika bestämmelser om rätt till arbetslöshetsersättning i vissa fall för företagare som är yrkesfiskare frångår enligt utredningens uppfattning den grundläggande principen om att arbetslöshetsförsäkringen är en allmän omställningsförsäkring, dvs. inte en omställning mellan arbeten inom ett specifikt yrkesområde, utan omställning till vilket (lämpligt) arbete som helst. Reglerna om yrkesfiskares arbetslöshet riktar sig vidare till medlemmar i en viss arbetslöshetskassa. Utredningen menar att det inte är lämpligt att rätten till ersättning beror på medlemskapet i en viss arbetslöshetskassa.

Det är också tveksamt utifrån ett statsstödsperspektiv att reglerna så riktat vänder sig till en viss typ av företagare, eftersom de i praktiken fungerar som ett branschstöd. Anledningen till att det kan bedömas som ett branschstöd, är att andra typer av företagare som kan ha motsvarande avbrott i sin verksamhet inte har rätt att kunna kompensera dessa inkomsttapp med arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringen bör inte innehålla stöd av den typen.

Sammantaget bedömer utredningen därför att en motsvarande reglering inte bör införas i en ny arbetslöshetsförsäkring.

9.8 Sökande som deltar i utbildning

9.8.1 Den som deltar i utbildning har som huvudregel inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som deltar i utbildning ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning, utom i vissa fall.

Skälen för förslaget

Sökande som deltar i utbildning bör som huvudregel inte ha rätt till arbetslöshetsersättning

Enligt den nu gällande ordningen lämnas som huvudregel inte arbetslöshetsersättning till en sökande som deltar i utbildning (10 § ALF). I det betänkande som låg till grund för den nu gällande lagen²⁶ uttalades bl.a. att studier som inkräktar på möjligheten att söka och anta erbjudet arbete inte är förenligt med kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. I betänkandet framförs också att rättviseskäl mellan olika grupper av studerande talade för att arbetslöshetsersättning inte bör kunna betalas ut i samband med studier. I äldre förarbeten²⁷ anges det att det i och för sig inte är fel att den arbetsökande tillvaratar tiden genom att studera i syfte att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden, men att finansieringen av studierna normalt ska vara skild från arbetslöshetsersättningen. Enligt utredningen saknas det skäl att föreslå en annan ordning än den som nu gäller för studenters rätt till arbetslöshetsersättning.

Det gäller även rätten till arbetslöshetsersättning under uppehåll i utbildning. Den som avbryter sina studier och inte har för avsikt att fullfölja sin utbildning kan sägas ha avbrutit studierna definitivt. Det kan jämföras med att ha avslutat utbildningen. Det innebär normalt inte ett hinder för ersättning, medan tillfälliga uppehåll, som t.ex. ferieuppehåll, kan jämföras med att delta i utbildning. Med hänsyn till utredningens uppdrag och försäkringens syfte att ge ersättning till den som är under omställning mellan arbeten, ser utredningen ingen anledning att frångå nuvarande ordning när det gäller arbetslöshetsersättning under studieuppehåll, t.ex. uppehåll vid ferier.

²⁶ SOU 1987:56, s. 42 f.

²⁷ Prop. 1987/88:114 s. 34–35.

Regelverket kan däremot enligt utredningens mening bli mer överskådligt. Av den anledningen bör både den uttryckliga förbudsregeln och de undantag som gäller regleras tillsammans på samma normgivningsnivå.

9.8.2 Rätt till ersättning vid vissa typer av utbildning

Förslag: Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet som syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller underlätta omställning från ett arbete till ett annat. Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom samma ersättningsperiod.

Arbetslöshetsersättning får även lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till 50 procent av heltid om det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, och utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd. Kravet på att utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd gäller inte om utbildningen inom ramtiden har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett arbete inom ramtiden. Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Arbetslöshetsersättning får också lämnas till en sökande som fortsätter att delta i en utbildning upp till heltid om det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd, och utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete inom ramtiden. Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Skälen för förslaget

Ersättning kan medges i vissa fall

Enligt 14–16 §§ ALFFo kan en sökande under vissa förutsättningar studera med bibehållen arbetslöshetsersättning. Dessa regler är undantag från förbudsregeln som finns i 10 § ALF. Enligt utredningens uppfattning stämmer undantagsreglerna överens med försäkringens

syfte, dvs. att bidra till omställning till ett nytt arbete. Det gäller inte minst den möjlighet som finns för kortare studier som syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar eller att underlätta omställning från ett arbete till ett annat.

Utredningen har övervägt om de gränser som i den nuvarande ordningen uttrycks i veckor ska omarbetas eftersom utredningen föreslår en arbetslöshetsförsäkring som i högre grad utgår från ett månadsmått. Utredningen kan konstatera att även den nuvarande försäkringen utgår från en ramtid på tolv månader. De hänvisningar till hur länge studierna ska ha bedrivits innan arbetslösheten som gäller i dag bedöms därför kunna tillämpas även i fortsättningen. Utredningen anser däremot att det ska framgå att studierna ska ha bedrivits inom ramtiden, i stället för att som reglerna är formulerade i dag, ha bedrivits före arbetslöshetens inträde. Förändringen syftar till att förtydliga regelverket. En annan fråga som har koppling till dagens veckoförsäkring är frågan om hur länge studier av olika slag får bedrivas. Utredningen föreslår inte heller här någon förändring av gällande veckomått.

Det är utredningens uppfattning att det inte ligger i uppdraget att föreslå några ändringar i andra avseenden än vad utredningen här redogjort för. En sökande bör därmed även i ett nytt regelverk kunna delta i utbildning med bibehållen arbetslöshetsersättning på motsvarande sätt som i dag.

Utredningen anser dock att det finns skäl att förändra i vilken omfattning som den sökande kan fortsätta studier som bedrivits innan arbetslösheten. I den nuvarande ordningen kan endast den sökande som bedrivit heltidsstudier under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete fortsätta att studera med arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att det inte finns skäl att begränsa detta till just heltidsstudier. Även den som bedrivit studier i lägre omfattning bör kunna omfattas av detta undantag. Det bör därför vara möjligt att fortsätta studier som har bedrivits upp till heltid.

Bestämmelserna i ALF bör i övrigt, med vissa redaktionella ändringar, föras över till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

Krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande

Möjligheten att bedriva studier samtidigt som den sökande får ersättning är ett undantag från huvudregeln att den som deltar i utbildning inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att den sökande som medges ersättning enligt en undantagsbestämmelse av detta slag i övrigt ska uppfylla de allmänna villkoren precis på samma sätt som andra sökanden. Det gäller samtliga fall där den sökande deltar i utbildning, men kan beviljas arbetslöshetsersättning. Det är inte en förändring i sak jämfört med vad som gäller i dag, men det påverkar lagens formuleringar.

Enligt nuvarande ordning får ersättning lämnas till en sökande som bedriver studier på del- eller heltid givet att utbildningen inte hindrar honom eller henne från att söka och ta ett heltidsarbete. Detta förtydligande behövs inte om den som får arbetslöshetsersättning ska stå till arbetsmarknadens förfogande på samma premisser som andra arbetssökande, oavsett om han eller hon studerar eller inte. Utredningen anser därför att en formulering som hänvisar till att studierna inte får utgöra ett hinder från att ta heltidsarbete inte behövs. Det bör därför inte föras över till den nya försäkringen. Utredningens avsikt är alltså att alla som får arbetslöshetsersättning ska stå till arbetsmarknadens förfogande, oavsett om de deltar i utbildning eller inte.

I förhållande till en sådan utbildning som syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller underlätta omställning från ett arbete till ett annat, bör det framhållas att studierna i sig oftast får antas innebära att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Med tanke på utbildningens längd och syfte bör de grundläggande kraven på att den sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande kunna uppfyllas för alla som i realiteten är arbetsökande.

9.8.3 Föreskriftsrätt

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att arbetslöshetsersättning ska kunna lämnas under uppehåll i utbildning.

Skälen för förslaget: Av 10 § ALF framgår att den som deltar i utbildning inte har rätt till ersättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela undantag från bestämmelsen om att den som deltar i utbildning saknar rätt till ersättning. Regeringen har i 18 § ALFFo föreskrivit att ersättning under uppehåll i utbildning får lämnas om det är fråga om uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. IAF får meddela föreskrifter angående villkoren för arbetslöshetsersättning under uppehåll i en arbetsmarknadsutbildning.

Utredningen anser att det finns skäl att frånga den nuvarande ordningen som innebär att det finns en bestämmelse i lag som anger att sökande som deltar i utbildning inte har rätt till ersättning, samtidigt som regeringen får utfärda undantag från bestämmelsen i förordning. Utredningen föreslår därför att både grundbestämmelsen och eventuella undantag ska framgå av lag.

Ferieuppehåll och andra uppehåll i utbildningar där den sökande tillfälligt avbrutit sina studier med avsikt att återuppta dem vid ett senare tillfälle har i tillämpningen ansetts innebära att den sökande deltar i utbildning. Det har från tid till annan funnits särbestämmelser om rätt till ersättning vid längre ferieuppehåll. I dag finns det bestämmelser i förordning som tydliggör att ersättning får lämnas vid studieuppehåll om det rör sig om en arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Det ska även i fortsättningen vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, vid behov, meddela föreskrifter om rätt till arbetslöshetsersättning under uppehåll i utbildning. Det kan t.ex. tillämpas vid generella bestämmelser om rätt till ersättning vid längre ferieuppehåll eller för att tydliggöra att en sökande har rätt till ersättning mellan perioder som han eller hon är inskriven i arbetsmarknadspolitiska program, även om insatsen skulle bestå av studier.

9.9 Sökande som vistas utomlands har inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som, mer än tillfälligt, vistas utomlands ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning

Skälen för förslaget

Krav på vistelse

Frågan om vilken betydelse vistelse i Sverige ska ha för rätten till arbetslöshetsersättning hanteras i tillämpningen huvudsakligen som en fråga om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Den som befinner sig utomlands anses oftast inte kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och har därför inte rätt till arbetslöshetsersättning. Denna tolkning är inte självklar eller konsekvent tillämpad. Rättspraxis finns, men är inte tillräckligt utarbetad för att ge god ledning för arbetslöshetskassornas beslut. Det leder till att sökande kan ha svårt att förutse vilka krav som ställs på vistelse i Sverige för rätt till arbetslöshetsersättning. Utredningen menar att detta bör tydliggöras.

Vistelsekrav i våra grannländer

I Danmark är det ett krav att en sökande ”har bopæl og opholder sig i Danmark”²⁸ för att få dagpenning. I norsk lagstiftning anges ”For å ha rett til dagpenger må medlemmet oppholde seg i Norge”²⁹. Arbeids- og velferdsdirektoratet anger i undantaget till regeln att ”Vilkåret til opphold i Norge er begrunnet med at man blant annet skal være disponibel for kontakt med NAV og kunne tiltre arbeid raskt”.³⁰ Där- efter medges vissa undantag från vistelsekravet för specifika grupper som vissa asylsökande, arbetstagare i norsk utrikestjänst och arbets- sökande på Svalbard. Vissa långtidsarbetslösa kan dessutom få ersät- ning under semester, och kan då också få ersättning trots att de befinner sig utomlands.

I Finland³¹ finns inget strikt krav på vistelse i landet, men väl att den sökande ska vara bosatt i Finland. För en person som varken är bosatt i Finland eller är finsk medborgare finns vissa vistelsekrav³². I övrigt gäller att ”(som) arbetssökande betraktas de som meddelar sin postadress och eventuella andra kontaktuppgifter till arbets- och

²⁸ Kap. 10, 62 § 6 punkten, Lov om arbejdsløshedsforsikring, nr 784.

²⁹ Del III, kap. 4, 4-2 § Lov om folketrygd (folketrygdloven).

³⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Ytelsesavdelingen, Regelverkskontoret, 2.4. Rett til dagpenger under ferie (Tilføyd).

³¹ Lag om utkomstskydd för arbetslösa, 30.12.2002/1290.

³² Se 1 kap. 8 a § lag om utkomstskydd för arbetslösa, 30.12.2002/1290.

näringsbyrån för att ta emot arbetserbjudanden och för eventuell annan kontakt så att de kan nås utan dröjsmål.”³³

Vistelse i landet ska vara en utgångspunkt, men strikt vistelsekrav bör inte införas

Ett grundläggande krav för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning är att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Det bör därför också kunna ställas krav på att den sökande som huvudregel befinner sig i Sverige för att han eller hon ska kunna anses stå till den svenska arbetsmarknadens förfogande.

Frågan är om det ska införas ett strikt vistelsekrav för att ha rätt till ersättning från den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen menar att det inte skulle vara ändamålsenligt. Ett skäl är att det finns en gemensam arbetsmarknad såväl inom Norden som inom EU. Svenska domstolar har ansett att arbeten utomlands kan vara lämpliga (RÅ 2008 ref. 45) vilket medför att det kan vara aktuellt med sanktioner om ett erbjudande om arbete i ett annat land inte accepteras. Arbetsförmedlingen kan vidare ge resebidrag till sökande som kan uppvisa att han eller hon blivit kallad till en arbetsintervju i ett annat land inom EU/EES-området.

En annan orsak till att utredningen anser att ett strikt vistelsekrav inte är ändamålsenligt är att det skulle vara problematiskt för sökanden som bor i gränsområden. En sökande som t.ex. behöver uträta ett kort ärende på andra sidan en landsgräns behöver kunna göra det utan att ersättningsrätten ifrågasätts. Ett strikt vistelsekrav bör därför inte införas.

Att vistas utomlands tillfälligt för att söka arbete

Det ska vara möjligt för en sökande som tillfälligt befinner sig utomlands för att söka arbete att beviljas ersättning, så länge den sökande kan visa att han eller hon står till den svenska arbetsmarknadens förfogande. Det ska ske på samma vis som om den sökande befann sig inom landets gränser. Med tillfälligt kan t.ex. avses en sökande som befinner sig utomlands för att under ett par dagar delta i en arbetsintervju. Det är nödvändigt att här ta hänsyn både till den

³³ 1 kap. 1 §, lag om utkomstskydd för arbetslösa, 30.12.2002/1290.

fria rörligheten och den gemensamma arbetsmarknaden inom Norden och EU/EES samt att Högsta förvaltningsdomstolen (se ovan) har uttalat att arbete i Norge bör anses som lämpligt. Det finns skäl att vara mer restriktiv när det gäller den som åker utomlands för att söka arbete i ett land utanför EU-/EES-området, eftersom den fria rörlighet som kännetecknar EU/EES-området inte har någon motsvarighet då. Dessutom saknas i sådana fall det informationsutbyte med relevanta myndigheter i andra EU/EES-länder som följer av förordning (EG) nr 883/2004 och dess tillämpningsförordning (EG) nr 987/2009³⁴.

Detta utgör inte någon förändring av eller konflikt med reglerna i förordning (EG) nr 883/2004 som under vissa förutsättningar tillåter den sökande att söka arbete i en annan medlemsstat med bibehållen ersättning (artikel 64). En sådan sökande ska genomgå ett särskilt ansökningsförfarande och ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och underkasta sig den kontroll som utförs i den aktuella medlemsstaten samt iakttä där gällande villkor och lagstiftning (artikel 64.1 b). Detta innebär att en sökande (under tre månader) har rätt att behålla arbetslöshetsersättning från Sverige utan att behöva stå till den svenska arbetsmarknadens förfogande. Under den perioden behöver en sökande alltså inte redovisa aktivitetsrapporter, komma på möten eller aktivt söka lämpliga arbete i Sverige, eftersom motsvarande krav ska uppfyllas i sökandet. Det utredningen föreslår är alltså att en sökande som befinner sig utomlands utan att ansöka om att göra det med bibehållen ersättning i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004, ska ha rätt till ersättning under den tillfälliga utlandsvistelsen, om den sökande samtidigt står till arbetsmarknadens förfogande och uppfyller samma krav som alla arbetslösa i Sverige.

Utomlands utan att vara arbetssökande

Utredningen menar att det är rimligt att det även i fortsättningen finns en restriktiv hållning gällande rätten till arbetslöshetsersättning för den som befinner sig utomlands utan avsikt att söka och ta ett arbete. Samtidigt vill utredningen framhålla att restriktioner av detta slag inte i första hand bör gälla sökande som bor i gränsområden och som del av sina dagliga bestyr passerar landsgränser.

³⁴ Se t.ex. artikel 2 och 3 i denna förordning.

En invändning mot en restriktiv hållning i övriga fall är att det blir allt vanligare att söka arbete på distans. Dagens kommunikationsmöjligheter, både när det gäller möjligheten att vara tillgänglig elektroniskt och att förflytta sig snabbt över långa avstånd, gör att det inte längre behöver vara relevant var, rent geografiskt, en sökande befinner sig. Det är inte heller säkert att det går snabbare att ta sig till exempelvis en arbetsintervju bara för att den sökande befinner sig i Sverige. Det ligger även i utredningens uppdrag att anpassa arbetslöshetsförsäkringens regler till en modern arbetsmarknad.

Invändningar av det slaget är relevanta. Utredningen anser att det avgörande i detta fall är syftet med utlandsvistelsen. Om syftet inte är att söka och ta ett arbete uppfyller personen i fråga inte arbetslöshetsförsäkringens grundläggande villkor. Utredningen menar att den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning genom sitt handlande måste visa att han eller hon först och främst är arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande. Även om förhållandena på arbetsmarknaden har förändrats är det rimligt att kräva att en sökande ska vara beredd att snabbt komma i arbete om han eller hon gör anspråk på en allmänt finansierad arbetslöshetsersättning. Även om det finns yrken där rekryteringsprocessen sker på distans och tar tid är arbetslöshetsförsäkring inte en yrkesförsäkring. Den som ansöker om arbetslöshetsersättning ska vara beredd att ta ett arbete omgående, även utanför sin vanliga bransch. Den som åker utomlands av annat skäl än att söka arbete bör därför inte ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Den som bor i ett gränsområde och som tillfälligt befinner sig på andra sidan gränsen eller passerar gränsen varje dag bör slutligen rimligtvis ha lättare att visa att han eller hon först och främst står till arbetsmarknadens förfogande och är oförhindrad att ta ett arbete, än den som reser till ett land många flygtimmar bort. Det bör här avgöras från fall till fall om den sökande har rätt till ersättning.

9.10 Ersättning med anledning av anställningens upphörande m.m.

9.10.1 Sökande med avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd har inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som på grund av anställningens upphörande har fått ett avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning. Detta ska gälla för den tid avgångsvederlaget eller skadeståndet avser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur tiden i första stycket ska bestämmas.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om beräkningen av tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Skälen för förslaget

Oförändrade regler

I dagens regelverk finns bestämmelser om att tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd ska anses som tid med förvärsarbete när arbetsvillkoret ska prövas (13 § ALF). En person som får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd har, underförstått, inte rätt till arbetslöshetsersättning under den period som ersättningen avser. Behovet av stöd under omställning får i sådana fall anses redan vara täckt av vederlaget eller skadeståndet. Utredningen anser att det är motiverat att sökande som har fått ett avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön även i fortsättningen ska kunna medräkna sådan ersättning vid prövning av inkomstvillkoret. Utredningen anser också att den sökande ska sakna rätt till ersättning för den tid som avgångsvederlaget eller det ekonomiska skadeståndet avser. Utredningen föreslår att detta tydligare än i dag ska framgå av lagen. Inom detta område finns en omfattande rättspraxis att utgå från vid bedömningar av hur t.ex. avgångsvederlag som utbetalats som pensionsavsättningar ska beaktas.

Föreskriftsrätt

Det ska även i fortsättningen finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela föreskrifter om hur tiden med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd ska bestämmas.

Skälen för bedömningen

I den nuvarande ordningen regleras det i förordning att det är IAF som får meddela föreskrifter om hur tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd ska beräknas. Utredningen ser inget skäl att ändra den ordningen. Det bör därför införas en motsvarande bestämmelse i den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

9.10.2 Sökande med lönegaranti har inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs och beviljas ersättning motsvarande uppsägningslön enligt lönegarantilagen ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning. Detta ska gälla för den tid som ersättning från den statliga lönegarantin avser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur tiden i första stycket ska bestämmas.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om beräkningen av tid med lönegaranti som motsvarar uppsägningslön.

Skälen för förslaget

Lönegaranti i stället för uppsägningslön

En sökande som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs, och som ansöker om ersättning innan uppsägningstiden har löpt ut, ska lämna en kopia på konkursförvaltarens beslut till arbetslöshetskassan. Det ska framgå av beslutet vilka lönefordringar som avser tid före uppsägningen och som redan ersatts genom garantibeloppet, samt hur mycket av garantibeloppet som återstår för att täcka lönen under uppsägningstiden. Arbetslöshetskassan ska lägga ut det som återstår av garantibeloppet som lön under uppsägningstiden för de dagar som den sökande har rätt till lön. Först när beloppet förbrukats är den sökande arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening (1 kap. 1 §, IAFFS 2018:2). Om den sökande blivit arbetslös med anledning av att arbetsgivaren försatts i konkurs, kan den sökanden i vissa fall ha rätt till ersättning från den statliga lönegarantin. Det är staten som står för betalning i form av t.ex. uppsägningslön när en av arbetstagare har en fordran hos en arbetsgivare enligt 1 § lönegarantilagen (1992:497).

Ersättningen från den statliga lönegarantin träder i dessa fall in i stället för uppsägningslön. Under normala förhållanden har den sökande inte rätt till arbetslöshetsersättning under uppsägningstiden eller under arbetsbefrielse, eftersom det finns ett anställningsförhållande. När ersättning från den statliga lönegarantin träder in i stället för uppsägningslön är den sökandes behov av ersättning under omställning tillgodosedd, på samma sätt som gäller vid avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd.

Det ska därför även i fortsättningen finnas en bestämmelse om vad som ska gälla när den sökande får ersättning motsvarande uppsägningslön från den statliga lönegarantin. Bestämmelsen ska framgå av lagen, eftersom den tillhör den uppsättningsregler som tydliggör den sökandes rätt till ersättning under bestämda förhållanden. Liksom i fallet med avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd kommer det av utredningens vidare förslag att framgå hur lönegaranti medräknas i ersättningen.

Föreskriftsrätt

Det ska finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur tiden med ersättning från den statliga lönegarantin ska bestämmas.

Skälen för bedömningen

I den nuvarande ordningen finns bestämmelser om lönegaranti och hur denna ska beräknas i IAF:s föreskrifter. Utredningen anser att det finns anledning att reglera bestämmelser om lönegaranti motsvarande uppsägningslön i lag. Det betyder att lönegaranti motsvarande lönegaranti hanteras på samma sätt som avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd. När det gäller hur tid med lönegaranti som motsvarar uppsägningslön ska beräknas bör IAF även i fortsättning få meddela föreskrifter. Även här speglas alltså vad som gäller för avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att IAF får meddela sådana föreskrifter.

9.10.3 Särskild möjlighet att föreskriva om rätt till ersättning för säsongsarbetslösa bör inte införas

Bedömning: I det nya regelverket bör det inte finnas bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer får begränsa rätten till ersättning för säsongsarbetslösa.

Skälen för bedömningen: Av 42 § ALF framgår att regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer, om det finns särskilda för detta, får begränsa rätten till ersättning för arbetstagare som huvudsakligen är sysselsatta i yrke där arbetslöshet årligen regelbundet förekommer. Regeringen har inte nyttjat denna möjlighet i förordning. Utredningen har därför övervägt om det behövs en motsvarande bestämmelse i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring eller om bestämmelsen ska anses ha spelat ut sin roll.

Arbetslöshetsersättning lämnas både i det nuvarande och det föreslagna nya regelverket vid arbetslöshet till den som står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen anser att det ur detta perspektiv är

svårt att bedöma vem som är säsongarbetslös och, underförstått, inte beredd att åta sig arbete mellan arbetssäsongerna. På motsvarande sätt är det svårt att bedöma vem som t.ex. tillfälligt arbetat inom en bransch som är säsongbetonad, men som behöver söka efter andra arbetstillfällen när anställningen avslutats. Utredningen ser inte heller något behov av sådana uttryckliga bestämmelser.

Detta hindrar inte att det kan uppstå situationer där en sökande som har särskilt stark anknytning till en arbetsgivare inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande och därför inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Det skulle t.ex. kunna vara fallet för en sökande som har avslutat en anställning men samtidigt har en överenskommelse om en ny anställning hos samma arbetsgivare vid en senare tidpunkt och under tiden mellan arbete har tillgång till en bostad som arbetsgivaren betalar. Ärenden av detta slag måste därför bedömas av arbetslöshetskassan från fall till fall.

9.11 Sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program har inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Skälen för förslaget: Av nuvarande ordning framgår att sökande som deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare saknar rätt till arbetslöshetsersättning (10 § ALF). Detta förhållande antas allmänt gälla alla som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, men det framgår inte av lagen. Ordningen är speciell i förhållande till de allmänna villkoren, eftersom den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program normalt är både arbetslös och i viss utsträckning står till arbetsmarknadens förfogande. I detta fall är anledningen att den sökande tillhör ett annat system. Det har ingen betydelse om den sökande har någon annan form av ersättning, t.ex. aktivitetsstöd, till följd av deltagandet, även om det normalt är fallet.

I syfte att tydliggöra vad som vid prövning av rätt till arbetslöshetsersättning gäller för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program föreslår utredningen att det införs en bestämmelse om att den som deltar i sådana program inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

9.12 Sökande som är uteslutna från medlemskap har inte rätt till ersättning

Förslag: En sökande som enligt 37 § första stycket lagen om arbetslöshetskassor har uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa ska inte ha rätt till arbetslöshetsersättning under en tid av ett år från uteslutningen.

Skälen för förslaget: Redan idag finns en bestämmelse om att en sökande som har uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa till följd av att han eller hon t.ex. medvetet lämnat oriktiga uppgifter, inte har rätt till arbetslöshetsersättning under en tid av ett år från och med tidpunkten för uteslutningen. I den nuvarande ordningen utgör regeln en hinderbestämmelse för grundförsäkringen. Någon motsvarande regel har inte bedömts behövas när det gäller inkomstbortfallsförsäkringen, eftersom den som inte har varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader inte har rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Det bör därför i normalfallet inte i den nuvarande ordningen kunna uppstå en situation där den sökande uteslutits ur en arbetslöshetskassa, men ändå kan beviljas ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkring innan ett år förflutit, även om det inte kan uteslutas.

Eftersom utredningen i detta betänkande föreslår att den som varit medlem kortare tid än tolv månader under vissa förutsättningar ska kunna medges rätt till ersättning över den lägsta ersättningsnivån samtidigt som den nuvarande grundförsäkringen upphör, är det nödvändigt att anpassa regelverket. Det bör därför införas en generell förbudsregel mot att under ett år från och med tidpunkten för uteslutningen lämna arbetslöshetsersättning till den som har fråntagits sitt medlemskap av de skäl som anges i 37 § första stycket LAK.

10 Inkomstvillkor

10.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på bestämmelser om inkomstvillkor. Dessa bestämmelser utgör, tillsammans med bestämmelser om allmänna villkor, de ersättningsvillkor som ska gälla för rätt till arbetslöshetsersättning.

I kapitlet finns även förslag på bestämmelser om vilka inkomster som ska beaktas vid prövning av inkomstvillkoret och vilka inkomster och ersättningar som inte får räknas med. I kapitlet finns vidare förslag på bestämmelser avseende s.k. ramtid samt överhoppningsbar tid. Med ramtid avses den tid under vilken inkomster från förvärvsarbete ska ha intjänats. Med överhoppningsbar tid avses månader som, till följd av vissa händelser, inte ska medräknas i ramtiden.

10.2 Nuvarande ordning

Kort om grundförsäkring och inkomstbortfallsförsäkring

Av 4 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, följer att dagens arbetslöshetsförsäkring består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Den som endast uppfyller ett arbetsvillkor har rätt till ersättning enligt grundförsäkringen (6 § ALF). Den som uppfyller ett medlemsvillkor, vilket förutom uppfyllt arbetsvillkor även innebär ett krav på viss medlemstid, har rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen (7 § ALF).

Eftersom medlemsvillkoret utöver arbetsvillkor innehåller krav på tid som den sökande ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa, kan det å ena sidan ses som ett särskilt kvalifikationsvillkor för rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Å andra sidan anses arbetslöshetsförsäkringen vara en sammanhållen försäkring. Ur det

perspektivet ger medlemsvillkoret endast tillgång till en högre ersättningsnivå. Det egentliga kvalifikationsvillkoret är arbetsvillkoret. Utredningen redovisar både arbetsvillkor och medlemsvillkor i det följande avsnittet om gällande rätt.

Gemensamma bestämmelser – gällande rätt

Arbetsvillkoret

Enligt nuvarande ordning ska den sökande uppfylla ett arbetsvillkor inom en ramtid för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det finns inga särskilda bestämmelser om vilket slags förvärvsarbete som omfattas. Arbetsvillkoret omfattar därför både arbetstagare och företagare. Arbetsvillkoret är enligt 12 § ALF uppfyllt om den sökande inom de tolv månader som föregått arbetslösheten har

- haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad (huvudregeln), eller
- haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader (alternativregeln).

Med förvärvsarbete avses bl.a. även tid då den sökande haft semester och varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse. Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön (13 § ALF). Förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning jämställs med förvärvsarbete (13 b § ALF).

Jämställd tid

Om den sökande inte uppfyller arbetsvillkoret genom förvärvsarbete, kan tid då den sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken tillgodoräknas. Tillsammans kan högst två kalendermånader medräknas i arbetsvillkoret. Det finns även begränsningar i

vilken utsträckning sådan jämställd tid kan användas vid prövning av alternativregeln (13 a § ALF).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen kan enligt 2 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige.

Arbete som inte får medräknas

Förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd eller som bedrivits med stöd till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program får inte medräknas i arbetsvillkoret (14 § ALF). Tid med förvärvsarbete får vidare inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret (15 § ALF).

Ramtid och överhoppningsbar tid

Arbetsvillkoret ska ha uppfyllts inom en ramtid. Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Om anmälningstiden innehåller tid med förvärvsarbete, föräldrapenning eller totalförsvarspåbud i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, medräknas månaden (15 a § ALF).

När ramtiden ska bestämmas räknas inte vissa perioder, s.k. överhoppningsbar tid. Ramtiden kan alltså förskjutas bakåt i tiden. Till överhoppningsbar tid hör bl.a. tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom eller vård av eget barn som inte har fyllt två år (16 § ALF). Till överhoppningsbar tid hör även tid som den sökande har varit frihetsberövande på kriminalvårdens område (16 a § ALF), utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd eller vistelse utomlands till följd av att en sökande följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet, under förutsättning att arbetsgivaren har sitt säte i Sverige och att lönen har betalats ut från Sverige (16 c § ALF). Även tid då den sökande t.ex. fått föräldrapenningförmån eller varit förhindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspåbud är överhoppningsbar (17 § ALF). Det rör sig därmed

om en rad olika omständigheter där det gemensamma är att tiden inte räknas med i ramtiden.

Den överhoppningsbara tiden får omfatta högst fem år, utom när det gäller vistelse utomlands som medföljande till make, maka eller sambo som arbetat utomlands. För denna grupp finns ingen bortre tidsgräns (17 a § ALF).

Medlemsvillkoret

Den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv sammanhängande månader, och som under denna tid uppfyllt ett arbetsvillkor, har också uppfyllt ett medlemsvillkor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vissa avbrott i medlemskapet som arbetslöshetskassan ska bortse från när medlemsvillkoret prövas (7 § ALF).

Personer som omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har varit medlemmar i en annan arbetslöshetskassa får tillgodoräkna sig tiden i den kassan vid prövning av medlemsvillkoret, (8 § ALF).

Det finns dessutom en s.k. läkningsregel i 2 b § ALFFo. När arbetslöshetskassan prövar om en sökande har uppfyllt medlemsvillkoret i 7 § ALF, ska kassan bortse från avbrott i medlemskapet som understiger en kalendermånad, under förutsättning att den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Detta gäller dock inte avbrott som beror på beslut om uteslutning enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Särskilda regler för företagare och kombinatorer – gällande rätt

I den nuvarande ordningen görs viss åtskillnad på anställda och företagare. De flesta bestämmelser avser båda grupperna. Särskilda regler finns bl.a. i förhållande till företagares arbetslöshet och bisyssla. Utöver vad som gäller för företagares arbetslöshet finns det skillnader i regleringen mellan anställda och företagare när det gäller beräkning av dagsförtjänst, dvs. den ersättningsgrundande inkomsten för sökande som ska prövas enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Regler om dagsförtjänst berör vilka inkomster som företagare får beakta vid beräkning av ersättnings storlek.

Dagsförtjänstberäkning för företagare

När underlag för beräkning av dagsförtjänst för företagare bestäms ska dagsförtjänsten grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt. Om det är mer förmånligt för företagaren ska dagsförtjänsten emellertid grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt (37 § ALF). Sammanläggning av förvärvsinkomst och förmåner (vissa socialförsäkringsförmåner) kan göras på samma sätt som för anställda (37 a §, 25 a § och 23 b § ALF).

För en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning. När dagsförtjänsten grundas på tidigare anställning ska prövning av om arbetsvillkoret uppfyllts avse tid i anställningen. Ramtiden ska då avse de tolv månader som närmast föregått den månad då den sökande startade sin verksamhet (37 a § ALF).

Dagsförtjänst beräknas endast för sökande som har inkomstrelaterad ersättning. En företagare som uppfyller villkoren för rätt till ersättning enligt grundförsäkringen får en dagpenning beräknad på den genomsnittliga arbetstiden på samma sätt som anställda, vilket framgår av 3 § ALFFo.

Dagsförtjänst för personer som kombinerat anställning med företagande

När dagsförtjänsten ska fastställas för personer som under ramtiden kombinerat anställning med företagande ska dagsförtjänsten grundas på inkomsterna från både anställningen och verksamheten (37 b § ALF). Detta gäller dock inte personer som fått en anställning eller näringsverksamhet godkänd som bisyssla. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om villkor för fastställande av och rätt till ersättning för personer som kombinerat anställning med företagande.

Dagsförtjänsten för en sökande som kombinerat anställning med företagande enligt 37 b § ALF bestäms enligt följande. Underlaget för beräkning av dagsförtjänsten från företaget bestäms enligt 37 § ALF. Dagsförtjänsten beräknas sedan till en tvåhundraextiondel av under-

laget och multipliceras med 22. Produkten multipliceras med antalet månader inom ramtiden som den sökande bedrivit näringsverksamhet. Den framräknade inkomsten av näringsverksamheten adderas till den sökandes sammanlagda inkomst från anställning under ramtiden. Summan divideras med 51,96 veckor och beräknas därefter enligt 25 a § nämnda lag (5 d § ALFFo).

Tillfälliga regler (upphör den 1 januari 2021)

Under våren 2020 har tillfälliga regler införts inom arbetslöshetsförsäkringen. Med tillfälliga avses här att det redan nu finns beslut om att vid den tidpunkt som närmare anges under respektive regel, återinföra de regler som redovisats ovan under gällande rätt.

Arbetsvillkoret är enligt 12 § ALF uppfyllt om den sökande inom de tolv månader som föregått arbetslösheten har

- haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 60 timmar per kalendermånad (huvudregeln), eller
- haft förvärvsarbete i minst 420 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 40 timmar under var och en av dessa månader (alternativregeln).

Mellan den 1 januari 2021 och den 3 januari 2021 införs tillfälligt en lag som motsvarar ovanstående.

Fram till den 1 januari 2021 gäller vidare att det vid prövning av medlemsvillkoret (dvs. rätt till inkomstrelaterad ersättning) ska medlemstiden beräknas så att den sökande för varje medlemsmånad får tillgodoräkna sig ytterligare tre månader (7 § ALF). Enligt 12 § ska den sökande ha uppfyllt arbetsvillkoret efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan, om inte medlemstiden har beräknats enligt föregående mening.

10.3 Reformbehov och utgångspunkter

Nya förutsättningar för ett enkelt och tydligt inkomstvillkor

Sedan den 1 januari 2019 ska alla arbetsgivare och uppdragsgivare redovisa utbetalad lön på individnivå i de månatliga arbetsgivardeklarationerna. Tidigare redovisades de individuella utbetalningarna först i form av kontrolluppgifter. I och med reformen finns det nya förutsättningar för en arbetslöshetsförsäkring som är tydlig, transparent och lätt att administrera. Reformen är en förutsättning för utredningens uppdrag och en naturlig utgångspunkt för förslagen om ett inkomstvillkor som grund för rätten till arbetslöshetsersättning.

Arbetsvillkoret har flera brister

Allt eller inget

Arbetsvillkoret innebär att den sökande under de tolv månader som föregått arbetslösheten antingen ska ha arbetat minst sex månader med minst 80 timmar per månad eller ska ha arbetat totalt minst 480 timmar och minst 50 timmar per månad under sex sammanhängande månader. Arbetsvillkoret innehåller därmed delvillkor där det har stor betydelse när under ramtiden arbetet har utförts. Det betyder i praktiken att den som har arbetat knappt halvtid under ett halvt år har rätt till ersättning, medan den som har arbetat heltid under fem månader står helt utan rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsvillkoret bidrar i dessa fall till att ge arbetslöshetsförsäkringen karaktären av en ”allt-eller-ingenet”-försäkring. Avgränsningar i rätten till arbetslöshetsersättning är nödvändiga, men sådana avgränsningar bör uppfattas som rättvisa och väl avvägda. Skillnaden i försäkringsutfall i de två situationerna som beskrivs ovan kan vara svår att förstå.

Arbetsvillkoret är svårt att anpassa till en önskad täckningsgrad

Täckningsgraden inom arbetslöshetsförsäkringen, dvs. hur många av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning, har sjunkit kraftigt under en längre tid. Allt färre öppet arbetslösa, timanställda och deltidsarbetslösa har rätt till arbetslöshetsersättning. Täckningsgraden ökade något 2017–2019, men under åren 2007–2016 sjönk

den med cirka 30 procentenheter för kvinnor och cirka 25 procentenheter för män¹. Det finns sannolikt flera orsaker till den sjunkande täckningsgraden. En ökad polarisering på arbetsmarknaden, som avspeglas i arbetslöshetens sammansättning, är en. Den marginella ökningen 2017–2019 tycks vara driven av förändrade regler för deltid-ersättning och att sökande som deltar i etableringsinsatser, dvs. insatser till nyanlända som mycket sällan har arbetat på svensk arbetsmarknad, inte registreras som öppet arbetslösa under perioder mellan olika insatser.

Det ligger i utredningens uppdrag att skapa förutsättningar för fler att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, samtidigt som fler ska få ett starkare försäkringsskydd. Ett sätt att öka täckningsgraden skulle kunna vara att förändra arbetsvillkoret så att fler kan kvalificera sig för rätt till arbetslöshetsersättning. En utmaning med att ändra arbetsvillkoret är att det är svårt att förutse hur täckningsgraden skulle påverkas eftersom den detaljerade information om arbetad tid som skulle behövas för en sådan analys saknas. Det gäller i synnerhet avsaknaden av information om arbetad tid för uppdrags-tagare och arbetstagare som arbetar med en oregelbunden arbetstid.

Arbetsvillkoret har en koppling till vilken ersättning som lämnas, eftersom arbetade timmar även används vid fastställande av normal-arbetstiden vilken i sin tur bestämmer dagpenning för den som får ersättning enligt grundförsäkringen. Om kraven i arbetsvillkoret sänks i syfte att öka täckningsgraden skulle det kunna leda till oönskade resultat, antingen i form av en mycket låg dagpenning eller i form av överförsäkring. Med överförsäkring menas att den sökande får mer i arbetslöshetsersättning än vad han eller hon hade i lön innan arbetslösheten.

Sammantaget innebär detta att det är svårt att skapa förutsättningar för fler att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, samtidigt som fler ska få ett rimligt försäkringsskydd, genom att förändra dagens arbetsvillkor.

Det saknas en definition av arbetad tid

Trots att den arbetade tiden ligger till grund för att avgöra om den sökande uppfyller ett arbetsvillkor är det inte definierat vad som ska betraktas som arbete. Det gör det ännu svårare att förutse hur för-

¹ Källa: Arbetsförmedlingen, IAF och utredningens egna beräkningar.

ändringar i arbetsvillkoret påverkar täckningsgraden. Avsaknaden av en definition av arbetad tid minskar också förutsebarheten i försäkringsskyddet för enskilda.

Det finns, å ena sidan, generellt sett inte något uttryckligt krav i lagen att den sökande ska ha haft någon inkomst från arbetet för att kunna tillgodoräkna sig det i arbetsvillkoret. I vissa delar av regelverket är det, å andra sidan, en förutsättning att den sökande fått betalt för att arbetet ska kunna tillgodoräknas. Det är exempelvis fallet när den sökande har varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt eller barns födelse (13 § 2 ALF). Detsamma gäller semester. I de fall där den sökande haft inkomster, finns det inte heller något uttryckligt krav att skatt och sociala avgifter ska ha inbetalats för att arbetet ska kunna inräknas i ett arbetsvillkor. Dessa otydligheter i vad som ska anses vara tillgodoräkningsbart arbete gör sammanfattningsvis att den enskilde kan ha svårt att bedöma om han eller hon har uppfyllt arbetsvillkoret.

Reglerna för ramtidens utläggning är otydliga

Ramtiden har en central betydelse för arbetsvillkoret och, därmed, för arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt, eftersom ramtiden begränsar den tid en sökande har för att kvalificera sig för ersättning. Arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring skulle t.ex. försvagas om inkomster hur långt tillbaka i tiden som helst fick beaktas.

Ramtiden utgår i dag från den tidpunkt då den sökande har anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I praxis har det förekommit att sökandes ramtid bedömts starta vid den tidpunkt då en sökande har registrerats hos Arbetsförmedlingen, trots att han eller hon inte var ersättningsberättigad vid den tidpunkten.

De närmare förutsättningarna för beräkning av ramtid har förtydligats i en dom meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 19 juni 2013 (mål nr 767-13). Målet gällde en person som förlorat sin anställning från och med den 1 juli 2011. Personen anmälde sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen i början av september samma år. Arbetslöshetskassan ansåg att den sökande skulle vara att anse som arbetslös först när samtliga villkor i 9 § ALF var uppfyllda, vilket var fallet först från och med den 15 februari 2012. Kammarrätten kon-

staterade att ramtiden enligt 15 a § ALF beräknas från när den sökande anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Kammarrätten konstaterade vidare att det varken i lagen eller förarbetena till lagen finns något stöd för arbetslöshetskassans inställning att ramtiden tidigast kan beräknas från den tidpunkt då den sökande uppfyller alla villkor enligt 9 § ALF som krävs för rätt till ersättning. Kammarrätten fann att det var tillräckligt att den sökande var arbetslös och hade anmält sig hos Arbetsförmedlingen för att ramtiden skulle kunna läggas ut.

Den gällande ordningen kan ge upphov till oönskade konsekvenser. Det kan t.ex. innebära att en sökande registrerar sig hos Arbetsförmedlingen som ett försäkringsskydd för ett arbete som avslutats, trots att det inte är från den tidpunkten som han eller hon ställer om till ett nytt arbete. I anslutning till den utmaningen, finns det en fråga om vilken tidpunkt som ansökan ska prövas från.

Exempel:

Alina anmälde sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen den 1 januari 2018. I samband med detta ansökte hon om och beviljades ersättning mellan den 1 januari och 28 februari. Den 1 mars påbörjade Alina ett vikariat som sträckte sig till den 30 april. Därefter varvade hon halvtidsstudier och arbete, men samtidigt meddelade hon Arbetsförmedlingen att hon fortfarande sökte nytt heltidsarbete.

Den 1 mars 2019 ansökte Alina på nytt om ersättning. Hon hade dock aldrig avregistrerat sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Frågan är då om ersättningen ska prövas från den 1 januari 2018 eller den 1 mars 2019.

I tillämpningen anses ramtiden löpa från 1 mars 2019, även om det är oklart om det är korrekt i förhållande till lagens ordalydelse. Det innebär i det aktuella exemplet att Alina fortsätter på sin tidigare ersättningsperiod. Alternativet hade varit att ramtiden läggs ut med start från registreringen hos Arbetsförmedlingen, dvs. med start från 1 januari 2018. Då skulle Alina dock inte ha beviljats någon ersättning, eftersom den arbetade tiden redan använts vid prövning av ett arbetsvillkor och därför inte får användas på nytt.

Det sätt som överhoppningsbar tid fastställs på gör ramtiden krånglig att beräkna

Ramtiden omfattar tolv månader, men den kan förskjutas bakåt i tiden om det finns s.k. överhoppningsbar tid. Dagens utformning av överhoppningsbar tid kan göra att ramtiden blir fragmenterad. Med det menas att ramtiden bryts upp och arbetade timmar och inkomster hämtas från månader som ligger mer eller mindre långt från varandra. Överhoppningsbar tid prövas månad för månad. Alla månader inom ramtiden som innehåller 80 arbetade timmar eller mer ska medräknas, oavsett om månaden i övrigt är överhoppningsbar eller inte (undantag finns vid t.ex. korttidsarbete). Det gör utfallet av prövning och beräkning av ersättningen svår att förutse för den enskilde och administrationen krånglig för arbetslöshetskassan.

Exempel:

Bo anmälde sig som arbetssökande efter avslutade studier den 1 juni 2018. Han hade genomgått en heltidsutbildning, men arbetat extra under terminer och uppehåll.

Figur 10.1 Ramtid och överhoppningsbar tid

	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2014								125	85			
2015												
2016						160	152					
2017							167					
2018					79	104	160	176				
2019				45	104	152	160	76	67			81
2020												

Ljusgrått anger tid med heltidsstudier. Siffrorna anger antal arbetade timmar under kalendermånaden.

Bos ramtid fastställdes till perioden 1 juli 2014 t.o.m. 31 maj 2020. Arbetsvillkoret uppfylldes därför med arbete utfört under juli till augusti 2014, juni till juli 2016, juli 2017, juni till augusti 2018 och maj till juli samt december 2019.

Administrativ börda och långa väntetider

Arbetsvillkoret, bestämmelserna om ramtidsutläggning och överhoppningsbar tid gör administrationen av arbetslöshetsförsäkringen komplicerad. Det är ett omfattande material som ska sändas in och hanteras av arbetslöshetskassorna. Den sökandes begäran om arbetsgivarintyg från tidigare arbetsgivare kan även innebära att arbetsgivare får gräva djupt i arkiven. Arbetsgivaren ska inte bara styrka att arbete utförts, utan också vilken kalendermånad som arbetet utfördes och vilken ersättning som utbetalats för vilken månads arbete, inklusive ersättningar för obekvämt arbetstid eller övertid. Den administrativa bördan kan i synnerhet vara betungande för små arbetsgivare.

Den omfattande administrationen leder till långa väntetider innan enskilda kan få ut sin ersättning. Genomströmningstiden, dvs. den tid som det tar från det att den första tidrapporten skickats in till dess utbetalning sker varierar mellan arbetslöshetskassor och mellan grundförsäkrade och inkomstbortfallsförsäkrade. År 2019 var medianen för genomströmningstiden som kortast 5 veckor för grundförsäkrade och 3 veckor för inkomstbortfallsförsäkrade och som längst 13 veckor för grundförsäkrade och 11 veckor för inkomstbortfallsförsäkrade². Eftersom tidrapporter kan skickas in först efter det att en arbetslöshetsvecka har passerat, betyder det att handläggningstiden, även för dem med kortast genomsnittliga väntetid, var betydande.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, har i rapporten *Tid från arbetslöshet till utbetalning* (2016:1) konstaterat att arbetslöshetskassorna i nuläget har att arbeta med olika former av informationsgivning och nyttjande av automatiska tjänster från t.ex. Försäkringskassan för att förkorta genomströmningstiden. IAF anger dock att de långa handläggningstiderna i mångt och mycket beror på att arbetslöshetsförsäkringen har blivit mycket komplex med tiden. IAF menar vidare att det är rimligt att anta att det skulle innebära kortare tider om man i framtiden bestämde ersättningen enbart utifrån inkomst och inte som i dag även utifrån arbetad tid och att en ökad digitalisering kommer sannolikt att medverka till att ytterligare korta tiden mellan arbetslöshet och utbetalning av arbetslöshetsersättning.

² Uppgifterna är hämtade från tabellen över genomströmningstider i IAF:s statistikdatabas: www.iaf.se/statistikdatabasen.

Det finns heller ingen balans mellan de detaljerade kraven och det underlag som ska användas för att pröva rätten till ersättning. För att möta arbetslöshetsförsäkringens nuvarande krav på detaljer innehåller arbetsgivarintygen en stor mängd uppgifter. Regelverkets snåriga utformning och de många parametrar som har betydelse för rätten till arbetslöshetsersättning medför att den sökande inte alltid av arbetsgivarintygets uppgifter kan förutse om arbetslöshetsersättning kan beviljas eller inte.

Svårt att kontrollera att uppgifter om arbetad tid är korrekta

De uppgifter om arbetad tid som lämnas på arbetsgivarintyget vid prövning av arbetsvillkoret ska vara styrkta av arbetsgivaren, men uppgifterna kan sällan verifieras av någon annan. Inkomster kan visserligen kontrolleras genom arbetsgivardeklarationerna, men dessa deklARATIONER innehåller inte några uppgifter om arbetad tid. Dessutom redovisas arbetsgivardeklarationerna enligt kontantprincipen, vilket gör det svårt att bedöma när arbetet utfördes. Det gör att det är svårt att kontrollera om de uppgifter som anges i arbetsgivarintyget motsvarar ett faktiskt utfört arbete för personen ifråga för den aktuella tidsperioden. Arbetslöshetskassorna har därtill få påtryckningsmedel gentemot sökande och arbetsgivare för att få ytterligare information om de uppgifter som lämnats i ett arbetsgivarintyg. Sammantaget innebär det att det är svårt för arbetslöshetskassorna att kontrollera om de uppgifter som ligger till grund för arbetsvillkoret stämmer.

Andra svårigheter med arbetsvillkoret

Utöver de redan nämnda svårigheterna kan det också bl.a. nämnas att det som är tillgodoräkningsbart för prövning av arbetsvillkoret inte är identiskt med det som kan ligga till grund för ersättningens storlek. Det gäller t.ex. ersättningstagare som har olika socialförsäkringsförmåner. I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret kan tid då en sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken jämföras med förvärvsarbete motsvarande högst två månader. Tiden får dock inte medräknas i normalarbetstiden och förmånerna,

för den som har rätt till inkomstrelaterad ersättning, får inte medräknas i dagsförtjänsten.

Vissa socialförsäkringsförmåner som har lämnats under kalendermånader som innehåller tillräckligt mycket förvärvsarbete för att arbetet skulle kunna ingå i ett arbetsvillkor kan medräknas i beräkningsunderlaget vid fastställande av normalarbetstid och dagsförtjänst. Förmånerna får däremot inte medräknas vid prövning av arbetsvillkoret. Skillnaderna mellan vad som medräknas i vilken situationen gör reglerna svårgenomträngliga.

Arbetad tid utgör vidare inte en ersättningsgrund i andra angränsande försäkringssystem, t.ex. inom sjukförsäkringen. Det kan vara ändamålsenligt att olika förmånsslag vilar på olika grund eftersom syftet skiljer sig åt mellan olika ersättningar, men det kan ifrågasättas om skillnaden mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen bör bestå i att mäta inkomstbortfallet på olika sätt. Skillnaden innebär att det är svårt att anpassa reglerna i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen till varandra i syfte att förbättra förutsebarheten när den sökande går mellan de båda förmånsslagen.

Slutligen finns frågan om kopplingen mellan rätten till ersättning och finansieringen av försäkringen. Arbetsmarknadsavgifter ska bl.a. finansiera arbetslöshetsersättning och kostnader för tillsyn av utbetalning av ersättning, enligt 9 § lagen (2000:980) om fördelning av sociala avgifter. Även om arbetslöshetsförsäkringen i Sverige inte är konstruerad så att den sökande finansierar sin sociala trygghet på individnivå, innebär dagens arbetsvillkor att det helt saknas en koppling mellan bidraget till den gemensamma finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och individens rätt till ersättning. Utan den kopplingen blir det svårt att förstå varför endast reguljära förvärvsarbeten som förutsätter att skatt och sociala avgifter inbetalats ska beaktas. Denna otydlighet gör att legitimiteten i försäkringen försvagas.

Regler för företagare och kombinatörer behöver tydliggöras

Omotiverade skillnader i försäkringskydd

Arbetsvillkoret utgår från hur många timmar som den sökande har arbetat under ramtiden. För anställda innebär det i de flesta fall att de också har fått betalt för sitt arbete. En företagares verksamhet kan dock inkludera arbete som inte direkt resulterar i några inkomster,

t.ex. att planera marknadsföring, utarbeta offerter etc. Det kan därför vara enklare för en företagare med låg lönsamhet att uppfylla arbetsvillkoret än det är för t.ex. en timanställd med motsvarande inkomster. Det är även möjligt för en företagare som haft negativt resultat att uppfylla arbetsvillkoret.

Eftersom normalarbetstiden fastställs med utgångspunkt från den arbetade tid som den sökande haft under ramtiden, och normalarbetstiden ligger till grund för ersättning enligt grundförsäkringen, innebär det att ersättningen till företagare kan sägas vara mer generös än för anställda. Den som uppfyller villkoren för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning får lägst samma ersättning som han eller hon skulle ha fått i ersättning från grundförsäkringen. Med andra ord kan en företagare som arbetat men helt saknat beskattningsbara inkomster få ersättning till följd av ett högt antal arbetade timmar före arbetslösheten. Det innebär sammantaget att det finns en betydande risk för överkompensation, i meningen att den sökande får mer i arbetslöshetsersättning än vad han eller hon hade i inkomst när verksamheten bedrevs.

Tydligare regler för kombinatorer

Det som gäller för företagare kan även sägas gälla för kombinatorer, dvs. för sökande som under ramtiden både har arbetat som anställda och företagare. Utöver detta är även ersättningens storlek ofta svår att förutse för kombinatorer. En kombinator som uppfyller villkoren för inkomstbortfallsförsäkringen får sin ersättning beräknad både som för anställda och som för företagare.

Olika underlag för prövning och beräkning av ersättning för företagare och anställda

Den som blir arbetslös efter att ha avslutat en anställning behöver enligt nuvarande ordning ett arbetsgivarintyg från sin arbetsgivare. I intyget, som vanligen lämnas elektroniskt, intygar arbetsgivaren en rad olika förhållanden gällande den enskildes arbete, t.ex. arbetad tid, inkomst, orsaken till att anställningen upphört och om den sökande blivit erbjuden ett annat arbete hos arbetsgivaren i samband med att anställningen avslutats. För den som har varit företagare är det van-

ligen den enskilde själv som intygar arbetad tid och orsaken till att verksamheten lagts ned. Om det har funnits någon annan med god insyn i verksamheten, t.ex. en revisor, kan han eller hon intyga vissa uppgifter, men det gäller vanligen inte arbetad tid. Uppgifter om inkomster från företaget lämnas från Skatteverket, efter det att den enskilde lämnat en fullmakt för arbetslöshetskassan att få ut informationen.

Det är med andra ord stora skillnader mellan hur uppgifterna bestyrks beroende på om den sökande varit anställd eller företagare. Det innebär att det finns en skillnad i hur ärendena kan utredas, trots att t.ex. krav på arbetsvillkor är samma för anställda som för företagare.

10.4 Inkomstvillkor för rätt till ersättning

10.4.1 Dagens arbetsvillkor bör ersättas av ett inkomstvillkor

Förslag: Arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning ska ersättas av ett inkomstvillkor.

Skälen för förslaget

Allmänt

Arbetslöshetsförsäkringens syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Arbetslöshetsförsäkringens riktar sig därmed till dem som har haft en förankring på arbetsmarknaden i form av förvärvsarbete. Det är i stor utsträckning dagens arbetsvillkor som säkerställer att endast arbetslösa med en sådan förankring får tillgång till arbetslöshetsförsäkring. I det avseendet ska arbetsvillkoret läsas tillsammans med bestämmelser om ramtid och överhoppningsbar tid. Enligt utredningens uppfattning bör samma principer vara vägledande för en ny arbetslöshetsförsäkring, dvs. att en sökande måste ha haft en förankring på arbetsmarknaden för att få tillgång till arbetslöshetsförsäkring. Det innebär att en sökande även i framtiden behöva förvärvsarbete för att kunna få arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet.

Enligt den nuvarande ordningen måste en sökande inom en ramtid om tolv månader ha arbetat minst sex månader med minst

80 timmar per månad för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Som alternativt villkor gäller att den sökande inom ramtiden har arbetat sex sammanhängande månader med minst 50 timmar per månad, totalt minst 480 timmar (se 12 § ALF). Som framgår ovan finns flera problem med dagens arbetsvillkor, bl.a. krånglig administration för sökande, arbetsgivare och arbetslöshetskassor samt en låg förutsebarhet i försäkringsutfallet för de sökande. Arbetsvillkoret gör det vidare svårt att utforma träffsäkra nivåer för rätt till ersättning, vilket gör att det är svårt att på ett balanserat sätt komma tillrätta med t.ex. låg täckningsgrad inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det är ett implicit antagande att den som har haft ett förvärvsarbete också har haft inkomster från detsamma, eftersom möjligheten att försörja sig generellt sett är syftet med att arbeta. Om dessa inkomster kopplas till rätten till ersättning skapar det även förutsättningar för en arbetslöshetsförsäkring som ger den sökande ett ekonomiskt stöd utifrån den förlorade inkomsten, med ekonomiska incitament att ta ett nytt arbete. Det skulle enligt utredningens uppfattning vara bättre anpassat för en arbetslöshetsförsäkring som främjar omställning från ett arbete till ett annat att mäta förvärvsarbete genom dess inkomster, i stället för som i dag genom arbetad tid. Genom den skattereform om arbetsgivardeklarationer på individnivå som genomförts har det också skapats nya förutsättningar för att på ett tillförlitligt få tillgång till uppgifter om en persons förvärvsinkomster. I de fall inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationer saknas kan uppgifter om resultat från årliga inkomstdeklarationer användas.

I dag står många arbetslösa utan arbetslöshetsersättning, vilket minskar arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Eftersom arbetskraftens inkomster är lättare att kartlägga än antalet arbetade timmar hos densamma, är förutsättningarna för att utforma träffsäkra kvalifikationsvillkor för rätten till arbetslöshetsersättning bättre i en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete än en försäkring grundad på arbetad tid. Genom att arbetsgivardeklarationerna innehåller uppgifter om ersättning för arbete för majoriteten av de förvärvsarbetande finns förutsättningar att konstruera mer träffsäkra villkor för rätt till ersättning.

Mot bakgrund av det ovan anförda finns det starka skäl att överväga om dagens arbetsvillkor ska ersättas av ett inkomstvillkor.

Enklare administration samt ökad förutsebarhet och likabehandling

De nya möjligheter som skapas genom att arbetsgivardeklarationer på individnivå inrapporteras är systemgenomgripande. Inkomstuppgifter kommer att kunna vara tillgängliga vartefter de rapporteras in. Det ger enskilda möjlighet att både förutse sitt försäkringsskydd och följa hur försäkringsskyddet, månad för månad, byggs upp, under förutsättning att ett inkomstvillkor ersätter det nu gällande arbetsvillkoret. Arbetslöshetskassorna kommer dessutom att kunna ha tillgång till de flesta uppgifter som behövs för att pröva rätten till ersättning redan när den sökande blir arbetslös. Förutsättningarna för automatisering och effektivisering av arbetslöshetsförsäkringen skulle därmed förbättras. Tillförlitligheten i tillgängliga uppgifter ökar. Inkomster från förvärvsarbete kan enklare kontrolleras av arbetslöshetskassorna än arbetad tid.

Införandet av ett inkomstvillkor skulle medföra att arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som ett ekonomiskt stöd som bättre än i dag relaterar till den inkomst som den sökande varit van vid. Om samma inkomster ligger till grund både för rätten till ersättning och ersättningens storlek blir det sammantaget lättare att förstå för den sökande vilket försäkringsskydd som han eller hon har vid arbetslöshet. Ett inkomstvillkor stärker vidare kopplingen mellan rätten till arbetslöshetsersättning och ersättningens storlek. Ett inkomstvillkor har också potential att öka förutsebarheten i försäkringsskyddet för den som går mellan arbetslöshetsförsäkringen och angränsande välfärdssystem.

Ett inkomstvillkor skulle vidare innebära en ökad likabehandling av dem som förvärvar inkomst på arbetsmarknaden. Vissa företagare, t.ex. de som är anställda i eget aktiebolag, kommer att redovisa sin lön i arbetsgivardeklarationer på samma sätt som alla arbetsgivare redovisar inkomsterna för sina anställda. Enligt nuvarande ordning redovisas inkomster för företagare genom att företagaren ger arbetslöshetskassan fullmakt att få ut information om redovisat resultat i inkomstdeklarationen från Skatteverket. Det finns därför förutsättningar för förvärvsarbetande med t.ex. enskild firma eller som är självständiga uppdragstagare att även i fortsättningen få verksamhetens resultat bekräftat av Skatteverket. Likabehandlingen skulle kunna öka mellan olika grupper av förvärvsarbetande genom att inkomstuppgifter hämtas från samma källa och kontrolleras med utgångspunkt

från samma uppgifter, dvs. vad som är beskattningsbart, oavsett om förvärvsarbetet har utförts som anställd, som uppdragstagare, som anställd i eget aktiebolag eller som verksam i enskild firma.

Vad går förlorat om arbetsvillkoret tas bort?

Om arbetsvillkoret tas bort förändras regelverket på ett genomgripande sätt, även om principen att ersättning lämnas till den som har arbetat och som ställer om till ett nytt arbete inte förändras. Om ett inkomstvillkor införs mäts förankringen på arbetsmarknaden med inkomster från förvärvsarbete i stället för arbetad tid. För den som har lagt ned många arbetade timmar utan att få några eller bara låga inkomster från arbetet, innebär det en potentiell försämring av möjligheten att förvärva rätt till arbetslöshetsersättning. Samtidigt kan, i vart fall i vissa fall, den som tjänar mer, snabbare kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning, än den som tjänar mindre. Utredningen bedömer att det kan behövas anpassningar av regelverket för att bemöta dessa utmaningar. Om en sökande saknat eller har haft mycket låga inkomster trots att han eller hon arbetat och detta beror på att den sökande t.ex. nystartat en verksamhet kan det finnas skäl, precis som i nuvarande regelverk, att införa skyddsregler. En bristande jämställdhet som avspeglas i att kvinnor har lägre inkomster än män kan delvis utjämnas genom att hänsyn tas till andra ersättningar, t.ex. socialförsäkringsförmåner. Konstruktionen av inkomstvillkoret, liksom gällande inkomstgränser, påverkar också möjligheten att kvalificera sig.

Vissa utmaningar kommer att vara svårare att åtgärda än andra och vissa problem finns redan i dagens försäkring. Täckningsgraden är redan i dag lägre för kvinnor än för män, och lägre för yngre än för äldre. Kvinnor har lägre genomsnittligt arbetad tid än män och yngre lägre än äldre. Det är enligt utredningens uppfattning emellertid inte riktigt att påstå att en arbetad timme alltid kan räknas som en arbetad timme i dagens arbetslöshetsförsäkring, eller på arbetsmarknaden i stort. Vissa personer får en månadslön där antalet arbetade timmar i realiteten varierar, andra får bara betalt när de faktiskt arbetar. Även bland dem som bara får betalt när de utför sitt arbete finns skillnader. Vissa har arbetspass som varar hela dagen och som

även inkluderar (betalda) fikapauser, medan andra bara får betalt under den tid som uppdraget faktiskt utförs.

Utredningen vill även framhålla att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring där det är ändamålsenligt att den sökande får en ersättning som relaterar till den tidigare lönen. För den som stått utan inkomster under sitt tidigare förvärvsarbete finns det inget inkomstbortfall att täcka. Sammanfattningsvis finns det goda skäl att ersätta arbetsvillkoret med ett inkomstvillkor, samtidigt som utformningen av inkomstvillkoret bör ske med utmaningarna i åtanke.

10.4.2 Inkomstvillkorets huvudregel

Förslag: Rätt till arbetslöshetsersättning har en sökande som inom ramtiden haft

1. en minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader, och
2. en minsta totalinkomst av förvärvsarbete.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den minsta månadsinkomst och minsta totalinkomst som krävs för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur inkomster som avser förvärvsarbete för mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att den månadsinkomst av förvärvsarbete som krävs för att en sökande ska uppfylla inkomstvillkoret ska uppgå till minst 10 000 kronor och att den totalinkomst av förvärvsarbete som krävs för att en sökande ska uppfylla inkomstvillkoret ska uppgå till minst 120 000 kronor.

Det bör även införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en månads arbete ska omräknas till inkomst per månad för att kunna användas vid prövningen av inkomstvillkoret.

Skälen för förslaget

Allmänt

Som framgår ovan föreslår utredningen att dagens arbetsvillkor ska ersättas av ett inkomstvillkor. Rätten till ersättning bör emellertid vila på samma principer som i dag, dvs. en förankring på arbetsmarknaden. I dag mäts förankringen genom arbetad tid och i en ny arbetslöshetsförsäkring bör den mätas i inkomster från förvärvsarbete. Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att i stort utgå från de krav som i dag ställs på arbetad tid. I det följande redogör utredningen för hur dagens kvalifikationskrav, mätt i tid, kan omsättas i krav på inkomster av förvärvsarbete.

Krav på en minsta totalinkomst

Dagens arbetsvillkor är krångligt utformat och utfallet är svårt att förutse. Ett nytt villkor grundat på inkomster från förvärvsarbete, ett inkomstvillkor, bör vara enkelt formulerat och utfallet bör vara enkelt att förutse. Samtidigt bör det vara mer flexibelt än dagens arbetsvillkor och mindre vikt ligga vid när inkomsten från förvärvsarbete intjänades. Utredningen anser därför att ett krav på en sammanlagd inkomst från förvärvsarbete ska ha intjänats under ramtiden, totalinkomst, bör införas (se närmare om ramtid i avsnitt 10.6.). Ett krav på totalinkomst har flera fördelar. För det första kommer en totalinkomst, dvs. alla inkomster som en sökande har haft under ramtiden, att visa hans eller hennes övergripande förankring på arbetsmarknaden. Även om det i vissa fall kan vara så att en sökande får enstaka stora utbetalningar av lön för i tid begränsat förvärvsarbete, kommer de flesta som har en hög totalinkomst också ha arbetat kontinuerligt under ramtiden. En annan fördel är att det kan förutses att vara enklare för den enskilde att förstå när och om inkomstvillkoret är uppfyllt om samtliga inkomster under ramtiden medräknas. Med en minsta totalinkomst kommer det även att vara enklare att prognosticera hur täckningsgraden kan komma att förändras med anledning av en ökad polarisering på arbetsmarknaden eller andra förändringar i lönestrukturen. Analyser av detta slag underlättas av att arbetsgivardeklarationerna innehåller uppgifter om arbetsställenummer, om ett sådant tilldelats.

En utgångspunkt för utredningen är att samma inkomster från förvärvsarbete ska kunna användas både för prövningen av rätten till ersättning och vid beräkning av ersättningens storlek. Det förväntas öka förutsebarheten i försäkringsskyddet och förenkla administrationen. Därmed kopplas också täckningsgraden inom arbetslöshetsförsäkringen till ersättningens storlek. Om kravet på totalinkomst sätts lågt kan täckningsgraden öka, men samtidigt riskerar de lägsta ersättningarna att bli alltför låga. Inkomstvillkoret bör därför inte bara bestämmas i relation till en tänkt förankring på arbetsmarknaden, utan också i förhållande till en rimlig försörjningsnivå.

Exempel:

Om kravet på totalinkomst är 120 000 kronor och ersättning ska lämnas med 80 % av den tidigare inkomsten, innebär det att den lägsta ersättningen motsvarar $(120\,000 \times 0,8) / 12 = 8\,000$ kronor per månad.

Om kravet på totalinkomst är 90 000 kronor uppgår den lägsta ersättning (med en ersättningsnivå motsvarande 80 %) i stället till $(90\,000 \times 0,8) / 12 = 6\,000$ kronor per månad.

Kravet på en minsta totalinkomst för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt innebär en större flexibilitet än i nuvarande ordning, eftersom det avser inkomster från förvärvsarbete på en mer övergripande nivå. Varje intjänad krona bidrar dessutom till att uppfylla inkomstvillkoret och tjänar därför som incitament för den enskilde att ta avlönat arbete. Kravet på att inkomster från förvärvsarbete tjänats in under en viss tidsperiod försvinner inte med denna lösning, men minskar i betydelse. Det medför att försäkringen blir mindre detalj-inriktad, och därmed lättare att förstå och administrera.

Krav på förvärvsinkomster under minst fyra månader

Inkomstvillkoret bör, utöver ett krav på totalinkomst, även utformas så att det mer konkret återspeglar den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Detta förhållande har en historisk grund inom arbetslöshetsförsäkringen och bör även vara vägledande för utformningen av en ny försäkring. Det är en förutsättning för att

arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen ska vara till för dem som har en tidigare förankring på arbetsmarknaden.

Eftersom den svenska försäkringen är en omställningsförsäkring, där det är individens möjlighet att ställa om från ett arbete till ett annat är i fokus, är det rimligt att även i fortsättningen koppla förankringen på arbetsmarknaden till det arbete individen har utfört i närtid. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är rimligt att arbetslöshetsförsäkringen premierar sökande som haft ett kontinuerligt arbete inom ramtiden, mätt genom inkomstkontinuitet från förvärvsarbete. Genom att ersättning endast får lämnas till den som haft kontinuerlig inkomst från förvärvsarbete begränsas möjligheten att korta, men väl avlönade uppdrag kvalificerar för rätt till arbetslöshetsersättning. På så sätt värnas arbetslinjen.

Vad som motsvarar en rimlig förankring på arbetsmarknaden är naturligtvis en avvägning. Det har bl.a. att göra med ramtidens längd. Om inkomstkontinuiteten blir för låg i förhållande till ramtidens längd går en central aspekt av ramtidens betydelse som del av inkomstvillkoret förlorad, eftersom arbetslöshetsersättningen då inte kan sägas reflektera den inkomst som den sökande vant sig vid att ha. Det är t.ex. inte rimligt att den som har en hög inkomst vid ett enstaka tillfälle inom ramtiden kan kvalificera sig för rätt till arbetslöshetsersättning. Samtidigt bör kravet på kontinuitet utformas så att det inte, som i den nuvarande ordningen, innebär ett hinder för rätt till ersättning som inte är motiverat.

I dagens arbetsvillkor ställs krav på sex månaders arbete med knappt halvtidsarbete för rätt till ersättning. Genom s.k. jämställd tid kan två månader med tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt och tid med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken medräknas. Även om det saknas en djupare analys av om kravet motsvarar en rimlig förankring på arbetsmarknaden, är det en väl inarbetad grund för rätt till ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen³. Utredningen menar därför att ett krav på fyra månader med inkomster från förvärvsarbete utgör en väl avvägd balans mellan förväntningar på en mindre statisk försäkring och kravet på en rimlig arbetsmarknadsförankring för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

³ Förslag om jämställd tid som fanns i prop. 1999/2000:139 *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring* genomfördes 2001.

Krav på en minsta inkomst per månad

Utöver ett krav på att den sökande inom ramtiden ska haft en inkomst i minst fyra månader, bör det införas ett krav på hur mycket den sökande ska ha intjänat under var och en av dessa månader. Detta bör formuleras som ett krav på en minsta inkomst per månad.

Den minsta månadsinkomsten kan sättas till olika nivåer beroende på vad som eftersträvas. Om kravet på minsta månadsinkomst sätts lågt får den en mer symbolisk betydelse. Det premierar den som arbetat under kort tid, men med hög lön. Den minsta månadsinkomsten kan även sättas högt i förhållande till totalinkomsten. Då betonas i stället vikten av arbetsmarknadsförankring.

Exempel:

Kravet på totalinkomst sätts till 140 000 kronor. Inkomstkontinuitetens betydelse är då liten om den minsta månadsinkomsten som krävs samtidigt sätts till 1 000 kronor. Med ett sådant krav kan en sökande arbeta en månad med 137 000 kronor i lön, och bara behöva arbeta ytterligare tre månader inom ramtiden med en lön på 1 000 kronor per månad för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Om den minsta månadsinkomsten i stället bestäms till 35 000 kronor per månad och kravet på totalinkomsten fortfarande uppgår till 140 000 kronor, räcker det att den sökande haft inkomster motsvarande minsta månadsinkomst i fyra månader för att också kravet på minsta totalinkomst ska ha uppfyllts. Det egentliga kravet för att uppfylla inkomstvillkoret sätts då i kravet på minsta månadsinkomst.

Nivåerna måste dessutom balanseras i förhållande till inkomsterna på arbetsmarknaden. För högt ställda krav i någon del kan få till följd att för få har möjlighet att kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning. De olika exemplen ovan visar, menar utredningen, att inkomstvillkoret blir flexibelt och kan anpassas efter den arbetslöshetsförsäkring som önskas samt efter behoven på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis anser utredningen därför att en sökande inom ramtiden bör ha haft en viss totalinkomst samt utöver det ha haft en minsta månadsinkomst i minst fyra månader för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt.

Föreskriftsrätt

Utredningen har ovan redogjort för vad som ska utgöra kriterierna för att en sökande ska kunna uppfylla ett inkomstvillkor. I kapitel 7 har utredningen vidare redogjort för att ett nytt regelverk bör vara hållbart över tid men skalbart. Det betyder i förhållande till inkomstvillkoret att försäkringens principiella grunder bör ligga i lag medan bestämmelser om hur generös eller restriktiv försäkringen bör vara regleras i förordning. Det bör därför finnas en upplysningsbestämmelse i den nya lagen som anger att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om belopp för totalinkomst och minsta månadsinkomst.

I vissa fall betalas lön och liknande ut som en klumpsumma för en längre tids arbete. Det gäller t.ex. sökande som får lön i förskott eller efterskott för en längre tids uppdrag. Det kan innebära att vissa sökande har svårt att redovisa inkomster från förvärvsarbete med den inkomstkontinuitet som krävs enligt inkomstvillkoret. Eftersom inkomstvillkorets utformning med krav på inkomstkontinuitet är avsett att avspegla en förankring på arbetsmarknaden, behövs det stödregler som visar hur inkomster från förvärvsarbete som avser längre tid än en kalendermånad ska kunna omräknas vid prövning. Det bör därför finnas en upplysningsbestämmelse i den nya lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en kalendermånads arbete ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Som framgår ovan ska totalinkomsten motsvara den sammanlagda inkomsten av förvärvsarbete som den sökande ska ha intjänat under ramtiden. Genom att ramtiden anges till tolv månader (se avsnitt 10.6) motsvarar det en årsinkomst. Utgångspunkten är att de inkomster från förvärvsarbete som används för att uppfylla inkomstvillkoret också ska användas vid beräkningen av ersättningens storlek. Den lägsta totalinkomsten som berättigar till ersättning kommer, tillsammans med ersättningsnivån i procent (se kapitel 11), att bestämma ersättningens golv.

Det är angeläget att kravet på förankring på arbetsmarknaden inte sätts för högt. Det kan annars medföra att personer med låga men återkommande inkomster inom ramtiden inte kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, trots att totalinkomsten uppnås. Det skulle motverka syftet att öka möjligheten för fler personer att kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning och reducera arbetslöshetsförsäkringens potentiella täckningsgrad. Det finns med andra ord anledning att placera tyngdpunkten i inkomstvillkoret i kravet på en minsta totalinkomst.

Ett alternativ utifrån dagens försäkring

Enligt nuvarande ordning (undantaget tillfälligt regelverk) är grundbeloppet inom grundförsäkringen maximalt 365 kronor per dag. Om det tas som utgångspunkt för golvet inom arbetslöshetsförsäkringen innebär det en totalinkomst på 120 000 kronor: $(120\,000/12) / 22 \times 0,8 = 364$ kronor per dag eller 8 000 kronor per månad.

Utredningen bedömer att denna nedre gräns är väl balanserad även ur ett jämställdhetsperspektiv och i förhållande till täckningsgraden inom arbetslöshetsförsäkringen (se kapitel 27 för närmare beskrivning). Den minsta månadsinkomsten bör sättas så att den varken får för liten eller för stor betydelse för balansen mellan kraven på inkomstkontinuitet och totalinkomst. Om den minsta månadsinkomsten sätts till 120 000 kronor / 12 månader = 10 000 kronor motsvarar det mindre än en halvtidslön i fyra månader för en lokalvårdare eller barnskötare.⁴ Utredningen menar att denna inkomstgräns är rimlig, även om det i praktiken innebär att den sökande antingen måste ha haft denna inkomst varje månad under ramtiden eller haft minst en månad med betydligt högre inkomst än 10 000 kronor för att uppfylla kravet på totalinkomst.

Dessa bedömningar om inkomstgränser har gjorts utifrån de mål och begränsningar som finns i utredningsdirektiven, bl.a. att fler ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som utfallet ska vara budgetneutralt. Utredningen har även beaktat att den ersättning som lämnas ska kunna trappas ned med tiden i arbetslöshet. Som utred-

⁴ Mätt efter medianlön. Källa: SCB:s statistikdatabas, tabell Genomsnittlig månadslön och lönespridning efter sektor, yrke (SSYK 2012) och kön. År 2014–2018. Hämtat 19-11-20.

ningen visat kan inkomstvillkoret även anpassas efter andra överväganden, mål och begränsningar.

Om omräkning av klumpsumma

Det behövs regler som omräknar lön eller andra ersättningar för arbete som avser mer än en kalendermånads arbete till motsvarande månadsinkomster. Utan sådana omräkningsregler skulle vissa sökande ha svårt att kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning, trots att arbetsmarknadsförankringen egentligen är tillräckligt hög. De inkomster från förvärvsarbete som avses är t.ex. inkomster som lämnas till uppdragstagare för större uppdrag eller engångsutbetalningar för provisionslön. När det gäller omräkningsregler för vilken tid t.ex. avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd ska anses motsvara, bedömer utredningen att IAF bör kunna föreskriva om beräkningssättet. Det är lämpligt även för inkomster som avser mer än en månads arbete. På så sätt kan föreskrifterna anpassas till nya företeelser på arbetsmarknaden, samtidigt som definitionen av vilka inkomster som får medräknas finns i lag. IAF bör därför få bestämma om hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en kalendermånads arbete ska räknas om vid prövning av inkomstkontinuitet och den minsta månadsinkomsten inom inkomstvillkoret.

10.4.3 Inkomstvillkorets undantagsregel

Förslag: En sökande som inte uppfyller kravet på en minsta totalinkomst enligt huvudregeln har rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt huvudregeln (undantagsregeln).

Villkoret enligt undantagsregeln får tillämpas högst två gånger efter varandra, utan att ett inkomstvillkor enligt huvudregeln därmed har uppfyllts.

Skälen för förslaget

Fler ska kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning

Historiskt har framför allt unga bidragit till en låg täckningsgrad inom arbetslöshetsförsäkringen. Det har att göra med att arbetslöshetsförsäkringen är inriktad på dem som ställer om mellan arbeten, dvs. till dem som redan haft ett arbete. Även äldre, långtidsarbetslösa arbetstagare har bidragit till lägre täckningsgrad än de flesta andra åldersgrupper. Mot den bakgrunden skulle det kunna vara motiverat att införa riktade villkor till vissa åldersgrupper. De senaste 15 åren har situationen varit en annan. Täckningsgraden har sjunkit i alla åldrar och för både kvinnor och män. Det största tappet mellan 2007–2016 skedde i åldrarna 25–44 år (drygt 34 procentenheter för kvinnor och cirka 27 procentenheter för män)⁵. Minskningen fortsatte under 2017, men täckningsgraden ökade åter (marginellt) 2018 och 2019.

Utredningen konstaterar att det behövs en brett formulerad stödregel som baseras på inkomster av förvärvsarbete och som kan användas av alla som, oavsett ålder eller kön, har haft en viss förankring på arbetsmarknaden, men som inte uppfyller inkomstvillkoret enligt huvudregeln. Undantagsregeln ska kunna användas vid omställning för den som t.ex. är ny- eller återinträdande på arbetsmarknaden. Eftersom regeln bör inriktas mot dem som påbörjat en etablering på arbetsmarknaden och där det mycket väl kan finnas en tillräcklig förankring i form av inkomstkontinuitet, anser utredningen att kravet på totalinkomst inte bör gälla för dem.

Det ska krävas sammanhängande inkomster från förvärvsarbete under minst fyra månader

Villkoret bör utformas som ett extra stöd under omställning till den som har en begynnande förankring på arbetsmarknaden, men som förlorat sitt arbete innan han eller hon uppfyllt de krav på inkomster från förvärvsarbete som normalt sett bör gälla. Det är rimligt att den som har arbetat och har en förankring på arbetsmarknaden men som ännu inte har uppfyllt ett inkomstvillkor i vissa fall ska kunna beviljas ersättning även efter en kortare anställningstid. Enligt utredningens uppfattning bör det ställas samma krav på antalet månader med för-

⁵ Källa: Arbetsförmedlingen, IAF och utredningens egna beräkningar.

värvsarbete som gäller enligt huvudregeln, dvs. fyra månader. En sökande som är ny på arbetsmarknaden kan däremot ha svårt att uppfylla ett krav på en totalinkomst eftersom han eller hon typiskt sett inte hunnit arbeta så länge som krävs för att komma upp till en totalinkomst på, t.ex. 120 000 kronor innan arbetslöshetens inträde. Mot den bakgrunden bör kravet på totalinkomst därför inte gälla för dem som ska prövas mot undantagsregeln.

Om kravet på totalinkomst tas bort utan något ytterligare krav på sammanhängande tid, skulle en sökande emellertid kunna uppfylla villkoren för undantagsregeln efter fyra, under ramtiden, utspridda månader med en förvärvsinkomst med, t.ex. 10 000 kronor per månad. En sådan inkomstspridning och total inkomst under tolv månader skulle, enligt utredningens uppfattning, innebära en alltför svag förankring för rätt till arbetslöshetsersättning. Det bör därför ställas krav på att den som ska prövas enligt undantagsregeln kan uppvisa en sammanhängande inkomstkontinuitet för rätt till ersättning, dvs. att han eller hon haft inkomster av förvärvsarbete under fyra sammanhängande månader inom ramtiden.

Begränsning i tillämpningen

En undantagsbestämmelse är tänkt att vara ett stöd för arbetslösa under en inledande förankring på arbetsmarknaden. Den ska inte vara ett återkommande och permanent stöd för dem som aldrig lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Då skulle arbetslöshetsförsäkringen inte längre vara en omställningsförsäkring, utan ett ekonomiskt fyllnadsstöd vid permanent säsongs- eller deltidsarbetslöshet. Det bör därför finnas en begränsning avseende hur många gånger i rad som villkoret kan användas. Den bör dock inte begränsas alltför kraftigt, eftersom det kan ta tid att skapa en förankring på arbetsmarknaden med kontinuerliga inkomster från förvärvsarbete. Utredningen anser därför att det är rimligt att begränsa tillämpningen av en undantagsbestämmelse till två gånger. Det bör emellertid vara möjligt att använda undantagsbestämmelsen igen om en sökande efter det har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln.

Ersättningstidens längd och storlek bör begränsas i förhållande till den som har uppfyllt det ordinarie inkomstvillkoret

Ersättningens storlek för den som uppfyllt undantagsregeln får inte bli alltför låg, men inte heller för hög i jämförelse med den som uppfyller inkomstvillkorets huvudregel. Dessutom bör den ännu svaga förankringen på arbetsmarknaden reflekteras i en begränsad ersättningsperiod, vilket också begränsar tiden med självständigt arbetsökande. Det föreslås därför begränsningar i ersättningens storlek och längd för en sökande som uppfyller ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln (se kapitel 11 och 12).

10.4.4 Särskilda bestämmelser för företagare

Förslag: Vid prövning av inkomstvillkoret får den som varit verksam som företagare inom ramtiden beakta inkomster från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt, i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden. Om det är mer förmånligt får den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt beaktas.

Storleken på månadsinkomsten ska fastställas till den inkomst som följer av första stycket delat med tolv. Den framräknade månadsinkomsten ska gälla för de månader företagaren har varit verksam inom ramtiden.

Skälen för förslaget

Nya och anpassade regler för företagare och kombinatorer

Som framgår ovan föreslår utredningen att dagens arbetsvillkor ska ersättas med ett inkomstvillkor. Detta bör gälla för alla som begär arbetslöshetsersättning, dvs. oavsett om en sökande fått lön från en arbetsgivare eller om han eller hon haft inkomster av förvärvsarbete från egen näringsverksamhet. Som huvudregel bör uppgifter om inkomsterna kunna hämtas från månatliga arbetsgivardeklarationer.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen finns särskilda regler för företagares och kombinatorers dagsförtjänst. Det finns behov av

motsvarande bestämmelser i en ny arbetslöshetsförsäkring. All ersättningsrätt bör utgå från att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor. Dagens beräkningsregel av dagsförtjänst för företagare utgår inte från ramtid, utan från beskattningsår. Det gör att sambandet mellan vad som kvalificerar för rätt till ersättning (den arbetade tiden under ramtiden) och den ersättning som den sökande kan få (baserat på tidigare beskattningsår) är svagt. Utredningen anser att kopplingen mellan det som ska ersättas och ersättningens storlek bör stärkas för alla förvärvsarbetande, dvs. även för företagare och kombinatörer. Vidare bör de inkomster av förvärvsarbete som beaktas för prövning av inkomstvillkoret, vilket utredningen redogör för i kommande avsnitt, innebära att det funnits en skyldighet att betala in socialavgifter.

Genom arbetsgivardeklarationerna kommer de flesta sökande att kunna se vilka inkomster som redovisats inom ramtiden vartefter de rapporteras in. Det gäller även företagare som är anställda i eget aktiebolag. Vissa förvärvsarbetande kommer emellertid inte att kunna använda uppgifter i arbetsgivardeklarationerna för att ansöka om arbetslöshetsersättning. Det gäller främst företagare med enskild firma eller handelsbolag samt uppdragstagare som bedriver verksamhet självständigt och där det finns en skyldighet att betala egenavgifter utifrån verksamhetens resultat. Inkomster från sådant förvärvsarbete redovisas som regel i inkomstdeklarationer. Inkomstdeklaration redovisas årligen, dessutom med en viss eftersläpning och med hänsyn till beskattningsår. För den vars inkomster från förvärvsarbete redovisas i årliga inkomstdeklarationer kommer det vanligen att saknas inkomstuppgifter inom ramtiden. Det behövs därför, liksom i dag, särskilda bestämmelser för företagare som får sina inkomster redovisade på annat sätt än genom månatliga arbetsgivardeklarationer. Sådana bestämmelser bör vidare utformas så att det inte uppstår omotiverade skillnader i försäkringsskyddet mellan företagare och anställda och så att de regler som gäller för kombinatörer inte är för komplicerade.

Inkomster utanför ramtiden får beaktas för alla företagare och kombinatörer

Den nuvarande ordningen, där företagares dagsförtjänst baseras på beskattningsår, tar hänsyn till att företagare uppvisar andra inkomstmönster än anställda. Även om företagare som är anställda i eget aktiebolag och vissa kombinatörer i princip kan dra samma nytta av

inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationer som anställda, är det motiverat att tillåta att även dessa får dra nytta av särskilda beräkningsregler för företagare vid prövning av inkomstvillkoret. Det har bl.a. att göra med företagares arbetslöshet och de inkomstmönster som är förknippade med det. Gemensamt för de flesta anställda är att lön fortsätter att betalas ut som vanligt fram till dess att anställningen upphört. Ett reguljärt anställningsförhållande som försätter den enskilde i arbetslöshet upphör vidare oftast på initiativ av arbetsgivaren, inte den enskilde. Bara i vissa fall beror det på att den sökande säger upp sig själv. I sådana situationer kan påföljden bli att den sökande stängs av från arbetslöshetsersättningen.

Till skillnad från anställda kan företagare inte räkna med att ha samma inkomster som tidigare fram till arbetslösheten. En företagares arbetslöshet beror inte sällan på att företagen bedömer att intäkterna är så låga att verksamheten i företaget inte kan fortsätta. Det kan t.ex. bero på att företagen inte fått lönsamhet i verksamheten och därför tvingas ge upp sin affärsidé, att företagens lönsamhet är vikande eller att företagen konstaterar att inkomsterna inte räcker för att leva på eller på att företagen förlorar en viktig kund och därför upplever ett stort och plötsligt inkomstbortfall.

Det är alltså i normalfallet företagen själv som bedömer när det är dags att lägga ned verksamheten. Det betyder att en företagare upphör med sin verksamhet på egen begäran. Det får i sin tur till följd att det uppstår en fråga om avstängning p.g.a. att företagen orsakat sin arbetslöshet. I bedömningen om en sådan sanktion är aktuell ingår utredning om verksamheten har haft och kommer att erbjuda rimlig försörjning och lönsamhet. En företagare som kan uppvisa samma inkomster som tidigare år vid arbetslösheten, stängs inte sällan av från arbetslöshetsersättning. Det hör, i jämförelse med anställda, därför snarare till regel än undantag att företagare, oavsett företagsform, har haft lägre inkomst än vanligt under den tid som närmast föregått arbetslösheten. Även företagare som är anställda i egna aktiebolag och som alltså redovisar inkomster från förvärvsarbete månatligen i arbetsgivardeklarationer, är därför i behov av en skyddsregel som tillåter att inkomstvillkoret baseras på inkomster förvärvade utanför ramtiden.

Utredningen anser mot bakgrund av det ovan anförda att den som under ramtiden bedrivit verksamhet som företagare bör kunna räkna med inkomster från förvärvsarbete utanför ramtiden. Det bör

endast ske om det är mer förmånligt för företagaren att beakta inkomster från näringsverksamheten utanför ramtiden än under den. I normalfallet kommer det att avse vilken totalinkomst som blir högst, men det kan finnas undantag. En situation där stödregeln t.ex. innebär att den sökande inte uppfyller kravet på inkomstkontinuitet och därför inte har rätt till ersättning bör undvikas, om han eller hon hade uppfyllt inkomstvillkoret om hjälpregeln inte tillämpats.

En ordning som innebär att inkomster från förvärvsarbete utanför ramtiden i vissa fall ska få beaktas bör gälla alla sökande som under ramtiden har varit verksamma och som definieras som företagare i arbetslöshetsförsäkringen. Det bör inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivits på hel- eller deltid. Detta bör även omfatta kombinatörer, dvs. sökanden som under ramtiden både har arbetat som företagare och som anställda. Precis som enligt nuvarande ordning bör de inkomster utanför ramtiden som får beaktas vid prövning av inkomstvillkoret hämtas från Skatteverkets beslut om slutlig skatt.

Inkomster i beslutet om slutlig skatt gäller

I dagens regelverk grundas företagares dagsförtjänst på den inkomst från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt, baserat på den årliga inkomstdeklarationen. Det beskattningsbara resultatet beror utöver företagarens inkomster under beskattningsåret, även på vissa bokföringsåtgärder. Socialförsäkringsförmåner medräknas om de inräknats i näringsverksamhets resultat. Arbetslöshetskassorna skulle vanligen få det besvärligt att fastställa skattepliktigt resultat självständigt, utan att Skatteverket tagit ställning till den sökandes deklaration. Därför bör arbetslöshetskassan, precis som i dag, i huvudsak hämta information om senaste beslut om slutlig skatt från Skatteverket. I dag sker det vanligen genom en fullmakt från den enskilde.

Utredningen anser att arbetslöshetskassorna i vissa fall bör kunna fatta ett interimistiskt beslut om rätt till arbetslöshetsersättning fram till dess att ett ärende har avgjorts (se kapitel 18). Utredningens bedömning är dock att denna möjlighet, utan att Skatteverket har hunnit fatta ett beslut om slutlig skatt, i praktiken kan användas i begränsad omfattning, eftersom det är mycket svårt att förutse resultatet utan Skatteverkets inblandning. Det finns därför skäl för att de

inkomster utanför ramtiden som får användas vid prövning av inkomstvillkoret bör ha redovisats i beslut om slutlig skatt från Skatteverket. För enkelhetens skull bör det även gälla för de företagare som normalt har redovisade inkomster från förvärvsarbete i månatliga arbetsgivardeklarationer. För varje fall där denna hjälpregel används, bör därför beslut om slutlig skatt användas. Det förhindrar inte att resultatet jämförs med redovisade inkomster från samma verksamhet inom ramtiden.

Utredningen anser vidare att det även i fortsättningen bör vara möjligt att jämföra utfallet mellan det senaste slutskattebeskedet med de två beslut om slutlig skatt som föregått det senaste. Om genomsnittet av inkomsterna från förvärvsarbete för dessa år är högre än det senaste beslutet om slutlig skatt, bör ersättningen få prövas och beräknas med utgångspunkt från dessa år.

Exempel:

Isak har varit verksam som egenföretagare i flera år. Efter att under en längre tid haft vikande lönsamhet valde han att lägga ned verksamheten.

Det senaste slutliga skattebeskedet visade att Isak haft ett nettoresultat motsvarande 220 000 kronor. Under de två senaste år som föregått det senaste skattebeskedet hade Isak ett nettoresultat motsvarande 200 000 kronor respektive 290 000 kronor.

Vid prövningen framkom därför att Isak antingen kan få sin ersättning prövad och beräknad på 220 000 kronor eller på $(200\ 000 + 290\ 000) / 2 = 245\ 000$ kronor.

Utfallet vid beräkningen av genomsnittet blir därför bättre än om det senaste beskattningsåret för vilket det finns beslut om slutlig skatt hade beaktats.

Sammantaget innebär detta att företagare får avsevärt längre tid på sig för att uppfylla inkomstvillkoret, jämfört med vad som gäller för anställda. Utredningen bedömer att det är motiverat. I förhållande till inkomster under beskattningsår tillämpas dock inte överhoppningsbar tid. Sådana regler knyts till ramtid som gäller för inkomstvillkoret. Det betyder att den som kan prövas gentemot beslut om slutlig skatt, inte på samma sätt skyddas vid t.ex. studier, föräldraledighet etc. Det kompenseras för genom att företagare får jämföra

inkomster för flera år. Utredningen föreslår utöver det en särskild regel för överhoppningsbar tid för en sökande som inom en viss tid lägger ned en nystartad verksamhet (se vidare under avsnittet 10.7.3).

Hur inkomsterna ska omräknas

Utredningens förslag innebär att inkomsterna flyttas över från det senaste årets beslutet om slutlig skatt eller från de två år som föregått det senaste beslutet till ramtiden, till motsvarande månader där näringsverksamheten utförts under ramtiden, som om de hade intjänats då. Det betyder att arbetslöshetsförsäkringens övriga bestämmelser om t.ex. fastställande av ersättningens storlek och längd ska tillämpas som för övriga sökande, men med dessa inkomster som grund. Vid användningen av sådana inkomster kommer det inte att framgå när inkomsterna har intjänats. När det gäller sådana sökande som varit verksamma i företag där inkomsterna redovisas i årliga inkomstdeklarationer ska det dock hållas i åtanke att det i praktiken oftast är omöjligt att avgöra vilka inkomster som faktiskt beskattas och vilka inkomster, som genom avdrag för t.ex. utgifter i verksamheten, inte beskattas. Beräkningen bör därför gå till så att inkomsterna från förvärvsarbete som intjänats inom ramen för verksamheten och som framgått av beslutet om slutlig skatt delas med tolv.

Den framräknade inkomsten bör sedan läggas ut för vart och ett av de månader som den sökande varit verksam som företagare. På så sätt fördelas inkomsterna från verksamheten jämnt över det antal månader som den sökande varit verksam. Det bör inte ske någon viktning när det gäller i vilken utsträckning den sökande varit verksam under ramtiden jämfört med det tidigare beskattningsåret.

Exempel:

Kevin har bedrivit en egen verksamhet, men lade ned verksamheten den 1 juli 2019. Han har varit verksam under hela ramtiden.

Kevin kunde inte uppvisa några inkomster från förvärvsarbete eller från verksamheten under ramtiden. För tidigare år fanns det beslut om slutlig skatt. Informationen lämnades, precis som i dag, via Skatteverket:

År 2017: 250 000 kronor

År 2016: 175 000 kronor

År 2015: 300 000 kronor

Inkomster från verksamhet för 2017 var högre än genomsnittet för 2015 och 2016. Storleken på inkomsten per månad fastställdes till 250 000 kronor delat med antalet månader som företagaren varit verksam under ramtiden: $250\,000 \text{ kronor} / 12 = 20\,833 \text{ kronor}$. Detta belopp läggs ut för varje månad som Kevin varit verksam som om det hade varit hans månatliga inkomst.

Uppgiften om när den sökande varit verksam under ramtiden kommer även i fortsättningen lämnas av den sökande själv. Det kommer likaledes vara upp till arbetslöshetskassorna att bedöma om uppgifterna är korrekta.

Inkomsterna från förvärvsarbete i slutskattebeskedet bör gälla i stället för de inkomster från förvärvsarbete som kan redovisas under ramtiden. För dem som bedrivit enskild näringsverksamhet eller handelsbolag innebär det vanligen att inkomsterna läggs ut under verk samma månader under ramtiden där den sökande inte har kunnat redovisa några inkomster. Det bör även vara möjligt för sådana företagare som har haft högre inkomster från verksamheten under ramtiden än vid det senaste slutskattebeskedet att i stället räkna dessa inkomster, om det är mer fördelaktigt.

Om den sökande varit kombinatör och har haft lägre inkomster från verksamheten under ramtiden jämfört med tidigare beskattningsår, bör endast inkomster från näringsverksamheten bytas ut, inte övriga förvärvsinkomster.

Exempel:

Alva har bedrivit en egen verksamhet som heltidssysselsättning 2016–2019. År 2019 trappade hon ned verksamheten och arbetade i perioder som anställd. I december samma år avslutades Alvas sista anställningsperiod och hon blev arbetslös. Alvas verksamhet lades samtidigt ned. Hon blev därmed helt arbetslös och kunde söka arbetslöshetsersättning.

Inkomsterna från anställningen finns redovisade genom arbetsgivardeklarationerna, men det saknas redovisning av inkomster från verksamheten.

Det finns dock redovisning av inkomster från verksamhet från tidigare år:

År 2018: 120 000 kronor

År 2017: 140 000 kronor

År 2016: 148 000 kronor

Genomsnittet 2016–2017 blir högre (144 000 kronor) än för 2018. Hon kan därför tillgodoräkna sig 144 000 kronor / 12 = 12 000 kronor per månad från verksamheten.

Alva har under ramtiden tjänat 5 000 kronor per månad från sin anställning. Hon får därmed räkna in 12 000 kronor + 5 000 kronor per månad vid prövning av inkomstvillkoret.

10.5 Inkomster vid prövning av inkomstvillkoret

10.5.1 Inkomster av förvärvsarbete som det betalas socialavgifter för

Förslag: Vid prövning av inkomstvillkoret får endast sådana inkomster beaktas som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen.

Skälen för förslaget

Inkomst av förvärvsarbete ska definieras tydligt

I dagens regelverk finns inte någon definition av grunden för rätt till ersättning, arbetad tid. Avsaknaden av en tydlig definition försämrar bl.a. förutsebarheten i försäkringsskyddet för den sökande. Som framgår ovan föreslås arbetsvillkoret ersättas av ett inkomstvillkor. Det är centralt, för förutsebarheten och för en enkel handläggningsprocess, att det i ett nytt regelverk tydligt framgår vilka inkomster som får medräknas. När inkomster från förvärvsarbete ersätter arbetad tid som grund för rätten till arbetslöshetsersättning behövs det därför en tydlig definition av inkomst från förvärvsarbete.

Arbetsgivardeklarationer på individnivå bedöms göra det lättare för den enskilde att förutse sitt försäkringsskydd. En förutsättning för detta är att det tydligt framgår i arbetslöshetsförsäkringen vilka uppgifter som är relevanta vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Utredningen bedömer att tydliga inkomstvillkor och tydliga inkomstdefinitioner tillsammans med arbetsgivardeklarationerna lägger grunden för en arbetslöshetsförsäkring där den sökande, med hjälp av digitala tjänster av samma typ som *Mina sidor* hos Skatteverket, skulle kunna följa hur försäkringsskyddet byggs upp i takt med att inkomstuppgifterna rapporteras in. Varje ytterligare uppgift som krävs utöver de uppgifter som redan framgår av arbetsgivardeklarationerna och varje bedömningstillfälle som uppstår i förhållande till detta underlag innebär en försämring av förutsebarheten och gör det svårare att administrera försäkringen effektivt. Definitionen av inkomster bör därför som utgångspunkt vara sådan att uppgifter om tillgodoräkningsbara inkomster går att utläsa av arbetsgivardeklarationerna.

Vid dagens prövning av dagsförtjänst för företagare utgår arbetslöshetskassorna från slutskattebesked för att fastställa den sökandes dagsförtjänst. I huvudsak lämnas denna uppgift, efter att den sökande lämnat en fullmakt till Skatteverket, från Skatteverket till arbetslöshetskassan. Det är med andra ord endast beskattningsbar inkomst som redovisas och medräknas, vilket gör att inkomster redan från början är väl definierad för denna grupp. Det saknas därför skäl att frångå den nuvarande ordningen för företagare i detta avseende.

Skyldighet att betala socialavgifter

Socialavgifter består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter enligt 1 kap. 2 § socialavgiftslagen (2000:980). Både arbetsgivaravgifter och egenavgifter består i sin tur av olika delavgifter, däribland arbetsmarknadsavgiften. Det är arbetsmarknadsavgiften som enligt 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska finansiera arbetslöshetsförsäkringen. Det är därför rimligt att det är sådan lön som har inneburit att socialavgifter, och därigenom arbetsmarknadsavgifter, betalas in som bör ligga till grund för rätt till arbetslöshetsersättning. På så sätt skulle även relationen mellan bidraget till den gemensamma försäkringen och individens rätt till arbetslöshetsersättning på en övergripande nivå tydliggöras. Det skulle också stärka samhällskontraktet genom att såväl arbetslöshetsförsäkringens som skattesystemets legitimitet ökar.

Genom att inkomster från förvärvsarbete avgränsas på ovan angivna sätt blir det även tydligare för enskilda som arbetar i olika medlemsstater inom EU-/EES-området eller Schweiz vad som gäller och varför. Den som omfattas av svensk social trygghet enligt de förordningar och avtal som gäller inom området omfattas nämligen även av ett krav på att socialavgifter betalas in. Motsvarande samordningsbestämmelser saknas däremot när det gäller skyldigheten att t.ex. betala inkomstskatt till ett visst land. En sådan ordning skulle därför erbjuda en tydlig definition av vilka inkomster som ska ingå vid prövning av inkomstvillkoret.

Arbetsgivaravgifter som grund

Bland de inkomster som arbetsgivaren ska redovisa i arbetsgivardeklarationerna ingår ersättning som arbetsgivaren är skyldig att betala in arbetsgivaravgifter för, se 19 a § första stycket 4 skatteförfarandelagen (2011:1244). Arbetsgivaravgifter ska enligt 2 kap. 4 § socialavgiftslagen (2000:980), med vissa undantag, betalas på avgiftspliktig ersättning för arbete i Sverige, och arbete i utlandet till en person som när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller enligt avtal med andra stater. Skyldighet för en arbetsgivare att betala arbetsgivaravgifter gäller med andra ord för lön eller annan liknande ersättning för arbete för

anställda. Det omfattar även personer som bedriver näringsverksamhet, t.ex. personer som är verksamma i egna aktiebolag, och som tar ut sin ersättning från företaget i form av lön. Definitionen skulle även inkludera andra förvärvsarbete, t.ex. uppdragstagare, som är skyldiga att betala arbetsgivaravgifter. Utredningen anser att de inkomster som ska få beaktas bör inkludera alla former av ersättningar som arbetsgivaren enligt socialavgiftslagen är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Det kan innebära att ersättningar som enligt nuvarande ordning inte har medräknats i underlaget vid beräkning av ersättningens storlek kommer att ingå. Det kan t.ex. gälla vissa kostnadsersättningar och forskningsstipendier, vilka framgår av 2 kap. socialavgiftslagen.

Det finns många fördelar med att sökande och arbetslöshetskassor kan utgå från samma underlag. En fördel är att förutsebarheten för de sökande ökar liksom möjligheten för arbetslöshetskassorna att kontrollera och administrera arbetslöshetsförsäkringen effektivt. Uppgifter från arbetsgivardeklarationer möjliggör detta. I arbetsgivardeklarationerna redovisas endast sådana löner och ersättningar som arbetsgivaren är skyldig att betala in arbetsgivaravgifter för, inte vad som faktiskt betalats in. Frågan är därför om en skyldighet att erlægga arbetsgivaravgifter innebär att de redovisade uppgifterna är tillräckligt tillförlitliga för att ligga till grund för arbetslöshetskassornas beslut om rätt till arbetslöshetsersättning.

I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om beslut om bl.a. arbetsgivaravgifter (53 kap. skatteförfarandelagen). Beslut ska fattas för varje redovisningsperiod för sig med ledning av innehållet i skattekäringar och andra tillgängliga uppgifter (53 kap. 1 § skatteförfarandelagen). Om en arbetsgivardeklaration, har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen (53 kap. 2 § skatteförfarandelagen). Det innebär att beslut om arbetsgivaravgifter, under de förutsättningar som anges, vanligtvis fattas i samband med att de når Skatteverket. Om arbetsgivardeklarationen kommit in för sent eller innehåller felaktiga uppgifter finns bl.a. bestämmelser om förseningsavgift och skattetillägg (48–49 kap. skatteförfarandelagen). Det har funnits farhågor om att arbetslöshetskassorna riskerar att fatta beslut baserat på underlag som senare kan komma att rättas eller omprövas. I propositionen till reformen om arbetsgivardeklarationer på individnivå⁶

⁶ Prop. 2016/17:58.

besvarar regeringen denna oro med att Skatteverket har en under rättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Denna underrättelseskyldighet gäller även arbetslöshetskassorna enligt 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

För det fall att arbetsgivaren redovisat uppgifter för sent eller felaktigt finns påföljder i skattelagstiftningen. Om arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp bedömer utredningen att de bestämmelser om återbetalningsskyldighet som finns inom arbetslöshetsförsäkringen är tillräckliga, eftersom den sökande är återbetalningsskyldig om ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett detta. Dessa regler bedöms leda till att den sökande som har litat till de inrapporterade uppgifterna inte blir återbetalningsskyldig om arbetsgivaren ändrar i uppgifterna på ett sätt som inte har kunnat förutsetts av den sökanden. Om den sökande har tagit aktiv del i att de felaktiga uppgifterna lämnats kan det däremot leda till att han eller hon kan komma att fränkännas rätt till ersättningen eller dömas till bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612).

Sammantaget bedöms uppgifterna i en arbetsgivardeklaration ha en tillräcklig tillförlitlighet för arbetslöshetskassorna att pröva inkomstvillkoret mot. Utredningen anser därför att inkomster ska definieras som sådana inkomster som arbetsgivaren är skyldig att betala in arbetsgivaravgifter för.

Egenavgifter som grund

Bland socialavgifterna finns även egenavgifter. Enligt 3 kap. 2 § socialavgiftslagen (2000:980) ska egenavgifter, med vissa undantag, betalas på avgiftspliktig inkomst av arbete i Sverige, och arbete i utlandet om den avgiftsskyldige när arbetet utförs omfattas av svensk socialförsäkring enligt unionsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller enligt avtal med andra stater. I praktiken är det främst den som ska redovisa sina inkomster i en årlig inkomstdeklaration i stället för i (månatliga) arbets-

givardeklarationer, som ska inbetala egenavgifter. Det gäller alltså främst företagare med enskild firma eller företagare i handelsbolag.

Även om arbetsmarknadsavgiftens andel av den totala socialavgiften i dag är betydligt mindre vid inbetalning av egenavgifter jämfört med arbetsgivaravgifter, innebär det att den principiella kopplingen mellan finansiering av försäkringen och rätten till ersättning kvarstår. Samma avgränsning i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004 gäller för egenavgifter som vid arbetsgivaravgifter. Utredningen föreslår därför att även sådan inkomst av förvärvsarbete som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för ska tas med vid prövning av inkomstvillkoret.

Utredningen bedömer att det räcker att en fysisk person är skyldig att betala in egenavgifter för inkomster från förvärvsarbete för att dessa inkomster ska kunna användas vid prövning och beräkning av inkomstvillkoret. De inkomster från förvärvsarbete som omfattas av ett slutskattebesked är sådana beskattningsbara inkomster som redovisats förhållandevis långt tillbaka i tiden i förhållande till ansökan om arbetslöshetsersättning. Om Skatteverket har haft anledning att ifrågasätta uppgifterna och med anledning av det vidta någon åtgärd, bör det i många fall ha retts ut vid tidpunkten för ansökan. I de fall ett ärende är under pågående utredning har Skatteverket möjlighet att underrätta arbetslöshetskassorna enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

10.5.2 Inkomster av förvärvsarbete som inte får beaktas vid prövningen av inkomstvillkor

Förslag: Vid prövning av inkomstvillkoret ska det bortses från inkomster av förvärvsarbete som

1. härför sig till deltidsföretagande och bisyssla, och
2. bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, dock inte inkomster av förvärvsarbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning för programdeltagare bör behållas men anpassas

Enligt nuvarande ordning ska det vid prövningen av arbetsvillkoret bortses från utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd eller som bedrivits med stöd till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program (se 14 § ALF). Eftersom även särskilt anställningsstöd är ett arbetsmarknadspolitiskt program är programformen något gemensamt för dessa förvärvsarbeten. De nuvarande bestämmelserna innebär att det ska bortses från allt förvärvsarbete som bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, undantaget arbete som bedrivs inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dagens bestämmelser innebär vidare att annat förvärvsarbete som en arbetsgivare för stöd för, men som inte lämnas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, t.ex. nystartsjobb får beaktas vid prövningen av arbetsvillkoret.

Det har övervägts om även inkomster från förvärvsarbete som subventionerats med särskilt anställningsstöd ska kunna medräknas vid prövning av inkomstvillkoret. Det finns bl.a. studier⁷ som visar på att en mycket låg andel av dem som haft särskilt anställningsstöd inom 90 dagar efter det att stödet upphört har kunnat få ett arbete utan stöd, jämfört med nystartsjobb. Det framhålls att en del av förklaringen kan vara att nystartsjobb ofta följer på annat subventionerat arbete. Det tyder på att det kan vara mer ändamålsenligt för etableringen på arbetsmarknaden att den sökande, efter särskilt anställningsstöd, får möjlighet att ytterligare förankra sig på arbetsmarknaden genom nystartsjobb i stället för att ställa om till ett nytt förvärvsarbete utan subventionerat stöd. Det kan också vara motiverat utifrån att sökande som får arbete inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ofta står långt från arbetsmarknaden. Sambanden är dock inte entydiga och utredningen anser att det finns skäl att följa hur utformningen och effektiviteten av de olika stöden utvecklar sig, inte minst p.g.a. att förutsättningarna ofta förändras. Enligt utredningens uppfattning finns det i dagläget skäl att hålla fast vid den ordning som gäller i dag. Motsvarande bestämmelser bör därför finnas

⁷ Subventionerade anställningar – En översikt, rapport från Arbetsförmedlingen 2018.

i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det är däremot nödvändigt att anpassa bestämmelserna till att dagens arbetsvillkor föreslås ersättas av ett inkomstvillkor i den nya försäkringen. Det är vidare enligt utredningens uppfattning tydligare att en ny bestämmelse anger att det som huvudregel ska bortses från alla inkomster som hänför sig till förvärvsarbete in ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, med undantaget för arbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det innebär att inkomster från förvärvsarbete inom ramen för t.ex. ett nystartsjobb kommer kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret, på samma sätt som det i dag kan användas vid prövningen av arbetsvillkoret. Detta eftersom nystartsjobb inte bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Följden av en sådan bestämmelse, vilken utredningen anser vara rimlig, blir också att inkomster som en programdeltagare haft vid sidan av programmet kommer att kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret.

Inkomster från deltidsföretagande och bisyssla beaktas inte

Utredningen föreslår i kapitel 9 och 14 att sökanden under vissa förutsättningar ska kunna fortsätta att bedriva ett företag på deltid eller arbeta i en bisyssla under arbetslösheten, utan att det påverkar rätten till eller storleken på arbetslöshetsersättningen. För att sådana sökande inte ska överkompenseras bör inkomster som en sökande haft innan arbetslösheten från deltidsföretagande eller bisyssla inte få beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret.

10.5.3 Ersättningar som ska jämföras med inkomster av förvärvsarbete

Förslag: Vid prövningen av inkomstvillkorets totalinkomst får graviditetspenning, föräldrapenningförmåner, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning och närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken jämföras med inkomster av förvärvsarbete. Detsamma gäller ersättning enligt 20 § lagen om sjuklön.

Skälen för förslaget

Vissa ersättningar bör jämföras med inkomster från förvärvsarbete

Vissa socialförsäkringsförmåner kan enligt dagens ordning jämföras med arbete vid prövning av arbetsvillkoret. I 13 a § ALF anges det att tid då den sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsskyldighet eller fått föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken under vissa förutsättningar kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor. Av 23 b § och 25 a § ALF framgår att vid bestämmande av normalarbetstid respektive dagsförtjänst får vissa socialförsäkringsförmåner som utgivits vid sidan av arbete i sådan utsträckning att det kan användas för att uppfylla ett arbetsvillkor, medräknas vid beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst, men inte vid prövning av arbetsvillkoret.

Utredningens uppdrag är att utforma regler som gör att fler ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. I det sammanhanget är det viktigt att beakta dagens regler för att utforma rättvisa och ändamålsenliga inkomstvillkor. Socialavgifter betalas inte in för socialförsäkringsförmåner. Förmånerna omfattas därmed inte av den inkomstdefinition som utredningen föreslagit. De socialförsäkringsförmåner som lämnas vid sidan om arbete är s.k. arbetsbaserade förmåner. Förmåner vid sidan om inkomster från arbete är vanligtvis sådana förmåner, t.ex. tillfällig föräldrapenning, där kvinnor är överrepresenterade. Om sådana ersättningar också fortsättningsvis kan beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret och ersättningens storlek motverkar det sannolikt att täckningsgraden för kvinnor försämras. Dessutom skulle det kunna öka incitamenten för fler män att t.ex. vara hemma för att vårda sjukt barn.

Arbetsgivardeklarationer på individnivå kommer att redovisas enligt kontantprincipen, dvs. inkomstuppgifterna för den sökande redovisas efter när de utbetalas, inte när de intjänas. Det kommer därför vara svårt för arbetslöshetskassorna att utan vidare utredning avgöra om socialförsäkringsförmåner har utbetalats vid sidan om utfört förvärvsarbete eller inte. För att undvika en utökad och onödig administration bör därför vissa socialförsäkringsförmåner kunna medräknas i underlaget om de har utbetalats under månader som ingår i ramtiden. Arbetsgivardeklarationer ska utöver uppgifter om utbetald lön bl.a. innehålla information om ersättningar för vilka statlig ålderspensionsavgift har erlagts. Det innebär att arbetslöshetskassan

i många fall kan se vilka övriga ersättningar en sökande haft vid prövningen av rätten till och storleken på arbetslöshetsersättningen.

Socialförsäkringsförmåner som ingår i s.k. överhoppningsbar tid vid fastställandet av ramtiden kommer inte kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret (se avsnitt 10.7.).

Ersättningar som ska jämföras med inkomster och tid som ska hoppas över

I avsnittet om överhoppningsbar tid framgår det vilka förhållanden och under vilken tid sådana förhållanden ska ha rätt, som inte ska medräknas i ramtiden. Vissa av dessa förhållanden, t.ex. tid med föräldrapenning, innebär att ersättning har betalats ut som skulle kunna medräknas i inkomstvillkoret. Överhoppningsbar tid innebär att månader som är överhoppningsbara inte medräknas i ramtiden och därmed inte kan användas vid prövning av inkomstvillkoret. Det är därför viktigt att i fortsättningen skilja på när tiden kan hoppas över och när den kan ingå i ramtiden. Det är bara när månaden ingår i ramtiden som eventuella ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete får räknas med vid prövning av inkomstvillkoret. För att vidare förstå hur ersättningar som jämföras med förvärvsinkomster kan medräknas, ska regeln läsas tillsammans med avsnitt 10.7 om överhoppningsbar tid.

Även i de fall månader med ersättning som kan jämföras med inkomster ingår i ramtiden, bör det finnas en begränsning av i vilken utsträckning ersättningar får användas för att uppfylla inkomstvillkoret. Även om de socialförsäkringsförmåner som inräknas är arbetsbaserade förmåner, innebär inte förekomsten av sådana förmåner att den sökande är förankrad på arbetsmarknaden på ett sådant sätt som inkomstvillkoret är ägnat att påvisa. Det vore inte rimligt om den sökande kunde uppfylla inkomstvillkoret enbart med ersättningar som jämföras med inkomster. Ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete bör därför få inräknas i totalinkomsten, men inte för att uppfylla kravet på minsta månadsinkomst. På så sätt behålls kravet på en förankring på arbetsmarknaden som är tydligt kopplad till förvärvsarbete. Dessutom innebär det att ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete inte kan medräknas vid prövning av inkomstvillkorets undantagsregel, eftersom det baseras

på att den sökande kan uppvisa en kontinuerlig minsta månadsinkomst från förvärvsarbete.

Medräkningsbara ersättningar

I nuvarande ordning får högst två månader med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken eller med fullgjord tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt, medräknas vid beräkning av arbetsvillkoret (13 a § ALF). Vid beräkning av ersättnings storlek ska tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken beaktas. Förteckningen över ersättningar som på dessa olika sätt medräknas är en god utgångspunkt för en bedömning av vilka ersättningar som bör beaktas vid prövning av inkomstvillkoret och, i förlängningen, av ersättnings storlek.

Graviditetspenning lämnas om graviditeten sätter ned en kvinnas arbetsförmåga och hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584), 10 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Graviditetspenning kan också lämnas om kvinnan inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditeten, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) eller om hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen (10 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). När sådan ersättning lämnas under slutet av en graviditet för tid som den sökande normalt förvärvsarbetar, kan det röra sig om en relativt kort ersättningstid. Med de förslag om överhoppningsbar tid som utredningen föreslår skulle den sökande kunna försämrat sitt försäkringsskydd p.g.a. graviditeten även om hennes avsikt var att arbeta hela graviditeten. Graviditetspenning bör därför kunna jämföras med inkomst från förvärvsarbete vid prövning av inkomstvillkorets totalinkomst.

Föräldrapenning enligt 11–13 kap. socialförsäkringsbalken inkluderar även vård av sjukt barn. Föräldrapenning kan lämnas på både sjukpenningnivå (12 kap. 21 och 22 §§) och lägstanivå (12 kap. 24 §). Föräldrapenning kan även lämnas på grundnivå (12 kap. 23 §), men det är sannolikt få sökande som får föräldrapenning på grundnivå

som har arbetat i en sådan omfattning att de har uppfyllt ett inkomstvillkor. Utredningen anser att även föräldrapenningförmåner bör medräknas vid prövning av inkomstvillkoret. Det är viktigt för att den sökande ska våga gå ner i arbetstid och disponera föräldraledigheten på det sätt som den sökande finner bäst. Föräldrapenning bör även kunna medräknas så att den sökandes försäkringskydd inte på ett oproportionerligt sätt försämras, t.ex. vid vård av sjukt barn.

Sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt 26–28 och 31 kap. socialförsäkringsbalken avser många olika situationer där arbetsförmågan är nedsatt p.g.a. sjukdom. Ersättningarna utgår inte sällan på deltid vid sidan av inkomster från förvärvsarbete. I sådana fall, och även vid andra relativt sett korta perioder där sjukpenning eller rehabiliteringspenning lämnas för heltid, bör ersättningarna kunna jämföras med inkomster av förvärvsarbete. Det bör även gälla i samband med tvist om sjuklön i enlighet med 20 § lagen om sjuklön.

Smittbärapenning lämnas till den som p.g.a. vissa beslut eller bedömningar är förhindrad att förvärvsarbete (46 kap. 5 §, socialförsäkringsbalken). Närståendepenning lämnas enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken till den som vårdar en svårt sjuk närstående person. I de fall perioderna med smittbärapenning eller närståendepenning innebär en kortare frånvaro från arbetet eller arbetsmarknaden på det sätt som regleras i reglerna om överhoppningsbar tid, bör ersättningar som lämnats i enlighet med socialförsäkringsbalken för dessa situationer även kunna jämföras med inkomster från förvärvsarbete.

Ingen begränsning med anledning av sjudagarsvecka

Socialförsäkringsförmåner kan betalas ut för sju dagar per vecka. Det kan innebära att den sökande kan välja att ta ut föräldrapenning på ett sådant sätt att det blir maximal utväxling vid prövning av inkomstvillkoret och ersättningens storlek. Redan i den nuvarande ordningen är det möjligt att, under vissa förutsättningar, vid beräkning av den sökandes dagsförtjänst medräkna vissa socialförsäkringsförmåner även när de lämnats med sju dagar under en vecka. Med hänsyn till att det skulle krävas ytterligare utredningsinsatser från arbetslöshetskassorna för att utreda om en sökande under en given vecka har tagit ut förmåner motsvarande fem eller flera dagar, bedömer utredningen

att det inte är motiverat att begränsa hur många dagar per vecka som förmåner får medräknas för.

10.5.4 Förvärsinkomster och andra ersättningar får bara beaktas en gång

Förslag: Vid prövning av inkomstvillkoret ska det bortses från inkomster från förvärsarbete och andra jämställda ersättningar som har legat till grund för en tidigare lämnad arbetslöshetsersättning.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande ordning får tid då förvärsarbete har utförts inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret (se 15 § ALF). Det bör i princip gälla även för det nya inkomstvillkoret. Om samma inkomster från förvärsarbete skulle kunna användas för att kvalificera den sökande för flera ersättningsperioder, skulle det innebära ett oproportionerligt stort uttag från arbetslöshetsförsäkringen. Bidraget till det gemensamma försäkringssystemet är inte tänkt att stå i proportion till individens rätt till ersättning, men ett dubbelt uttag för samma inbetalda avgifter måste ur ett principiellt perspektiv betraktas som orimligt.

Även om den sökande prövas för och uppfyller inkomstvillkoret innebär det inte alltid att den sökande får ut någon arbetslöshetsersättning. Det kan därför vara rimligt att samma inkomster och ersättningar som använts vid en tidigare prövning under förutsättning att ersättning inte har lämnats tidigare baserat på dessa inkomster.

10.5.5 Föreskriftsrätt om andra inkomster och ersättningar som kan beaktas

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att andra inkomster och ersättningar ska kunna beaktas vid prövning av inkomstvillkoret.

Bedömning: I den nya förordningen bör det införas en bestämmelse som anger att inkomster från förvärsarbete som har intjänats när den sökande arbetat i ett land utanför EU, EES-områ-

det eller Schweiz för en arbetsgivare med säte i Sverige och med lön från Sverige eller tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka får beaktas vid prövning av inkomstvillkoret.

I den nya förordningen bör det även införas en bestämmelse som anger att alla ersättningar som anses vara avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring får beaktas som inkomster från förvärvsarbete vid prövning av inkomstvillkoret, även om det inte finns en skyldighet att erlägga arbetsgivaravgifter för dessa inkomster.

Skälen för förslaget

Föreskriftsrätt om vilka andra inkomster som ska beaktas som inkomster från förvärvsarbete

Enligt nuvarande ordning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige (se 3 § andra stycket ALF).

Enligt nuvarande ordning får vissa arbeten som utförs i land utanför EU-/EES-området eller Schweiz tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Det gäller arbete hos en arbetsgivare med säte i Sverige om lön betalas ut från Sverige, tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka, biståndsarbete som Sida eller någon annan svensk statlig myndighet står lönekostnaderna för samt arbete hos Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller organ som är knutna dit. Det rör sig alltså om särskilda förvärvsarbeten som vanligen har en anknytning till staten, t.ex. arbete på svensk ambassad eller beskickning i tredje land, där den sökande trots att han eller hon är delvis skattebefriad bör kunna kvalificera sig för ett ekonomiskt stöd under omställning om han eller hon är arbetslös vid hemkomsten. Det kan även gälla arbeten som utförs i Sverige men där inkomsterna inte är avgiftspliktiga. Det gäller bl.a. arbete för internationella organisationer som är verksamma i Sverige och som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Ett annat exempel är avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som betalas ut som lön. Normalt faller sådana inkomster inom den ordinarie inkomstdefinitionen. I vissa fall kommer arbetsgivaren och arbetstagaren överens om att det som skulle ha utbetalts som ett avgångsvederlag ska

hanteras på ett annat sätt, t.ex. genom att motsvarande belopp placeras i en pensionsförsäkring. I praxis har sådana avsättningar beaktats som avgångsvederlag. Utredningen anser att detta ska gälla även i fortsättningen. Det kan därför övervägas om avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd ska beaktas som inkomster för förvärvsarbete, oavsett om avgångsvederlaget eller det ekonomiska skadeståndet betalats ut som sådant.

Utredningen anser att det bör finnas en motsvarande möjlighet som finns i dag för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige. Genom utredningens förslag att tydligt definiera vilka inkomster från förvärvsarbete som ska kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret förskjuts perspektivet från om själva arbetet har utförts i Sverige eller utomlands, till att fokusera på om förvärvsarbetet har inneburit att arbetsgivaren har varit skyldig att betala arbetsgivaravgifter eller egenavgifter i Sverige. Utredningen menar att detta perspektiv är mer rimligt än det nu gällande, bl.a. därför att fokus riktas mot sambandet mellan rätten till ersättning och inbetalda avgifter till de svenska trygghetssystemen. Detta innebär att den nuvarande möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige bör utvidgas till att omfatta alla andra inkomster av förvärvsarbete än de som följer av den föreslagna definitionen, oavsett var inkomsterna har intjänats.

Föreskriftsrätt om andra jämförda ersättningar

Utöver möjligheten att meddela föreskrifter om andra inkomster av förvärvsarbete kan det även finnas behov av att kunna meddela föreskrifter om att andra ersättningar än sådana socialförsäkringsförmåner som anges i den nya lagen ska kunna medräknas vid prövningen av inkomstvillkoret. Det kan röra sig om både socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer finner lämpliga. Denna möjlighet bör finnas för att t.ex. kunna skapa möjligheter att under en begränsad tid eller genom ett riktat stöd stärka sökandes möjligheter att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Det kan vara rimligt i de fall då

ersättningen är nära förknippad med förvärvsarbete. I sådana fall gäller samma begränsningar som vid ersättningar som ska jämföras med inkomster från förvärvsarbete i lagen, dvs. att ersättningarna endast kan användas vid prövning av inkomstvillkorets krav på totalinkomst.

Skälen för bedömningen

Enligt 2 kap. 8 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2) får arbete i land utanför EU, EES eller Schweiz beaktas vid prövning av arbetsvillkoret. Det gäller arbete hos en arbetsgivare med säte i Sverige, om lön betalas ut från Sverige, tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka, biståndsarbete som Sida eller någon annan svensk statlig myndighet står lönekostnaderna för samt arbete hos Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller organ som är knutna dit. Sådana arbeten kan innebära att det inte finns en skyldighet för arbetsgivaren att betala socialavgifter i Sverige.

Utredningen bedömer att det även i fortsättningen bör kunna vara möjligt att beakta förvärvsinkomster från utlandsarbete i situationer då den sökande inte på annat sätt, t.ex. genom förordning (EG) nr 883/2004, kan tillgodoräkna sig inkomsterna. De utlandsarbeten som ska kunna beaktas bör även i fortsättningen vara sådant arbete där den sökande utfört arbete för en arbetsgivare med säte i Sverige, om lön betalas ut från Sverige eller tjänstgöring vid svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka. Framför allt gäller det alltså arbete i det offentliga tjänst, t.ex. militär eller diplomatisk personal utomlands, även om det i vissa fall kan gälla tillfälligt utsända till andra länder utanför EU. När det gäller biståndsarbete föreslår utredningen att tiden bör beaktas som överhoppningsbar tid (se nedan). Utredningen menar att det kan vara motiverat att även arbete utomlands för Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet eller organ som är knutna dit får beaktas, men att dagens regel är alltför vid. Den tillåter nämligen alla som arbetar på det sätt som föreskrivs att tillgodoräkna sig arbetet vid prövning, även om den sökande helt saknar anknytning till Sverige i övrigt. Utredningen bedömer därför att en eventuell motsvarande regel behöver analyseras ytterligare innan den införs.

Utredningen har tidigare konstaterat att det förekommer att avgångsvederlag sätts av som pension, vilket kan innebära att det inte

finns samma skyldighet för arbetsgivaren att också betala in arbetsgivaravgifter, även om pensionsavsättningen ska beaktas som avgångsvederlag enligt bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkring. För att inte riskera att försätta den sökande i ett läge där ansökan avslås p.g.a. avgångsvederlag, men där samma avgångsvederlag inte senare får användas för att uppfylla inkomstvillkoret anser utredningen att alla ersättningar som beaktas som avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd enligt lagen ska kunna beaktas som inkomster från förvärvsarbete vid prövning av inkomstvillkoret, även om de inte har inneburit en skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter.

Utredningen anser sammantaget därför att det i en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring bör införas en bestämmelse som anger att inkomster från förvärvsarbete som har intjänats när den sökande arbetat i ett land utanför EU, EES-området eller Schweiz för en arbetsgivare med säte i Sverige och med lön från Sverige eller tjänstgöring vid svenska Försvarmaktens utlandsstyrka ska få beaktas vid prövning av inkomstvillkoret samt en bestämmelse som anger att alla ersättningar som bedöms vara avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd ska få beaktas som inkomster från förvärvsarbete vid prövning av inkomstvillkoret, även om det inte finns en skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter för dessa inkomster.

10.6 Ramtid för prövning av inkomstvillkoret

10.6.1 Ramtidens fastställande

Förslag: Med ramtid ska avses de tolv månader som närmast föregått den månad som den sökande begär arbetslöshetsersättning för, utom i vissa fall.

Skälen för förslaget

Ramtiden behöver tydliggöras utifrån försäkringens syfte

Ramtiden är den tid inom vilken rätten till ersättning ska ha upparbetats. I den nuvarande ordningen innebär det inom vilken tid som arbetsvillkoret ska ha uppfyllts (12 § ALF). Ramtiden används även för andra ändamål, t.ex. för att beräkna ersättningens storlek, i dag i

form av dagpenning och dagsförtjänst (23 b, 24 och 25–25 a §§ ALF). Ramtidens funktion påverkas av t.ex. överhoppningsbar tid.

Vid en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete bör det övervägas hur ramtiden ska utformas för att bäst anpassas till försäkringens övriga utformning, dvs. en inkomstbortfallsförsäkring i form av ett ekonomiskt stöd som lämnas till den som har haft en förankring på arbetsmarknaden. De inkomstuppgifter som bör användas vid prövning av inkomstvillkoret kommer t.ex. att redovisas i arbetsgivardeklarationerna enligt kontantprincipen. Det kommer att vara svårare än i dag att avgöra om de inkomstuppgifter som redovisats härrör från tiden innan eller efter arbetslöshetens inträde, i synnerhet om den sökande strax innan arbetslösheten går från hel- till deltidsarbete eller har haft en timlön.

Det finns vissa delar av dagens regelverk som behöver tydliggöras. I det nuvarande regelverket anges att arbetsvillkoret ska uppfyllas under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde (12 § ALF), men även att det med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen (15 a § ALF). Det finns alltså två delvis motsägande bestämmelser om ramtidens fastställande.

Om det finns tydliga definitioner och regler i det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen finns det goda förutsättningar att skapa ett system som kan automatiseras. Det innebär att arbetslöshetskassornas administration kan effektiviseras och handläggningstiderna kortas. Tydliga regler kan därför bidra till att den sökande får arbetslöshetsersättning snabbare, men också till att den sökande på ett enklare sätt kan följa med i processen, eftersom förutsebarheten ökar. Det ska vara enkelt att se om inkomstvillkoret är uppfyllt. Det är både ur denna aspekt och ur rättssäkerhetssynpunkt av stor vikt att det tydligt framgår hur ramtiden fastställs.

Utöver en huvudregel för ramtidsutläggning, finns det behov av olika ramtidsbestämmelser för olika särfall. Redan i dag finns särskilda ramtidsbestämmelser t.ex. för den som ska prövas för ersättning på nytt efter att ha förbrukat sin ersättningsperiod. Sådana bestämmelser kommer att behövas även i fortsättningen (se avsnitt 10.6.2, 23.5.1 och 23.6.2.).

Ramtiden ska vara tolv månader

Arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som en automatisk stabilisator vid konjunktur nedgångar. För att kunna ha denna funktion bör arbetslöshetsersättningen i möjligaste mån motsvara den förvärvsinkomst som en sökande är van vid. Med den utgångspunkten bör ramtiden formuleras så att den både är relevant ur ett omställningsperspektiv och fångar inkomstbortfallet på ett rimligt sätt. Den inkomst som kan medräknas vid prövning av rätten till ersättning och beräkning av ersättningens storlek bör fastställas med utgångspunkt från samma tidsperiod och samma inkomstutgifter. Detta är en förutsättning för att den enskilde bättre ska kunna förutse sitt försäkringsskydd. Det är ur dessa perspektiv inte relevant att varje intjänad krona fram till arbetslösheten beaktas. Det centrala är att ramtiden bestäms i förhållande till de avvägningar som nämnts.

Ramtidens längd bör vara väl avvägd i relation till inkomstvillkoret och överhoppningsbar tid. Utformningen av reglerna bör utgå från arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och att inkomster från förvärvsarbete utgör ett mått på den sökandes förankring på arbetsmarknaden. Frågan är vad som kan anses vara en väl avvägd ramtid.

Konsekvenser av en lång respektive kort ramtid har behandlats i tidigare utredningar, bl.a. i den parlamentariska socialförsäkringsutredningens delbetänkande, *Harmoniserat inkomstbegrepp* (SOU 2012:47). En lång ramtid innebär vanligen en mindre känslighet för variation i inkomster eller arbetad tid. Längre ramtid betyder att arbete eller inkomster långt tillbaka beaktas. Det innebär att arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring riskerar att försvagas. När det gäller ersättningens storlek kan det finnas vissa fördelar med en lång ramtid, eftersom den utjämnande effekten kan göra att det blir ett mer rättvisande perspektiv på det inkomstbortfall som den sökande drabbas av. Nackdelen är om den sökande haft en annan, i synnerhet högre, inkomst i slutet av ramtiden. Stora fasta utgifter som t.ex. bostadskostnader anpassas ofta till inkomstnivån, särskilt om den sökande räknat med att bibehålla denna. Med en kort ramtid beaktas å ena sidan endast aktuella utgifter, men å andra är känsligheten för variationer i förvärvsinkomsten högre. Om en eller ett par enstaka månaders avvikelser får ett för stort genomslag för den sök-

andes ersättningsrätt eller för beräkningen av ersättningens storlek, kan försäkringen komma att under- eller överkompensera den sökande.

Generellt förstärks alltså vissa drag i kvalifikationsvillkorens utformning av att villkoren ska ha fullföljts inom en viss period (ramtid). I en försäkring som betonar förankringen på arbetsmarknaden kan ramtidens relativt korta längd sägas vara av större vikt, eftersom förankringen på arbetsmarknaden kan försvagas med tiden. Ramtiden får inte bli för lång eftersom det skulle kunna leda till att det ersättningsgrundande arbetet riskerar att ligga alltför långt bakåt i tiden. Om tyngdpunkten i stället är individens bidrag till försäkringen genom inbetalda avgifter bör ramtiden normalt vara längre. Syftet med en längre ramtid skulle kunna vara att öka sannolikheten att individens bidrag blir tillräckligt stort för att finansiera rätten till ersättning och för att markera skillnaden mellan den som inbetalat avgifter under lång tid jämfört med den som erlagt avgifter under en kortare period.

Dagens arbetslöshetsförsäkring är inriktad på att ge ekonomiskt stöd under omställning från ett (nyligen förlorat) arbete till ett annat. Försäkringen tar inte hänsyn till hur den sökandes försäkringshistorik har sett över längre tid. Poängen med detta är att arbetslöshetsförsäkring fokuserar på nuet och på omställningen från ett arbete till ett annat, inte på vad den sökande gjort för länge sedan. Ramtiden i det nuvarande regelverket syftar till att säkerställa denna princip, dvs. omställning från ett nyligt förlorat arbete till ett annat. Även om huvudregeln är att omställning ska ske från ett nyligt förlorat arbete kan det i vissa situationer vara motiverat att låta försäkringen även täcka upp för situationer då en sökande inte förlorat ett arbete i när-tid. Dagens bestämmelser behöver därför läsas tillsammans med de som reglerar överhoppningsbar tid. Enligt utredningens uppfattning bör en ny arbetslöshetsförsäkring bygga på samma principer som gäller i dag.

Utredningen konstaterar att det föreslagna inkomstvillkoret innebär en förenkling av regelverket, även om det innehåller fler parametrar. Parametrarna är dock ändamålsenliga och har viktiga funktioner. Kravet på totalinkomst visar på den sammanlagda inkomst som den sökande måste ha haft över tid för att det ska kunna talas om ersättning för ett rimligt inkomstbortfall. Kravet på inkomstkontinuitet markerar vikten av att den sökande har en kontinuerlig förankring på arbetsmarknaden. I detta ligger också krav på en minsta månadsinkomst. Enligt utredningens uppfattning är dagens ramtid på

tolv månader väl avvägd, särskilt med tanke på hur det ett nytt inkomstvillkor föreslås vara konstruerat. Det innebär att kravet på totalinkomst på ett övergripande sätt motsvarar en årsinkomst, medan kravet på inkomstkontinuitet, enligt utredningens förslag fyra månader, speglar en rimlig förankring på arbetsmarknaden och motsvarar åtminstone en tredjedel av ramtiden. Det är ett lägre krav på inkomstkontinuitet än med dagens arbetsvillkor, där kravet uppgår till sex månaders arbete under en ramtid av tolv månader. Utredningen anser dock att det är motiverat, eftersom detta balanseras av andra krav, t.ex. kravet på inkomstkontinuitet som i praktiken innebär en skärpning jämfört med i dag, eftersom det krävs att den sökande har haft ett avlönat arbete.

Ramtiden ska fastställas med utgångspunkt från ansökningstillfället

Som framgår ovan finns det i dag två delvis motsägelsefulla ramtidsbestämmelser. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker beslutsprocess är det viktigt att utläggningen av ramtiden, som är utgångspunkten för prövningen om rätt till ersättning, sker på ett tydligt och förutsebart sätt. En ansökan om ersättning bör enligt utredningen förslag göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser (se avsnitt 18.4.1.). Om ansökan inte kommer in inom den angivna tiden bör rätten till ersättning för den månaden vara förlorad, om det inte finns särskilda skäl för att ansökan ändå ska prövas. Utredningen anser att ramtiden bör utgöras av de tolv månader som föregått den månad som ansökan avser. Ramtiden bör sättas med utgångspunkt från den månad som ansökan avser eftersom det är förhållandet vid den tidpunkten som villkoren bör prövas emot, eller annorlunda uttryckt, det är från den tidpunkten omställningen inleds.

10.6.2 Ramtid vid nyprövning

Förslag: För en sökande som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod och arbetat under ersättningsperioden får ramtiden avse de tolv månader som räknas från och med den senaste månaden under ersättningsperioden den sökande haft en minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret.

Om den sökande inte uppfyllt inkomstvillkoret under denna tid får ramtiden förskjutas bakåt inom ersättningsperioden till dess att ett inkomstvillkor är uppfyllt.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande ordning kan ersättning lämnas till en sökande som förbrukat sin ersättningsperiod men som under samma ersättningsperiod på nytt uppfyllt arbetsvillkoret. I sådana fall lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod (23 § tredje stycket ALF). Enligt utredningens uppfattning bör det finnas en motsvarande möjlighet att få ersättning enligt den nya arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelsen bör, liksom den nuvarande, ta sikte på att den som haft ett avbrott i arbetslösheten till följd av ett heltidsarbete eller som har haft förvärvsarbete på deltid ska kunna tillgodoräkna sig det vid en prövning av rätten till en ny ersättningsperiod. Om det inte var möjligt skulle det motverka incitamenten att ta ett förvärvsarbete. Enligt utredningen bör detta kunna uppnås på ett ändamålsenligt sätt genom en särskild ramtidsbestämmelse som kan användas i stället för ramtidens huvudregel. Ramtiden bör därmed förläggas med utgångspunkt från den senaste månaden med inkomst från förvärvsarbete som behövs för att uppfylla inkomstvillkorets krav på en viss minsta månadsinkomst. Även om andra ersättningar kan jämföras med inkomst från förvärvsarbete, t.ex. vissa socialförsäkringsförmåner, bör ramtiden vid prövning av om den sökande kan få en ny ersättningsperiod efter det att den förra förbrukats, inriktas på det som är arbetslöshetsförsäkringens kärna, dvs. inkomster från utfört förvärvsarbete. Om den sökande inte har uppfyllt villkoren inom den tiden, bör ramtiden kunna förskjutas bakåt inom ersättningsperioden. På så sätt minskas betydelsen av när under ersättningsperioden som den sökande arbetat. Det är lämpligt eftersom det annars vore mer fördelaktigt att arbeta i slutet än i början av en ersättningsperiod.

10.7 Överhoppningsbar tid vid fastställande av ramtid

10.7.1 Förutsättningar för att hoppa över tid

Förslag: När ramtid ska fastställas ska inte tid som avser vissa förhållanden räknas med under förutsättning att de varat minst tre sammanhängande månader. Detta gäller endast om inkomsten av förvärvsarbete under dessa månader understiger den minsta inkomst per månad som gäller för att uppfylla ett inkomstvillkor.

Den totala överhoppningsbara tiden får uppgå till maximalt 36 månader.

Skälen för förslaget

Överhoppningsbar tid och ramtid

En viktig parameter i förhållande till ramtiden är s.k. överhoppningsbar tid. Överhoppningsbar tid innebär att det vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning kan bortses från vissa perioder. Den överhoppningsbara tiden ingår inte i ramtiden, men tjänar som en hjälpregel för ramtiden. Överhoppningsbar tid bedöms enligt nuvarande ordning månad för månad vid utläggning av ramtiden, vilket kan göra att de månader som kan inräknas i ramtiden sprids ut över flera år. Det medför i sin tur att försäkringsutfallet blir svårt att förutse och administrationen svår att hantera för arbetslöshetskassorna.

Behovet av överhoppningsbar tid

I utredningens uppdrag ingår att formulera villkor som möjliggör att fler ska kunna kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning. Den överhoppningsbara tiden bidrar till att fler kvalificerar sig för rätt till ersättning jämfört med om ramtiden fastställs utan att beakta överhoppningsbar tid.

Det finns många olika situationer när en sökande behöver överhoppningsbar tid för att uppfylla dagens arbetsvillkor. Den sökande som i grunden har haft en förankring på arbetsmarknaden men som blivit sjukskriven eller varit föräldraledig, skulle utan överhoppningsbar tid riskera att stå helt utan försäkringsskydd. Om ramtiden aldrig

skulle kunna utsträckas skulle det vidare leda till försämrade omställningsmöjligheter. Det gäller t.ex. sökande som har studerat för att undvika arbetslöshet eller för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden samt personer som efter en tids sjukdom åter kan ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Det finns därför behov av att även i fortsättningen bortse från vissa perioder när ramtiden läggs ut.

Förenklningar behövs

Den överhoppningsbara tiden fragmenterar i dag ramtiden i alltför många fall. Det gör försäkringen svårforutsebar och krånglig att administrera. Den överhoppningsbara tiden relaterar dessutom till arbetsvillkoret. Om arbetsvillkoret tas bort och inkomstuppegifter redovisade enligt kontantprincipen införs, förändras försäkringen, även om många särdrag inom arbetslöshetsförsäkringens bibehålls. Det kommer inte längre att på kalendermånadnivå gå att urskilja när ett visst arbete utförts eller en viss inkomst intjänats. Det kan vara ändamålsenligt eftersom arbetslöshetsförsäkringen bör motsvara ett övergripande inkomstbortfall och inte enskilda månaders avvikelser. Det kommer emellertid att göra det svårt att behålla dagens regler.

Att perioder med förvärvsarbete långt tillbaka i tiden beaktas gör också att arbetslöshetskassorna måste genomföra ytterligare utredningsinsatser, vilket leder till att handläggningstiden blir längre. Det finns därför anledning att förenkla hur ramtiden läggs ut vid överhoppningsbar tid.

Sammanhängande perioder med ersättningar som jämställs med förvärvsinkomster

För att undvika de negativa effekter som uppstår om konstruktionen av överhoppningsbar tid är alltför detaljerad, bör bara längre sammanhängande perioder vara överhoppningsbara. Kortare perioder med frånvaro från förvärvsarbete under vilka den sökande t.ex. får socialförsäkringsförmåner bör i stället medräknas i ramtiden. Frågan är hur längre perioder när den sökande har fått ersättningar som kan jämföras med inkomster, ska betraktas.

Å ena sidan är de flesta ersättningar som jämföras med inkomster arbetsbaserade, vilket är ett argument för att räkna med sådana perio-

der i ramtiden. Eftersom socialförsäkringsförmåner bara utgör en andel av inkomsten är de generellt sett lägre än den inkomst som de ersätter. Om socialförsäkringsförmånerna skulle räknas med i inkomstvillkoret i stället för att tiden betraktas som överhoppningsbar blir den ersättningsgrundande inkomsten sannolikt lägre. Å andra sidan baseras socialförsäkringsförmåner inte på historiska inkomst-uppgifter, utan på förväntad framtida inkomst. Om arbetslöshetsförsäkringen grundades på sådana ersättningar i för stor utsträckning skulle försäkringsskyddet inom arbetslöshetsförsäkringen bli alltför omfattande. Sammantaget är det inte lämpligt att i nuvarande läge föreslå att hela inkomstvillkoret ska kunna grundas på ersättningar som jämföras med inkomster. Den överhoppningsbara tiden reglerar vilka perioder som inte medräknas i ramtiden och begränsar också i vilken omfattning ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete som kan räknas med i inkomstvillkoret.

En sammanhängande period om tre månader

Utredningen föreslår att överhoppningsbar tid som motsvarar tre sammanhängande månader eller mer ska räknas bort när ramtiden läggs ut. Det ska gälla även om månaderna innehåller ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete. Om månaden innehåller inkomst från förvärvsarbete motsvarande minsta månadsinkomst eller mer ska månaden medräknas. Det bedöms möta kraven på en mer översiktlig konstruktion av den överhoppningsbara tiden, samtidigt som kravet på att arbetslöshetsförsäkringen ska grundas på inkomster från förvärvsarbete inte försvagas mer än nödvändigt.

Utredningen anser att tre månader innebär en rimlig avvägning jämfört med andra alternativ. Två månader är för kort och motverkar inte i tillräcklig utsträckning att ramtiden fragmentiseras. Fyra månader försvagar å andra sidan den sökandes skydd och ställer alltför höga krav på den överhoppningsbara tidens längd.

Överhoppningsbar tid bör begränsas

Den överhoppningsbara tiden uppgår enligt nuvarande ordning till fem år. Den överhoppningsbara tiden bör utformas med försäkringens syfte – omställning – i fokus. Eftersom den överhoppnings-

bara tiden i praktiken förlänger ramtiden försvagas kravet på att den arbetssökande ska ha en (tidsmässigt) närliggande förankring på arbetsmarknaden. I detta sammanhang är fem år en lång tid. Det finns starka argument för att även i framtiden låta viss tid vara överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen, men också för att begränsa den. Om den längsta tid som kan hoppas över blir alltför kort blir det svårare att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår därför att den överhoppningsbara tiden bör förkortas till totalt 36 månader. Det motsvarar tre överhoppningsbara år. Den sökande måste i detta fall uppfylla inkomstvillkoret inom de fyra senaste år som föregått den tidsperiod som ansökan gäller, vilket kan jämföras med dagens sex år.

Det kan finnas invändningar mot den föreslagna ordningen. Många högskoleutbildningar är t.ex. längre än tre år och en begränsning av den överhoppningsbara tiden kan begränsa försäkringsskyddet för sökande som förvärvsarbetade före utbildningen. Personer som genomgår längre sammanhängande utbildningsprogram gör det emellertid ofta i unga år, dvs. innan han eller hon har skaffat sig en förankring på arbetsmarknaden. Heltidsutbildningar i andra åldersgrupper är sannolikt i högre utsträckning påbyggnads- eller introduktionsutbildningar med kortare studietider. Till detta kommer att sökande som varit förankrade på arbetsmarknaden och därefter genomgår en längre utbildning sannolikt arbetar extra under terminer och sommaruppehåll. Sådana inkomster från förvärvsarbete kan även i fortsättningen medräknas vid prövning av inkomstvillkoret.

Det finns även farhågor om att skyddet vid t.ex. långtidssjukdom eller andra längre ofrivilliga perioder av frånvaro från arbetsmarknaden kan urholkas till följd av utredningens förslag. Om detta medför att den sökandes ekonomiska incitament att förbättra sin arbetsförmåga försvagas är det naturligtvis olyckligt. Trots detta är det nödvändigt att begränsa den överhoppningsbara tiden inom arbetslöshetsförsäkringen som ju ska vara ett ekonomiskt stöd till den som är under omställning mellan arbeten. Även om det kan finnas negativa konsekvenser av en begränsning, menar utredningen att omställningsprincipen efter fem års frånvaro är så försvagad att det tidigare arbetet inte har tillräcklig betydelse för förankringen på arbetsmarknaden i den mening som avses inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom är det viktigt att det finns en enhetlighet i alla de skyddsvärda situationer som omfattas av överhoppningsbar tid, och att tiden i

samtliga fall är lika lång. För s.k. medföljande, dvs. personer som vistats utomlands till följd av att han eller hon följt med sin make, maka eller sambo när han eller hon arbetat utomlands för en arbetsgivare som har sitt säte i Sverige om lönen betalas ut från Sverige, är den överhoppningsbara tiden obegränsad. Det är inte rimligt, varken ur ett omställningsperspektiv eller ur ett administrativt och rättsligt perspektiv.

10.7.2 Överhoppningsbar tid

Förslag: Med vissa förhållanden ska avses

1. militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten,
2. tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt,
3. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen samt 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt,
4. biståndsarbete utomlands för vilket SIDA eller annan statlig myndighet stått för lönekostnaderna om förvärvsinkomsterna inte kan användas vid prövning av inkomstvillkoret,
5. vistelse utomlands till följd av att en sökande följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige,
6. förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd,
7. beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när det är fråga om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen eller avspärrning enligt 3kap. 10 § smittskyddslagen,
8. tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall,

9. styrkt sjukdom,
- 10.vård av närstående under tid med närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken,
- 11.tid med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken,
- 12.vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen
- 13.frihetsberövande på kriminalvårdens område och
- 14.avslutad heltidsutbildning.

Skälen för förslaget

Allmänt

Syftet med den överhoppningsbara tiden är att kunna använda förvärvsarbete som ligger längre bakåt i tid än tolv månader närmast före arbetslösheten, vid prövningen av om en sökande kvalificerar till arbetslöshetsersättning. Med andra ord kan en sökande få hoppa över tid avseende vissa skyddsvärda situationer/aktiviteter för att kunna använda tid med förvärvsarbete längre bakåt i tiden än de tolv senaste månaderna. I utredningen som låg till grund för den nuvarande lagen sägs det att det i flertalet fall handlar om aktiviteter som den enskilda individen inte själv råder över⁸. Till största delen avser det antingen situationer då den sökande under längre perioder helt står utanför arbetsmarknaden eller situationer där sådan ersättning som ska jämföras med inkomster från förvärvsarbete utgår. Med längre perioder avses här längre sammanhängande frånvaro från arbetsmarknaden om minst tre kalendermånader. Det är sådana förhållanden som ska hoppas över vid utläggning av ramtiden. Enligt utredningen bör utgångspunkten för vilka situationer som ska vara överhoppningsbara bygga på samma principer som i dag. Det är därför rimligt att dagens bestämmelser om överhoppningsbar tid, med vissa mindre justeringar, förs över till den nya lagen. Utifrån den vägledande principen bör dagens bestämmelser kompletteras. Nedan följer en närmare redogörelse för vilka situationer som kan anses vara så skyddsvärda att de ska kunna hoppas över vid fastställandet av ramtiden.

⁸ SOU 1996:150, s. 114.

De situationer som ska kunna hoppas över bör regleras sammanhållet i en paragraf och utgöra en uttömmande lista, utom i de särskilda fall som berörs i avsnitt 10.7.3.

Militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt

Den som har varit förhindrad att arbeta p.g.a. militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten (regleras i nuvarande ordning i 16 b § 2 ALF) eller tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt (17 § första stycket 2 ALF) bör kunna räkna bort den tiden vid prövning av inkomstvillkoret. Regler om överhoppningsbar tid för den som genomför totalförsvarsplikt har funnits länge inom arbetslöshetsförsäkringen och är motiverad med att det rör sig om en plikt gentemot samhället. Det finns inte heller någon möjlighet för den sökande att tacka nej med hänvisning till att han eller hon har förvärvsarbete. Därför bör eventuellt tidigare arbete skyddas. När det gäller militär utbildning som rekryt framhåller regeringen⁹ att den som blir antagen till militär grundutbildning inte har någon garanti om att erbjudas fortsatt engagemang inom Försvarsmakten. Av detta skäl angavs det att det är rimligt att erbjuda villkor som, utan att vara för kostsamma, ökar utbildningens attraktionskraft. Eftersom syftet med militär grundutbildning är att sörja för försvarets personalförsörjning, bedömer utredningen att sådan tid även i fortsättningen bör vara överhoppningsbar.

Familjehem och jourhem

Enligt den nuvarande ordningen (16 § 4 ALF) är tid under vilken den sökande på uppdrag av socialnämnden gjort insatser i familjehem eller jourhem av sådan omfattning att det förhindrat den sökande att förvärvsarbete, överhoppningsbar. Syftet är att underlätta för socialnämnderna att möjliggöra sådana hem, genom att tillåta att berörda personer i större utsträckning än om bestämmelsen inte fanns uppfylla villkoren för arbetslöshetsersättning.¹⁰ Utredningen gör ingen annan bedömning avseende situationen som sådan eller gällande av-

⁹ Prop. 2009/10:160, s. 242.

¹⁰ Prop. 2009/10:49, s. 24.

gränsningen i övrigt. Utredningen anser att tiden även i fortsättningen bör vara överhoppningsbar.

Biståndsarbete

Enligt 2 kap. 8 § 3 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2) kan en sökande som utanför EU-/EES-området bedrivit biståndsarbete för vilket SIDA eller annan statlig myndighet betalat lönekostnaderna, tillgodoräkna sig arbetet i ett arbetsvillkor. Utredningen anser att biståndsarbete i vissa fall i stället bör kunna hoppas över, såvida det inte rör sig om lön eller annan ersättning som kan användas för prövningen av inkomstvillkoret. Förslaget innebär ett ökat försäkringsskydd för vissa biståndsarbetare. Dessutom undviker man komplicerade utredningar där inte sällan låga nettolöner läggs till grund för ersättningen.

Medföljande utomlands

En sökande som är medföljande till make, maka eller sambo som arbetat utomlands för arbetsgivare med säte i Sverige och med lön från Sverige kan i dag hoppa över den tiden vid en ansökan om arbetslöshetsersättning (se 16 c § 1 ALF). Situationen avser främst medföljande till person som utför arbete utomlands för statens räkning, men även andra situationer förekommer. Det är rimligt att det även i fortsättningen finns ett skydd för den som har avstått från förvärvsarbete av denna anledning.

Enligt nuvarande ordning finns det inte någon begränsning av hur lång den överhoppningsbara tiden kan vara i dessa fall (17 a § ALF). Utredningen konstaterar att den nuvarande ordningen, trots att den återspeglar starka samhällsintressen, inte är förenlig med försäkringens syfte att ge ekonomiskt stöd till den som är under omställning mellan arbeten. Den nuvarande bestämmelsen innebär att den sökande kan beviljas ersättning baserat på ett arbete som ligger många år bakåt i tiden. Det är en ordning som är svår att försvara i förhållande till andra skyddsvärda situationer. Utredningens bedömning är att medföljande inte ska undantas från begränsningarna i den överhoppningsbara tiden. Samma begränsning bör gälla för alla.

Etableringsinsatser och särskilt anställningsstöd

Enligt nu gällande ordning ska det bortses från tid då den sökande utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd (16 c § 2 ALF) och då den sökande deltagit i inom ramen för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (16 c § 3 ALF).

Både etableringsinsatser och anställningar som arbetsgivaren finansierar med hjälp av särskilt anställningsstöd bedrivs inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Sådana program är inte överhoppningsbara i övrigt. Det beror på att det i övrigt lämnas aktivitetsstöd för deltagande i program och att sådant stöd samordnas med arbetslöshetsersättning vid beräkning av hur många ersättningsdagar som har förbrukats. Det gäller inte etableringsinsatser och särskilt anställningsstöd. För deltagande i etableringsinsatser lämnas etableringsersättning enligt 2 kap. 12–13 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Etableringsersättning samordnas inte med arbetslöshetsersättning på samma sätt som aktivitetsstödet men lämnas under liknande förutsättningar, dvs. för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Eftersom insatserna riktas till nyanlända är det osannolikt att den förankring på arbetsmarknaden som krävs för att inkomstvillkor ska vara uppfyllt, har uppnåtts före tiden med etableringsinsatser. Det bedöms därför inte finnas något behov av att sådan tid som avses här ska vara överhoppningsbar.

När det gäller program för vilket särskilt anställningsstöd lämnas är arbetet på många sätt att betrakta som ett ”vanligt” förvärvsarbete, men det bör inte kunna ligga till grund för inkomstvillkoret. Särskilt anställningsstöd riktas till arbetsgivare som anställer sökande långt från arbetsmarknaden. Det innebär att det sannolikt är få sökanden i denna grupp som haft ett tidigare förvärvsarbete (inom ramtiden) att skydda. Det går emellertid inte att utesluta att det finns sökanden som kan ha behov av att skydda tidigare inkomster i den gruppen. Mot den bakgrunden anser utredningen att den nuvarande ordningen bör behållas i en ny försäkring.

Smittskyddslagen eller livsmedelslagen

När ramtid ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av beslut enligt smittskyddslagen (2004:168), livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen. Detta gäller inte när det är fråga om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen eller avspärning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen (se 16 a § första stycke 1 och andra stycket ALF). Bestämmelserna har funnits i arbetslöshetsförsäkringen under lång tid och avser situationer då den sökande p.g.a. vissa ingripande beslut är förhindrad att arbeta. Utredningen anser att tiden även i fortsättningen bör vara överhoppningsbar.

Tvångsvård eller frihetsberövad

När ramtid ska bestämmas räknas inte heller den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, eller frihetsberövande på kriminalvårdens område (se 16 a 2 och 3 ALF). Även denna bestämmelse har funnits länge och syftar bl.a. till att skapa ekonomiska förutsättningar för övervägande och planering av rehabilitering under en tid då personliga störningar ofta skapar svårigheter att återvinna fast anknytning till arbetsmarknaden. Detsamma anses gälla vid vård för missbrukare.¹¹ Utredningen anser att tiden även i fortsättningen bör vara överhoppningsbar.

Styrkt sjukdom

När ramtid ska bestämmas enligt nuvarande ordning räknas inte heller den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom (16 § 1 ALF). Det har i det sammanhanget bl.a. prövats om Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan vid prövning av rätt till sjukpenning ska ha någon betydelse för om perioden ska anses inverka på bedömningen.

Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande den 22 april 2015 (mål nr 7412-13) konstaterat att det saknas en definition av vad som är att anse som styrkt sjukdom inom arbetslöshetsförsäkringen. Dom-

¹¹ Prop. 1973:56, s. 83.

stolen menar att det därför ska göras en bedömning av den medicinska utredningen och i vad mån den sjukdom som anges medför arbetsoförmåga. En bedömning som gjorts i ett sjukpenning- eller sjukersättningsärende bör enligt domstolen därför tillmätas viss betydelse. Någon sådan betydelse framgår dock varken av lagstiftning eller förarbeten till arbetslöshetsförsäkringen. Domstolen menade att eftersom Försäkringskassan prövat den sökandes arbetsförmåga gentemot arbetsmarknaden och den medicinska utredningen som Försäkringskassan gjort visat att arbetsförmågan inte varit nedsatt på grund av sjukdom, ska tiden inte anses vara överhoppningsbar.

Utredningen anser att ett långvarigt sjukdomsförhållande inte ska medföra att den sökande lämnas utan skydd vid arbetslöshet, i fall då den sökande före sjukdomen hade en förankring på arbetsmarknaden. Det kan t.ex. vara fallet för sökande som sagts upp under sjukdomstiden. Om tid med styrkt sjukdom inte skulle bortses från, kan det även öka risken att dessa sökande inte kan återknyta till arbetsmarknaden. Sådan tid bör därför kunna hoppas över.

Vård av närstående

En liknande situation som gäller vid sjukdom uppstår när den sökande har vårdat närstående och då mottagit närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken. Ordningen, som framgår av 16 § 3 ALF, är på ett samma sätt som vid styrkt sjukdom rimlig för att sökande som normalt har en god förankring på arbetsmarknaden inte ska stå utan skydd p.g.a. olyckliga omständigheter av detta slag. Utredningen anser att tiden även i fortsättningen bör vara överhoppningsbar.

Vård av barn under två år och tid med föräldrapenning

Enligt nuvarande ordning ska tid hoppas över om den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av vård av eget barn som inte har fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen (16 § 2 ALF). Ramtiden inkluderar inte heller tid då den sökande fått föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken (17 § 1 ALF). Bestämmelserna skyddar sökande som t.ex. förlorat ett arbete under tiden med vård av barn eller föräldraledighet, men

som innan dess varit förankrad på arbetsmarknaden. Utredningen anser att det är väl motiverat och att detta även bör gälla i fortsättningen.

Avslutade heltidsstudier

Enligt nuvarande ordning ska tid som den sökande varit förhindrad att arbeta p.g.a. avslutad heltidsutbildning efter 25 års ålder eller avslutad heltidsutbildning som föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader, inte medräknas i ramtiden (16 b § 1 ALF). Det är viktigt att utbildning, som har stor betydelse för den sökandes möjlighet att få ett arbete, premieras och att tiden med studier inte medför att den sökande försämrar sin möjlighet att få ersättning. Utredningen bedömer att den nuvarande bestämmelsen i sak bör gälla i fortsättningen, dvs. att avslutade heltidsstudier får hoppas över. Det är inte utredningens avsikt att föreslå någon förändring avseende värderingen av i vilka fall studier ska anses vara avslutade.

Utredningen noterar att det finns en del rättspraxis kring frågor om vilka studier som avses och var studierna ska bedrivas. Regeringsrätten har tagit upp frågan om vilka typer av studier som ska anses vara studier i arbetslöshetsförsäkringens mening. Här konstaterade Regeringsrätten att postdoktoral forskningstjänst som finansierats med ett stipendium är att betrakta som studier (RÅ 2001 ref. 29). Regeringsrätten (RÅ 2009 ref. 99, mål nr 3082-06) har även slagit fast att studier utomlands ska anses vara studier vid beräkningen av ramtiden, eftersom det inte är reglerat i lagen att studierna ska vara fullgjorda i Sverige.

Det saknas argument för varför personer under 25 år som arbetat under studierna inte skulle få tillgodoräkna sitt arbete på samma sätt som äldre studenter. När förslaget utarbetades, i den s.k. KSA-utredningen¹², hänvisades det till att olika utbildningar hade olika möjligheter till feriearbete och att det arbete som vara möjlig att utföra hade skiftande karaktär. Det var här fråga om ungdomsutbildning som kontrasterades mot yrkesutbildning. Båda var föregångare till den nuvarande gymnasieskolan. Utöver detta är hänvisningen till fem månaders arbete en rest från ett arbetsvillkor som förändrats sedan länge. Utredningen anser därför att det inte bör införas någon be-

¹² SOU 1971:42.

gränsning av hur gammal den sökande måste vara för att avslutade studier ska vara överhoppningsbara.

10.7.3 Överhoppningsbar tid i särskilda fall

Förslag: Om det är mer förmånligt för den sökande ska, när ramtiden bestäms, tid hoppas över då den sökande har

1. bedrivit sammanhängande heltidsstudier under minst ett år,
2. bedrivit verksamhet som företagare, om företaget lagts ned inom 36 månader från starten, och
3. deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen om stöd vid korttidsarbete.

Vid prövningen ska tiden hoppas över i sin helhet, dock högst 36 månader räknat tillsammans med annan överhoppningsbar tid.

Skälen för förslaget

Ett utökat skydd med utgångspunkt från dagens ordning

Utredningen anser att det finns behov av ett särskilt skydd i vissa situationer för att tillförsäkra att den som direkt eller indirekt söker undvika arbetslöshet eller förbättra sin position på arbetsmarknaden, inte därigenom försämrar sitt försäkringsskydd. Denna typ av bestämmelse finns redan i den nuvarande försäkringen. Vid korttidsarbete, dvs. när den sökande genom en särskild överenskommelse och med stöd av lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, räknas inte korttidsarbetet med om det är mer gynnsamt för den sökande att hoppa över denna tid (16 d § ALF). Det gäller även om arbetet skulle kunna användas för att kvalificera den sökande för ett arbetsvillkor.

En liknande ordning finns för företagare i 37 a § ALF, men där utgår skyddsregeln från beräkning av dagsförtjänst. I detta fall får dagsförtjänsten grundas på företagarens tidigare anställning om företagaren upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade. Om dagsförtjänsten fastställs med utgångspunkt från tidigare anställning ska prövningen av om arbets-

villkoret är uppfyllt gälla anställningen. I praktiken betyder det, precis som vid korttidsarbete, att tiden hoppas över även om arbetsvillkoret skulle kunna uppfyllas genom tiden i verksamhet.

De skyddsbestämmelser som finns i regelverket redan i dag bör, enligt utredningen, finnas kvar, men förtydligas och i viss mån utvidgas.

Studenter

Det är rimligt att den som påbörjar studier i syfte att stärka sina möjligheter på arbetsmarknaden efter att ha förlorat sitt arbete eller som väljer att vidareutbilda sig efter avslutad anställning omfattas av ett särskilt skydd. I dagens regelverk är tid med avslutade studier överhoppningsbar, men bestämmelserna om överhoppningsbar tid skyddar enligt utredningens uppfattning inte den sökande tillräckligt.

Utredningen anser därför att den tid då sökande varit förhindrad att arbeta på grund av sammanhängande heltidsstudier som har pågått under minst ett år bör räknas bort när ramtiden fastställs. Regeln bör kunna tillämpas oavsett om det finns tillgodoräkningsbara inkomster inom ramtiden eller inte, såvida det inte är mer förmånligt för den sökande att medräkna inkomsterna.

Exempel:

Owen, som sedan länge är medlem i en arbetslöshetskassa, har arbetat och haft en månadslön motsvarande 30 000 kronor. När Owen blev uppsagd bestämde han sig för att vidareutbilda sig eftersom framtidsutsikterna för det tidigare yrket var dåliga. Han påbörjade en tre-årig utbildning, men eftersom Owen har familj har han arbetat så mycket som möjligt under och mellan terminerna för att kunna klara försörjningen. Lönen för extrajobbet är 23 000 kronor i månaden, och han har inte hunnit arbeta heltid. När utbildningen är klar gick Owen arbetslös några månader innan han hittar ett nytt jobb.

Enligt nuvarande ordning påverkas ersättningen negativt vid varje tillfälle som Owen arbetat mer än 80 timmar per kalendermånad. Vid varje sådant tillfälle försämrar han sitt försäkringsskydd, jämfört med om han inte hade arbetat något alls och i stället fått sin ersättning baserad på arbetet som han hade innan han började studera. Det

gör att personer som har en tidigare förankring på arbetsmarknaden kortsiktigt har ekonomiska incitament att vara arbetslösa snarare än att vidareutbilda sig, eller åtminstone att inte arbeta parallellt med att de utbildar sig.

Utbildningsnivån och ställningen på arbetsmarknaden samvarierar. För den som förlorar arbetet eller av annat skäl väljer att vidareutbilda sig efter avslutad anställning är det rimligt med ett särskilt skydd i form av överhoppningsbar tid. I synnerhet gäller detta äldre arbetstagare som i hög omfattning måste arbeta för att försörja sig även under terminer och sommaruppehåll, trots att förvärvsinkomsterna kan vara lägre än från det tidigare arbetet. Av dessa anledningar bör sökande som deltar i minst ett års heltidsutbildning få hoppa över hela studieperioden, oavsett om den sökande intjänat motsvarande minsta månadsinkomst under vissa månader under detta år. Den överhoppningsbara tiden bör begränsas till 36 månader.

För yngre, som saknar sammanhängande tidigare perioder att falla tillbaka på, är det viktigt att denna skyddsregel inte förhindrar att de kan uppfylla inkomstvillkoret med inkomster från extra- eller sommarjobb. Varje månad med inkomster motsvarande minsta månadsinkomst eller mer ska kunna medräknas i inkomstvillkoret, eftersom regeln om överhoppningsbar tid i dessa fall får användas om det är mer förmånligt för den sökande.

Företagare

I dagens regelverk finns det bestämmelser om att dagsförtjänsten får grundas på företagarens tidigare anställning om företagaren upphör att bedriva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade. När dagsförtjänsten grundas på tidigare anställning prövas också arbetsvillkoret gentemot anställningen. Ramtiden avser i dessa fall de tolv månader som närmast föregått den månad då den sökande startade sin verksamhet (37 § a ALF). Bestämmelsen innebär att tid som är tillgodoräkningsbar, dvs. tid i verksamheten är överhoppningsbar. Detta är inte möjligt i de flesta andra situationer där tid är överhoppningsbar. Regeln riktas endast mot företagare som uppfyller ett medlemsvillkor eftersom den aktiveras i samband med beräkning av företagarens dagsförtjänst.

Utredningen anser att det finns ett behov av en skyddsregel som tillåter att den som startar en verksamhet, men som av olika skäl inte lyckas få tillräcklig lönsamhet i verksamheten, ska kunna lägga ned denna och i stället få sin ersättning prövad mot inkomster från tidigare arbete. Det kan ha extra stor betydelse för företagare som i dag skulle få rätt till ersättning enligt arbetsvillkoret, men som saknat inkomster i verksamheten och därför inte skulle uppfylla kravet för inkomstvillkor. Utredningen anser att en sådan bestämmelse bör gälla alla som definieras som företagare.

I *Trygghetssystemen för företagare* (SOU 2008:89) efterfrågas en förlängning av den överhoppningsbara tiden från 24 till 36 månader. Utredningen anser, som ett led i att den överhoppningsbara tiden i sin helhet begränsas till 36 månader, att denna tidsperiod även bör gälla för företagare som lägger ned verksamheten under uppstartsfasen.

Korttidsarbetande

Bestämmelser för korttidsarbetande finns redan i den nuvarande ordningen. Syftet är att skydda sökande som, för att reducera sin risk att bli arbetslösa, deltar i korttidsarbete. Regeringen angav i förarbetena till bestämmelserna för korttidsarbetande¹³ att det vore orimligt om det skulle försämra försäkringsskyddet inom arbetslöshetsförsäkringen för sökande som deltagit i korttidsarbete. Utredningen anser att det även i fortsättningen bör gälla att den som deltar i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, ska kunna, om det är mer gynnsamt, få hoppa över tiden i korttidsarbete vid prövning av inkomstvillkoret. Tiden bör även i detta fall begränsas till 36 månader.

¹³ Prop. 2013/14:1.

11 Ersättningsens storlek

11.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på bestämmelser om beräkning av ersättningsens storlek samt regler om ersättningsnivåer. Det finns även förslag på bestämmelser om nedtrappning av ersättningen.

11.2 Nuvarande ordning

Allmänt

Arbetslöshetsförsäkringen består i dag av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring, 4 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF. Ersättning lämnas med ett grundbelopp till den som omfattas av grundförsäkringen och som inkomstrelaterad ersättning till den som omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen. Ersättning enligt både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen lämnas i form av en dagpenning som betalas ut med högst fem ersättningsdagar per vecka.

Grundförsäkring

Arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen lämnas till sökande som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller som är medlemmar men inte uppfyller de villkor som gäller för inkomstbortfallsförsäkringen (6 § ALF), under förutsättning att de sökande har uppfyllt ett arbetsvillkor. Ersättning lämnas med en dagpenning som bestäms utifrån den sökandes genomsnittliga arbetstid (normalarbetstid) under ramtiden (24 § ALF) i förhållande till ett grundbelopp. Grundbeloppet uppgår till maximalt 365 kronor per dag, vilket följer

av 3 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo. Dagenningen sänks proportionerligt för den som har en lägre normalarbetstid än 40 timmar. Den som har en normalarbetstid på 20 timmar får alltså hälften av grundbeloppet, cirka 183 kronor, i dagenning.

Vissa socialförsäkringsförmåner som den sökande har haft under ramtiden kan räknas in i normalarbetstiden och därmed utgöra underlag för beräkningen av dagenningen. Det gäller exempelvis tid med graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärapenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken. För att sådana ersättningar ska kunna medräknas, ska månaden i övrigt innehålla förvärsarbete som kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor (23 b § ALF).

Inkomstbortfallsförsäkring

För den som uppfyllt medlemsvillkoret, dvs. varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader och uppfyllt arbetsvillkoret sedan det senaste inträdet, lämnas ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. För att villkoret ska vara uppfyllt ska medlemstiden i en arbetslöshetskassa vara sammanhängande, men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vissa avbrott i medlemskapet som arbetslöshetskassan ska bortse från när medlemsvillkoret prövas (7 § ALF). Arbetslöshetskassan ska bortse från avbrott i medlemskapet som understiger en kalendermånad, under förutsättning att den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Undantaget gäller inte vid avbrott som beror på vissa beslut om uteslutning ur en arbetslöshetskassa, t.ex. när den sökande utesluts p.g.a. att han eller hon har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (2 b § ALFFo). Personer som omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har varit medlemmar i en annan arbetslöshetskassa får tillgodoräkna sig tid i den kassan för att uppfylla medlemsvillkoret (8 § ALF).

Dagenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen baseras som huvudregel på den dagsförtjänst som den sökande hade under ramtiden (25 § ALF). Med dagsförtjänst avses 1/22 av den genomsnittliga månadsinkomsten under ramtiden. I dagsförtjänsten medräknas även sådana socialförsäkringsförmåner som ingått i beräkningen av

normalarbetstiden, på samma sätt och under samma förutsättningar som i grundförsäkringen.

Ersättning lämnas med en dagpenning som är 80 procent av dagsförtjänsten under de första 200 ersättningsdagarna och 70 procent under de återstående 100 dagarna samt ytterligare 150 dagar om den sökande har barn under 18 år vid dag 300 (22 och 26 §§ ALF).

Regeringen fastställer högsta dagpenning. Under de 100 första ersättningsdagarna lämnas ersättning med högst 910 kronor. Därefter uppgår den högsta möjliga dagpenningen till 760 kronor (25–26 §§ ALF och 4 § ALFFo). Ersättning lämnas som lägst med samma belopp som gäller för grundförsäkringen (4 § ALFFo). I sådana fall beräknas dagpenningen alltså med utgångspunkt från normalarbetstiden, inte dagsförtjänsten.

Skyddsregler vid nyprövning

Om en ersättningsperiod löpt ut och en sökande under en pågående ersättningsperiod på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod (23 § ALF). En prövning av om den sökande i en sådan situation uppfyller villkoren kallas nyprövning.

Den som fått ersättning enligt grundförsäkringen får behålla sin tidigare normalarbetstid (och därmed sin dagpenning) om det är förmånligare än att en ny normalarbetstid fastställs med utgångspunkt från det nyss uppfyllda arbetsvillkoret. Detta gäller för högst två ersättningsperioder som följer direkt på varandra (23 c § ALF). På så sätt skyddas dagpenningen, som för grundförsäkrade beräknas med utgångspunkt från normalarbetstiden, under en viss tid.

Den som har inkomstrelaterad ersättning och vid nyprövning uppfyller ett arbetsvillkor får, beroende på vad som är mest förmånligt, antingen 80 procent av den dagsförtjänst som följer av det senast uppfyllda arbetsvillkoret eller 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten (27 a § ALF). I det sistnämnda fallet gäller den normalarbetstid som den sökande hade under den tidigare perioden med arbetslöshetsersättning (23 d § ALF). Reglerna i 27 a § ALF gäller för högst två ersättningsperioder som följer direkt på varandra. Det innebär att även den inkomstrelaterade ersättningen är skyddad under en viss tid.

Skyddsregler vid återkvalificering

Den som är under 25 år och under en ramtid på fyra månader har varit arbetslös i minst 90 dagar får anvisas till jobbgarantin för ungdomar. Den som har förbrukat alla dagar i ersättningsperioden utan att ha kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod får, oavsett ålder, anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns skyddsregler i arbetslöshetsförsäkringen för dem som är inskrivna i garantierna (jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgaranti) som har inkomstrelaterad ersättning och som under deltagandet uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Den sökande får, beroende på vad som är mest förmånligt, antingen en dagpenning baserat på 65 procent av den tidigare ersättningsgrundande inkomsten eller 80 procent av den dagsförtjänst som kan beräknas från det nyss uppfyllda arbetsvillkoret. Skyddet gäller endast om den sökande ansöker om ersättning inom 12 månader från den tidpunkt då han eller hon lämnade någon av garantierna. Dessa regler får tillämpas högst två gånger per sökande (30 § ALF). Dagpenningsskyddet är alltså mer begränsat för den som återkvalificerar sig för en ny ersättningsperiod efter att ha förbrukat alla sina dagar i en tidigare ersättningsperiod, än det är för en person som vid en nyprövning kvalificerar sig för en ny ersättningsperiod under en pågående period.

Det finns också särskilda regler för dem som uppfyller arbetsvillkoret under deltagande i någon av garantierna och som tidigare antingen fått ersättning enligt grundförsäkringen eller inte fått arbetslöshetsersättning alls (23 e § ALF). I en sådan situation ska den sökandes totala arbetsutbud inom respektive garanti gälla som normalarbetstid. Det betyder att normalarbetstiden fastställs till 40 timmar för de arbetssökande som söker heltidsarbete. Eftersom normalarbetstiden är avgörande för dagpenningens storlek i grundförsäkringsärenden, innebär det att ersättning lämnas med det maximala grundbeloppet för denna grupp.

Skyddsregeln gäller bara om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten då en sökande lämnade respektive garanti och får tillämpas högst två gånger per sökande (23 e § ALF).

Höjning av dagpenning och ersättningsnivå

Dagpenningen kan påverkas på olika sätt under ersättningsperioden. Enligt 4 kap. 5 §, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2) kan normalarbetstiden höjas om den sökande under en sammanhängande period av 25 veckor har haft en högre arbetstid än tidigare. Om normalarbetstiden höjs, kan dagsförtjänsten räknas om. Detsamma gäller uppräknings efter det att löneförhandlingarna för medlemmarna inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde avslutats (5 kap. 3 § IAFFS 2018:2).

En sökande som inte uppfyller medlemsvillkoret vid arbetslöshetens inträde kan bara under vissa omständigheter övergå från grundförsäkringen till inkomstbortfallsförsäkringen under tiden i arbetslöshet. En sådan förstärkning av försäkringsskyddet begränsades först nyligen. Det är en följd av att Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2018 ref. 12 prövat frågan om rätt till arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen när medlemsvillkoret uppfylls först under en pågående period av arbetslöshet. Domstolen konstaterar att prövningen enligt 12 § ALF av en sökandes rätt till dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen ska göras vid arbetslöshetens inträde. Domstolen ansåg att det inte fanns något stöd för att göra prövningen vid en senare tidpunkt under en pågående period av arbetslöshet.

Tillfälliga regler

Under våren 2020 har en rad tillfälliga regler införts inom arbetslöshetsförsäkringen. Med tillfälliga avses här att det redan nu finns beslut om att vid den tidpunkt som närmare anges under respektive regel, återinföra de regler som redovisats ovan under gällande rätt.

Medlemsvillkoret (gäller fram till 1 januari 2021)

Vid prövning av medlemsvillkoret (dvs. rätt till inkomstrelaterad ersättning) ska medlemstiden beräknas så att den sökande för varje medlemsmånad får tillgodoräkna sig ytterligare tre månader (7 § ALF). Enligt 12 § ska den sökande ha uppfyllt arbetsvillkoret efter det

senaste inträdet i arbetslöshetskassan, om inte medlemstiden har beräknats enligt föregående mening.

Grundbeloppets tak och golv (gäller fram till 4 januari 2021)

Regeringen kan tillfälligt meddela föreskrifter om lägsta belopp för dagpenning i form av grundbelopp, 24 § ALF. Enligt 3 § ALFFo lämnas dagpenning i form av grundbelopp till den som har heltidsarbetat under hela ramtiden med 510 kronor per dag. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden minskas grundbeloppet proportionellt, dock inte understigande 255 kronor per dag.

Inkomstbortfallsförsäkringens tak (gäller fram till 4 januari 2021)

Enligt 4 § lämnas dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning med lägst 510 kronor per dag till den som har heltidsarbetat under hela ramtiden. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden minskas beloppet proportionellt, dock inte understigande 255 kronor per dag. Under de 100 första ersättningsdagarna lämnas ersättning med 1 200 kronor per dag.

11.3 Reformbehov

Nuvarande beräkningsregler gör försäkringsskyddet svårt att förutse och försäkringen krånglig att administrera

Både dagpenningen och arbetsvillkoret baseras (med vissa undantag för företagare) på uppgifter om arbetad tid som ligger inom ramtiden. Ramtiden beräknas med hänsyn till bestämmelser om överhoppningsbar tid, vilket kan medföra att den blir upphackad. Det leder till att arbetslöshetskassorna kan behöva beakta enskilda månader flera år tillbaka i tiden när de ska beräkna ersättningens storlek eller pröva arbetsvillkoret. Det medför att de uppgifter som ersättningen ska baseras på enligt regelverket ofta avviker från de uppgifter som den sökande uppfattar som den inkomst och arbetstid som borde ersättas. Många sökande har därför svårt att förstå utfallet av arbetslöshetskassornas beräkning av ersättningens storlek.

Det som ligger till grund för prövning av rätten till ersättning är inte heller identiskt med det som ligger till grund för beräkningen av ersättningens storlek. Problemet framkommer för ersättningstagare som har eller har haft olika socialförsäkringsförmåner. Tid med föräldrapenning räknas i undantagsfall med vid en prövning av arbetsvillkoret, men räknas inte in i normalarbetstiden och därmed inte heller i dagsförtjänsten. Däremot kan föräldrapenning, liksom vissa andra socialförsäkringsförmåner, räknas med i normalarbetstiden (och dagsförtjänsten) om den sökande har haft föräldrapenning och samtidigt arbetat i sådan omfattning att månaden kan medräknas i arbetsvillkoret. I sådana fall räknas föräldrapenningen inte med vid en prövning av arbetsvillkoret.

Ersättningens konstruktion gör att vissa inte påverkas av nedtrappningen i ersättningen

För den som får inkomstrelaterad ersättning uppgår dagpenningen till högst 910 kronor per dag under de 100 första ersättningsdagarna för att därefter – under de resterande 200 ersättningsdagarna – sjunka till högst 760 kronor. Samtidigt uppgår ersättningsnivån till 80 procent av dagsförtjänsten under de 200 första och 70 procent under de följande 100 ersättningsdagarna.

För den som får arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen lämnas ersättning med en fast dagpenning på maximalt 365 kronor per dag. Det betyder att det bara är personer som för det första har rätt till inkomstrelaterad ersättning och för det andra befinner sig inom ett visst inkomstspann som påverkas av förändringar i ersättningsnivåerna. I praktiken innebär det att ersättningen bara trappas ned för den som är berättigad till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen och som har en genomsnittlig tidigare inkomst mellan knappt 11 500 kronor och drygt 23 800 kronor per månad.¹ Det innebär att nedtrappningen i ersättningen, som syftar till att skapa incitament för flera att komma i arbete, i praktiken omfattar en begränsad del av samtliga ersättningstagare.

¹ Källa: Utredningens beräkningar.

Kravet på medlemskap är statistiskt

Medlemsvillkoret innebär att den sökande, utöver att ha uppfyllt ett arbetsvillkor, måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv sammanhängande månader för att ha rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Det långa medlemskap som krävs för att en sökande ska få någon utväxling av att vara medlem gör att det finns en risk att den som har svårt att förutse hur lång tid en anställning kommer att vara väljer att avstå från att bli medlem i en arbetslöshetskassa, eftersom medlemsavgiften är en onödig utgift om arbetslösheten inträder innan tolv månader har passerat. De nya kraven på medlemskapstid behöver utformas så att det blir relevant för fler att vara medlemmar i en arbetslöshetskassa, utan att det för den skull reducerar arbetstagares vilja att stanna kvar som medlemmar i kassan över tid.

Grundförsäkringens konstruktion innebär en risk för överförsäkring

En arbetslöshetsförsäkring grundad på arbetad tid riskerar att överkompensera personer, eftersom det i en sådan försäkring saknas krav på att arbetet ska ha resulterat i förvärvsinkomster. Det förekommer att sökande som har haft mycket låga inkomster får en arbetslöshetsersättning som överstiger den lön som han eller hon hade under tiden som förvärvsarbetande. I vissa fall kan sökande få ersättning utan att ha haft några inkomster alls. För dessa sökande är det alltså ekonomiskt fördelaktigt att vara arbetslösa i stället för att arbeta.

11.4 Nuvarande principer bör gälla för bestämmandet av ersättningens storlek

Förslag: Arbetslöshetsersättningens storlek ska bestämmas till ett belopp per månad utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den sökandes medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning.

Skälen för förslagen

Ersättningens storlek ska bestämmas enligt samma principer som i dag

Beräkningen av ersättningens storlek vilar på vissa grundprinciper: den sökandes tidigare inkomster från förvärvsarbete, hur länge den sökande har varit medlem i en arbetslöshetskassa vid tidpunkten för arbetslöshetens start samt hur lång tid den sökande har fått arbetslöshetsersättning. Beräkningsgrunderna tydliggör att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ger den sökande ersättning för ett inkomstbortfall, administreras av arbetslöshetskassor och till viss del är frivillig samt är utformad för att bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Dessa principer har legat till grund för beräkningen av ersättningens storlek under lång tid och det är utredningens bedömning att de är ändamålsenliga. Bestämmelser om beräkningen av ersättningens storlek ska därför utgå från nuvarande principer.

Försäkringsutfallet ska vara lätt att förutse och beräkningen lätt att administrera

Beräkningen av arbetslöshetsersättningens storlek bör leda till ett förutsebart utfall. Det spelar stor roll om det finns tydliga definitioner av vilka inkomster från förvärvsarbete som ska ingå och vilka övriga ersättningar som ska jämföras med inkomster från förvärvsarbete. Även andra regler är centrala för förutsebarheten, såsom avgränsning och beräkning av ramtid och hur överhoppningsbar tid påverkar ramtidsberäkningen.

Förutsebarhet avseende vilken ersättning som kommer att lämnas kan åstadkommas på flera sätt. Gemensamt för alla ändamålsenliga lösningar är att bedömningssituationer bör undvikas så långt det är möjligt. Det som ska ingå i beräkningsunderlaget bör vara lätt att identifiera och som regel inte kräva någon ytterligare bedömning än vad som framgår av ett lättillgängligt och tydligt underlag. Genom att själv ta del av de uppgifter som successivt lämnas i arbetsgivardeklarationerna eller, i förekommande fall, de uppgifter som framgår av slutskattebeskedet, kan den sökande förväntas få en god uppfattning om försäkringsutfallet och storleken på sin arbetslöshetsersättning. Det kommer sannolikt även att leda till att arbetslöshetskassorna

kan effektivisera administrationen genom en ökad automatisering av beräkningarna. Effektiviseringen kan bidra till en ökad legitimitet för arbetslöshetsförsäkringen genom att kostnaderna sjunker och långa handläggningstider undviks.

Tidigare inkomster av förvärsarbete

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen ska vara effektivt, förutsebart och hållbart över tid. Regelverket ska samtidigt vara tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas efter förändringar på arbetsmarknaden och i konjunkturläget. Dessa utgångspunkter gäller i synnerhet för bestämmelserna om arbetslöshetsersättningens storlek. Arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring som ska ge ekonomiskt stöd under en tid i omställning mellan arbeten. De grundläggande principerna som gäller för beräkning av ersättningens storlek i dag kan i stor utsträckning användas även i ett nytt system.

Arbetslöshetsersättning betalas ut till följd av att den sökande har förlorat sitt arbete och, därmed, sin förvärsinkomst. Det bör därför finnas ett samband mellan det som ska ersättas, dvs. den tidigare lönen, och arbetslöshetsersättningens storlek. I dag gäller detta i viss utsträckning för vissa av dem som uppfyller villkoren inom inkomstbortfallsförsäkringen. För den som i dagsläget får ersättning enligt grundförsäkringen är sambandet svagare eftersom de tidigare inkomsterna från förvärsarbetet inte har någon betydelse, då ersättningens storlek i detta fall utgår från den sökandes arbetade tid.

Sambandet mellan arbetslöshetsersättningens storlek och det inkomstbortfall som ska ersättas kommer att omfatta alla sökande i det nya regelverk som utredningen föreslår. All arbetslöshetsersättning, oavsett ersättningsnivå, föreslås bli inkomstrelaterad. Det är delvis en följd av att alla som beviljas arbetslöshetsersättning måste ha uppfyllt ett inkomstvillkor. På så sätt undviks också att vissa sökande överkompenseras i förhållande till tidigare inkomster från förvärsarbete.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen beräknas ersättningen till ett dagpenningbelopp. Den sökande ansöker om arbetslöshetsersättning veckovis. Ersättning lämnas med högst fem dagpenningbelopp per vecka. I det förslag som utredningen presenterar ska ersättningen i stället lämnas månadsvis. Utredningen anser att ersättningen

därför ska lämnas med ett ersättningsbelopp per månad som baseras på tidigare inkomster från förvärvsarbete. För den som är helt arbetslös innebär det att ersättningsens storlek relaterar tydligare till den inkomst som han eller hon hade tidigare, eftersom de allra flesta på arbetsmarknaden får lön utbetald per månad. För den som är delvis arbetslös föreslår utredningen särskilda bestämmelser om hur ersättningen ska beräknas i kapitel 13–14.

Den sökandes medlemskap

Det framgår av utredningens direktiv att arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen ska administreras av arbetslöshetskassor. Tiden med medlemskap ska bestämma ersättningsens nivå, dvs. hur stor andel (räknat i procent) som den sökande har rätt till i relation till den tidigare lönen, upp till ett maxbelopp/tak. Det ska vara frivilligt att bli medlem i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsförsäkringens administration ska utgå från samma ordning som gäller i dag.

Arbetslöshetsersättning ska lämnas till den som uppfyller inkomstvillkoret, oavsett om den sökande är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa eller inte. Den ordning som gäller i dag bibehålls i detta avseende. Det kan bl.a. motiveras med att alla som uppfyller inkomstvillkoret har haft inkomster från förvärvsarbete som inneburit att arbetsgivaren, uppdragsgivaren eller företagaren, varit skyldig att betala in socialavgifter. Alla sökande som uppfyllt inkomstvillkoret har därmed genom sitt arbete varit med och finansierat arbetslöshetsförsäkringen, oavsett om han eller hon dessutom har varit medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. Det är därför rimligt att alla sökande som uppfyller ett inkomstvillkor också ska ha ett visst försäkringsskydd i händelse av arbetslöshet. I den meningen är arbetslöshetsförsäkringen en allmän försäkring som, i princip, omfattar alla som har inkomster från förvärvsarbete.

Det är och bör även i fortsättningen vara frivilligt att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Frivilligheten är en naturlig utgångspunkt eftersom arbetslöshetskassorna är föreningar. Medlemskapet ska berättiga en sökande till ett försäkringsskydd och en ersättningsnivå utöver det som gäller för personer som valt att inte bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Denna lösning är historiskt förankrad, och

det enda undantaget är det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) som fanns t.o.m. 1997. Även om socialavgifter finansierar arbetslöshetsförsäkringen till den största delen, är och ska medlemskapet i en arbetslöshetskassa vara avgörande för tillgång till högre försäkringskydd över den allmänna nivån.

Viljan att förstärka sitt skydd vid inkomstbortfall till följd av arbetslöshet samt att förbli medlem över tid är avgörande för ett system som bygger på frivillighet. Medlemskapet ska därför ha betydelse för ersättningens storlek. Enligt nuvarande ordning har medlemskapet betydelse för ersättningens storlek genom att den som har varit medlem i tolv månader och under denna tid uppfyllt arbetsvillkoret får en ersättning som relaterar till den sökandes tidigare inkomst. En sökande som saknar medlemskap, som inte har varit medlem under tillräckligt lång tid eller som har varit medlem men inte uppfyllt arbetsvillkoret inom medlemstiden får i dagsläget en ersättning som inte har någon relation till den sökandes tidigare inkomst.

Genom utredningens förslag att skapa en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring aktualiseras nya aspekter av medlemstidens betydelse. Skillnaden mellan att vara fullt försäkrad och att inte vara det ska inte längre innebära att den sökande har rätt till inkomstrelaterad ersättning i stället för ett arbetsbaserat grundbelopp. Utredningens förslag innebär att alla som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen, men att den procentuella ersättningen påverkas av medlemstiden i en arbetslöshetskassa.

Tiden med arbetslöshetsersättning

Beräkningar av ersättningens storlek vid inkomstrelaterad ersättning utgår som regel från inkomster från förvärvsarbete före arbetslösheten. Ersättningen blir, upp till ett tak, högre ju högre förvärvsinkomster som den sökande har haft. Det är en följd av att arbetslöshetsersättningen ersätter en tidigare inkomst. Detta innebär, annorlunda uttryckt, att ett högre inkomstbortfall leder till högre ersättning. Utredningen menar att tiden som medlem även i fortsättningen ska innebära att den sökande får en högre ersättningsnivå. Utredningen menar dessutom att ersättningen bör vara högre ju längre (upp till ett tak på 12 månader) en sökande har varit medlem i en arbetslöshetskassa.

Det finns skäl att också trappa ned ersättningen med tiden i arbetslöshet. En nedtrappning är en naturlig konsekvens av att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Om ersättningen trappas ned över tid innebär det att den sökande har ökande incitament att bredda sitt sökande och sänka sin reservationslön (dvs. den lägsta lön som han eller hon är villig att arbeta för). En nedtrappning av ersättningen kan därför bidra till att den sökandes tid i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Det gagnar både individen och samhället. Utöver nedtrappning finns andra delar av regelverket, t.ex. krav på att aktivt söka arbete, regler om lämpligt arbete samt regler om sanktioner i de fall då regelverket inte följs, som samspelar för att nå målet om så korta omställningstider som möjligt.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen omfattas bara en mindre andel av alla ersättningstagare av en nedtrappning av ersättningsnivån. Den som har ersättning enligt grundförsäkringen har en oförändrad dagpenning under hela ersättningsperioden, liksom den som har inkomstrelaterad ersättning men som hade knappt 11 500 kronor eller mindre i genomsnittlig lön före arbetslösheten. Den som hade en högre lön än drygt 23 800 kronor får inte heller någon sänkning av ersättningens storlek efter de 100 första ersättningsdagarna. Nedtrappningen omfattar alltså bara den som befinner sig inom ett begränsat inkomstspann. Utredningens utgångspunkt är att en arbetslöshetsförsäkring som är en inkomstrelaterad omställningsförsäkring på det sätt som beskrivits ovan bör inkludera en nedtrappning för alla som uppbär arbetslöshetsersättning.

11.5 Hur ersättningsens storlek bestäms

11.5.1 Ersättningsens storlek bestäms utifrån tidigare inkomster av förvärvsarbete

Förslag: Den ersättningsgrundande inkomsten för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln ska fastställas till ett belopp som motsvarar den sökandes totalinkomst av förvärvsarbete som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret, delat med tolv.

Regeringen kan med stöd 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att den högsta ersättningsgrundande inkomsten ska vara 25 000 kronor.

Skälen för förslaget

Inledning

Enligt nuvarande ordning ligger en sökandes tidigare förvärvsinkomster till grund för storleken på inkomstrelaterad ersättning medan arbetad tid används för att beräkna ersättning enligt grundförsäkringen. Reglerna är delvis svårtillgängliga. Det beror bl.a. på att den ramtid som ersättningen ska beräknas utifrån kan vara fragmenterad och på att arbetsvillkoret och ersättningsens storlek kan baseras på olika uppgifter. Som framgår ovan innebär dagens ordning därför att sökande ofta har svårt att förstå utfallet av sitt försäkringskydd. Det innebär också att arbetslöshetskassornas administration av ersättningsärenden är tidskrävande. Det är kostsamt för arbetslöshetskassorna samtidigt som det medför att den sökande får vänta på sin ersättning.

Enligt utredningens uppfattning bör ersättningsens storlek, precis som i dag, baseras på tidigare inkomster från förvärvsarbete. Reglerna bör emellertid bli tydligare. Ersättningen bör även i större utsträckning relatera till det inkomstbortfall som arbetslösheten resulterat i. Dessutom bör alla sökande få en ersättning som bestäms utifrån deras tidigare inkomster.

Ersättningsgrundande inkomst i stället för dagsförtjänst och dagpenning

Arbetslöshetsersättningen bör utgå från de inkomster från förvärvsarbete som den sökande hade före arbetslösheten och på ett övergripande plan återspegla den lön som den sökande varit van vid. Det bör gälla alla. Den nuvarande ersättningsgrunden för den som är berättigad till inkomstrelaterad ersättning är angiven som en dagsförtjänst. Dagsförtjänsten är för de flesta en abstrakt summa då merparten av alla löntagare är vana vid att få en månadslön. Många arbetslöshetskassor använder redan i dag genomsnittlig inkomst per månad (s.k. normalinkomst, vilken beräknas till dagsförtjänsten multiplicerat med 22) för att i beslut och information till den sökande förklara vilken inkomst som ligger till grund för ersättningen. Att ersättningen i en ny arbetslöshetsförsäkring anges som en ersättningsgrundande inkomst per månad i stället för dagsförtjänst eller dagpenning bör därför öka förutsebarheten. Även om det kan finnas behov av att bryta ned arbetslöshetsersättningen i mindre delar bör det för tydlighetens skull finnas ett månatligt mått i grunden, eftersom den största delen av alla förvärvsarbetande får månadslön. Det är därför motiverat att i stället beräkna ersättningen utifrån den sökandes ersättningsgrundande månatliga inkomst och att ersättningen lämnas med ett belopp per månad. Det innebär att begreppen dagsförtjänst och dagpenning försvinner.

Dessutom upphör den beräkningsgrund som i dag används vid beräkning av ersättning enligt grundförsäkringen, eftersom arbetad tid inte längre används.

Samma inkomster som används för inkomstvillkoret ska användas för beräkning av ersättningens storlek

De nuvarande reglerna för beräkning av ersättningens storlek gör arbetslöshetsersättningen svår att förutse och krånglig att administrera. I syfte att förenkla administrationen och öka förutsebarheten i arbetslöshetsförsäkringen har utredningen föreslagit att dagens arbetsvillkor ska ersättas med ett inkomstvillkor. Därigenom förtydligas sambandet mellan vad som ska ersättas och arbetslöshetsersättningens storlek. Inkomstvillkoret ska i huvudsak grundas på inkomstuppgifter som hämtas från Skatteverket. Dessa uppgifter kan även

användas för att bestämma ersättningens storlek. Genom att samma inkomster och ersättningar som beaktats vid prövning av inkomstvillkoret återanvänds vid beräkning av ersättningens storlek förbättras förutsebarheten för enskilda samtidigt som arbetslöshetskassornas administration kan effektiviseras och automatiseras. Sambandet mellan inkomstvillkoret och ersättningsgrundande inkomst medför också att den ersättningsgrundande inkomsten inte bör kunna höjas eller sänkas under arbetslösheten.

Ramtiden bör vara densamma vid beräkningen av om inkomstvillkoret är uppfyllt och beräkningen av ersättningens storlek

Sambandet mellan vad som ska ersättas och arbetslöshetsersättningens storlek ska tydliggöras. Vilket arbete och vilken förvärvsinkomst som ska ersättas framgår av inkomstvillkoret, som tydliggör vilket krav på tidigare totalinkomst samt inkomstkontinuitet som måste vara uppfyllt under ramtiden. Utredningen menar att det är rimligt att även ersättningens storlek beräknas med samma ramtid som utgångspunkt.

Kravet på totalinkomst i inkomstvillkoret tydliggör vilka inkomster från förvärvsarbete som den sökande ska ha haft under ramtiden för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning. De inkomster som ska användas vid bestämmandet av ersättningens storlek ska avse de inkomster som använts för att uppfylla kravet på totalinkomst, dvs. både inkomster från förvärvsarbete och ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete. Det innebär att t.ex. tillfällig föräldrapenning vid vård av barn kan medräknas vid beräkningen av ersättningens storlek. Genom att samma inkomster används för prövning av rätten till ersättning och ersättningens storlek stärks sambandet mellan den sökandes tidigare inkomster och hans eller hennes arbetslöshetsersättning.

Totalinkomsten utgörs av den sammanlagda inkomsten under ramtiden. Ramtiden omfattar 12 månader. Den ersättningsgrundande inkomsten ska som huvudregel därför beräknas utifrån totalinkomsten delat med tolv.

Genom en sådan ordning blir utfallet förutsebart för den sökande. En fördel med att utgå från inkomstvillkorets totalinkomst är att den sökande kan följa sitt försäkringsskydd vartefter det byggs upp. En annan fördel är att det ger ökade förutsättningar för arbetslöshetskassorna att automatisera prövningen av om villkoret är upp-

fyllt, vilket avsevärt kan minska deras administration. Genom att koppla beräkningen av den ersättningsgrundande inkomsten till totalinkomsten uppnås samma fördelar vid beräkningen av ersättningens storlek som vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning.

Föreskriftsrätt

Som framgår ovan regleras ersättningens storlek, för den som har rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen, i dag både genom lag och förordning. I lagen anges bl.a. att ersättningens storlek ska baseras på den sökandes tidigare förvärvsinkomster. Ersättningen lämnas i form av dagpenning som bestäms utifrån den sökandes dagsförtjänst och normalarbetstid. Till detta kommer att regeringen kan meddela föreskrifter om dagpenningens högsta och lägsta belopp (se 25 § ALF). I förordning har regeringen bestämt den lägsta dagpenningen till 365 kronor och den högsta dagpenningen till 910 kronor för den som har inkomstrelaterad ersättning (se 4 § ALFFo).

Utredningen menar att ersättningens storlek bör bestämmas utifrån den sökandes ersättningsgrundande inkomst. Denna bör fastställas på grundval av samma inkomster som används vid bedömningen av om en sökande uppfyller inkomstvillkoret. Utan begränsningar riskerar detta att leda till utbetalningar i en storleksordning som inte är långsiktigt hållbara. Det bör därför även i ett nytt regelverk finnas bestämmelser som begränsar hur hög ersättning som en sökande kan få. Enligt utredningens uppfattning bör regeringen, liksom i dag, få bestämma hur högt taket för ersättningens storlek ska vara.

Reglerna för att bestämma ett tak för ersättningens storlek behöver enligt utredningens mening utformas tydligare än i dag. Enligt nuvarande ordning är den faktiska högsta ersättningsgrundande inkomsten flytande eftersom ersättningsnivåer och dagpenning förändras i olika takt. Det gör takbestämmelsen oklar och försämrar delvis arbetslöshetsförsäkringens funktion.

Mot denna bakgrund bör ett nytt regelverk innehålla en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst.

Den lägsta ersättningsgrundande inkomsten kommer att motsvara den totalinkomst som ligger till grund för en sökandes inkomstvill-

kor. På så sätt skapas förutsättningar för en arbetslöshetsförsäkring som utgår från den sökandes inkomstbortfall.

Exempel:

Om den lägsta totalinkomst som en sökande behöver ha intjänat för att uppfylla inkomstvillkoret är 120 000 kronor och den högsta ersättningsnivån uppgår till 80 procent blir ersättningsgolvet $120\,000 / 12 \times 0,8 = 8\,000$ kronor per månad, under förutsättning att samma inkomster används för beräkningen av ersättningens storlek som för kvalificering för rätt till ersättning.

Kopplingen mellan den totala inkomst från förvärvsarbete som en sökande haft under ramtiden och den ersättningsgrundande inkomsten motverkar att sökande överkompenseras i förhållande till tidigare inkomster.

Utredningens förslag innebär att regeringen inte kan sänka kravet på totalinkomsten, utan att samtidigt sänka den lägsta ersättningen. Arbetslöshetsersättningen bör riktas till den som har ett inkomstbortfall p.g.a. att han eller hon förlorat sitt arbete. Kravet på minsta totalinkomst reflekterar vilken förankring på arbetsmarknaden, mätt genom inkomster från förvärvsarbete, som den sökande ska ha haft för att beviljas ersättning. Utredningen menar därför att om en sökande haft så låga inkomster från förvärvsarbete att det är osannolikt att han eller hon har en rimlig förankring på arbetsmarknaden, bör den sökande inte beviljas arbetslöshetsersättning. Det motsäger inte att den sökande kan vara i behov av andra ekonomiska stöd än det som kan medges från arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom föreslår utredningen en undantagsregel för inkomstvillkoret som kan användas för att fånga upp dem som har en begynnande förankring på arbetsmarknaden, men som inte uppfyller kraven på minst totalinkomst (se avsnitt 10.4.3). Utredningen bedömer därför att det utöver en högsta ersättningsgrundande inkomst inte behöver finnas föreskrifter om en lägsta ersättningsgrundande inkomst.

Skälen för bedömningen

Som framgår ovan anser utredningen att regeringen ska ha möjlighet att bestämma en högsta ersättningsgrundande inkomst, ett s.k. tak, för arbetslöshetsersättningen.

Utredningen har inte i uppdrag att se över ersättnings storlek överlag, annat än att alltför låga belopp bör undvikas. Utredningen har att förhålla sig till direktivens krav på budgetneutralitet samtidigt som fler ska kunna kvalificera sig för ersättning. Det är en svår avvägning, inte minst med hänsyn till att dagens tak, i förhållande till vanligt förekommande inkomster på arbetsmarknaden, är relativt lågt.

Utredningen föreslår att den högsta ersättningsgrundande inkomsten bör sättas till 25 000 kronor per månad. Det motsvarar ungefär 910 kronor per dag för den som får 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten. Denna nivå har valts eftersom den högsta ersättningen som kan lämnas enligt nuvarande ordning är 910 kronor per dag under de första 100 ersättningsdagarna.

11.5.2 Ersättningsgrundande inkomst för den som uppfyllt inkomstvillkorets undantagsregel

Förslag: Den ersättningsgrundande inkomsten för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln ska fastställas till ett belopp som motsvarar den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor enligt huvudregeln, delat med tolv.

Skälen för förslaget: För att uppfylla inkomstvillkorets huvudregel krävs att den sökande både uppfyller kravet på totalinkomst under ramtiden och kravet på en minsta månadsinkomst med en viss kontinuitet under samma tid. Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna föreskriva om vilken totalinkomst och minsta månadsinkomst som ska gälla för att uppfylla inkomstvillkoret. Det gör att proportionerna mellan den totalinkomst som krävs under ramtiden och den minsta månadsinkomst som krävs under ett visst antal månader kan variera beroende på regeringens ställningstagande. Regeringen kan välja att antingen lägga tyngdpunkten på totalinkomsten eller den minsta månadsin-

komsten. Utredningen föreslår vidare att den som inte uppfyller ett inkomstvillkor enligt huvudregeln kan prövas för rätt till ersättning enligt en undantagsregel. Den som uppfyller villkoren för ersättning enligt undantagsregeln behöver inte uppfylla kraven för totalinkomst under ramtiden, utan endast ett (i förhållande till huvudregeln något utökat) krav på inkomstkontinuitet med en minsta inkomst från förvärvsarbete per månad.

Till följd av att den som uppfyller kraven enligt undantagsregeln inte behöver uppfylla kraven på totalinkomst kommer sådana sökande att ha en lägre totalt intjänad inkomst från förvärvsarbete under ramtiden än motsvarande inkomster bland dem som uppfyller inkomstvillkoret enligt huvudregeln. Om beräkningen av ersättningen skulle följa samma principer som för den som uppfyllt villkoret enligt huvudregeln skulle ersättningen riskera att bli mycket låg, även för dem som har fullt försäkringsskydd.

Exempel:

Örjan har arbetat deltid totalt fyra månader under ramtiden, och hans totalinkomst under denna tid var 40 000 kronor. Om beräkningen av ersättningen skulle ske enligt samma principer som för den som uppfyllt villkoren enligt huvudregeln skulle Örjans ersättningsgrundande inkomst fastställas till $40\,000 / 12 = 3\,333$ kronor per månad.

Om kravet på minsta totalinkomst är 120 000 kronor kan Örjans ersättningsgrundande inkomst jämföras med den lägsta ersättningsgrundande inkomsten för den som uppfyllt villkoren enligt huvudregeln. Denna uppgår till $120\,000 / 12 = 10\,000$ kronor.

Eftersom proportionerna mellan totalinkomst och minsta månadsinkomst kan förändras, kan skillnaderna i exemplet ovan både bli större eller mindre. Givet att den minsta månadsinkomsten sannolikt blir avsevärt lägre än den totala inkomsten finns det skäl att ge den sökande en ersättningsgrundande inkomst som inte står i direkt proportion till tidigare totala inkomster från förvärvsarbete under ramtiden. Samtidigt är det orimligt att en sökande som uppfyller villkoret enligt undantagsregeln ska kunna hamna i ett bättre läge än om inkomstvillkoret uppfyllts enligt huvudregeln. Av denna anledning

bör ersättningen inte kopplas till den minsta månadsinkomst som krävs.

Utredningen föreslår därför att den ersättningsgrundande inkomsten för den som uppfyllt inkomstvillkoret enligt undantagsregeln ska motsvara den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv. På så sätt kan den ersättningsgrundande inkomsten för den som uppfyllt undantagsregeln aldrig bli högre än den lägsta möjliga ersättningsgrundande inkomst som kan fastställas för den som uppfyllt inkomstvillkorets huvudregel. Det innebär också att ersättningens golv blir lika för alla, oavsett om den sökande uppfyller inkomstvillkorets huvudregel eller undantagsregel.

11.5.3 Ersättningens storlek påverkas av medlemskap i en arbetslöshetskassa

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst tolv månader inom ramtiden. Ersättningen ska bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden. Ersättningen ska bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande inte uppfyller kraven på medlems- eller anslutningstid enligt ovan.

Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa ska endast sammanhängande månader inom ramtiden beaktas. Vid beräkningen ska det bortses från avbrott i medlemskap som understiger en kalendermånad, om den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Detta ska dock inte gälla avbrott till följd av ett beslut om uteslutning enligt 37 § lagen om arbetslöshetskassor.

För att en sökande ska behålla den ersättningsnivå som har bestämts måste han eller hon fortsätta vara medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa även under arbetslösheten.

Skälen för förslaget

Inledning

I nuvarande ordning kan en sökande antingen beviljas ersättning enligt grundförsäkringen eller inkomstbortfallsförsäkringen. För rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs att den sökande varit medlem i tolv sammanhängande månader och uppfyllt arbetsvillkoret inom medlemstiden. Det gör att den som är ny på arbetsmarknaden och har ett tidsbegränsat arbete kan ha svårt att se nyttan av att bli medlem i en arbetslöshetskassa.

För att öka sannolikheten att fler ska vilja bli och kvarstå som medlemmar i en arbetslöshetskassa bör det finnas en betydande skillnad i ersättningsnivån mellan den som valt att bli medlem och den som har valt att stå utanför, och mellan sökande som varit medlemmar en kortare eller längre tid.

Enklare att få ett försäkringsskydd över lägsta nivån, men ingen förändring av värdet av att kvarstå som medlem länge

Enligt nuvarande ordning måste en sökande ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under tolv månader för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Även om tolv månader utgör ett rimligt krav för att vara fullt försäkrad leder detta krav till att personer som är nya eller återinträdande på arbetsmarknaden kan dra sig för att bli medlemmar. Utredningen menar att det måste bli enklare att uppnå ett försäkringsskydd över den lägsta ersättningsnivån.

Exempel:

Britt har fått ett vikariat i tre månader. Det är osäkert om det kommer att förlängas, och hon valde därför att inte ta den kostnad som ett medlemskap i en arbetslöshetskassa medför.

I slutet av tremånadersperioden blev hon erbjuden ytterligare en tremånadersanställning. Först tvekade Britt att bli medlem, men månad två valde hon ändå att gå med. Ännu en förlängning av anställningen i sex månader gör att Britt till slut har varit sysselsatt i ett helt år.

Om Britt därefter blir arbetslös igen skulle hon haft stor nytta av att ha blivit medlem i en arbetslöshetskassa redan när hon fick sitt första jobb. I stället har hon varit medlem i åtta månader och har på kort sikt inte någon nytta av sitt medlemskap.

Att bli medlem i en arbetslöshetskassa behöver bli mer attraktivt och ett starkare försäkringsskydd upplevas som nåbart även för den som har kortare anställningar eller en svagare förankring på arbetsmarknaden.

Även om en person ska kunna förutse sitt försäkringsskydd och snabbare se nyttan av att bli medlem i en arbetslöshetskassa, måste det finnas avvägningar mellan skillnaden i ersättningsnivåerna för den som har ett fullt försäkringsskydd och den som valt att inte bli medlem i en arbetslöshetskassa alls. Det är svårt att för dessa regler, liksom för försäkringen i övrigt, skapa en ordning som är helt rättvis.

Det har ibland framförts att den som stannat kvar som medlem längre tid än ett år borde ha en fördel av det. I dag har det ingen betydelse om den sökande varit medlem i tolv månader eller tolv år. Syftet med att ge ytterligare fördelar av ett längre medlemskap skulle vara att öka den sökandes benägenhet att stanna kvar som medlem, även när han eller hon redan varit medlem så länge att det kvalificerar för det högsta försäkringsskyddet. Det kan uppfattas som en rimlig och rättvis ordning, men det är svårt att se hur det ska kunna åstadkommas i praktiken.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. En konsekvens av detta är att det är förlusten av inkomster från förvärvsarbete som förlorats i närtid som ska ersättas. Det sätter fokus på den sökandes omställningsmöjligheter vid arbetslöshetstillfället i stället för att t.ex. beakta försäkringshistorik sett över flera år. Om medlemskapstiden även innan ramtiden skulle kunna tillgodoräknas den

sökande för ännu högre ersättningsnivåer, skulle det dessutom kunna leda till att äldre arbetstagare fick en högre kompensation än yngre arbetstagare, allt annat lika. Det är knappast rimligt.

Det är alltså viktigt att bibehålla en balans i arbetslöshetsförsäkringen, så att det inte bara är möjligt för den med svagare förankring på arbetsmarknaden att se nyttan av att bli medlem snabbt, utan också att den som har stark förankring på arbetsmarknaden ser nyttan av att stanna kvar som medlem.

Ersättningsnivåer i tre steg

Antalet månader med medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa bör alltså även i fortsättningen ha betydelse för ersättningsnivån, dvs. den andel av den ersättningsgrundande inkomsten som den sökande får i ersättning. Villkoren bör reflektera kontinuitet i medlemskapet och kravet på antalet månader med medlemskap bör vara konstruerat så att försäkringsplanering undviks.

Precis som inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ska det finnas ett allmänt försäkringsskydd som omfattar alla som uppfyller inkomstvillkoret. Över denna nivå bör det finnas en mellan-nivå som ger ett bättre försäkringsskydd än den allmänna, men inte lika bra som den högsta nivån som ger ett fullt försäkringsskydd.

Genom att införa en nivå mellan den allmänna och fulla försäkringsnivån ger försäkringen en stegvis ökning av försäkringsskyddet för den som väljer att gå med i en arbetslöshetskassa. Det ger incitament att bli medlem även för personer som har korta eller osäkra anställningar. Ett alternativ till utredningens förslag skulle vara att ha ett mer steglöst försäkringsskydd där varje medlemsmånad har betydelse för ersättnings storlek. Utredningen anser emellertid att en sådan konstruktion skulle kunna leda till att fler planerade sitt försäkringsskydd på ett oönskat sätt. Målsättningen är att öka incitamenten att bli medlem så snabbt som möjligt och behålla sitt medlemskap över tid. Utredningen bedömer att det åstadkoms bäst genom den stegvisa upptrappning som utredningen föreslår.

Ersättningsnivåer och krav på medlemstid

Dagens regelverk innebär att sökande som har uppfyllt medlemsvillkoret har en dagpenning som motsvarar 80 procent av dagsförtjäns- ten under de 200 första ersättningsdagarna. Utredningen bedömer att denna nivå, som gällt under lång tid, är ett väl avvägt högsta försäkringsskydd. I förhållande till det bör det allmänna försäkringsskyddet vara avsevärt lägre. Eftersom utredningens uppgift är att föreslå en nedtrappning av försäkringsskyddet som ska gälla alla, föreslår utredningen att det allmänna försäkringsskyddet sätts till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten. Genom att införa ett halvt försäkringsskydd med en ersättningsnivå på 65 procent, mellan det allmänna försäkringsskyddet och det fulla försäkringsskyddet, finns det incitament för den enskilde att gå med i en arbetslöshetskassa även vid kortare anställningsperioder.

Tabell 11.1 Förslag på försäkringsnivåer utifrån medlemstid

Allmänt försäkringsskydd	6 månaders medlemskap	12 månaders medlemskap
50 %	65 %	80 %

Utredningen har gjort bedömningen att regeringen bör fastställa den högsta ersättningsgrundande inkomsten till 25 000 kronor per månad. Om den lägsta totalinkomsten och därmed ersättningsgrundande inkomsten sätts till 120 000 kronor är den lägsta inkomsten av förvärvsarbete som får beaktas 10 000 kronor per månad. Givet dessa nivåer kommer ersättningen att ligga mellan 5 000 kronor (50 procent av 10 000 kronor) och 20 000 kronor (80 procent av 25 000 kronor) innan skatt.

Enligt nuvarande ordning ska en sökande ha varit medlem i minst tolv månader för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Utredningen menar att detta motsvarar ett väl avvägt krav för fullt försäkringsskydd eftersom kravet på tiden med medlemskap måste vara tillräckligt lång för att undvika oönskad försäkringsplanering. För att få tillgång till ett halvt försäkringsskydd menar utredningen att en sökande ska ha varit medlem hälften så lång tid, dvs. sex månader. Då kommer det, även för den som har en kortare anställning, att vara möjligt att uppnå ett försäkringsskydd över den allmänna nivån, samtidigt som det krävs ännu en tid med medlemskap för att få ett

fullt försäkringsskydd. För den som inte varit medlem i sex månader vid ansökningstillfället eller inte varit medlem alls gäller det allmänna försäkringsskyddet.

Krav på inkomster från förvärvsarbete under medlemstiden

Det bör krävas att medlemstiden åtminstone delvis sammanfaller med månader med inkomster från förvärvsarbete. Här finns en särskild utmaning eftersom inkomstuppgifterna i arbetsgivardeklarationerna redovisas enligt kontantprincipen. Denna redovisningsprincip innebär att det i vissa fall kommer att vara svårt att avgöra om medlemstiden varit förlagd under samma månader som inkomsterna intjänats. För att det ska finnas en koppling mellan medlemskap och inkomstvillkor, bör det finnas krav på ett visst antal månader under vilka den sökandes redovisade inkomster och medlemskap ska ha sammanfallit.

Enligt nuvarande ordning ska den sökande ha varit medlem tolv månader för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsvillkoret måste därtill ha uppfyllts inom medlemstiden. Ett motsvarande krav föreslås gälla för både halvt och fullt försäkringsskydd. Utredningen föreslår därför att den sökande för att omfattas av dessa skydd måste ha haft en minsta månadsinkomst i minst fyra månader inom medlemstiden för att skyddet ska gälla. I annat fall gäller det lägsta försäkringsskyddet.

Exempel

Patrik har varit medlem i arbetslöshetskassan sedan den 1 januari 2019. Han blev arbetslös den 1 januari 2020 och hade då varit medlem i tolv månader. Under 2019 studerade Patrik på heltid, med ett kort avbrott för arbete under sommaren. Patrik har därför bara arbetat tre månader med en inkomst motsvarande minsta månadsinkomst under den aktuella perioden. Innan studierna arbetade han heltid och uppfyller därför inkomstvillkoret enligt huvudregeln.

Eftersom Patrik inte har varit medlem i en arbetslöshetskassa under fyra månader under den tid då han tjänade den minsta möjliga månadsinkomsten, beviljades Patrik arbetslöshetsersättning, men bara motsvarande den allmänna försäkringsnivån.

Krav på sammanhängande medlemskap eller anslutning

Enligt nuvarande ordning är det möjligt för en person som omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har varit medlem i en annan arbetslöshetskassa att tillgodoräkna sig tid i den kassan för att uppfylla medlemsvillkoret. Det är alltså anslutningen till den frivilliga delen av arbetslöshetsförsäkringen i stort som är väsentligt, inte om den sökande varit medlem i en och samma arbetslöshetskassa. Det följer av andra bestämmelser. Den sökande kan exempelvis uteslutas av en arbetslöshetskassa, om han eller hon inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt, bestämmelsen i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde, vilket framgår av 37 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Det är inte rimligt att en sökande som bytt yrke eller bransch och som för att undvika att bli utesluten valt att byta arbetslöshetskassa, skulle vara tvungen att bygga upp sitt försäkringsskydd från grunden. En sådan ordning skulle också motverka att personer byter yrke och därmed bidra till att göra arbetsmarknaden mer statisk, vilket inte är önskvärt. Av denna anledning bör det även i fortsättningen vara möjligt för den sökande att tillgodoräkna sig tid som medlem i en annan arbetslöshetskassa vid prövning av ersättnings storlek. Utredningen anser att det framgår av lagens ordalydelse att den sökande ska ha varit medlem eller ansluten till en arbetslöshetskassa under viss tid för att viss en ersättningsnivå, men inte att det ska vara ett krav att det ska vara en och samma arbetslöshetskassa som den sökande ska ha varit medlem i, under hela tiden. Det bedöms därför inte behöva införas en bestämmelse om sammanräkning av medlems- eller anslutningstiden i en ny lag, även om det alltså är utredningens avsikt att den nuvarande ordningen ska bestå.

Skyddsregel för avbrott i medlemskapet eller anslutning

Enligt nuvarande ordning måste en sökande, för att vara berättigad till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen, ha ett sammanhängande medlemskap. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vissa avbrott i medlemskapet som arbetslöshetskassan ska bortse från när medlemsvillkoret prövas. Avbrott i medlemskap kan uppstå av olika skäl. En av de vanligaste orsakerna är avbrott orsakade av att den sökande flyttat eller

rört sig mellan olika medlemsstater inom EU/EES-området. Enligt dagens regelverk finns därför en skyddsregel som anger att avbrott upp till åtta veckor är tillåtna utan att det påverkar ersättningen, om varje enskilt avbrott understiger en kalendermånad och om avbrottet inte orsakats av uteslutning. En sådan skyddsregel bör finnas även i en ny försäkring. Liksom i dag bör situationer där den sökande genom sanktionsreglerna i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor uteslutits inte kunna läkas av avbrottsregeln. I annat fall skulle den som uteslutits och som i nästa månad på nytt beviljas medlemskap, kunna neutralisera regeln om uteslutning.

Sammanhängande medlemskap även under arbetslösheten

I dagsläget kan en sökande, utan att en ny ersättningsperiod prövas, uppfylla ett medlemsvillkor och därigenom få rätt till inkomstrelaterad ersättning i stället för ersättning från grundförsäkringen. Den möjligheten har emellertid kraftigt begränsats genom att Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande har slagit fast att en sökande som har ersättning enligt grundförsäkringen, men som under en pågående ersättningsperiod uppfyllt ett medlemsvillkor, inte har rätt till arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen (se HFD 2018 ref. 12).

Utredningen menar att det är de förutsättningar som gäller vid beviljandet som ska gälla som ersättningsgrund. Även om arbetslöshetsförsäkringen inte helt kan liknas vid en vanlig försäkring är det svårt att motivera varför någon ska kunna uppfylla försäkringsvillkoren eller förstärka sitt försäkringsskydd i efterhand, dvs. när den sökande redan blivit arbetslös. En sådan ordning skulle dessutom riskera att skapa otydlighet i försäkringsutfallet. En nedtrappning av ersättningsnivån med anledning av att den sökande uppburit ersättning under en viss tid skulle exempelvis kunna neutraliseras av en motsvarande höjning av ersättningsnivån med anledning av att den sökande varit medlem under motsvarande tid. Även om en höjning av ersättningen är till den sökandes fördel, försämrar en sådan ordning förutsebarheten i försäkringssystemet och lägger en administrativ börda på arbetslöshetskassorna. Utredningen föreslår därför att en pågående ersättningsperiod måste förbrukas för att nya förut-

sättningar för ersättningens längd och storlek ska kunna prövas (se kapitel 13).

Frågan förtjänar dock att belysas. Utredningen har i uppdrag att se över hur sökande snabbare kan få ett försäkringsskydd över den lägsta nivån. Eftersom det av utredningsdirektiven framgår att det samtidigt ska krävas en längre tid med medlemskap för fullt försäkringsskydd, ligger det nära till hands att föreslå en försäkring i flera nivåer. Ersättning ska vidare kunna lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, men som har uppfyllt inkomstvillkoret. Om den sökande inte har hunnit vara medlem tillräckligt länge för att få ett försäkringsskydd över den lägsta nivån och inte heller har möjlighet att genom att kvarstå som medlem höja sitt försäkringsskydd under arbetslösheten, har den sökande på kort sikt skäl att träda ur arbetslöshetskassan. Det skulle med andra ord kunna vara motiverat att den sökande kan höja sin ersättningsnivå under pågående ersättningsperiod. På lång sikt kan den sökande dock vinna på att stanna kvar som medlem, eftersom den sökande vid ett senare arbetslöstillfälle kan ha nytta av medlemstiden. Att det är den sökande som själv som måste avgöra behovet av att försäkra sig och ta ansvar för att i så fall göra det är en följd av att det är frivilligt att vara medlem i en arbetslöshetskassa.

Utredningen anser sammantaget att det inte ska vara möjligt att stärka sitt försäkringsskydd under en pågående ersättningsperiod. Det ska dock inte heller vara möjligt för den sökande att uppfylla kraven för en viss ersättningsnivå och därefter träda ur som medlem. Det skulle motverka att den sökande stannar kvar som medlem i en arbetslöshetskassa över tid. Det ska därför vara ett krav att den sökande även under arbetslösheten sammanhängande ska vara medlem för att kunna behålla en beslutad ersättningsnivå.

11.5.4 Successiv nedtrappning av ersättningen

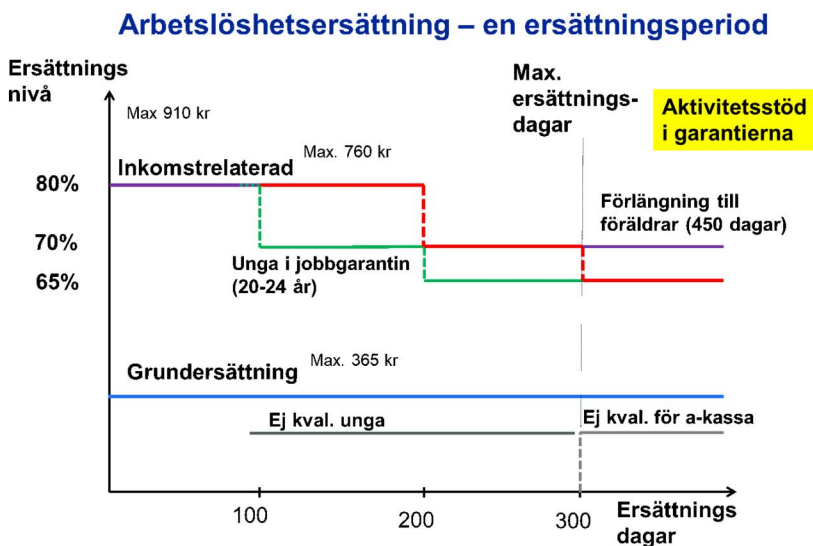
Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar i ersättningsperioden. Efter 200 ersättningsdagar ska ersättningen trappas ned med ytterligare 5 procentenheter.

Skälen för förslaget

Inledning

Enligt nuvarande ordning regleras nedtrappningen av den procentuella ersättningsnivån i lag (26 § ALF). Därutöver finns i praktiken ytterligare en nedtrappning genom förändringen av den högsta dagpenningen som får lämnas räknat i kronor. Den dagpenningen fastställs i förordning (3–4 §§ ALFFo).

Figur 11.1 Nedtrappning enligt nuvarande ordning, inklusive garantierna



Källa: Nuvarande ordning i sammanställning från Arbetsmarknadsdepartementet.

Dagens system medför alltså att arbetslöshetsersättningen trappas ned både genom att ersättningsnivån i procent och dagpenningen i kronor sänks. Det är möjligt att motverka den lagreglerade nedtrappningen i ersättningsnivån genom att höja dagpenningen via en förordningsändring. Dagens ordning är därför otydlig och det är svårt för enskilda att förutse sitt försäkringsskydd. Systemet innebär även att endast vissa sökande omfattas av en nedtrappning av ersättning.

Utredningen har i uppdrag att göra arbetslöshetsförsäkringen enklare att förstå. Av utredningens direktiv framgår även att arbetslöshetsersättningen ska trappas ned med tiden i arbetslöshet. Utred-

ningen bedömer att nedtrappningen även i fortsättningen ska relatera till hur lång tid en sökande fått ersättning, men att dagens system för nedtrappning behöver reformeras. Utredningen har i detta analysarbete noga övervägt hur nedtrappningen ska kunna utformas så att den tydligt går att förutse och tillämpa.

Nedtrappning av högsta ersättningsgrundande inkomst eller ersättningsnivå?

Ersättningen kan trappas ned på olika sätt. Ett sätt att åstadkomma det är att successivt sänka den högsta ersättningsgrundande inkomsten. Den som har en ersättningsgrundande inkomst under taket omfattas därmed inte. En sådan nedtrappning finns i dag eftersom det i förordning föreskrivs att den högsta dagpenningen på 910 kronor sänks till 760 kronor per dag efter de 100 första ersättningsdagarna. Effekten av en sådan nedtrappning berör alltså bara sökande med ersättningsgrundande inkomster över ersättningstaket, vilket både är en fördel och en nackdel.

Många som är fackligt anslutna, i synnerhet de som är anslutna till TCO- eller Saco-förbund, har inkomstförsäkringar som ger dem ersättningar utöver den lagstadgade arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsersättningen och försäkringsersättningen får sammantaget inte överstiga den lagstadgade procentuella ersättningsnivån. Om så sker reduceras arbetslöshetsersättningen. Om den högsta ersättningsgrundande inkomsten sänks utan en motsvarande sänkning av ersättningsnivån, kan den som har en inkomstförsäkring därför kompenseras från en privat inkomstförsäkring på ett sådant sätt att den totala ersättningen inte påverkas alls. Detta innebär att den faktiska totala nedtrappningen av ersättningen vid arbetslöshet har begränsade effekter för ersättningstagare med inkomster över taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Om nedtrappningen i stället utgår från ersättningsnivån träffar varje nedtrappning av nivån samtliga ersättningstagare, dvs. även ersättningstagare med låga tidigare inkomster från förvärvsarbete. Eftersom arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som bara omfattar sökande som har en förankring på arbetsmarknaden kan detta emellertid vara ändamålsenligt.

Utredningen anser att regeringen bör meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst. Enligt utredningens bedöm-

ning bör den högsta ersättningsgrundande inkomsten motsvara 25 000 kronor. Det finns flera fördelar med en ordning där den högsta ersättningsgrundande inkomsten ligger till grund för storleken på arbetslöshetsersättningen. Ett högsta tak för den ersättningsgrundande inkomsten bidrar till att en nedtrappning av ersättningen kommer att omfatta alla, även sökande som haft relativt höga inkomster.

Nedtrappningen behöver kombineras med en tillförlitlig kontroll och effektiva sanktioner

Ett alternativ till nedtrappning är att stärka kontrollen av att den sökande är aktivt arbetsökande. Om kontrollen är tillräckligt tillförlitlig behövs det inga ekonomiska incitament för att se till att den sökande aktivt gör vad som krävs för att komma ur arbetslösheten. Det inkomstbortfall som den sökande redan har till följd av arbetslösheten är ur detta perspektiv fullt tillräckligt. Detta synsätt stöds av forskning på området (se kapitel 4) som visar att effektiva sanktionssystem med konstanta (och höga) ersättningsnivåer skapar incitament för sökande att vara aktivt arbetsökande. En utmaning med detta synsätt är att den sökande har ett informationsövertag över försäkringsgivaren och vet bättre än någon annan vilka möjligheter han eller hon har att få ett arbete. I verkligheten utgår kontrollen generellt sett från det som Arbetsförmedlingen och den sökande kommit överens om i individuella handlingsplaner och avser enbart faktorer som Arbetsförmedlingen kan observera. Mot denna bakgrund menar utredningen att ett kontroll- och sanktionssystem inte kan ersätta de ekonomiska incitament som en nedtrappning av ersättningen ger upphov till. Utredningen anser därför att en god och tillförlitlig kontroll bör kombineras med ekonomiska incitament, i form av nedtrappning, för att arbetslöshetsförsäkringen ska kunna bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt.

Alternativa nedtrappningsprofiler

Med nedtrappningsprofil avses hur ofta och hur mycket ersättningen sänks med tiden i arbetslöshet. Nedtrappningsprofilen kan utformas på olika sätt. I en majoritet av alla länder inom EU och EES-området sker nedtrappningen successivt, men det finns undantag. I den

isländska arbetslöshetsförsäkringen² lämnas t.ex. ersättning på en grundnivå under de första två veckorna, för att därefter ersättas av en inkomstrelaterad ersättning för dem som uppfyller villkoren för det.

Av utredningens direktiv framgår att ersättningen ska trappas ned med tiden i arbetslöshet. Utredningen analyserat två alternativa nedtrappningsprofiler. Den ena innebär att ersättningen trappas ned snabbt och mycket i inledningen av ersättningsperioden, vilket följs av en mindre efterföljande nedtrappning. Den andra utgörs av en successiv eller jämn nedtrappning av ersättningen under tiden i arbetslöshet. I båda fallen måste nedtrappningsprofilen konstrueras utifrån faktorer som ersättningens storlek, ersättningstidens längd samt vad som sker efter det att tiden med ersättning har förbrukats.

Brant nedtrappning

Den första nedtrappningsprofilen som utredningen har analyserat innebär att ersättningen sänks påtagligt tidigt under ersättningsperioden. En sådan brant nedtrappning innebär att ersättningen sänks med 10–15 procentenheter tidigt i ersättningsperioden, normalt sett redan efter 100 ersättningsdagar. Till argumenten för en sådan nedtrappningsprofil hör att forskningen visat att utflödet från arbetslöshet till sysselsättning är störst i inledning av arbetslösheten och att en tidig nedtrappning leder till kortare arbetslöshetstider. Detta kan förklaras av att sannolikheten att få ett arbete är högre tidigare än senare under arbetslösheten vilket gör att ekonomiska incitament i form av minskad ersättning förväntas ha större effekt tidigt under ersättningsperioden.

En fördel med att ersättningen sänks kraftigt tidigt under ersättningsperioden kan också vara att det kan skilja ut dem där reservationslönen är det primära hindret från att ställa om till ett nytt arbete från dem som kan behöva andra insatser och längre tid för att göra detta.

Nackdelen med en brant initial nedtrappning är att man tidigt förbrukar möjligheten att genom att reglera ersättningens nivå ger sökande incitament att söka och acceptera arbete, eftersom det då finns begränsade möjligheter att fortsätta nedtrappningen längre in i ersätt-

² www.vinnumalastofnun.is/en/unemployment-benefits/unemployment-benefit-amounts. Hämtad 19.12.02.

ningsperioden utan att ersättningen blir så låg att arbetslöshetsförsäkringens legitimitet urholkas.

Det finns starka skäl för en brant nedtrappning om ersättningen inledningsvis är generös. Då skulle det finnas ett högt initialt värde av arbetslöshetsersättningen som därefter snabbt minskar på ett betydande sätt. Om ersättningen från början är låg innebär en nedtrappning inte samma förlust för individen. Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen kan ur det perspektivet anses vara mindre väl lämpad för en brant nedtrappningsprofil. Orsaken är att ersättningens tak är lågt i förhållande till existerande lönenivåer och den procentuella ersättningsnivå som arbetslöshetsförsäkringen utgår från. Utredningen ser, givet direktivets skrivningar om budgetneutralitet, ingen möjlighet att föreslå ett högre ersättningstak.

Jämn nedtrappning

Den andra nedtrappningsprofilen som utredningen har analyserat kännetecknas av en successiv eller jämn nedtrappning av arbetslöshetsersättningen. Ett exempel är en nedtrappning med 5 procentenheter var 100:e ersättningsdag. En fördel med en sådan nedtrappningsprofil är att det finns förutsättningar för flera avstämningpunkter där den sökande kan förväntas se över t.ex. sin reservationslön. I detta fall kan sökintensiteten förväntas öka varje gång den arbetssökande närmar sig ett nytt trappsteg som innebär en minskad ersättning.

Nackdelen med denna lösning är att en sådan nedtrappningsprofil är otydlig, såtillvida att ersättningen aldrig sänks så mycket vid en tidpunkt att den sökande kan förväntas förändra sitt agerande. Även ersättningsperiodens längd påverkar effekten av små, successiva sänkningar. Utredningen har i uppdrag att se över om lägre krav för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning ska kunna kombineras med kortare perioder med ersättning. Om ersättningsperioden är mycket kort kan en jämn nedtrappning få marginella effekter på de arbetsökandes ersättning och agerande.

Det går inte heller att bortse från vad som sker efter det att ersättningsdagarna har förbrukats och vilken ersättning som då lämnas. Dagens regelverk beskrivs i figur 11.1. Här kan nedtrappningen av ersättning för vissa sökande sägas fortsätta efter att dagarna med arbetslöshetsersättning förbrukats, eftersom den som varit berätt-

tigad till arbetslöshetsersättning får ett aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättning, men med en dagpenning motsvarande 65 procent av dagsförtjänsten.

Nedtrappningsprofilen bör därför utformas med hänsyn till ersättningsperiodens längd och vad som sker därefter. Om en sökande beviljas arbetslöshetsersättning i 100 dagar och nedtrappningen sker var 100:e dag berörs den sökande inte av någon nedtrappning. Där emot upplever den sökande ett kraftigt fall av ersättningen till noll procent/kronor vid ersättningsperiodens slut. Om den sökande där emot kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin eller motsvarande efter det att ersättningsdagarna har förbrukats, finns det förutsättningar för en nedtrappning genom att arbetslöshetsersättningen då fasas ut. Med det menas här att det upparbetade försäkringsskydd som den sökande har haft under tiden i omställning med arbetslöshetsersättning fasas ut när den sökande går in i den aktiva arbetsmarknadspolitik inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin.

Slutsats

Ersättningen i den nya arbetslöshetsförsäkring som utredningen föreslår bör trappas ned med tiden i arbetslöshet. Som framgår ovan kan ett system med nedtrappning av ersättningen utformas på olika sätt och med olika nedtrappningsprofil. Utredningen anser att nedtrappningen bör gälla alla och vara enhetlig. Den bör konstrueras med utgångspunkt från en högsta ersättningsgrundande inkomst och en nedtrappning av den procentuella ersättningsnivån.

Det finns argument för en brantare initial nedtrappning, men en sådan nedtrappning är sannolikt mer effektiv i en arbetslöshetsförsäkring som redan från början är mer generöst utformad än den som utredningen har utrymme att föreslå. I dagens arbetslöshetsförsäkring trappas ersättningen ned både genom att den procentuella ersättningsnivån sänks och genom att den högsta dagpenning som får lämnas sänks från 910 till 760 kronor per dag efter 100 ersättningsdagar. Denna sänkning motsvarar 15 procentenheter. Utredningen förordar i stället en nedtrappning med 10 procentenheter redan efter 100 ersättningsdagar och därefter 5 procentenheter var 100:e ersättningsdag.

Dagens nedtrappning av arbetslöshetsersättningens nivå motsvarar 10 procentenheter under en ersättningsperiod som motsvarar 300 ersättningsdagar. Utredningen menar att ersättningsnivån under motsvarande tidsperiod bör sänkas både mer och vid fler tillfällen. Det skulle i procentenheter betyda att nedtrappningen under en ersättningsperiod om 300 dagar är något högre än den som riksdagen funnit vara lämplig i dag, samtidigt som den är något lägre för den som omfattas av förändringen i dagens dagpenningtak. Dessutom leder utredningens förslag till att nedtrappningen omfattar betydligt fler än i dag.

Som framgår av föregående avsnitt anser utredningen att ersättningens nivå ska påverkas positivt redan efter sex månader medlemskap i en arbetslöshetskassa. I tabellen nedan illustreras hur ett system med upptrappning av ersättningen p.g.a. medlemskap kan kombineras med en nedtrappning av ersättningen i takt med ersättningsperiodens längd.

Tabell 11.2 Förslag på nedtrappning och ersättningsnivåer

Nivå	0–100 dagar	101–200 dagar	201–300 dagar
Allmän	50	40	35
Halvt	65	55	50
Fullt	80	70	65

Anm: Tiden som medlem i en arbetslöshetskassa påverkar om den sökande har rätt till ett fullt (≥ 12 månader), halvt (6–12 månader) eller allmänt (≤ 6 månader) försäkringskydd. Respektive kolumn anger ersättningsnivån (i procent av den tidigare inkomsten), beroende på antalet förbrukade ersättningsdagar, i respektive fall.

Utredningen anser att nedtrappningen ska vara enhetlig, dvs. lika många procentenheter för alla oavsett ersättningsnivå. Det innebär att nedtrappningen är symmetrisk till form men inte till proportion, eftersom en nedtrappning med 10 procentenheter är relativt sett mer för den som inleder sin ersättningsperiod med en nivå på 50 procent än 80 procent av sin tidigare inkomst. Detta ökar incitamenten att bli medlem i en arbetslöshetskassa.

Eftersom dagens nedtrappningskonstruktion bygger på en ersättningsperiod motsvarande 300 ersättningsdagar, har utredningen övervägt hur systemet bör konstrueras i förhållande till kortare ersättningsperioder. Detta påverkas även av tillgången till arbetsmarknadspolitiska

program efter det att en ersättningsperiod som understiger 300 dagar har förbrukats. Förslag och bedömningar om det finns i kapitel 23.

11.5.5 Skyddsregler om ett inkomstvillkor uppfylls på nytt under pågående ersättningsperiod

Förslag: För en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyller ett inkomstvillkor ska, om det är förmånligare, den tidigare fastställda ersättningsgrundande inkomsten få användas för den nya ersättningsperioden.

För en sökande som påbörjar en ny ersättningsperiod beräknad på en tidigare ersättningsgrundande inkomst ska arbetslöshetsersättningen bestämmas till 5 procentenheter lägre än de 100 senaste ersättningsdagarna. Därefter ska ersättningen trappas ned enligt huvudregeln.

Skälen för förslaget

Inledning

Det finns bestämmelser i dagens regelverk som skyddar en tidigare normalarbetstid och dagsförtjänst när den sökande kvalificerar sig för en ny ersättningsperiod. Sådana skyddsregler finns både inom grund- och inkomstbortfallsförsäkring. Skyddsreglerna gäller hela ersättningsperioden. Eftersom den nuvarande ersättningsperioden som huvudregel är 300 ersättningsdagar får skyddsreglerna stort genomslag. Det är ett av skälen till att det finns begränsningar i dagens försäkring angående hur ofta de kan användas.

Den sökande som är berättigad till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och som kvalificerar sig för en ny ersättningsperiod får, när den nya perioden påbörjas, en ersättning som antingen baseras på 80 procent av den dagsförtjänst som kan framräknas med hjälp av det nya arbetsvillkoret eller 65 procent av den dagsförtjänst som varit gällande under den senaste ersättningsperioden. Skyddet för den tidigare dagsförtjänsten gäller för högst två ersättningsperioder som följer efter varandra, dvs. för 300 + 300 + 300 dagar³. I prakti-

³ Under förutsättning att den sökande inte får en förlängd ersättningsperiod p.g.a. att den sökande har barn under 18 år dag 300. Då förlängs perioden och skyddet utökas.

ken betyder det att en sökande som har en dagsförtjänst som överstiger cirka 1 170 kronor (motsvarande drygt 25 700 kronor per månad) och som uppfyller villkoren för rätt till ersättning kan ha samma dagpenning i 800 dagar, vilket motsvarar mer än 3 år. Dessutom kan den sökande ha en förhöjd dagpenning under de 100 första dagarna i varje ersättningsperiod.

Vid utformningen av de nya skyddsregler som utredningen föreslår är utgångspunkten att den nya arbetslöshetsförsäkringen till sin helhet är en inkomstbortfallsförsäkring, att ersättningsperiodens längd kommer att kunna variera och att nedtrappningen av ersättningen under tiden med arbetslöshetsersättning ska omfatta alla.

Anpassade och förenklade skyddsregler

Skyddsreglernas syfte är att understödja den sökandes strävan efter ett nytt arbete. Om ersättningen till en person som under pågående ersättningsperiod uppfyllt inkomstvillkoret skulle baseras på det nya arbetet, skulle det kunna leda till att den sökandes försäkringsskydd försämrades jämfört med om han eller hon inte hade arbetat överhuvudtaget.

Exempel:

Mathias har beviljats 200 ersättningsdagar med en ersättningsgrundande inkomst motsvarande 25 000 kronor. Under ersättningsperioden har han arbetat i fem månader med en inkomst på 30 000 kronor per månad. Den nya ersättningsgrundande inkomsten är:

$$(30\,000 \text{ kronor} \times 5) / 12 = 12\,500 \text{ kronor per månad.}$$

Det innebär att Mathias ersättning sänks jämfört med tidigare. Mathias skulle ha fått en högre arbetslöshetsersättning om han fortsatt att vara arbetslös, och efter att ha förbrukat ersättningsperioden kunnat få aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättning.

Det är viktigt att den som är arbetslös kommer i arbete. Det är önskvärt att den sökande som uppfyller ett nytt inkomstvillkor som regel inte får lägre ersättning än om han eller hon anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns därför situationer då beräkningen av ersättningens storlek inte bör baseras på de inkomster som används för att uppfylla inkomstvillkoret. Ett sådant exempel är vid nyprövning av rätten till ersättning. Utredningen föreslår dessutom ett inkomstvillkor som gör att fler kan kvalificera sig för ersättning än i dag, samt att ersättningsperiodens längd kan variera. Detta kommer sannolikt att leda till att fler än i dag kommer att provas för och ha rätt till en ny ersättningsperiod. Det behövs därför regler som motverkar att den sökande under den nya ersättningsperioden alltför lätt försvagar sitt försäkringsskydd. I vissa fall bör de inkomster som legat till grund för den första ersättningsperioden därför kunna återanvändas. Samtidigt är arbetslöshetsförsäkringen en omställningsförsäkring. Det kan ifrågasättas varför en förlust av inkomst från ett förvärvsarbete ska ligga till grund för arbetslöshetsersättning flera år senare.

Sammantaget anser utredningen därför att den som uppfyller ett nytt inkomstvillkor under en pågående ersättningsperiod ska få en ny ersättningsperiod som baseras på inkomstkontinuiteten i det nya villkoret. Med andra ord kan den som kvalificerat sig för en ny period, men som har arbetat i lägre omfattning, få kortare tid med ersättning.

Den ersättningsgrundande inkomsten bör, liksom i dag, antingen beräknas utifrån det nya arbetet eller den tidigare ersättningsgrundande inkomsten, men utredningen menar att ersättningsnivån bör vara 5 procentenheter lägre än individens ersättningsnivå under de senaste 100 ersättningsdagarna. Det alternativ som är förmånligast för den sökande ska väljas.

Skyddsregler vid återkvalificering och nyprövning

Återkvalificering för rätt till ersättning innebär att den sökande har förbrukat alla sina ersättningsdagar och därför anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin, men under deltagandet på nytt kvalificerat sig för en ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning. Nyprövning innebär att den sökande kvalificerar sig för en ny ersättningsperiod innan han eller hon har hunnit förbruka alla sina ersättningsdagar.

Det betyder att han eller hon inte utförsäkras utan kan gå in i en ny ersättningsperiod direkt i anslutning till att den tidigare perioden avslutats. Enligt nuvarande ordning skiljer sig skyddsbestämmelserna vid prövning och beräkning av en ny ersättningsperiod åt beroende på om den sökande kvalificerat sig under pågående ersättningsperiod eller kvalificerat sig efter anvisning till någon av garantierna. Ett exempel på detta är att dagpenningen bara är skyddad under två ersättningsperioder någonsin, till skillnad från två gånger efter varandra vid nyprövning.

Utredningen föreslår att ersättningsnivån ska trappas ned successivt även i den nya ersättningsperioden. Detta gäller oavsett om ersättningens storlek grundas på de nya eller de tidigare förvärvsinkomsterna. Utredningen anser därför att det inte behövs någon begränsning av hur många gånger skyddsregeln kan användas.

Exempel:

Sara har haft en lön motsvarande den högsta ersättningsgrundande inkomsten, dvs. 25 000 kronor. Hon har fått ersättning i 300 ersättningsdagar.

Dag 1–100 (80 %): 20 000 kronor

Dag 101–200 (70 %): 17 500 kronor

Dag 201–300 (65 %): 16 250 kronor

Sara har därefter uppfyllt ett nytt villkor, men arbetat mindre och bara fått 200 ersättningsdagar med en ersättningsgrundande inkomst motsvarande 21 000 kronor. Tack vare skyddsregeln kan Sara få en ersättning som baseras på hennes tidigare ersättningsgrundande inkomst (25 000 kronor), men nu motsvarar ersättningsnivån den hon skulle fått efter 300 ersättningsdagar (60 %). Alternativet för Sara är att utgå från den nya ersättningsgrundande inkomsten (21 000 kronor) och en ersättningsnivå motsvarande 80 %. Resultatet blir:

Dag 1–100

80 % av 21 000 kronor: 16 800 kronor **eller**

60 % av 25 000 kronor: 15 000 kronor.

Eftersom det är mer gynnsamt för Sara får hon ersättning grundad på den ersättningsgrundande inkomsten i det nya villkoret.

I och med att samma inkomster som legat till grund för rätten till ersättning bör ligga till grund för beräkning av ersättningens storlek, kan ersättningen inte understiga den lägsta ersättningsgrundande inkomsten kombinerat med ersättningsnivån.

Exempel:

Thiago har fått 200 ersättningsdagar med en ersättningsgrundande inkomst på 11 000 kronor.

Dag 1–100 (80 %): 8 800 kronor

Dag 101–200 (70 %): 7 150 kronor

Thiago har därefter uppfyllt ett nytt villkor men med en ersättningsgrundande inkomst på 10 000 kronor. Vid en jämförelse mellan en ny ersättningsgrundande inkomst (10 000) och fortsatt nedtrappning (65 % efter 200 ersättningsdagar) och den tidigare ersättningsgrundande inkomsten (11 000) och en ersättningsgrundande inkomst motsvarande 80 % blir resultatet följande:

Dag 1–100

80 % av 10 000 kronor: 8 000 kronor

eller

65 % av 11 000 kronor: 7 175 kronor

I detta fall är det alltså mer gynnsamt för Thiago att få ersättning grundad på den nya än den gamla ersättningsgrundande inkomsten.

Om den lägsta ersättningsgrundande inkomsten är 10 000 kronor kommer Thiago i exemplet, i det fall att han skulle uppfylla ett nytt inkomstvillkor, aldrig att få en lägre ersättningsgrundande inkomsten än så. Under förutsättning att han uppfyller ett nytt inkomstvillkor kommer den ersättningsgrundande inkomsten från det senaste arbetet alltid att överstiga ersättningen baserad på en fortsatt nedtrappning.

12 Ersättningsperiodens längd

12.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på bestämmelser om ersättningsperiodens längd. Kapitlet innehåller också förslag på bestämmelser om karenser.

12.2 Nuvarande ordning

Ersättningsperiodens längd och karenser

Enligt 22 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, lämnas arbetslöshetsersättning under längst 300 ersättningsdagar. Denna tid kallas ersättningsperiod. Om den sökande omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har fått ersättning från en annan arbetslöshetskassa räknas ersättningsdagar i den andra kassan in i ersättningsperioden. Till den som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till ett barn under 18 år lämnas ytterligare 150 ersättningsdagar.

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. Den sökande har dock inte rätt till ersättning efter det att en sammanhängande tid av tolv månader har förflutit sedan den sökande senast fick arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd (23 § ALF). I sådan tid räknas inte tid som är överhoppningsbar.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då ska dock karensvillkoret (se nedan) på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut (23 § ALF).

Dagpenning får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av tolv månader har varit arbetslös i sex dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas endast de dagar in för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut (21 § ALF). Regeringen har bemyndigat Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, att meddela föreskrifter om karenstid utöver vad som följer av ALF i fråga om sökande som utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa, vilket framgår av 11 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo. IAF har emellertid inte meddelat några föreskrifter i dessa fall.

12.3 Reformbehov

Det är inte ändamålsenligt att tiden för omställning är lika lång för alla

För den som beviljas arbetslöshetsersättning lämnas ersättning med högst 300 dagar. Tiden med ersättning motsvarar knappt 14 månaders arbetslöshet. Den förhållandevis långa omställningstiden gäller oavsett om den sökande har haft en stadigvarande förankring på arbetsmarknaden eller om den sökande beviljats ersättning efter ett första jobb på en svag och konkurrensutsatt arbetsmarknad. En person med låga inkomster kan, om han eller hon blir arbetslös, därför beviljas 300 ersättningsdagar med en så låg ersättning att den i realiteten har liten betydelse för den sökandes försörjning. Detta är ett exempel på att försäkringens nuvarande utformning inte är ändamålsenlig. Det är inte heller ändamålsenligt att den som har arbetat heltid i fem månader med en lön på 25 000 kronor inte kan få någon ersättning alls, medan den som arbetat knappt halvtid i sex månader kan få ersättning i 300 ersättningsdagar, men med en dagpenning som understiger 100 kronor per dag före skatt.

Omställningsprincipen försvagas av en förlängning av ersättningsperioden

Den som dag 300 har barn under 18 år får en förlängd ersättningsperiod motsvarande 150 ersättningsdagar. I den proposition¹ som låg till grund för denna bestämmelse motiveras förlängningen med att arbetssökandet för föräldrar med barn under 18 år behöver ske med hänsyn till fler än enbart den arbetssökande, särskilt när det gäller arbete på annan ort. Förslaget ifrågasattes av flera tunga remissinstanser med hänsyn till att en längre ersättningsperiod för föräldrar strider mot principen att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring. Flera remissinstanser framhöll även att föräldrar bör kunna erbjudas deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin lika snabbt som andra arbetslösa. Utredningen delar denna uppfattning. Förlängningen är dessutom tveksam mot bakgrund av det faktum att det inte krävs att den sökande helt eller delvis har vårdnaden eller bor med barnet för att ersättningsperioden ska förlängas.

12.4 Karenstid i en ny försäkring

Förslag: Arbetslöshetsersättning ska inte lämnas för de första sex ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (karenstid). I karenstiden räknas endast de dagar för vilka ersättning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Karenstiden får inte överstiga sex kalenderdagar inom en tolv-månadersperiod.

Skälen för förslaget

Arbetslöshetsförsäkringens självrisk

I det nuvarande regelverket anges att dagpenning inte får lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av tolv månader har varit arbetslös sex dagar (karensvillkor). Till karenstiden räknas endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut (21 § ALF). Tiden med karens behöver bl.a. ses över

¹ Prop. 2006/07:89.

med anledning av att utredningen i detta betänkande föreslår variationer i ersättningsperiodens längd (se nästa avsnitt).

Karenstiden motsvarar en självrisk som den sökande måste betala innan ersättningen betalas ut, oavsett om övriga villkor för rätt till ersättning är uppfyllda eller inte. Krav på fullgjord karens har funnits sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst 1935², med undantag för en kortare period under början av 1990-talet. Genom åren har karenstiden motiverats på olika sätt, vanligen som ett sätt att hålla nere kostnaderna för arbetslöshetsförsäringen.³ Enligt ekonomisk teori leder karensdagar till minskad arbetslöshet. Orsaken är att kostnaden för att vara arbetslös ökar, vilket förväntas öka individens incitament att om möjligt undvika (särskilt kortvarig) arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäringen är en omställningsförsäkring som syftar till att ge ekonomisk trygghet för enskilda i händelse av arbetslöshet. Försäringen ska underlätta omställning till nytt arbete och innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. Karenstidens längd bör vara en avvägning mellan den enskildes behov av ekonomisk trygghet och incitament att göra sitt yttersta för att undvika arbetslöshet. Utredningen bedömer att det behövs karensregler även i en ny arbetslöshetsförsäkring.

Karenstidens utformning

Karenstiden ska i stort sett vara utformad på samma sätt som enligt nuvarande ordning, men reglerna behöver anpassas till att vissa begrepp, t.ex. dagpenning, kommer att ersättas eller försvinna. Dessutom kommer effekterna av karensen sannolikt att framgå tydligare för de sökande. Dagens arbetslöshetsförsäkring är en veckoförsäkring, där det kan uppfattas som att karensen innebär att den sökande får vänta på sin ersättning. Utredningens förslag att betala ut arbetslöshetsersättning som ett månatligt belopp tydliggör karensens karaktär av självrisk. I det förslag som utredningen presenterar minskas ersättningen med en proportionerlig del av karensen.

Karenstiden ska även i fortsättningen markera vikten av att den sökande undviker arbetslöshet i de fall då det är möjligt. Mot denna

² Ds 2017:55.

³ SOU 1996:150, s. 139.

bakgrund föreslår utredningen att karenstiden även i fortsättningen ska vara sex dagar.

Karensen får ett större genomslag för den som beviljats en kortare ersättningsperiod i jämförelse med den som får en längre. Eftersom karensens syfte bl.a. är att motverka överutnyttjande, anser utredningen ändå att det är viktigt att den som har arbetat under en kortare tid inte får tillgång till försäkringen snabbare än den som arbetat under en längre tid. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att bibehålla karenstiden även vid kortare perioder med arbetslöshetsersättning.

En självrisk betalas normalt i samband med att en skada regleras. I detta fall bör därför karensen inträffa i inledningen av arbetslösheten. Precis som i nuvarande ordning bör därför karensen ha fullföljts inom tolv månader efter ersättningsperiodens början.

Vissa effekter av ett nytt regelverk

I ett mål från Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 3385-07) tog domstolen ställning till vad som gäller för en person som beviljats arbetslöshetsersättning men inte fullföljt sex dagars karenstid inom de tolv föreskrivna månaderna, eftersom personen blev sjukskriven innan karenstiden fullföljts. Personen åberopade överhoppningsbar tid för att kunna återknyta till den tidigare ersättningsperioden (och då fullfölja kravet på karensdagar). Domstolen menade dock att om karensdagarna inte har fullgjorts, kan ersättningsperioden inte anses ha påbörjats. Enligt domstolens avgörande kan alltså överhoppningsbar tid endast användas för att återknyta till tidigare ersättningsperiod om ersättningsperioden har påbörjats, inte annars.

Utredningen anser att dagens avgränsningar för när en ersättningsperiod ska anses ha inletts är rimlig. Samtidigt kan denna ordning leda till oönskade konsekvenser, eftersom sökanden som uppfyllt villkoren, men som p.g.a. sjukdom inte hinner fullgöra karensen inom tolv månader riskerar att stå utan ersättningen efter att ha tillfrisknat. Utredningen föreslår i avsnitt 10.5.4 att inkomster som legat till grund för tidigare lämnad arbetslöshetsersättning inte ska kunna användas vid prövning av inkomstvillkoret flera gånger. Den som, likt exemplet ovan, inte hinner fullgöra karensen inom föreskriven tid, kan alltså på nytt använda de inkomster som ligger inom

ramtiden och som låg till grund för prövning av inkomstvillkoret den första gången, eftersom ingen ersättning betalats ut.

Begränsning vid utläggning av karens

Sverige har ratificerat de delar av europeiska balken om social trygghet⁴ och dess protokoll som gäller förmåner vid arbetslöshet. Detta innebär att Sverige har åtagit sig att beakta de bestämmelser som regleras i balken och det tillhörande protokollet. Enligt protokollet ska antalet karensdagar begränsas till sex dagar inom en tolv månadersperiod (artikel 24). I balken finns alternativet att tillåta avdrag för tre karensdagar för varje arbetslöshetsperiod. Om tre dagar väljs finns det ett förbehåll, att det av lagstiftning ska framgå vilka avbrott i arbetslöshetsperioden som ska anses vara så små att de olika perioderna av arbetslöshet ska betraktas som en.

Utredningen har redan angivit skäl för varför sex dagars karens ska gälla för alla som påbörjar en ny ersättningsperiod, oavsett ersättningsperiodens längd. Samtidigt gäller protokollets begränsningar. De kan komma att överträdas om ersättningsperioden blir kortare och ett karensavdrag realiserar vid inledningen till varje ersättningsperiod.

Utredningen föreslår därför att den som redan avklarat sex karensdagar inom en tolv månadersperiod inte kan åläggas att fullgöra en ny karensperiod, även om den sökande påbörjar flera perioder under denna tid.

12.5 Hur ersättningsperiodens längd bestäms

12.5.1 Ersättning lämnas för en begränsad tid mellan arbeten

Bedömning: Arbetslöshetsersättning bör lämnas till den som har en förankring på arbetsmarknaden och tiden med ersättning bör motsvara en rimlig omställningstid mellan arbeten.

Ersättningsperioden bör även i fortsättningen mätas i ersättningsdagar.

⁴ European Code of Social Security.

Skälen för bedömningen

Inledning

Ersättningsperioden, som i dag är längst 300 ersättningsdagar (och 150 dagar till för den som har barn under 18 år dag 300), kan i praktiken kortas. Ett exempel på det är att en person under 25 år som inom en ramtid på fyra månader har varit arbetslös i 90 kalenderdagar kan anvisas till jobbgarantin för ungdomar trots att den sökande då lämnar arbetslöshetsförsäkringen innan alla dagar är förbrukade.

Den utredning⁵ – *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring* – som ligger till grund för dagens arbetslöshetsförsäkring framhöll att ersättningsperiodens längd speglar försäkringens syfte. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ”aldrig varit menad att vara något annat än en tillfällig lösning vid ofrivillig arbetslöshet”⁶. Utredningen framhåller att en borte gräns för ersättningsperioden tydliggör den enskildes ansvar och gör arbetslöshetsförsäkringen mer försäkringsmässig. Det anges vidare att tiden med ersättning bör vara så lång att det är möjligt att invänta en konjunkturstyrd efterfrågan på arbetskraft. Dessutom framhålls att det är viktigt även för näringslivet att specialiserad arbetskraft inte omedelbart tvingas lämna en viss bransch eller ort vid tillfälliga problem. Ersättningsperiodens längd bör vara tillräckligt lång för att den sökande ska kunna hitta ett nytt arbete, utveckla sin kompetens och eventuellt flytta till annan ort och ställa om till nytt arbete. Samtidigt betonar utredningen att en borte gräns för rätten till ersättning inte bör ligga så långt bort att gränsen blir diffus och otydlig.⁷

Varför ska någon ha arbetslöshetsersättning snarare än något annat?

I den nuvarande utredningens direktiv anges att en förklaring till den sjunkande täckningsgraden inom arbetslöshetsförsäkringen är att fler arbetslösa får stöd av andra system och att det kan vara ändamålsenligt. Det aktualiserar frågan varför någon ska ha arbetslöshetsersättning i stället för någon annan ersättning.

Arbetslöshetsförsäkringens syfte är att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Att arbetslöshetsförsäk-

⁵ SOU 1996:150.

⁶ Ibid s. 129.

⁷ Ibid s. 130.

ringen är en omställningsförsäkring där ersättning betalas ut under en begränsad tid mellan arbeten tydliggör att arbetslösa måste ha haft ett arbete och en förankring på arbetsmarknaden för att ha rätt till ersättning. Utredningens förslag är att den arbetsmarknadsförankring som krävs ska mätas genom ett inkomstvillkor som de arbetslösa ska ha uppfyllt för rätt till ersättning. Inkomstvillkoret är konstruerat så att den sökande under en ramtid på tolv månader dels ska ha tjänat in en viss totalinkomst, dels ska ha haft inkomster från förvärvsarbete med en viss inkomstkontinuitet. Kravet på inkomstkontinuitet innebär att det ställs krav på att en sökande ska ha en förankring på arbetsmarknaden. Liknande krav på förankring har alltid funnits inom arbetslöshetsförsäkringen. Ursprungligen fanns en naturlig förankring genom att den sökande måste tillhöra ett visst skrå för att omfattas av skydd vid arbetslöshet. Senare kopplades förankringenskravet till ett avgiftsvillkor och därefter till ett arbetsvillkor. Fram till 2007 fanns ett undantag från detta krav. Det s.k. studerandevillkoret gav rätt till ersättning vid omställning mellan studier och arbete. Detta motiverades av tanken att den sökande genom sina studier förbättrat chanserna till nytt arbete. Förankringen på arbetsmarknaden var i detta fall framåtsyftande.

Inkomstvillkoret är inriktat på den förankring på arbetsmarknaden som den sökande kan uppvisa fram till arbetslösheten. Förankringen ska mätas genom de inkomster från förvärvsarbete som den sökande har haft under en ramtid av tolv månader före arbetslösheten. Det är alltså i huvudsak inkomsterna från ett nyligen förlorat arbete som ger rätt till arbetslöshetsersättning och som därmed ska ersättas.

Arbetslöshetsersättning är ett stöd under en begränsad tid då den arbetslöse har möjlighet att själv söka och få ett nytt arbete. Tiden med ersättning bör alltså utformas med tanke på att det ska finnas en rimlig tid för den sökande att hinna ställa om mellan ett förlorat och ett nytt arbete.

*Arbetslöshetsersättning är främst ekonomiskt stöd
vid självständig omställning*

Arbetslöshetsersättning är inte det enda stödet som riktas till arbetslösa. När en arbetslös person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får han eller hon aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

i stället för arbetslöshetsersättning. Arbetsmarknadspolitiska program syftar till att underlätta för den som är arbetslös att ställa om till ett nytt arbete, och inkluderar olika sorters insatser för att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program får göras om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Det betyder att en anvisning endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, vilket framgår av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det finns skillnader mellan arbetslöshetsförsäkringen och programmen som tydliggör arbetslöshetsförsäkringens funktion. Arbetslöshetsförsäkringen är uteslutande till för arbetslösa som har uppfyllt vissa villkor som gör det sannolikt att de har en förankring på arbetsmarknaden (dvs. ett arbetsvillkor i dagens regelverk och ett inkomstvillkor enligt utredningens förslag) och därför inte har något behov av ytterligare insatser utöver att, med stöd från Arbetsförmedlingen, själva aktivt söka arbete. Om den sökande av Arbetsförmedlingen bedöms vara i behov av ytterligare insatser ska en anvisning ske till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Rätten till arbetslöshetsersättning upphör då. Arbetslöshetsersättning lämnas alltså till arbetslösa som har en förankring på arbetsmarknaden och är under självständig omställning.

Ersättningsperioden bör även i fortsättningen mätas i ersättningsdagar

Ersättningsperiodens längd mäts enligt nuvarande ordning i ersättningsdagar och ersättningen bestäms och utbetalas med hänsyn till en ersättningsvecka. Utredningen föreslår att arbetslöshetsersättningen i fortsättningen som huvudregel ska betalas ut månadsvis. Anledningen till detta är bl.a. att utbetalningen av ersättning ska följa ett tidigare utbetalningsmönster (lön som utbetalas månatligen från tidigare arbetsgivare) och att en sökande ska känna igen sig i och kunna planera sin ekonomi utifrån denna utbetalningsfrekvens. En annan anledning till månadsvisa utbetalningar är att angränsande regelverk bygger på månadsvisa system, t.ex. kontroll av det aktiva arbetsökandet som redovisas i aktivitetsrapporter månadsvis och inkomstuppgifter från Skatteverket.

Det skulle vara möjligt att mäta ersättningsperioden i ersättningsmånader i stället för ersättningsdagar. Det skulle kunna tydliggöra vilken omställningstid en sökande har på sig att hitta och få ett nytt arbete. Nackdelen med att mäta ersättningstiden i månader är att den som inte är helt arbetslös under en hel ansökningsmånad och som därför inte kan få ut ersättning för hela månaden får svårt att förutse hur stor del av ersättningstiden som har förbrukats. Det gäller både i förhållande till ersättningstiden och i förhållande till ersättningsnivån, som också påverkas av hur många dagar av ersättningstiden som har förbrukats. Vidare räknas avstängning och karens i dagar.

Trots de fördelar som ett månadsbegrepp skulle medföra bedömer utredningen att det minskar enskildas möjligheter att förstå och förutse vilket försäkringsskydd de har. Ersättningsperioden bör därför även i fortsättningen mätas i ersättningsdagar. Ersättningsperiodens längd inleds från och med den första dagen med ersättning som utbetalas och avslutas med den sista dagen som får utbetalas med hänsyn till beslut om hur många dagar som får utbetalas. Mer om ersättningsens form finns i kapitel 13.

12.5.2 Ersättningsperiodens längd ska variera

Förslag: Arbetslöshetsersättning för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln ska lämnas under längst

- 300 ersättningsdagar om han eller hon under minst tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret,
- 200 ersättningsdagar om han eller hon under minst åtta men inte tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret,
- 100 ersättningsdagar om han eller hon under minst fyra men inte åtta månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret.

Arbetslöshetsersättning ska lämnas under längst 66 ersättningsdagar till en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln.

Bedömning: Bestämmelser om förlängning av ersättningsperioden med 150 dagar för den som har barn under 18 år bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för förslaget

Ersättningsperioden ska vara olika lång

Den som beviljas arbetslöshetsersättning enligt nuvarande ordning får ersättning i högst 300 dagar. Ersättningsdagar som den sökande har fått ut från en annan arbetslöshetskassa läggs samman med ersättningsdagar i den nya arbetslöshetskassan. Efter att dagarna förbrukats kan den sökande få en förlängning av ersättningstiden, om han eller hon då har barn under 18 år.

Dagens regelverk för ersättningsperiodens längd tar ingen hänsyn till den sökandes förankring på arbetsmarknaden eller till om omställningstiden är rimlig. Det betyder att en sökande som har arbetat heltid i fem månader inte har rätt till arbetslöshetsersättning, medan en sökande som har arbetat halvtid i sex månader kan få ersättning i 300 dagar, trots att den arbetslösa som jobbat heltid sannolikt har en lika bra eller bättre förankring på arbetsmarknaden än den arbetslösa som jobbat halvtid. Detta är inte ändamålsenligt ur ett omställningsperspektiv där arbetslöshetsersättning lämnas till personer som förväntas ha förutsättningar att klara en självständig omställning till ett nytt arbete. Utredningen anser därför att ersättningsperioden ska kunna variera i längd beroende på den sökandes förankring på arbetsmarknaden.

Ersättningstiden ska kopplas till inkomstvillkoret

Arbetslöshetsförsäkringens syfte är att ge arbetslösa ersättning under omställning mellan arbeten. Den som får arbetslöshetsersättning ska alltså ha haft en tidigare förankring på arbetsmarknaden. Förankringen på arbetsmarknaden mäts vid prövning av inkomstvillkoret

med hjälp av tidigare inkomster från förvärvsarbete. En förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning är att den sökande under en ramtid av tolv månader har haft en bestämd månadsinkomst med en viss kontinuitet. Ersättningsperioden, som alltså ska utgå från den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden, kan mätas genom samma inkomstkontinuitet som prövas inom ramen för inkomstvillkoret. Det betyder att endast förvärvsarbete kan användas för att bestämma ersättningstidens längd eftersom ersättningar, t.ex. vissa socialförsäkringsförmåner, som i vissa fall jämföras med inkomster från förvärvsarbete inte kan användas för att uppfylla krav på inkomstkontinuitet.

Om samma uppgifter används för att uppfylla inkomstvillkoret som för att fastställa ersättningstidens längd, mäts ersättningsperiodens längd genom ett objektiva kriterium. Det är en fördel att använda denna typ av villkor framför någon form av arbetsmarknadspolitisk bedömning av förankringen. Med tydliga villkor för vad som gäller även för ersättningens längd ökar förutsebarheten i försäkringskyddet och arbetslöshetskassornas administration av arbetslöshetsförsäkringen underlättas. Det leder även till ökade förutsättningar att digitalisera bedömningarna. Dessutom tydliggörs sambandet mellan förankringen på arbetsmarknaden och tiden för självständig omställning som är central inom arbetslöshetsförsäkringen.

Högre inkomstkontinuitet leder till längre tid för omställning

Att ersättningstiden bör bestämmas utifrån inkomstkontinuiteten under ramtiden bygger på vissa antaganden. Den som har låg inkomstkontinuitet antas ha en svag förankring på arbetsmarknaden medan den som har en hög inkomstkontinuitet antas ha en stark förankring. Det är enligt utredningens mening ett rimligt sätt att beskriva typiska fall på arbetsmarknaden. Det tar samtidigt hänsyn till en föränderlig arbetsmarknad eftersom sättet att mäta detta, liksom vid prövning av inkomstvillkoret, är neutralt till om den sökande har en eller flera arbetsgivare.

Utformningen av den nya arbetslöshetsförsäkringen syftar till att öka incitamenten att arbeta. Om kontinuerligt arbete inte bara har betydelse för ersättningens storlek utan också påverkar ersättningstidens längd, påverkar detta sannolikt både arbetsutbudet och sök-

intensiteten positivt, eftersom arbetstagare kontinuerligt och på flera sätt bygger upp sitt försäkringsskydd genom att arbeta. Även den för vilken ersättningens storlek inte blir högre om han eller hon arbetar en månad till, kan konstatera att försäkringsskyddet förstärks genom möjligheten att få fler dagar med arbetslöshetsersättning. Därmed premieras arbetsmarknadsdeltagande och arbetslinjen värnas. Det är orsaken till att ersättningstidens längd bör variera och öka ju mer den sökande har arbetat under ramtiden.

Variationer i ersättningstidens längd kan även underlätta Arbetsförmedlingens bedömningsarbete. En sökande med svag förankring (låg inkomstkontinuitet) på arbetsmarknaden har incitament att snabbare söka arbete brett eftersom tiden med ersättning är kortare. På motsvarande sätt har en sökande med en stark förankring (hög inkomstkontinuitet) som har en längre ersättningstid möjlighet att först uttömma sina möjligheter att återgå till det yrke eller den bransch som den sökande har erfarenhet av. Om det visar sig att den arbetslöses färdigheter och kunskaper inte längre är efterfrågade, finns det tid för utvidgat sökande.

Det betyder inte att arbetslöshetsförsäkringen ska ses som en yrkesförsäkring. Arbetslösa med en stark förankring kan förväntas få bättre utfall och högre matchningskvalitet om sökaktiviteterna inledningsvis kan utgå från den sökandes tidigare erfarenhet och kvalifikationer. Det är viktigt för individer, företag och samhället i stort att kompetens och yrkeserfarenhet inte går förlorade p.g.a. en låg matchningskvalitet. En individ som matchas till fel arbete riskerar också att åter drabbas av arbetslöshet.

Sättet att mäta förankring genom inkomstkontinuitet är utformat med tanke på arbetslöshetsförsäkringens syfte och konstruktion. Det innebär inte att tiden med ersättning uteslutande beror på den tidigare förankringen. Arbetsförmedlingen bedömer t.ex. om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa den sökande till insatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det kan även vara fallet för den som har haft hög inkomstkontinuitet men som p.g.a. strukturomvandlingar på arbetsmarknaden bedöms behöva särskilda insatser för att kunna fungera på en förändrad arbetsmarknad. Det innebär i praktiken att även den som har beviljats förhållandevis lång tid med arbetslöshetsersättning även i fortsättningen kan anvisas till ett program med aktivitetsstöd, om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Tiden med arbetslöshetsersättning för-

kortas då, eftersom aktivitetsstödet jämföras med arbetslöshetsersättning vid avräkning av ersättningsdagar.

Försäkringsprincipen inom arbetslöshetsförsäkringen stärks

Försäkringsprincipen inom arbetslöshetsförsäkringen stärks genom att ersättningstiden relateras till inkomstkontinuiteten under ramtiden, eftersom en lägre inkomstkontinuitet och, därmed, färre inbetalningar i form av arbetsmarknadsavgifter leder till en kortare ersättningstid. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras på en övergripande nivå av arbetsmarknadsavgifterna. Det är därför, enligt utredningens mening, rimligt att stärka kopplingen mellan inbetalda avgifter och rätten till arbetslöshetsersättning.

Utredningens förslag innebär inte en övergång till en försäkring där tryggheten byggs upp på individnivå, utan är ett principiellt förtydligande av att inbetalning av skatt och avgifter och tillgång till välfärd hör samman. Om ersättningstidens längd enbart skulle bestämmas av hur stort bidrag den enskilde lämnat till försäkringen, skulle det motivera en längre ramtid eftersom det i ett sådant system skulle vara rättvist att göra skillnad mellan en person som har arbetat i decennier och den som är ny på arbetsmarknaden. En sådan ordning är svår att upprätthålla om omställningsprincipen samtidigt ska värnas. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen ger ersättning till den som är under omställning mellan ett nyligen förlorat arbete och ett nytt. Det handlar inte om ett försäkringsutfall som beror av erlagda premier.

Ersättningstiden varierar med inkomstkontinuiteten

Utredningens förslag är att prövningen av ersättningstidens längd ska baseras på samma uppgifter som prövningen av inkomstvillkoret och dess krav på en minsta månadsinkomst. Ju fler månader som kravet på den minsta månadsinkomsten är uppfyllt under ramtiden, ju högre är sannolikt den sökandes arbetsmarknadsförankring. Det bör leda till längre tid med ersättning.

Utredningen förordar att ersättningsperiodens längd ska vara indelad i tre olika nivåer, eller steg. Utredningen har övervägt en konstruktion i vilken antalet ersättningsdagar ökar steglöst, genom att varje ytterligare månad som den sökande haft den minsta månadsinkoms-

ten från förvärvsarbete ökar ersättningstidens längd. Utredningen anser emellertid att en sådan konstruktion kopplar månatliga inkomster från förvärvsarbete till ersättningsrätten på ett sätt som är svårt att motivera. Det finns inget ett-till-ett förhållande mellan intjänade inkomster, inbetalade avgifter och ett visst antal dagar med ersättning, och utredningen ser inte heller fördelar med att skapa ett sådant förhållande. I stället bör den principiella kopplingen mellan förankring på arbetsmarknaden och ersättningstid understrykas samtidigt som det skapas incitament för de sökande som kan att arbeta mer.

Det bör också betonas att det finns flera andra upp- och nedtrappningar av försäkringsskyddet i det förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring som utredningen lämnar. Även om det är utredningens övertygelse att det går att skapa tydlighet för den enskilde trots att det finns både upptrappningar (avseende t.ex. den procentuella ersättningsnivån och ersättningstidens längd) och nedtrappningar (i den procentuella ersättningsnivån efter tid i arbetslöshet) bör en viss vaksamhet iaktas, så att förutsebarheten i försäkringsskyddet inte försämras.

Hur länge ersättning kan lämnas

Utredningen anser att 300 ersättningsdagar, vilket i praktiken motsvarar arbetslöshetsersättning i knappt 14 månader, är en betydande omställningstid som i vissa fall är motiverad. Det har bl.a. att göra med att ersättningstagaren inte alltid är kontinuerligt arbetssökande, vilket leder till avbrott i ersättningen.

Exempel:

Rilka blev arbetslös efter att ha avslutat en tillsvidareanställning. Hon beviljades arbetslöshetsersättning i högst 300 ersättningsdagar. Rilka var sedan arbetslös i sex månader.

Hon har i samråd med Arbetsförmedlingen inledningsvis koncentrerat sig på den bransch hon har erfarenhet från och har utan problem kunnat söka tillräckligt många lämpliga arbeten. Vartefter tiden har gått har det blivit allt mer tydligt att hon måste vidga sitt sökområde, vilket hon också gjort.

Till slut insåg Rilka att hon behövde vidareutbilda sig för att kunna skaffa ett nytt arbete. Hon studerade därför i ett år. Om hon inte lyckas få ett arbete direkt efter sina studier, har hon fortfarande ersättningstid kvar då hon kan prioritera om sitt arbetsökande.

Exemplet visar hur en längre ersättningstid kan användas för en ändamålsenlig omställning såtillvida att det ur matchningssynpunkt och ur perspektivet att yrkeserfarenhet och kompetens bör tas tillvara är rimligt att den sökande först söker arbete i den bransch som han eller hon har erfarenhet från och kompetens inom. Om det inte visar sig möjligt, bör det finnas tid för den sökande att tänka om.

Utredningen föreslår därför att den som har en stark förankring på arbetsmarknaden även i fortsättningen bör ha rätt till som längst 300 ersättningsdagar. Ersättningstiden kan dock i praktiken begränsas, t.ex. om den sökande under lång tid ansöker om arbetslöshetsersättning vid sidan om inkomster från deltidsarbete (se kapitel 14).

Den som är under 25 år får i dag anvisas till jobbgarantin för ungdomar efter 90 dagars arbetslöshet (inom en ramtid på fyra månader). Det motsvarar cirka 66 dagar med arbetslöshetsersättning. Motivet till detta är att unga, som kan antas ha en svagare förankring på arbetsmarknaden, behöver stödjande insatser tidigare än äldre, som generellt sett har en starkare förankring. Det är rimligt att personer som har en svagare förankring på arbetsmarknaden får en liknande omställningstid, oavsett deras ålder. Utredningen föreslår därför att sökande med den svagast möjliga förankringen för att uppfylla ett inkomstvillkor enligt huvudregeln ska vara berättigade till som högst 100 ersättningsdagar. Det motsvarar knappt fem månaders arbetslöshetsersättning på heltid. Det gör att ersättningsperioden blir

relativt kort för denna grupp. En kort ersättningsperiod kan dock motiveras utifrån att den sökande under ramtiden haft en relativt svag förankring på arbetsmarknaden. Detta ökar sannolikheten att han eller hon behöver ha ett brett sökfält redan i inledningen av ersättningsperioden.

För att inte skapa alltför skarpa avgränsningar mellan det minimala och det maximala antalet ersättningsdagar som kan lämnas bör ett mellanläge införas där den sökande som haft en högre inkomstkontinuitet än det som utgör minimikravet, men som inte arbetat med sådan regelbundenhet att personen är fullt sysselsatt hela året, har rätt till som längst 200 ersättningsdagar.

Krav på inkomstkontinuitet

Utredningen föreslår att kravet på att uppfylla inkomstvillkoret enligt huvudregeln, utöver en totalinkomst på 120 000 kronor, ska vara att den sökande har en inkomst från förvärvsarbete motsvarande minst 10 000 kronor per månad i fyra månader. Den nedre gränsen för inkomstkontinuitet motsvarar därmed fyra månader, eftersom ingen kan ha en lägre inkomstkontinuitet än så och samtidigt uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Genom att ramtiden uppgår till tolv månader utgör detta kontinuitetens övre gräns. Ingen kan tillgodoräkna sig högre inkomstkontinuitet än tolv månader. Det betyder att ersättningstiden bestäms utifrån lägst fyra månader och högst tolv månaders inkomstkontinuitet.

För att skapa incitament för alla sökande att arbeta så mycket som möjligt, föreslår utredningen att bara den som kan uppvisa inkomstkontinuitet i tolv månader, dvs. under hela ramtiden, ska ha rätt till 300 ersättningsdagar. På så sätt skapas drivkrafter även för den som haft inkomster över ersättningstaket vid beräkning av ersättningens storlek att arbeta så många månader som möjligt.

Utredningens beräkningar visar att det redan i dagsläget är vanligt att den som är ersättningsberättigad också har arbetat mycket och kontinuerligt. För att ha rätt till ersättning i 200 dagar är det därför rimligt att ställa krav på åtta månaders inkomstkontinuitet.

För att ha rätt till 100 ersättningsdagar ska det krävas inkomstkontinuitet motsvarande fyra månader. Det är en följd av att det är

den lägsta inkomstkontinuitet som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor.

Konstruktionen innebär sammanfattningsvis att det finns förutsättningar för balanserade avvägningar mellan grupper av personer med olika lönenivåer. Den som uppfyller inkomstvillkorets huvudregel genom en hög lön, men som inte arbetat kontinuerligt under ramtiden får kortare tid med ersättning. Det omvända gäller den med låg lön men med hög inkomstkontinuitet. Kontinuiteten visar att det har funnits en ihållande efterfrågan på arbetsmarknaden för den sökandes arbetskraft och kompetens. En sådan sökande ska få en lång ersättningsperiod. Bedömningen kan på så vis sägas utgå från vilken efterfrågan som finns på den sökande arbetskraft, oavsett löneläge, eftersom det just är inkomstkontinuiteten inom den begränsade ramtiden som är av intresse för bedömningen.

Ersättningstiden för undantagsregeln

Den som uppfyller inkomstvillkorets undantagsregel får använda sig av den högst två gånger efter varandra. Det får inte vara mer fördelaktigt att uppfylla villkoret enligt undantagsregeln jämfört med inkomstvillkoret enligt huvudregeln eftersom det i så fall gör det mindre attraktivt att arbeta. Ersättningens storlek fastställs därför till lägsta möjliga ersättningsgrundande inkomst. Utredningen föreslår att ersättningstiden för denna grupp motsvarar den längsta tid till omställning som unga under 25 år kan få med arbetslöshetsersättning vid anvisning till jobbgarantin för ungdomar. Detta motsvarar 66 ersättningsdagar eller tre månader med full arbetslöshetsersättning. Ersättningens längd ska enligt undantagsregeln vara samma för alla som beviljats ersättning, oavsett tidigare inkomstkontinuitet.

Inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en månad

Vid prövning av om inkomstvillkoret är uppfyllt kan det uppstå problem om inkomster från förvärvsarbete som utbetalats som lön under en månad avser flera månaders inkomst. Utredningen har därför föreslagit att regeringen får föreslå bestämmelser som räknar om hur många månader som inkomsterna i sådana fall ska avse. Samma om-

räkning som görs i detta fall ska ligga till grund för beräkning av ersättningstiden.

Skälen för bedömningen

Enligt nuvarande ordning kan en sökande som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år få sin ersättningsperiod förlängd med 150 dagar. Som framgår ovan föreslår utredningen att ersättningsperiodens längd i den nya arbetslöshetsförsäkringen ska differentieras och bestämmas utifrån den sökandes förankring på arbetsmarknaden. Tiden med ersättning bör utformas med tanke på att det ska finnas en rimlig tid för den sökande att hinna ställa om mellan ett förlorat och ett nytt arbete. Ett påslag om 150 ersättningsdagar, dvs. som gäller i dag, skulle i den nya försäkringen mer än fördubbla tiden med ersättning för en sökande med 100 ersättningsdagar i en ersättningsperiod. Även en sökande med en ersättningsperiod på 300 ersättningsdagar skulle med ett sådant påslag få en väsentlig förlängning av sin ersättningsperiod. Utredningen anser inte att en förlängning av ersättningsperioden för sökande som är förälder till barn under 18 år är förenlig med arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring. Sådana bestämmelser riskerar i stället att förlänga tiden i arbetslöshet.

Den nuvarande bestämmelsen är inte heller ändamålsenligt utformad. Vid införandet av regeln angav regeringen⁸ att en förlängning av ersättningsperioden är motiverad för föräldrar till barn under 18 år eftersom hänsyn till fler än enbart den sökande kan behöva tas vid arbetssökandet. Det bedömdes särskilt vara fallet när det gäller arbete på annan ort. Det sägs emellertid inte något om t.ex. styvföräldrar eller att föräldern måste ha vårdnaden om barnet. Det innebär att en förälder som inte har vårdanden om barnet kan åberopa bestämmelsen för att få längre tid med ersättning, samtidigt som personer som har ett faktiskt vardagligt ansvar för barnet, t.ex. en styvförälder, inte omfattas av bestämmelsen.

Utredningen anses sammanfattningsvis att det inte är motiverat att införa en bestämmelse i det nya regelverket som anger att ersättningsperioden för föräldrar under 18 år ska kunna förlängas.

⁸ Prop. 2006/07:89.

13 Ersättningsens form

13.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på bestämmelser om ersättningsens form.

13.2 Nuvarande ordning

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen finns vissa bestämmelser om ersättningsens form. De har karaktären av både rena formfrågor och stödregler vid t.ex. utbetalning och samordning.

I 19 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, framgår att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning. I 20 § ALF framgår att det för all dagpenning gäller följande. Dagpenning lämnas med ett belopp som beräknas per dag. Summan under en kalendervecka av antalet ersatta och arbetade dagar samt karens- och avstängningsdagar får uppgå till högst fem. Dagpenningen får inte lämnas för lördag eller söndag, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger undantag. Dagpenningen får inte lämnas för tid under vilken den sökande får föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken. Dagpenning som understiger 10 kronor per dag betalas inte ut och ett brutet krontal jämnas ut till högre krontal.

13.3 Det behövs anpassade regler för ersättningsens form

Bedömning: Det behövs regler för ersättningsens form även i en ny försäkring. Reglerna behöver anpassas till nya begrepp och bestämmelser.

Skälen för bedömningen: Utredningen bedömer att det finns ett behov av ett särskilt kapitel om ersättnings form som, likt i dag, samlat kan fungera som ett stöd och knyta ihop regler som på olika sätt avser ersättnings form.

Dagens regler för ersättnings form gäller främst dagpenning. Dagpenning är i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ett centralt begrepp, men kommer inte att införas i den arbetslöshetsförsäkring som utredningen föreslår. I stället för ersättning i form av en dagpenning ska t.ex. ersättning med ett belopp per månad betalas ut. Regler om ersättnings form behöver därför anpassas till nya begrepp.

Vissa bestämmelser inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen föreslås föras in i den nya lagen, men i redigerat skick. Dessutom föreslås vissa nya bestämmelser, bl.a. nya samordningsbestämmelser och handlägningsbestämmelser som gör att det finns behov av ytterligare stödregler för ersättnings form.

13.4 Ersättnings form

13.4.1 Ersättning betalas ut som ett belopp per månad

Förslag: Arbetslöshetsersättning ska beräknas och lämnas i form av ett belopp per kalendermånad. Det upplyses om att ersättningen per månad fastställs enligt den nya lagens kapitel om ersättnings storlek.

Skälen för förslaget: I det nuvarande regelverket framgår att ersättning lämnas i form av en dagpenning. Dagpenning lämnas i med ett belopp som beräknas per dag. Utredningen föreslår att arbetslöshetsersättningen i fortsättningen ska beräknas utifrån en ersättningsgrundande inkomst per månad. Ersättningsbeloppet ska vidare lämnas med ett belopp som fastställs som en andel i procent (ersättningsnivå) av den ersättningsgrundande inkomsten. Ersättningsnivån fastställs dels utifrån hur länge som den sökande har varit medlem i en arbetslöshetskassa, dels hur lång tid som den sökande har varit arbetslös med arbetslöshetsersättning.

Ersättningen ska lämnas månadsvis per kalendermånad. På så sätt förtydligas det att arbetslöshetsersättning lämnas i stället för den lön som den sökande har haft. Att ersättningen lämnas per månad gör

också att det är lättare att kontrollera ersättningen, t.ex. genom en jämförelse med uppgifter i arbetsgivardeklarationer eller aktivitetsrapporter.

Enligt det nuvarande regelverket lämnas ersättning per dag, men den beräknas veckovis. Det betyder att ersättningen kan variera månad för månad, trots att den sökande är helt arbetslös. Utredningens förslag innebär att en sökande som är helt arbetslös får samma ersättning varje månad, såvida inte ersättningen ska trappas ned eller minskas av andra skäl. Ersättningens storlek blir därmed mer förutsebar och betalas ut på ett sätt som är mer likt den lön som han eller hon hade innan arbetslösheten.

13.4.2 En kalendermånad motsvarar 22 ersättningsdagar

Förslag: En kalendermånad med arbetslöshetsersättning ska motsvara 22 ersättningsdagar. Det upplyses om att antalet ersättningsdagar i en ersättningsperiod fastställs enligt den nya lagens kapitel om ersättningsperiodens längd.

Skälen för förslaget: Av utredningens förslag om ersättningsperiodens längd framgår att den sökande kan få olika lång tid med ersättning beroende på hans eller hennes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Ersättningsperioden ska även i fortsättningen mätas i ersättningsdagar, eftersom det bedöms öka förutsebarheten av hur lång tid med ersättning som återstår för den som under arbetslösheten bara är delvis arbetslös, jämfört med om ersättningsperioden skulle anges i månader. Det behövs därför regler för hur många dagar som en kalendermånad med ersättning motsvarar. I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen används ofta schablonen 22 dagar för att beteckna en månad. Enligt 25 a § ALF ska dagsförtjänsten avse 1/22 av den tidigare månadsinkomsten. Av 5 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen, förkortad ALFFo, framgår att om ett pensionsbelopp anges per månad ska ett dagsbelopp avse 1/22-del, och vid beräkning av ersättning för kombinatorer enligt 5 d § ALFFo ska dagsförtjänsten beräknas till 1/260-del av underlaget och multipliceras med 22 för varje månad som den sökande bedrivit näringsverksamhet. I handläggningen används vanligen schablonen 176 timmar (dvs. 8 timmar per dag i 22 dagar) för att beräkna ersättning för

någon som har arbetat heltid utan frånvaro under en hel månad. Liknande avvägningar finns t.ex. vid omvandling av perioder i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004¹, se artikel 13, förordning (EG) nr 987/2009².

Utredningen anser att det är en lämplig schablon att utgå från även i fortsättningen. Det ska emellertid poängteras att det rör sig om just en schablon. Arbetstiden kan i realiteten vara förlagd på många olika sätt. Vad som motsvarar heltid, räknat i arbetstimmar, för ett avtalsområde är inte detsamma som för ett annat. Det skulle vara svårt att anpassa ersättnings form efter olika avtal. Arbetslöshetsförsäkringen är dessutom inte en yrkesförsäkring och den sökande kan därför gå mellan olika avtalsområden. Utredningen anser därför att det är lämpligt att använda sig av en schablon vid beräkning av antalet dagar per månad, men också att skapa samordningsregler (se kapitel 14) för hur inkomster från deltidsarbete ska beräknas. Dessa bör främst vara inriktade på inkomstbortfallet, och inte på hur mycket den sökande har arbetat.

13.4.3 Proportionerlig minskning av ersättningen

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska minskas proportionerligt för en sökande som under en del av kalendermånad inte har rätt till ersättning på grund av att han eller hon inte uppfyller de allmänna villkoren eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökanden.

Ersättningen får minskas med motsvarande högst fem ersättningsdagar per kalendervecka.

Om arbetslöshetsersättningen ska minskas genom samordning med andra ersättningar ska inte första och andra stycket tillämpas.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Skälen för förslaget

Ersättning till den som inte uppfyller grundläggande förutsättningar under del av månad

Grundläggande förutsättningar för rätt till ersättning framgår av de allmänna villkoren. Bestämmelser för vissa kategorier av sökanden är i de flesta fall en precisering av de allmänna villkoren, men uttrycks som förbudsregler. I dessa bestämmelser specificeras alltså vem som inte uppfyller de allmänna villkoren. Dessa bestämmelser kan sammantaget ses som grundläggande förutsättningar för rätt till arbetslöshetsersättning. Bestämmelserna utgör tillsammans villkor som måste vara uppfyllda under hela arbetslösheten eller hinder som måste vara undanröjda för att rätt till arbetslöshetsersättning ska föreligga.

I de enklaste fallen uppfyller den sökande inte de allmänna villkoren eller befinner sig i en sådan situation som inte ger rätt till arbetslöshetsersättning under hela den månad som den sökande gör anspråk för. I dessa fall får den sökande ingen arbetslöshetsersättning alls. I vissa fall rör det sig bara om delvisa hinder, dvs. att den sökande bara under en del av månaden inte uppfyller de allmänna villkoren eller saknar rätt till ersättning enligt villkoren för vissa kategorier av sökande. Då behövs det regler som tydliggör hur ersättningen ska minskas. I dagens försäkring sker det genom att alla former av tid med hinder (enligt nuvarande regelverk arbetade timmar, karenstid, tid som den sökande har haft annat ersättningshinder samt dagar då den sökande varit avstängd från ersättning) räknas av på samma sätt i en omräkningstabell. Utredningen föreslår att inkomster från förvärvsarbete på deltid bör samordnas på särskilt sätt. När samordning av sådana inkomster sker ska ersättningen därutöver inte minskas med den tid som den sökande arbetar. I det följande avses regler som framgår av de allmänna villkoren och villkoren för vissa kategorier av sökanden.

Ersättningshinder av olika slag

Det finns flera avgörande skillnader mellan de situationer som de olika bestämmelserna omfattar. Vissa hinder är t.ex. tillfälliga i den meningen att den sökande kan gå ut ur och in i situationerna. Den som inte är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan

vanligen åtgärda det omgående. I andra fall kan hindret vara antingen tillfälligt eller långvarigt, t.ex. vid sjukdom. Åter andra situationer är typiskt sett långvariga, den som är heltidsanställd är exempelvis sammanhängande förhindrad. Det finns även hinder där undanröjandet är villkorat. Företagare har t.ex. rätt till ersättning när det inte vidtas några åtgärder i verksamheten, men denna möjlighet kan inte användas för ofta. Om så sker måste företagaren skilja sig helt från verksamheten.

Ett hinder kan även uppstå på olika sätt under den månad som den sökande gör anspråk på ersättning för. Den som inte står till förfogande p.g.a. föräldraledighet på halvtid kan vara delvis förhindrad under hela månaden. Den som är anställd på heltid och som därför inte är arbetslös är sammanhängande förhindrad. I dessa fall är den praktiska frågan vilken ersättning som t.ex. kan lämnas om den sökande är anställd på heltid fram till mitten av månaden.

En annan skillnad är om det finns någon tydlig avgränsning för hindret eller inte. Om en sökande t.ex. uppstår sjukpenning motsvarande 50 procent av heltid är det en naturlig utgångspunkt att anta att den sökande inte är arbetsför på just halvtid. Utredningen har övervägt om minskningen i sådana fall bör ske med det belopp som lämnas av Försäkringskassan med anledning av hindret. Det är en ordning som är svår att upprätthålla. Föräldraledighet kan t.ex. innebära att den sökande i vissa fall avstår från att söka föräldrapenning, dvs. förhinder att söka och ta ett arbete föreligger, men det finns ingen förmånsutbetalning som arbetslöshetsersättningen ska minska med. Det är också en avsevärd skillnad mellan lägstanivå och sjukpenningsgrundande föräldrapenning. Det finns även skillnader i vilken ersättning som betalas ut av Försäkringskassan och med hur många belopp per vecka ersättningen utbetalas. Därutöver kan det i vissa fall, t.ex. vid sjukpenning, vara oklart om rätt till arbetslöshetsersättning alls föreligger. Samtliga hinder bör för tydlighetens skull hanteras och påverka ersättningen på samma sätt.

Proportionerlig minskning

De hinder som redogjorts för ovan, dvs. tillfällena när den sökande antingen inte uppfyller de allmänna villkoren eller när den sökande omfattas av de särskilda förbudsbestämmelserna i villkoren för vissa

kategorier av sökande bör för tydlighetens skull minska ersättningen på samma sätt. Utredningen föreslår att ersättning betalas som ett belopp per kalendermånad och att en kalendermånad med ersättning ska anses motsvara 22 ersättningsdagar. Det är därför lämpligt att hinder av det slag som utredningen redogjort för ska minska ersättningen motsvarande en ersättningsdag per hel hinderdag. För hinder understigande hel dag minskas ersättningen proportionerligt.

Vad är ett hinder?

Utredningen har i kapitlet om allmänna villkor problematiserat vad det betyder att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen lämnar inte något förslag på begränsningar kring när en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande, men förespråkar att begreppet ska tolkas i ljuset av att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Det är t.ex. inte ändamålsenligt eller ens möjligt att kräva att den sökande registrerar enstaka eller ett par timmars förhinder. Det betyder att den ordning som gäller i dag gäller även i framtiden. Det innebär att förhinder av andra skäl än till följd av att den sökande är sjukskriven, föräldraledig eller är förhindrad på annat sätt som vanligen går att avgränsa, t.ex. med hjälp av utbetalda socialförsäkringsförmåner, antingen bör anses motsvara en hel dag eller inte beaktas alls.

Minskning får ske med högst fem dagar per vecka

Utredningen föreslår att en kalendermånad ska motsvara 22 ersättningsdagar för att schablonmässigt spegla ett rimligt antal dagar med heltidsarbete. Denna schablon utgår från fem dagar per vecka. Eftersom socialförsäkringsförmåner kan lämnas med sju dagar per vecka, är det rimligt att begränsa minskningen till högst fem dagar. I annat fall skulle drygt tre veckors förhinder (dvs. förhinder motsvarande 22 kalenderdagar) kunna leda till att den sökande helt stod utan ersättning den månaden.

13.4.4 Avräkning från ersättningsperioden vid hel arbetslöshet

Förslag: För varje kalendermånad en sökande fått hel arbetslöshetsersättning ska 22 ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden.

Första stycket ska även gälla om en sökandes inte har fått hel ersättning om det beror på att han eller hon har frångänts rätt till ersättning, eller fått pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

Skälen för förslaget: Ersättning lämnas med ett belopp per månad som beräknats med hänsyn till ersättningsgrundande inkomst och ersättningsnivån i procent. Enligt utredningens förslag ska en kalendermånad motsvara 22 ersättningsdagar. Om oreducerad arbetslöshetsersättning lämnas för en kalendermånad (dvs. det högsta belopp som kan lämnas till en person med hänsyn till ersättningsgrundande inkomst och ersättningsnivån i procent), ska det därför dras 22 ersättningsdagar från ersättningsperioden, utom i vissa fall.

Exempel:

Tyra har haft en genomsnittlig inkomst per månad som motsvarar 30 000 kronor. Den högsta ersättningsgrundande inkomsten enligt förordning är 25 000 kronor. Hon ska enligt beslut få 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten de 100 första dagarna. Om Tyra är helt arbetslös och inte har några avdrag eller ersättningar som ska minska ersättningen ska hon alltså få en arbetslöshetsersättning som motsvarar 80 procent av 25 000 kronor, dvs. 20 000 kronor. Om Tyra får ut detta belopp ska hon därför ha ansetts mottagit hel ersättning för den månaden. Då ska 22 ersättningsdagar anses ha förbrukats av hennes ersättningsperiod.

Vid samordning med pension eller ersättning från annan med anledning av arbetslöshet ska ersättningen minskas. Minskningen sker krona för krona eftersom avsikten är att den sökande inte ska överkompenseras jämfört med om han eller hon bara skulle ha mottagit arbetslöshetsersättning. Liksom i den nuvarande ordningen ska detta avdrag inte anses påverka hur många dagar som förbrukats. Sam-

ordning med pension eller ersättning från annan med anledning av arbetslöshet ska därför inte beaktas vid beräkningen av hur många ersättningsdagar som har förbrukats. Om Tyra i exemplet ovan, allt annat lika, skulle få sin ersättning minskad med 1 000 kronor med anledning av uttag av pension, ska fortfarande 22 ersättningsdagar dras från ersättningsperioden.

Detsamma gäller vid fränkännande. Fränkännande är en sanktion till följd av att den sökande t.ex. lämnat grovt vilseledande uppgifter till arbetslöshetskassan. Ett fränkännande innebär bl.a. att den sökande stängs av från ersättningen under viss tid. Till skillnad från andra sanktioner, t.ex. sanktion för att den sökande inte aktivt sökt lämpligt arbete eller har lämnat sin anställning på egen begäran, ska varje dag som den sökande fränkänns ersättning innebära att en dag dras av från ersättningsperioden. Om Tyra i det tidigare exemplet fränkänns ersättning under en månad, skulle det därmed kunna leda till att hon inte får ut någon ersättning för den månaden, men att 22 ersättningsdagar ändå ska anses förverkade.

13.4.5 Avräkning från ersättningsperioden vid proportionerligt avdrag

Förslag: Om den sökande inte fått hel arbetslöshetsersättning för en kalendermånad på grund av fränkännande från rätt till ersättning, pension eller ersättning från annan ska ersättningsdagar räknas av proportionerligt från ersättningsperioden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur ersättningsdagarna ska räknas av proportionerligt.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger hur beräkning ska ske av hur många ersättningsdagar som ska anses ha förbrukats av ersättningsperioden när den sökandes ersättning har minskats av andra orsaker än pension, ersättning från annan med anledning av arbetslöshet eller fränkännande. Vid beräkningen av hur många ersättningsdagar som har förbrukats i en ersättningsperiod bör följande formel användas:

$$([\text{ersättning innan minskning} - \text{minskning på grund av förvärvsinkomster}] / \text{ersättning innan minskning}) \times 22$$

Skälen för förslaget

Förbrukade ersättningsdagar när full ersättning inte har lämnats

Arbetslöshetsersättningen kan minskas av andra anledningar än fränkännande från rätt till ersättning, pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet. Det kan bl.a. röra sig om att ersättning under en del av månaden inte kan lämnas för att den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren, att karens ska fullgöras, att den sökande är avstängd från ersättning som ett resultat av en annan sanktion än fränkännande eller att den sökandes ersättning ska minskas, t.ex. med anledning av deltidsarbete. I alla dessa fall innebär det att den sökande får mindre i ersättning än vad han eller hon skulle ha haft rätt till om inte det aktuella sakförhållandet förelegat. I den nuvarande ordningen får det till följd att den sökandes ersättningsperiod inte förbrukas i samma takt som skulle ha skett om den sökande varit helt arbetslös.

Det betyder att varken karensdagar eller avstängning (i andra situationer än fränkännande) leder till att ersättningsperioden samtidigt förbrukats. Karens ska ses som en väntetid eller självrisk innan ersättning kan börja lämnas. Det skulle därför vara ologiskt att ersättningsperioden samtidigt ska förbrukas.

Sanktionssystemet är konstruerat så att sanktionsgraden successivt trappas upp vid varje tillfälle den sökande gör något som leder till sanktion. Den reformering som företogs av sanktionssystemet motiverades bl.a. med att mildare sanktioner bedömdes leda till att sanktion delas ut oftare. Om avstängning i andra fall än fränkännande samtidigt skulle innebära att ersättningsperioden förbrukades, skulle det kunna motverka reformens syfte.

Detsamma bör gälla när den sökande under del av månaden inte uppfyller de allmänna villkoren eller ska få ersättningen minskad med anledning av att han eller hon t.ex. deltar i utbildning. I annat fall skulle ersättningsperioden förbrukas i olika hastighet beroende på när en sökande t.ex. avslutar en heltidsanställning, eftersom den sökande som avslutat en heltidsanställning mitt i månaden skulle anses ha förbrukat samma antal dagar av ersättningsperioden som en sökande som avslutat anställningen vid ett månadsskifte. Det är i dessa fall berättigat att om ersättning inte lämnas för hela månaden, ska inte heller alla 22 ersättningsdagar dras från perioden på det sätt som skulle ha skett om den sökande varit helt arbetslös.

Slutligen bör detta gälla även när den sökande har inkomster från deltidsarbete. Eftersom full ersättning inte lämnas, bör inte heller 22 ersättningsdagar avräknas från perioden. Om motsatsen gällde, skulle det motverka den sökandes incitament att arbeta.

Föreskriftsrätt

Arbetslöshetsersättningen minskas proportionerligt, men på olika sätt beroende på orsaken till minskningen. Beräkningen av hur många ersättningsdagar som ska anses ha förbrukats av ersättningsperioden i dessa fall bör därför spegla den totala minskning av ersättningen som åstadkommits genom de olika minskningsprinciperna. För att lättare kunna åstadkomma det bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela föreskrifter om hur ersättningsdagarna ska räknas av proportionerligt.

Skälen för bedömningen

Enligt utredningens bedömning ska dagarna i en ersättningsperiod anses ha förbrukats med beaktande av olika minskningar, t.ex. när den sökande deltidsarbetat eller stängts av från ersättning. Principen bör vara att ersättningsperioden förbrukas proportionerligt mot den ersättning som kan lämnas efter det att den totala minskningen (bortsett från samordning vid pension, ersättning från annan med anledning av arbetslöshet och fränkännande) har tagits i beaktande. Vid beräkningen bör det dessutom beaktas att som schablon ska gälla 22 ersättningsdagar för full (oreducerad) ersättning. Utredningen bedömer att det tydligast sker genom följande formel: $([\text{ersättning innan minskning} - \text{minskning på grund av förvärvs-inkomster}] / \text{ersättning innan minskning}) \times 22 = \text{antal förbrukade dagar}$.

13.4.6 Avräkning från ersättningsperioden för dagar med aktivitetsstöd

Förslag: Dagar med aktivitetsstöd ska räknas av från ersättningsperioden med en dag för varje dag med aktivitetsstöd som har lämnats efter den månad som det inkomstvillkor som ligger till grund för ersättningsperioden har uppfyllts.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Enligt nu gällande ordning räknas varje dag med aktivitetsstöd som en dag med arbetslöshetsersättning vid beräkning av hur många ersättningsdagar som har förbrukats, 22 § ALF. Behovet av samordning uppstår t.ex. när den sökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd under tiden som han eller hon har ersättningsdagar kvar av sin tid med arbetslöshetsersättning. Det kan även uppstå när den sökande förbrukat sina ersättningsdagar och deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och befinns ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor under programtiden. I vissa sådana fall har den sökande varit kvar i programmet och fått ut aktivitetsstöd även efter att han eller hon har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor, trots att han eller hon i stället borde ha ansökt om arbetslöshetsersättning. Det kan också gälla en situation då den sökande går direkt från arbete till anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För den som anvisats direkt från arbete till program, får arbetslöshetskassorna enligt nuvarande ordning bevilja en ersättningsperiod, trots att den enskilde inte ansökt eller ansöker om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna gör vid sådana tillfällen en särskild prövning av regelverket. I huvudsak innebär det de prövar om arbetsvillkoret och medlemsvillkoret är uppfyllda samt beräknar ersättningens storlek. Om den enskilde uppfyller villkoren enligt denna särskilda prövning, registreras en ersättningsperiod. Uppgifter om ersättningsrätt och ersättningens storlek lämnas över till Försäkringskassan, som fattar det formella beslutet om aktivitetsstödet storlek.

Avräkning bör ske även i fortsättningen

Det bör även i fortsättningen finnas en ordning för hur arbetslöshetsersättning ska avräknas om den sökande som skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning i stället får ut aktivitetsstöd inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Även om den sökande i dessa fall inte fått arbetslöshetsersättning, kan det förlänga den sökandes tid i arbetslöshet om aktivitetsstödet inte avräknas. Utredningen föreslår att en arbetslöshetskassa ska göra en särskild prövning av vissa villkor i syfte att kunna fullgöra sin uppgift att överlämna underlag till Försäkringskassan (se kapitel 23). Däremot ska det inte beviljas en ny ersättningsperiod, om inte arbetslöshetsersättning ska lämnas. Dessa överväganden har betydelse för hur aktivitetsstöd avräknas från perioden med arbetslöshetsersättning, eftersom det då inte finns någon ersättningsperiod att samordna.

Vid prövning av hur många ersättningsdagar med arbetslöshetsersättning som har förbrukats ska varje dag som aktivitetsstöd lämnats räknas av från ersättningsperioden. Om den sökande har beviljats arbetslöshetsersättning innan deltagandet i program, kan frågan om antalet förbrukade dagar med aktivitetsstöd, precis som i dag, lösas genom informationsutbyte mellan arbetslöshetskassan och Försäkringskassan.

I de fall en arbetslöshetskassa har gjort en särskild prövning av ersättningsrätten kan den sökande ha mottagit aktivitetsstöd innan någon arbetslöshetsersättning alls har utbetalats. I dessa fall får arbetslöshetskassan först göra en fullständig prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Om den sökande uppfyller villkoren, ska alla dagar med aktivitetsstöd som lämnats efter det att inkomstvillkoret har uppfyllts avräknas från ersättningsperioden.

13.4.7 Pågående ersättningsperiod

Förslag: En pågående ersättningsperiod måste förbrukas innan en sökande kan få arbetslöshetsersättning för en ny ersättningsperiod.

Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden är förbrukad får den sökande fortsätta på den ersättningsperioden om han eller hon har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd någon gång under de tolv månader som närmast föregår den månad som ansökan avser. Vid den prövningen ska bestämmelserna för överhoppningsbar tid tillämpas.

Skälen för förslaget: I det nuvarande regelverket gäller att om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet. Det gäller även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoret, om inte en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick dagpenning eller aktivitetsstöd (23 § ALF).

Det är centralt att en liknande regel införs i det nya regelverket om arbetslöshetsförsäkring. När den sökande genom den första ansökan om arbetslöshetsersättning gör anspråk på ersättning, prövas alla förutsättningar för rätt till ersättning. Vissa delar av regelverket ska vidare vara uppfyllda vid varje ansökningstillfälle, t.ex. de allmänna villkoren. Andra delar av regelverket, t.ex. inkomstvillkoret, ersättningsens storlek och längd, bör inte prövas på nytt eftersom dessa regler är ägnade att fånga in vad som har skett innan arbetslösheten. Det behövs därför en regel som tydliggör att tidigare förutsättningar gäller även om den sökande lämnar in en ny ansökan om ersättning. Det innebär att om den sökande vid den första ansökan uppfyllt inkomstvillkoret, och därigenom fått ersättningsens storlek beräknad och en ersättningsperiod tilldelad, så bör arbetslöshetskassan nästkommande månad kunna konstatera att ersättningsperioden redan är beviljad utan ytterligare utredning.

Det bör gälla fram till dess att ersättningsperioden är förbrukad, t.ex. tills att den sökande fått ut alla ersättningsdagar i perioden eller att den förbrukats på annat sätt, t.ex. genom frånkännande. Det bör därför också finnas en rätt att återknyta till en ersättningsperiod som begränsas i tid. Den sökande bör ha uppburit arbetslöshetsersättning någon gång under de tolv månader som föregått den månad som

ansökan avser. Annars anses ersättningsperioden förbrukad och inkomstvillkor, ersättnings storlek och längd prövas på nytt.

Tidsbegränsningen innebär en viss förändring jämfört med den nuvarande ordningen. I dagens regelverk anges det att rätten att återknyta till en ersättningsperiod är förverkad efter det att en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick dagpenning. Enligt lagens ordalydelse är det alltså av betydelse när ersättningen betalades ut. Eftersom det i dagens regelverk anges att ansökan om ersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser (47 a § ALF), innebär det att betydligt mer än 12 månader kan ha passerat sedan den sökande sist var arbetslös. Den mindre förskjutning som det innebär att den sökande enligt utredningens förslag ska ha uppburit arbetslöshetsersättning inom tolv månader som föregått den månad som ansökan avser, måste därför ses tillsammans med att utredningen också föreslår att en ansökan om ersättning ska lämnas senast månaden efter den månad som ansökan avser, om det inte finns särskilda skäl.

Vid bedömning av om 12 månader passerat, räknas inte överhoppningsbar tid med.

Bestämmelsen ska även gälla sådant aktivitetsstöd som ska samordnas med arbetslöshetsersättningen för att bestämma hur många dagar av arbetslöshetsersättningen som har förverkats.

Rätten att återknyta till en tidigare ersättningsperiod gäller såvida inte annat framgår av lagen, t.ex. såvida inte ersättningsperioden redan har förbrukats. Den som t.ex. fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som får lämnas enligt lagen, kan inte få arbetslöshetsersättning utan att ett nytt inkomstvillkor uppfyllts.

13.4.8 Hur arbetslöshetsersättningen betalas ut

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Om det finns särskilda skäl får ersättningen betalas ut på annat sätt än månadsvis.

Skälen för förslaget

Månadsvisa utbetalningar i efterskott

Det saknas i dag regler om hur ofta och när arbetslöshetsersättning ska betalas ut. I praktiken handlägger och betalar arbetslöshetskassorna ut arbetslöshetsersättning med utgångspunkt från de tidrapporter som lämnas in till kassorna. Enligt utredningens uppfattning blir det tydligare och mer förutsebart för enskilda och handläggande arbetslöshetskassor med uttryckliga regler om när och hur ofta arbetslöshetsersättning ska betalas ut. Utredningen anser exempelvis att det inte är givet att arbetslöshetskassornas strävan inom arbetslöshetsförsäkringen ska vara att betala ut ersättning så snabbt som möjligt med förhållandevis korta tidsintervaller till den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning.

I en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kommer i princip alla ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning att innehålla månatliga inkomststoppgifter från Skatteverket. De allra flesta personer som förvärvsarbetar får i dag sin lön utbetald månadsvis och har anpassat sitt beteende till denna ordning. Därtill ska sökanden som gör anspråk på arbetslöshetsersättning redovisa sitt aktiva arbetsökande till Arbetsförmedlingen i en aktivitetsrapport en gång per månad. Som tidigare framgått anser utredningen vidare att en ansökan om arbetslöshetsersättning bör göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ersättningen avser.

Bestämmelser om utbetalning av arbetslöshetsersättning bör enligt utredningens uppfattning vara anpassade till bestämmelser om prövning av rätten till arbetslöshetsersättning för att minimera risken för felaktiga utbetalningar. Innan ett beslut ska fattas i ett ärende bör Arbetsförmedlingen också i normalfallet ha en möjlighet att kontrollera den sökandes aktiva arbetssökande för den månad som ansökan avser.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som anger att arbetslöshetsersättning ska betalas ut månadsvis i efterskott. Genom en sådan ordning kommer de allra flesta att få ut sin ersättning på ungefär samma sätt som under sin yrkesverksamma period innan arbetslösheten, dvs. med motsvarande månatliga tidsintervaller som lönen betalades ut från deras tidigare arbetsgivare. Utredningen anser att förslaget med månadsvis utbetalning stärker arbetslöshetsförsäkringens karaktär av en inkomstbortfallsförsäkring.

Ansökan och utbetalning

Utredningens förslag om månadsvisa ansökningar och utbetalningar får sannolikt konsekvenser för hur en löpande ansökan ska betraktas, dvs. den som i dag görs genom tidrapporter. Dagens veckobaserade arbetslöshetsförsäkring gör det nästintill nödvändigt för arbetslöshetskassorna att samlat få in samtliga uppgifter som ska framgå i tidrapporterna. När utbetalningen sker månadsvis finns det utrymme för den sökande att lämna uppgifter i flera omgångar, dvs. att komplettera ansökan under månaden. Det kan t.ex. vara nödvändigt för sökande som får lön i efterskott, t.ex. timanställda eller personer som arbetar inom yrken med många rörliga ersättningar. En sådan person kan i vissa fall redan i början av månaden lämna all information om föregående månad som behövs, förutom uppgift om lön. Information om lön kan lämnas som komplettering först senare under månaden, när den sökande vet vilken lön som kommer att utbetalas. Det gör att även en löpande ansökan kan kompletteras på ett sätt som inte är möjligt i dag.

Särskilda skäl för avvikelser från huvudregeln

Som framgår ovan bör arbetslöshetsersättning betalas ut månadsvis i efterskott. Den ordningen bör dock inte vara absolut. Det kan exempelvis finnas situationer när en sökande skulle få vänta onödigt länge på en beviljad arbetslöshetsersättning. Om en arbetslöshetskassas utredning av ett ärende om rätt till arbetslöshetsersättning vid ett enskilt tillfälle skulle dra ut på tiden så att ett betalningsintervall precis har passerats, t.ex. den 25:e en månad, bör en kassa ha möjlighet att avvika från den normala utbetalningstidpunkten. Det bör därför finnas en bestämmelse som anger att en arbetslöshetskassa om det finns särskilda skäl får besluta om utbetalning på annat sätt än månadsvis.

13.4.9 Ersättning som understiger 100 kronor och avrundningsregler

Förslag: Arbetslöshetsersättning som understiger 100 kronor ska inte betalas ut och brutet krontal ska jämnas ut till närmaste högre krontal.

Skälen för förslaget: Ersättning betalas enligt det nuvarande regelverket inte ut om dagpenningen understiger 10 kronor per dag. Det finns också en avrundningsregel som anger att brutet krontal jämnas ut till närmaste högre krontal. Det är rimligt att det finns en lägsta gräns för vilken ersättning som kan betalas ut även i ett nytt regelverk, eftersom regelverket ska hanteras kostnadseffektivt t.ex. med hänsyn till att medlemsavgifter finansierar administrationen. Eftersom den nuvarande ordningen utgår från en arbetslöshetsersättning som betalas ut per vecka och den nya arbetslöshetsersättningen som utredningen föreslår ska betalas ut månadsvis, får regeln andra proportioner. En ren översättning av regeln skulle leda till att belopp under 220 kronor inte betalas ut. För sökande med låg ersättning, kan det vara ett betydande belopp. Utredningen anser att ett belopp motsvarande 100 kronor är en mer rimlig gräns. Liksom i dag bör det finnas en avrundningsregel vid utbetalning av ersättning. I förhållande till denna bör samma regler som gäller i dag också gälla fortsättningsvis.

14 Samordningsregler

14.1 Inledning

Detta kapitel finns förslag till bestämmelser om samordning av arbetslöshetsersättning som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller när arbetslöshetsersättningen ska samordnas med inkomster från deltidsarbete, pension eller ersättning från annan med anledning av arbetslöshet. Det finns även förslag på bestämmelser om i vilka situationer som samordningsreglerna inte ska tillämpas, t.ex. vid bisyssla.

14.2 Nuvarande ordning

Avdrag vid ersättning från annan

I 31 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, finns det bestämmelser om hur dagpenningen påverkas för en sökande som med anledning av arbetslöshet fortlöpande får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan. Denna begränsning gäller endast den som har beviljats ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. I bestämmelsen anges det att om en sökande med anledning av arbetslöshet fortlöpande får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan, får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt 26 och 27 a–30 §§ och ersättningen. Dagpenningen från en arbetslöshetskassa och den fortlöpande ersättningen från annan får alltså tillsammans inte medföra att den sökande får ut mer i ersättning än den lagreglerade ersättningsnivån eller, annorlunda uttryckt, den andel i procent som ersättningen ska lämnas med i förhållande till dagsförtjänsten. Om den sammanlagda ersättningen överstiger ersättningsnivån, minskas arbetslöshetsersättningen.

Pensionsavdrag

För en sökande som får allmän ålderspension, eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, minskas dagpenningen med pensionen (32 § ALF). Dagpenningen minskas med ett krona-förkrona-avdrag. I 5 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen, förkortad ALFFo, framgår hur pensioner som utbetalas per månad eller år ska omräknas till dagbelopp.

Deltidsarbete och omräkningstabellen

Ersättning till personer som söker arbete på deltid lämnas med det antal dagpenningbelopp per vecka som enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen svarar mot den arbetslöshet som ska ersättas (38 § ALF). Detsamma gäller alla som är arbetslösa under del av vecka (38 a § ALF). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda föreskrifter för beräkning av ersättning vid deltidsarbete för det fall att arbetstiden inte är bestämd till ett visst antal timmar per dag eller vecka (38 § ALF).

Om den sökande är arbetslös del av vecka beräknas antalet dagpenningbelopp enligt omräkningstabellen med utgångspunkt i normalarbetstiden, 7 kap., 1 §, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2), förkortad IAF:s föreskrifter. Normalarbetstiden är den sökandes genomsnittliga arbetstid under ramtiden (23 b § ALF). I omräkningstabellen räknas skillnaden mellan normalarbetstiden och den s.k. hindertiden ut för att få fram hur många dagpenningbelopp som kan lämnas. Hindertid består enligt IAF:s föreskrifter av arbetade timmar, karenstid, tid som den sökande har haft annat ersättningshinder samt dagar då den sökande varit avstängd från ersättning enligt 43 § ALF. (I praktiken räknas även avstängning enligt 43 a–b §§ av på samma sätt.)

Om sammanräkningen av hindertid ger ett brutet timtal avrundas det till närmast lägre hela timtal.

Omräkningstabellen finns i en bilaga till 9 § ALFFo. Den har en rad olika funktioner och innehåller begränsningar av rätten till ersättning som inte framgår på något annat ställe i lag eller förordning. Det är i omräkningstabellen som normalarbetstidens tak, och att detta inte kan överstiga 40 timmar per vecka, framgår. I omräkningstabellen

finns indirekt även villkor för hur många timmar som kan ersättas per vecka.

Utöver dessa regler för samordning finns flera bestämmelser i IAF:s föreskrifter. Av föreskrifterna framgår dessutom hur arbete som är schemalagt ska läggas och att odeklarerad dag ska räknas som åtta timmars arbete (7 kap. 2 § IAFFS). Dessutom finns särskilda regler för vissa yrkesgrupper. Det gällde t.o.m. 31 maj 2020 omräkning av arbetad tid för lärare, cirkelledare, SFI-lärare (7 kap. 5 § IAFFS) och vid konstnärligt arbete (6–7 §§ IAFFS). För konstnärligt arbete ska den arbetade tiden inräknas beroende på gagets storlek och efter ett schabloniserat timlönebelopp som fastställs av IAF efter begäran från någon av de arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde omfattar konstnärligt arbete (6 § IAFFS).

Bisyssla

Enligt nuvarande ordning finns det visst förvärvsarbete, s.k. bisyssla, som inte ska beaktas vid beräkning av hur mycket ersättning som kan lämnas. En bisyssla är en anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning under minst tolv månader. För att en anställning ska anses som bisyssla får inkomsten från anställningen under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka (39 § ALF). Vid beräkning av dagpenningbelopp ska bisyssla inte påverka arbetslöshetsersättningen. Detta gäller dock under förutsättning att bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten eller hindrar personen från att ta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen (39 a § ALF).

14.3 Reformbehov

Svårt att kontrollera att uppgifter om arbetad tid är korrekta

De uppgifter om arbetad tid som lämnas på arbetsgivarintyget inrygas av arbetsgivaren. Arbetsgivarintyget används vid prövning av arbetsvillkoret, men också för att kontrollera om den löpande ersätt-

ning som lämnas till en sökande som deltidsarbetar är korrekt. Arbetslöshetskassorna jämför i fall av detta slag tidrapporter med arbetsgivarintyg för att kontrollera om den sökande har angett rätt antal arbetade timmar i tidrapporterna. I praktiken finns det dock små möjligheter för arbetslöshetskassorna att kontrollera att uppgifterna i arbetsgivarintygen verkligen stämmer. Även om reformen avseende arbetsgivardeklarationer på individnivå redan i dag kan användas för att ge en fingervisning om uppgifterna i arbetsgivarintygen är korrekta, avser uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna endast den sökandes inkomster, inte hans eller hennes arbetade tid.

Arbetslöshetskassorna har dessutom få påtryckningsmedel gentemot den som angivit arbete på tidrapporterna men som väljer att inte skicka in arbetsgivarintyg för efterhandskontroll av tidrapport och arbetsgivarintyg. Arbetsgivarna har vidare ingen uppgiftsskyldighet i relation till arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna har endast möjlighet att innehålla ersättningen till den enskilde om det finns sannolika skäl att anta att den sökande t.ex. inte uppfyller de allmänna ersättningsvillkoren (66 § ALF). Arbetslöshetskassan kan därmed inte stoppa utbetalning av arbetslöshetsersättning enbart av den anledning att den sökande inte skickar in arbetsgivarintyg. Slutligen innehåller arbetsgivardeklarationerna, liksom arbetsgivarintygen, uppgifter per månad. Tidrapporterna innehåller uppgifter om arbetad tid per vecka.

Det innebär sammantaget att det i dag är svårt att genomföra en tillförlitlig kontroll och att det är enkelt, för den som vill, att kringgå kontrollen genom att låta bli att sända in arbetsgivarintyg löpande. Sammantaget utgör arbetad tid i kombination med arbetsgivarintyg det svårt att skapa en tillförlitlig kontroll av samordning av utbetald arbetslöshetsersättning med utfört arbete under arbetslösheten.

Regler som är samordningsbestämmelser redovisas inte samlat

I den nuvarande ordningen redovisas samordningsbestämmelserna inte samlat. Ett exempel är att pensionsuttag (32 § ALF) regleras under rubriken *Avdrag på dagpenningen*, medan samordning av arbetslöshetsersättning och ersättning från annan med anledning av arbetslöshet (31 § ALF) redovisas under rubriken *Inkomstrelaterad ersättning*. I 38–38 a §§ ALF regleras ersättning vid deltidsarbetslöshet

under rubriken *Deltid och bisyssla*. Avsnittet handlar om sökande som har ett begränsat arbetsutbud, dvs. söker efter ett deltidsarbete, som deltidsarbetar eller som har en tidigare bisyssla. Här hänvisas, som enda ställe i lagen, till den omräkningstabell som är en bilaga till förordningsbestämmelser (9 § ALFFo) om ersättning på deltid. Trots att omräkningstabellen endast omnämns i förhållande till regler om deltidsarbetslöshet innehåller den även andra förutsättningar för beräkning av ersättning. Det gäller t.ex. bestämmelser för den som under tidrapportsveckan delvis inte uppfyller de allmänna villkoren samt hur avstängning och karens ska avräknas.

Samordningsbestämmelserna är dessutom spridda över flera olika normgivningsnivåer. De flesta samordningsreglerna framgår av lag, men som tidigare framhållits finns flera begränsningar och grundläggande förutsättningar för samordning i förordning genom omräkningstabellen.

Sammantaget redovisas regler, som på olika sätt påverkar ersättningen genom samordning, inte samlad. Grundläggande förutsättningar för beräkningen ligger vidare i förordning. Det gör att både en sökande och tillämparen kan ha svårt att få en tydlig bild av hur ersättningen påverkas vid olika samordningssituationer.

Samordningsreglerna behöver anpassas till en ny försäkring

Reglerna för samordning behöver i flera fall anpassas till den nya arbetslöshetsförsäkring som utredningen föreslår. Ett exempel är behovet av att anpassa reglerna vid deltidsarbete. Enligt nuvarande ordning jämförs arbetade timmar med den sökandes normalarbetstid. Normalarbetstid är den genomsnittliga arbetstid som den sökande haft under ramtiden. Eftersom arbetslöshetsersättningen ska grundas på tidigare inkomster från förvärvsarbete kommer det inte längre att finnas bestämmelser om normalarbetstid. När normalarbetstiden försvinner ur regelverket, behövs nya grunder för beräkning av ersättningen.

Att arbetslöshetsförsäkringen föreslås bli en samlad inkomstbortfallsförsäkring får även andra konsekvenser. Enligt nu gällande rätt tillämpas t.ex. regeln om hur arbetslöshetsersättningen ska samordnas med ersättningar som utbetalas med anledning av arbetslöshet från andra än arbetslöshetskassorna bara för den som får inkomstrelaterad ersättning. Utredningen föreslår att alla som uppfyller vill-

koren för arbetslöshetsersättning ska få ersättning relaterad till tidigare inkomster. Regeln om samordning behöver därför ses över och anpassas till en ny inkomstbortfallsförsäkring som inkluderar alla som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.

Slutligen bör det övervägas hur samordningsbestämmelserna påverkas av att arbetslöshetsersättningen ska beräknas och betalas ut per månad. Dagens arbetslöshetsersättning beräknas och betalas ut per ersättningsvecka. Samordningsreglerna behöver därför ses över för att skapa tydlighet om hur ersättningen påverkas i en ny arbetslöshetsförsäkring som provas och betalas ut månatligen.

Dagens regler för samordning kan leda till över- eller underkompensation vid deltidsarbete

Dagens samordningsregler tar inte hänsyn till vilken ersättning som den sökande kan få i relation till tidigare inkomster. Tyngdpunkten på arbetad tid riskerar att leda till såväl under- som överkompensation för den som deltidsarbetar. Det är en följd av den asymmetri som uppstår när rätten till ersättning grundas på förlusten av arbetad tid, men ersättningen lämnas i form av ekonomiskt stöd.

Ersättning under pågående period

Arbetslöshetsersättning till den som deltidsarbetar och i övrigt är arbetslös räknas i dagsläget ut genom att antalet arbetade timmar dras av från normalarbetstiden. Beräkningen sker med hjälp av en omräkningstabell. Vid beräkningen har det ingen betydelse vilken inkomst den sökande har haft innan arbetslösheten eller hur mycket den sökande tjänat under arbetslösheten. Det leder till att den sökande i vissa fall kan få mer i arbetslöshetsersättning och inkomster från deltidsarbete än han eller hon hade före arbetslösheten (överkompensation). I andra fall kan den sökandes sammanlagda arbetslöshetsersättning och inkomster från förvärvsarbete bli lägre än inkomsterna före arbetslösheten (underkompensation). I andra fall kan den sökandes sammanlagda arbetslöshetsersättning och inkomster från förvärvsarbete bli lägre än inkomsterna före arbetslösheten (underkompensation).

Exempel på över- och underkompensation

Enligt nuvarande ordning kan den som under arbetslösheten får ett deltidsarbete med högre lön än han eller hon hade innan arbetslösheten få mer i samlad inkomst från deltidsarbete och arbetslöshetsersättning än vad han eller hon hade innan hon blev arbetslös.

Exempel på överkompensation (nuvarande ordning):

Göran har en genomsnittlig arbetstid på 40 timmar före arbetslösheten och en genomsnittlig inkomst på 19 250 kronor. Under arbetslösheten får han en anställning motsvarande 80 procent av heltid med en månadslön på 19 000 kronor.

Lön före arbetslösheten = 19 250 kronor

Lön från deltidsarbetet = 19 000 kronor

Ersättning/månad: (700 kronor i dagpenning × 1 ersättningsdagar × 4,33 veckor) = 3 031 kronor

Summerad inkomst: 19 000 + 3 031 = 22 031 kronor

Jämförelse med ersättning vid hel arbetslöshet: + 6 631 kronor.

Jämförelse med inkomst före arbetslösheten: + 2 781 kronor.

För andra deltidsarbetande kan det i stället leda till underkompensation där den sökande får mindre i ersättning vid deltidsarbete än vid full arbetslöshet.

Exempel på underkompensation (nuvarande ordning):

Hanna har en genomsnittlig arbetstid på 30 timmar före arbetslösheten och en genomsnittlig inkomst på 19 250 kronor. Under arbetslösheten får hon en anställning motsvarande 15 timmar per vecka med en månadsinkomst på 6 950 kronor.

Lön före arbetslösheten: 19 250 kronor

Lön från deltidsarbetet: 6 950 kronor

Ersättning per /månad: (700 kronor i dagpenning × 2,5 ersättningsdagar × 4,33 veckor) = 7 578 kronor

Summerad inkomst: 6 950 + 7 578 = 14 528 kronor

Jämförelse med ersättning vid hel arbetslöshet: – 872 kronor

Jämförelse med inkomst före arbetslösheten: – 4 722 kronor.

Observera att beräkningarna avser ersättningar före skatt. Skatteeffekter i form av t.ex. jobbskatteavdrag påverkar skillnaderna.

14.4 Samordning med inkomster från förvärvsarbete

14.4.1 Inkomster från förvärvsarbete på deltid

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som har haft inkomster från förvärvsarbete på deltid för samma månad som han eller hon begär ersättning för. Ersättningen ska minskas proportionerligt i förhållande till den sökandes inkomster av förvärvsarbete innan arbetslösheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om

1. formeln för hur arbetslöshetsersättningen ska minskas enligt första stycket, och
2. hur arbetslöshetsersättningen ska minskas för den som har inkomster från förvärvsarbete som avser flera kalendermånader.

Bedömningen: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att den proportionerliga minskningen av arbetslöshetsersättningen med inkomst av förvärvsarbete på deltid ska beräknas enligt följande:

$(\text{inkomst från deltidsarbetet för en månad} / [\text{den sökandes totalinkomst/totalv}]) \times \text{ersättningsgrundande inkomst}$

Det bör även införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om hur inkomster av förvärvsarbete på deltid som avser mer än en kalendermånads arbete ska minska arbetslöshetsersättningen.

Skälen för förslaget

Det finns behov av anpassade regler som inte minskar incitamenten att ta deltidsarbete

Enligt nuvarande ordning minskas arbetslöshetsersättningen utifrån den beslutade normalarbetstid och det antal timmar som den sökande arbetar per vecka. Omräkningen sker genom en omräkningstabell som baseras på förutsättningar som inte framgår i andra delar av regelverket. När ersättningen minskas med anledning av deltidsarbete i dagens regelverk har det ingen betydelse vilken lön eller annan ersättning som lämnats för detta arbete. Det innebär att den sökande både kan under- och överkompenseras i förhållande till tidigare inkomster.

Enligt utredningens uppfattning bör även ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen innehålla bestämmelser om hur ersättningen ska minskas i motsvarande fall. Reglerna för beräkning när den sökande deltidsarbetar bör dock tydliggöras och anpassas till en försäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete i stället för arbetad tid.

Utredningen har övervägt om deltidsarbete ska minska ersättningen med utgångspunkt från den arbetade tiden. Utgångspunkten skulle i så fall vara att en sökande som arbetar inte är arbetslös och innebära att dagens ordning skulle gälla även i framtiden.

Det är svårt att administrera och kontrollera arbetstidsbortfall

Reglerna behöver anpassas till att arbetslöshetsförsäkringen i sin helhet blir en inkomstbortfallsförsäkring och att rätten till ersättning baseras på tidigare inkomster från förvärvsarbete i stället för arbetad tid. Vid prövningen av rätten till ersättning kommer arbetsgivardeklarationer att spela en stor roll, inte minst för att skapa en effektiv administration av arbetslöshetsförsäkringen och ett förutsebart försäkringsskydd för den sökande. Uppgifter om arbetad tid finns inte i arbetsgivardeklarationerna. Det är med andra ord omöjligt att med hjälp av arbetsgivardeklarationerna kontrollera om rätt ersättning har utbetalats till den som deltidsarbetat. Det innebär att någon form av intyg från arbetsgivaren om arbetad tid skulle behöva hämtas in. En sådan ordning omintetgör den förenklade administration som utredningen eftersträvar. Om ersättningen skulle minskas med arbetad

tid skulle det därför även i fortsättningen vara svårt att kontrollera om rätt ersättning har betalats ut.

Leder inkomstbortfallsprincipen till överutnyttjande?

Under utredningens förankringsarbete har det framförts farhågor om att inkomstbortfallsprincipen kan få negativa effekter på matchningskvaliteten. Orsaken skulle vara att det, om inkomstbortfallet är styrande, skulle det bli ekonomiskt intressant för fler att ta ett lägre betalt arbete än tidigare, eftersom arbetslöshetsersättningen skulle kunna användas som utfyllnad. Resonemanget baseras på ett antagande om att det skulle leda till att personer tar arbeten som inte motsvarar deras meriter.

Utredningen delar inte denna bedömning. Ett skäl är att det i själva verket kan vara svårt för den som upplevs som överkvalificerad att få ett arbete som inte motsvarar hans eller hennes meriter. Dessutom menar utredningen att det sannolikt rör sig om få personer som, genom de marginaler som skulle skapas mellan det nuvarande systemet och utredningens förslag, skulle välja att agera på det sätt som beskrivs. Att ansöka om arbetslöshetsersättning innebär att det finns krav på att vara aktivt arbetssökande utöver sitt deltidsarbete och att arbetssökandet kontrolleras. Den som inte är aktivt arbetssökande riskerar en sanktion. För de flesta innebär det en ansträngning att vara och att betraktas som arbetslösa. Dessutom betalas den ersättning som det här är frågan om bara ut under en begränsad tid och ersättningen trappas enligt utredningens förslag ned med tiden i arbetslöshet.

En annan invändning är att om arbetslöshetsersättningen vid deltidsarbete för tydligt inriktas på inkomstbortfallet, i stället för att som i dag inrikta sig på arbetstidsbortfall, kan det bli svårt att fånga upp dem som arbetar mycket, men har låga inkomster från detta arbete. Utredningen vill med anledning av denna invändning påminna om att det i övrigt av regelverket framgår att den sökande ska vara arbetslös och stå till förfogande. En sökande som arbetar i sådan utsträckning att han eller hon kan anses vara heltidsanställd har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Om kravet att den sökande aktivt söker lämpligt arbete inte är uppfyllt, riskerar den sökande vidare att varnas eller stängas av från arbetslöshetsersättningen.

Inkomstbortfallsprincipen bör användas

Det är viktigt att arbetslösa gör vad som krävs för att så snart som möjligt komma i arbete. Deltidsarbete kan vara en väg för en sökande att på längre sikt få ett heltidsarbete och därmed inte ha något behov av arbetslöshetsersättning överhuvudtaget. Utredningen anser därför att minskningsreglerna med anledning av inkomster från deltidarbete bör konstrueras så att det finns incitament för en sökande att arbeta, även på deltid. Reglerna bör samtidigt utformas så att de inte leder till överkompensation, dvs. att en sökande sammantaget har högre inkomster från deltidarbete och arbetslöshetsersättning än den inkomst han eller hon hade före arbetslösheten. Minskningsreglerna bör därför helt inriktas på det inkomstbortfall som den sökande har haft till följd av arbetslösheten. Om den sökande genom deltidarbete inte har ett inkomstbortfall jämfört med tidigare inkomster, bör inte heller arbetslöshetsersättning lämnas.

Utredningen menar att det finns flera fördelar med att ersättning bara lämnas till den som har ett inkomstbortfall. Det motverkar överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, vilket stärker dess legitimitet. Den som arbetar inom yrken som har avtal om beredskapstid och som t.ex. får en mindre summa för att han eller hon har jour som deltidsbrandman, skulle kompenseras mer rättvist jämfört med dagens system där ersättningen kan ätas upp helt av arbetad tid, även om lönen ligger långt under den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats i frånvaro av uppdraget.

Ett större fokus på inkomstbortfall minskar även behovet av specifika omräkningsregler för vissa yrkesgrupper, t.ex. vid konstnärligt arbete. En sökande som får en klumpsumma för att t.ex. genomföra en föreställning kan naturligtvis behöva repetera i en sådan omfattning att han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande eller i realiteten är arbetslös, men detta bör i så fall inte regleras i samordningsreglerna. Det kan dessutom ifrågasättas varför vissa specifika yrkeskategorier ska omfattas av beräkningsregler som försvårar deras möjlighet att få ekonomiskt stöd vid deltidarbetslöshet till skillnad från andra yrkesgrupper där arbetet också kräver förberedelser. Utredningen kommer därför inte att föreslå samordningsregler som riktar till särskilda yrkesgrupper.

I och med att det finns en lagstadgad skyldighet för alla arbetsgivare att rapportera in arbetsgivardeklarationer på individnivå, kom-

mer förutsättningar för kontroll av att rätt arbetslöshetsersättning betalas ut att förbättras om ersättningen beräknas utifrån ett inkomstbortfall i stället för arbetad tid. Till skillnad från vad som gäller i dag kommer det inte att vara upp till enskilda eller arbetsgivare att begära och sända in särskilda arbetsgivarintyg. Kontrollen kan därför i hög grad automatiseras. Dessutom kommer ansökan om arbetslöshetsersättning och utbetalning av ersättning att ske månadsvis. Även om kontantprincipen gör att det kan vara svårt att avgöra när en viss inkomst från förvärvsarbete har intjänats, kommer de inkomster från förvärvsarbete som den sökande redovisat i ansökan att avse inkomst per månad, dvs. samma period som inkomsterna redovisas i arbetsgivardeklarationerna. Detta kommer sannolikt att förbättra kontrollen ytterligare. Den nuvarande ordningen bör därför ersättas med principer som gör att den sökande ersätts för det inkomstbortfall som den sökande drabbats av till följd av arbetslöshet.

Regleringens principiella utformning

På samma sätt som inkomstvillkoret mäter förvärvsarbete genom de inkomster det genererar i stället för genom arbetad tid, ska samordningsreglerna utgå från att deltidarbete mäts genom inkomsterna från detta arbete. Minskningen bör därför utgå från en proportionerlig jämförelse mellan den sökandes inkomster från deltidarbete och den sökandes förvärvsinkomster före arbetslösheten. På så sätt kan fall med över- och underkompensation undvikas. Eftersom ersättningen lämnas med ett belopp per månad bör även samordningen ske månadsvis, dvs. vid det tillfälle som utbetalningen ska ske. Samordningen bör i princip utgå från den månad som inkomsterna har intjänats.

Föreskriftsrätt

Vid samordning av arbetslöshetsersättning med inkomster från förvärvsarbete på deltid, behöver det tas hänsyn till flera parametrar. Utredningen har föreslagit att ersättningen ska minskas proportionerligt från det inkomstbortfall som den sökande haft p.g.a. arbetslöshet. Det kan exempelvis behövas särskilda regler om den högsta ersättningsgrundande inkomsten ligger under den inkomst som den sökande hade före arbetslösheten. Regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer bör därför kunna meddela föreskrifter om formeln för hur arbetslöshetsersättningen ska minskas enligt första stycket.

Utredningen bedömer att det vid prövning av inkomstvillkoret ska vara möjligt för IAF att föreskriva om hur inkomster som avser mer än en kalendermånad ska beräknas vid prövning av inkomstkontinuitet och den minsta månadsinkomsten inom inkomstvillkoret. I dessa fall rör det sig vanligen om inkomster som har betalats ut som en klumpsumma och där det behövs föreskrifter som stöd för hur inkomsterna ska fördelas för att få en bild av den sökandes inkomstkontinuitet eller, annorlunda uttryckt, förankring på arbetsmarknaden. Liknande bestämmelser kan även behövas vid samordning. Samordningsreglerna vid inkomster från förvärvsarbete på deltid syftar till att på ett proportionerligt sätt stärka inkomstbortfallsprincipen i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan emellertid inte uteslutas att inkomster under arbetslösheten avser andra månader än den då lönen redovisas. Det kan t.ex. vara fallet för den som får bonusutbetalningar eller annan ackumulerad ersättning från arbete utbetalt under en viss månad. Ur ett övergripande perspektiv har det inte någon direkt betydelse för inkomstbortfallsprincipen vilken dag den sökande får sin lön utbetald, så länge som inkomstbortfallet i stort ersätts. Samtidigt är det viktigt att den sökande inte gynnas eller missgynnas p.g.a. utbetalningsfrekvensen. Det skulle t.ex. kunna bli fallet om minskningen helt utgick från utbetalningen under en viss månad.

Det bör därför vara möjligt att på samma sätt föreskriva om hur inkomster från förvärvsarbete på deltid ska beräknas om inkomsterna avser mer än en kalendermånad.

Skälen för bedömningen

Samordningsregler i praktiken

Inkomstbortfallet för en sökande under en månad när han eller hon har inkomster från förvärvsarbete på deltid är skillnaden mellan den inkomst av deltidsarbete som den sökanden haft under samma månad och den sökandes ersättningsgrundande inkomst, dvs. inkomst som den sökande hade före arbetslösheten. Om beräkningen sker i förhållande till den tidigare genomsnittliga inkomsten blir minskningen mindre kännbar jämfört med ett avdrag krona för krona.

Exempel:

Oscar är fritidsledare med en lön på 25 000 kronor per månad.

Han förlorar sitt arbete och får inledningsvis en halvtidsanställning med en lön på 12 000 kronor per månad. Hans inkomstbortfall uppgår till $25\,000 - 12\,000 = 13\,000$ kronor per månad.

Om Oscar har rätt till 80 procent i ersättning, beräknas ersättningen med utgångspunkt från Oscars förlorade inkomst, dvs. 13 000 kronor.

Oscar får då $13\,000 \times 0,8 = 10\,400$ kronor i ersättning.

Totalt får Oscar 12 000 kronor (i lön) + 10 400 kronor (som ersättning) = 22 400 kronor. Om han varit helt arbetslös hade han haft 20 000 kronor i ersättning.

Vid beräkning av minskningen av arbetslöshetsersättning måste den högsta ersättningsgrundande inkomsten beaktas. Utredningen har i bedömningen av den högsta ersättningsgrundande inkomsten utgått från att alla utredningens förslag ska vara budgetneutrala och att fler ska kunna kvalificera sig för ersättning. Utredningen har därför bedömt att den högsta ersättningsgrundande inkomsten bör vara 25 000 kronor. Detta belopp är lägre än vad många heltidsarbetande har i lön. Den sökandes inkomster blir därför lägre för de allra flesta redan när han eller hon förlorar sitt arbete. Därutöver får den sökande enligt utredningens förslag högst 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten i arbetslöshetsersättning. Om den sökande därtill får ett deltidsarbete med en lön som motsvarar den tidigare lönegraden, kan minskningen förstärkas.

Exempel:

Före arbetslösheten arbetade Zainab som tandläkare med en lön på 45 000 kronor per månad.

Under sin arbetslöshet har hon en månad inkomst från deltidarbete motsvarande 20 000 kronor.

I förhållande till hennes tidigare lön är inkomstbortfallet stort: $45\,000$ (tidigare lön) $- 20\,000$ (lön från deltidarbete) $= 25\,000$ kronor.

I förhållande till den högsta ersättningsgrundande inkomster (25 000 kronor per månad) skulle nästan hela ersättningsutrymmet ätas upp: $25\,000$ (högsta ersättningsgrundande inkomst) $- 20\,000$ kronor (lön från deltidarbete) $= 5\,000$ kronor.

Zainab skulle då få 20 000 kronor (lön från deltidarbete) $+ 4\,000$ kronor (ersättning om hon har 80 procent som ersättningsnivå) $= 24\,000$ kronor.

Det innebär att Zainab får 4 000 kronor mer att leva på per månad jämfört med om hon varit helt arbetslös, trots att hon haft över 20 000 kronor i inkomst från förvärvsarbete.

Den som haft tidigare inkomster från förvärvsarbete som överstiger den högsta ersättningsgrundande inkomsten bör därför få behålla mer av sin arbetslöshetsersättning vid deltidarbete. På så sätt kompenseras den sökande för det faktum att den högsta ersättningsgrundande inkomsten i många fall understiger den sökandes faktiska inkomster innan arbetslösheten.

Det skulle emellertid inte vara rättvist om denna beräkningsprincip tillåts få för stort utrymme. Ersättningen bör därför lämnas utifrån det proportionerliga inkomstbortfallet, men beräknas med hänsyn till den högsta ersättningsgrundande inkomsten som lämnas.

Exempel:

Zainabs lön var 45 000 kronor före arbetslösheten. Deltidsinkomsten under arbetslösheten uppgår till 20 000 kronor. Det innebär att Zainab har en lön under arbetslösheten som motsvarade $20\,000 / 45\,000 =$ cirka 44 procent av sin tidigare lön.

Om den högsta ersättningsgrundande inkomsten är 25 000 kronor och inkomstbortfallet jämförs med detta tak framgår vilket inkomstbortfall som Zainab proportionerligt kan ersättas för. Eftersom deltidsinkomsterna motsvarar 44 procent av den tidigare lönen, finns 56 procent kvar att ersätta. $25\,000 \times 0,56 =$ 14 000 kronor.

Av dessa 14 000 kronor får Zainab ut 80 procent, dvs. 11 200 kronor. Zainab får därmed ut totalt 20 000 (lön) + 11 200 (ersättning) = 31 200 kronor.

Ordningen får olika konsekvenser beroende på den sökandes förutsättningar. Utfallen bör läsas med hänsyn till att ersättningen i den nuvarande ordningen beräknas med hänsyn till arbetad tid under en veckoförsäkring och utredningens förslag tar hänsyn till det faktiska inkomstbortfallet under en månad. Beroende på hur man räknar kan alltså resultaten variera något, cirka ett par hundra kronor.

Exempel 1:

Christopher blir arbetslös. Han hade en inkomst på 27 000 kronor. Under arbetslösheten arbetar han som timanställd motsvarande 20 timmar per vecka. Hans timlön är 140 kronor.

Nuvarande ordning

Under förutsättning att Christopher har arbetat heltid under hela ramtiden och har en fastställd normalarbetstid på 40 timmar per vecka, får Christopher 2,5 ersättningsdagar per vecka. Om han också har uppfyllt ett medlemsvillkor får han 910 kronor per dag i arbetslöshetsersättning under de 100 första ersättningsdagarna.

Det ger Christopher totalt $(910 \text{ kronor} \times 2,5 \text{ ersättningsdagar i ersättning}) + (20 \text{ timmar} \times 140 \text{ kronor/timme i deltidssinkomst}) = 5\,075 \text{ kronor/vecka}$ eller knappt 22 000 kronor per månad.

Utfall enligt utredningens förslag

Christophers lön från deltidssarbetet motsvarar (20 timmar/vecka \times 140 kronor/timme \times 4,33 veckor =) drygt 12 100 kronor per månad, vilket motsvarar cirka 45 procent av Christophers tidigare inkomst (12 100/27 000 kronor).

Det innebär att Christopher har rätt till cirka 55 procent av den högsta ersättningsgrundande inkomsten, dvs. 13 750 kronor. Christopher är berättigad till 80 procent under de 100 första ersättningsdagarna, vilket ger honom $13\,750 \times 0,8 = 11\,000$ kronor i ersättning.

Totalt får Christopher därför ut 11 000 i arbetslöshetsersättning + 12 100 kronor i deltidssinkomst = 23 100 kronor under en månad. Christopher skulle därför få ut drygt 1 000 kronor mer än i dagens ordning.

Exempel 2:

Ingrid blir också arbetslös. Hennes tidigare inkomst uppgick till 45 000 kronor och hon har arbetat heltid under hela ramtiden. Hennes normalarbetstid fastställs till 40 timmar per vecka. Under arbetslösheten får hon en timanställning motsvarande ett halvtidssarbete, men med en timlön på 200 kronor.

Nuvarande ordning

Ingrid får totalt (910 kronor \times 2,5 ersättningsdagar i ersättning) + (20 timmar \times 200 kronor/timme i deltidssinkomst) = 6 275 kronor/vecka eller drygt 27 170 kronor per månad.

Utfall enligt utredningens förslag

Ingrids lön från deltidssarbetet motsvarar (20 timmar/vecka \times 200 kronor/timme \times 4,33 veckor =) drygt 17 300 kronor per månad. Det motsvarar cirka 38 procent av Ingrids tidigare inkomst (17 300 / 45 000 kronor).

Det innebär att Ingrid har rätt till 62 procent av den högsta ersättningsgrundande inkomsten, dvs. 15 500 kronor. Ingrid är berättigad till 80 procent under de 100 första ersättningsdagarna, vilket ger henne $15\,500 \times 0,8 = 12\,400$ kronor i ersättning.

Totalt får Ingrid därför ut 12 400 i arbetslöshetsersättning + 17 300 kronor i deltidssinkomst = 29 700 kronor under en månad.

Ingrid skulle därmed få något mer jämfört med den nuvarande ordningen.

Exempel 3:

Jakob har också arbetat heltid med en lön motsvarande 45 000 kronor per månad innan arbetslösheten. Jakob har däremot bara arbetat i sex månader under ramtiden. Jakobs ersättningsgrundande inkomst blir därför 22 500 kronor. Han får under arbetslösheten anställning motsvarande 20 timmar i veckan, men med en lön motsvarande 285 kronor/timme.

Nuvarande ordning

Jakob har inte arbetat hela ramtiden. Han får därför en normalarbetstid motsvarande 20 timmar per vecka. Eftersom Jakob arbetar 20 timmar per vecka, skulle han därför inte ha rätt till ersättning alls enligt nuvarande ordning.

Utfall enligt utredningens förslag

Med sin höga timlön skulle Jakob tjäna drygt 24 600 kronor per månad, dvs. drygt 2 000 kronor mer än han i genomsnitt hade i lön innan arbetslösheten. Jakob har alltså inget inkomstbortfall och kan inte beviljas arbetslöshetsersättning enligt utredningens förslag.

Exempel 4:

Khadija tjänade 29 000 kronor i månaden före arbetslösheten. Hon fick därefter ett deltidsarbete med 20 timmar per vecka en timlön motsvarande 228 kronor.

Nuvarande ordning

Khadija får totalt $(910 \text{ kronor} \times 2,5 \text{ ersättningsdagar i ersättning}) + (20 \text{ timmar} \times 228 \text{ kronor/timme i deltidsinkomst}) = 6\,835 \text{ kronor/vecka}$ eller drygt 29 500 kronor per månad.

Hon får enligt nuvarande ordning alltså mer i sammanlagd inkomst från arbetslöshetsersättning och deltidsinkomster än vad hon hade i inkomst innan hon blev arbetslös.

Utfall enligt utredningens förslag

Khadijas lön från deltid arbetet motsvarar (20 timmar/vecka \times 228 kronor/timme \times 4,33 veckor =) drygt 19 700 kronor per månad. Det motsvarar cirka 68 procent av hennes tidigare inkomst (19 700 / 29 000 kronor).

Det innebär att Khadija har rätt till 32 procent av den högsta ersättningsgrundande inkomsten, dvs. 8 000 kronor. Khadija är berättigad till 80 procent under de 100 första ersättningsdagarna, vilket ger henne $8\,000 \times 0,8 = 6\,400$ kronor i ersättning.

Totalt får Khadija därför ut 6 400 i arbetslöshetsersättning + 19 700 kronor i deltid inkomst = 26 100 kronor under en månad. Khadija skulle därmed få mindre i sammanlagda inkomster, jämfört med den nuvarande ordningen, eftersom arbetslöshetsersättningen minskar. Khadija blir inte längre överkompenserad i jämförelse med de inkomster som hon hade innan arbetslösheten. Samtidigt blir hon inte heller underkompenserad, eftersom hon tjänar på att arbeta jämfört med att vara helt arbetslös.

Exemplen illustrerar hur utfallen i några fall kan se ut med det nya regelverk som utredningen föreslår, jämfört med dagens situation. Utredningen anser att beräkningarna i den nya ordningen ger ett rimligare utfall än det som följer av nuvarande ordning.

För att tydliggöra hur minskningen ska beräknas bedömer utredningen att förordningsbestämmelsen bör innehålla en formel som sammanfattar detta. Formeln bör utformas så att den tar hänsyn till den sökandes inkomster från förvärvsarbete under den månad som ansökan gäller i jämförelse med den sökandes tidigare inkomster från förvärvsarbete (dvs. den sökandes inkomstbortfall) och den högsta ersättningsgrundande inkomsten. Formeln, som besvarar frågan om ersättningens minskning i kronor till följd av deltid arbetet, kan formuleras som den sökandes:

$$\text{inkomst från deltid arbetet för en månad} / [\text{den sökandes total-inkomst}/12] \times \text{ersättningsgrundande inkomsten.}$$

Det centrala i utredningens förslag är alltså att det är inkomstbortfallet vid arbetslöshet som ska kompenseras.

Omräkning av inkomster från deltidarbete som avser mer än en kalendermånad

Det bör kunna vara möjligt att föreskriva om hur arbetslöshetsersättningen ska minskas för den som har inkomster från förvärvsarbete på deltid som avser mer än en kalendermånad. Det kan t.ex. gälla en sökande som har en timanställning, men där lönen utbetalas utifrån arbete mellan den 15 i månad 1 och den 14 månad 2. Det bör för sådana situationer vara möjligt att föreskriva om hjälpregler som gör att den sökande kan redovisa sina inkomster korrekt till arbetslöshetskassan, utan att för den skulle behöva lägga ned mer tid och vidta andra administrativa åtgärder än en sökande som har en månadslön. IAF bör därför ges möjlighet att föreskriva om hur sådana inkomster från förvärvsarbete ska redovisas.

14.4.2 Deltidsbegränsning

Förslag: Arbetslöshetsersättning får lämnas under högst 14 månader inom en ersättningsperiod vid sidan av inkomst från förvärvsarbete på deltid.

Skälen för förslaget

Det finns ett behov av en begränsning av deltidserättning

Begränsning av hur länge en sökande kan få arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete har sett olika ut historiskt. Den nuvarande regeln begränsar rätten till arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidarbete till 60 ersättningsveckor. Eftersom utredningen föreslår att arbetslöshetsersättningen ska betalas ut per månad i stället för per vecka måste även denna begränsningsregel anpassas till detta.

Ett argument för en deltidbegränsning är att detta motverkar inlåsnings effekter som medför att sökande anpassar sin livssituation och ekonomi till en kombination av arbetslöshetsersättning och deltidarbete, vilket försvagar den sökandes incitament att söka och ta heltidsarbete. I *Mer trygghet och bättre försäkring*, SOU 2015:21, framhålls även att en sådan situation leder till att det saknas incitament för arbetsgivare att erbjuda heltidsarbete, och att arbetslöshetsersätt-

ningen då kan utgöra en subvention för branscher där deltidsarbete är vanligt. I samma SOU anförs även nackdelar med begränsningsregeln. Deltidsarbete kan t.ex. fungera som en språngbräda för unga och utrikes födda, dvs. personer med en typiskt sett svagare förankring på arbetsmarknaden, till ett heltidsjobb.

I likhet med vad som konstaterats när det gäller regler om nedtrappning bör kontrollen av att den sökande aktivt söker lämpliga arbeten kompletteras med regler som ger den sökande incitament att upprätthålla en hög sökintensitet under hela perioden med arbetslöshetsersättning, även i situationer med deltidsarbetslöshet. Utredningen anser därför att en begränsning av hur länge en sökande kan få arbetslöshetsersättning vid sidan om deltidsarbete bör finnas även i det nya regelverk som utredningen föreslår.

Anpassade regler

Den nuvarande begränsningsregeln gör att den maximala tiden med arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete motsvarar det antal veckor som en heltidsarbetslös person har till förfogande (5 ersättningsdagar per vecka \times 60 veckor = 300 ersättningsdagar).

Den nuvarande regeln tar dock inte hänsyn till sökande som är omväxlande deltids- och heltidsarbetslösa. Den faktiska omställningstiden till följd av detta bli längre än 60 veckor. Utredningen anser att begränsningsregelns syfte, att motverka inläsningseffekter och att sträva efter att utjämna skillnaden mellan hur lång (kalender)tid som ersättning kan lämnas till deltidsarbetslösa jämfört med heltidsarbetslösa, är en bra utgångspunkt. Bestämmelsen behöver dock justeras.

Utredningen föreslår att arbetslöshetsersättningen lämnas per månad. En begränsning av ersättningen vid deltidsarbete anpassas därför lämpligen till hur många månader som den sökande kan få ersättning vid deltidsarbete. Utredningens föreslår därför att den sökande ska kunna få ersättning vid sidan av deltidsarbete i högst 14 månader. Då anpassas bestämmelsen till den nya månadsförsäkringen. Det förväntas också leda till att skillnaden i ersättningstid mellan kontinuerligt deltidsarbetande och omväxlande deltids- och heltidsarbetslösa minskar.

Precis som i den nuvarande ordningen bör begränsningen gälla i förhållande till en ersättningsperiod. För en sökande som har för-

brukat tretton av sina fjorton månader med ersättning, men som påbörjar en ny ersättningsperiod, nollställs därmed regelverket. Det kan betyda att den som enligt utredningens förslag får fler, men kortare ersättningsperioder, i praktiken kan få ersättning vid sidan om deltidsarbete under sammanlagt längre tid än den som deltidsarbetartunder en sammanhängande längre ersättningsperiod. Utredningen anser att det kan vara motiverat, eftersom de fördelar som deltidsarbete kan ha som språngbräda in på arbetsmarknaden för personer med en svagare förankring på arbetsmarknaden i just dessa fall sannolikt väger tyngre än de nackdelar som deltidsarbete kan ha i termer av inlåsnings effekter. Eftersom en sökande som får en ersättningsperiod motsvarande t.ex. 100 ersättningsdagar har en svagare tidigare förankring på arbetsmarknaden än den som får ersättning i 300 ersättningsdagar, är det alltså rimligt att den med fler men kortare ersättningsperiod i praktiken kan få ersättning vid sidan om deltidsarbete under längre tid än sökande som har kvalificerat sig för en längre ersättningsperiod.

14.4.3 Inkomster från bisyssla och deltidföretag minskar inte arbetslöshetsersättningen

Förslag: Arbetslöshetsersättning ska inte minskas med de inkomster från förvärvsarbete på deltid som kommer från deltidföretag eller bisyssla.

Med bisyssla ska avses ett arbete som innan arbetslöshetens inträde och inom ramtiden har utförts under minst sex månader vid sidan av ett annat arbete på heltid, under förutsättning att

1. inkomsterna från bisysslan inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv, och
2. att omfattningen av bisysslan inte utökas under arbetslösheten.

Om inkomsterna från bisysslan överstiger den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv ska överskjutande belopp minska arbetslöshetsersättningen enligt huvudregeln.

Vid prövningen av om en sökande ska anses uppfylla villkoren för bisyssla ska det bortses från arbete som han eller hon bedrivit inom ramen för ett företag.

Skälen för förslaget

Inledning

Enligt nuvarande ordning finns det regler för arbete som har bedrivits vid sidan om en huvudsysselsättning och därför inte ska påverka rätten till arbetslöshetsersättning, s.k. bisyssla. Bisyslan ska ha utförts vid sidan av heltidsarbete som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning. Inkomsten från en anställning som ska prövas som bisyssla får under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka. Bisyslan får varken utökas i omfattning eller utgöra ett hinder för heltidsarbete. Om inkomsterna från bisyslan överstiger sex grundbelopp i genomsnitt per vecka ska det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

Trots att bisyssla innebär ett undantag från samordningsreglerna finns det i den nuvarande ordningen inget krav på att bisyslan tidsmässigt ska ha upparbetats inom ramtiden. Den begränsning av inkomst från bisyssla som finns utgår emellertid från ramtiden. Begränsningen av inkomsterna från bisyslan är därtill utformad så att den sökande kan behålla mer av de inkomster som bisyslan ger upphov till än han eller hon kan få i arbetslöshetsersättning grundad på den tidigare huvudsysselsättningen.

Regler för bisyssla behövs även i fortsättningen

De situationer som regleras i dagens bestämmelser för bisyssla har delvis olika funktion. Bestämmelser som tillåter personer att fortsätta bedriva näringsverksamhet som han eller hon tidigare utfört vid sidan av annan sysselsättning, innebär undantag från det allmänna villkoret att företagare inte kan anses som arbetslösa. När det gäller anställda har regeln primärt en annan funktion, nämligen att se till att inte bisyslan samordnas med den arbetslöshetsersättning som den sökande får p.g.a. att han eller hon har förlorat sin huvudsyssel-

sättning. Detta gäller oavsett om samordning av bisysslan sker som i dag, med arbetad tid, eller med utredningens förslag, dvs. med inkomster från förvärvsarbete.

Det behövs även i fortsättningen bestämmelser som tillåter att den som får inkomst från deltidsarbete som han eller hon haft vid sidan av en huvudsysselsättning får arbeta i samma omfattning som innan arbetslösheten utan att det påverkar rätten till arbetslöshetsersättning eller vilken ersättning som den sökande kan få ut. Det bör utformas som ett undantag från samordning av arbetslöshetsersättning med inkomster från förvärvsarbete. Detta undantag från samordning bör även omfatta den som har fått sin verksamhet bedömd som deltidsföretag. Eftersom utredningen föreslår särskilda regler för den som bedrivit företag på deltid, bör regler om bisyssla inte omfatta den som har bedrivit näringsverksamhet vid sidan av en huvudsyssla. Det bör däremot, liksom i dag, vara möjligt att upparbeta en bisyssla vid sidan av en näringsverksamhet.

Bisyslans omfattning innan arbetslösheten

I dagens regelverk ska förvärvsarbete som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av en heltidssysselsättning utgöra en bisyssla. Det finns alltså inte något uttryckligt krav på att arbetet ska ha utförts inom ramtiden. Utredningen anser att det är viktigt att den sökande har arbetat vid sidan om en huvudsysselsättning under en viss tid för att kunna omfattas av bisysslereglerna. Det är vidare rimligt att bisysslan ska ha upparbetats vid av heltidsarbete som utförts under ramtiden, eftersom ramtiden är utgångspunkten för den sökandes rätt till ersättning.

Ramtiden kan, som en följd av utredningens förslag att tid får hoppas över endast om det rört sig om förhållanden som gällt sammanhängande i minst tre månader, komma att innehålla fler månader som i den nuvarande ordningen skulle vara överhoppningsbara. Vissa av dessa månader kommer, i stället för att hoppas över, innehålla sådana ersättningar som kan tillgodoräknas vid prövning av inkomstvillkoret. Det kan t.ex. röra sig om kortare perioder med sjukpenning eller föräldrapenning. Under sådana månader kommer den sökande av naturliga skäl inte att kunna arbeta i sin huvudsysselsättning. Krav

på att bisysslan måste ha bedrivits vid sidan om heltidsarbete i samtliga tolv månader inom ramtiden, skulle därmed bli för strikt.

Utredningen föreslår därför att den som har haft ett förvärvsarbete (annat än verksamhet som företagare) vid sidan av ett heltidsarbete ska kunna få detta arbete klassas som bisyssla efter sex månaders arbete vid sidan av heltidsarbete. Bisysslan måste dock ha upparbetats inom ramtiden. Förslaget innebär å ena sidan en mer generös ordning än i dag eftersom den sökandes arbetsförhållanden, att ha utfört arbete vid sidan av ett heltidsarbete, ska ha gällt under sex månader i stället för tolv. Förslaget innebär å andra sidan en mer restriktiv ordning jämfört med dagens regelverk, eftersom det krävs att arbetsförhållandena gällt inom ramtiden.

Bisysslans inkomster

En bisyssla är, per definition, en sysselsättning som utförts vid sidan av ett heltidsarbete. Inkomsterna från bisysslan bör varken innan eller under arbetslösheten kunna överstiga den inkomst som ska ligga till grund för arbetslöshetsersättningen, dvs. den ersättningsgrundande inkomsten från huvudsysslan. Då är det ingen bisyssla. Utredningen föreslår därför att förvärvsinkomsterna från bisysslan inte får överstiga den lägsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv.

Om den sökande utvidgar bisysslan, dvs. arbetar i högre utsträckning än tidigare, under arbetslösheten ska den på samma sätt som i dag upphöra att klassas som bisyssla i syfte att undvika att reglerna för bisyssla missbrukas. Om den sökande arbetar i bisysslan i samma omfattning som tidigare under arbetslösheten, men inkomsterna från bisysslan ökar, ska det överskjutande beloppet minska ersättningen i enlighet med reglerna om inkomst från förvärvsarbete på deltid.

Den sökande som får ett förvärvsarbete klassat som bisyssla förväntas stå till arbetsmarknadens förfogande på samma sätt som alla sökande, på samma sätt som i dagsläget (jämför Kammarrättens i Jönköping dom den 2 november 2007 i mål nr 1572-07).

14.5 Samordning med pension och ersättning från annan med anledning av arbetslöshet

14.5.1 Pension

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått allmän pension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för. Ersättningen ska i sådant fall minskas med ett belopp som motsvarar pensionen den månaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur pension som avser annan tid än en månad ska omräknas till ett månadsbelopp.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att minskning av arbetslöshetsersättning med pension ska, om pension utbetalas per år, göras med ett belopp som motsvarar den årliga utbetalda pensionen delat med tolv.

Det bör även införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om hur pension, som avser annan tid än månad eller år, ska omräknas till ett månadsbelopp.

Skälen för förslaget

Minskning krona för krona

Enligt dagens regelverk minskas dagpenningen krona för krona för den som får ut allmän ålderspension eller annan pension till följd av tidigare av förvärvsarbete. Eftersom dagpenning genom utredningens förslag tas bort som begrepp behöver reglerna anpassas.

Den som får pension på grund av förvärvsarbete och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning bör, liksom i dag, få mindre i arbetslöshetsersättning. Ett skäl för detta är att den sökande annars skulle kunna överkompenseras av staten när både allmän ålderspension och arbetslöshetsersättning lämnas vid samma tidpunkt. Ett annat skäl för samordning är att en person genom pensionsuttaget kan anses vara mindre benägen att ställa om till nytt arbete. Genom uttaget kan

den sökande anses ha förklarat sin avsikt att inte ställa om till ett nytt arbete i samma omfattning som den som inte tar ut pension. Det innebär att den sökande inte fullt ut står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen anser därför att arbetslöshetsersättningen även i fortsättningen ska minskas när den sökande gör ett uttag av pension. Utredningen bedömer att det är rimligt att arbetslöshetsersättningen minskas i proportion till pensionsuttaget, på ett sådant sätt att den sökande har samma ekonomiska situation som om han eller hon inte hade tagit ut någon pension. Precis som i nuvarande ordning ska minskningen av arbetslöshetsersättningen därför ske krona för krona, men till skillnad från i dag bör samordningen utgå från ett belopp per månad.

Föreskriftsrätt

De allra flesta pensionsutbetalningarna sker månadsvis. Det förekommer dock att pensionen betalas ut med ett annat intervall. Om pensionen inte betalas ut månadsvis behövs det alternativa sätt att beräkna hur själva samordningen ska gå till. Enligt utredningens uppfattning kan sådana bestämmelser regleras i förordning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför kunna meddela föreskrifter om hur arbetslöshetsersättningen ska samordnas.

Skälen för bedömningen

Det bör framgå av en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring att om pensionen betalas ut per år, bör pensionen, precis som i dagens regelverk, räknas om till ett belopp per månad genom att årspensionen divideras med tolv. Då kan pension och arbetslöshetsersättning samordnas på samma sätt som vid månadsvisa pensionsutbetalningar. Eftersom det finns vissa pensionslösningar som innebär att pension betalas ut med andra intervall, och nya pensionslösningar dessutom kan tillkomma, bör IAF få meddela föreskrifter om hur pension som inte betalas ut per månad eller år ska omräknas till ett månadsbelopp. Sådan föreskriftsrätt finns i dag och bör gälla även i fortsättningen. Det bör därför införas sådana bestämmelser i den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

14.5.2 Ersättning från annan på grund av arbetslöshet

Förslag: Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan på grund av arbetslöshet under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för. Detta ska endast gälla om summan av ersättningarna överstiger den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats med hänsyn till den ersättningsnivå som gäller enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, dock utan beaktande av den högsta ersättningsgrundande inkomsten som regeringen kan meddela föreskrifter om. Arbetslöshetsersättningen ska i sådana fall minskas med ett belopp som överstiger den ersättning som skulle ha lämnats.

Skälen för förslaget

Regelns utformning

Enligt den nuvarande ordningen ska arbetslöshetsersättningen samordnas med ersättning med anledning av arbetslöshet som en sökande får från någon annan än arbetslöshetskassan. Sådan ersättning gäller främst utbetalningar från privata inkomstförsäkringar, vanligen knutna till fackmedlemskap, men det finns även andra försäkringslösningar, via t.ex. banker, på marknaden. Dagens regler utformades för att säkerställa att ersättningen från t.ex. en privat inkomstförsäkring tillsammans med arbetslöshetsersättningen inte innebär att den sökande överkompenseras vid arbetslöshet. Den som får ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen och enligt lag ska få 80 procent av dagsförtjänsten (dvs. den genomsnittliga inkomsten per dag innan arbetslösheten) under de första 200 ersättningsdagarna får därför ett avdrag på sin arbetslöshetsersättning om arbetslöshetsersättningen tillsammans med den ersättningen från den privata inkomstförsäkringen överstiger den procentsatsen.

Exempel (nuvarande ordning):

Elin har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Hennes dagsförtjänst motsvarar 2 500 kronor. Elins dagpenning uppgår till 80 procent av 2 500 kronor, dvs. 2 000 kronor. Det gör att Elin har rätt till den högsta dagpenningen, 910 kronor, under de 100 första ersättningsdagarna. Det är $2\,000 - 910$ kronor = 1 090 kronor mindre än 80 procent av hennes dagsförtjänst. Den summan (1 090 kronor) kan därför betalas ut i form av en privat inkomstförsäkring, utan att hennes arbetslöshetsersättning påverkas.

Om utbetalningen från hennes inkomstförsäkring i stället skulle uppgå till 1 150 kronor per dag överstiger ersättningen tillsammans med arbetslöshetsförsäkringen 80 procent av hennes dagsförtjänst. Då minskas hennes arbetslöshetsersättning med motsvarande belopp, dvs. med $1\,150 - 1\,090$ kronor = 60 kronor per dag.

Anpassning till en ny arbetslöshetsförsäkring

Utredningen anser att den nuvarande samordningsregelns materiella innehåll bör gälla även i en ny arbetslöshetsförsäkring. Det ligger inte heller i utredningens uppdrag att förändra förutsättningarna för t.ex. privata inkomstförsäkringar eller utbetalare av ersättningar som kan lämnas med anledning av arbetslöshet. Vissa Anpassningar behöver emellertid göras i regleringen. Det har bl.a. att göra med att det bör framgå tydligt av samordningsbestämmelserna, som redogörs för samlat, hur arbetslöshetsersättning ska minskas i liknande situationer. Syftet är, precis som i dag, att summan av arbetslöshetsersättningen från en arbetslöshetskassa och den ersättning från annan som utbetalas på grund av arbetslöshet, inte ska kunna överstiga den ersättning som skulle ha lämnats till en sökande, om det inte hade funnits något ersättningstak inom arbetslöshetsförsäkringen. I den nuvarande ordningen är ersättningstaket den högsta dagpenning som kan lämnas och den ersättningsnivå, eller den andel, av dagsförtjänsten som dagpenning lämnas i förhållande till. I den försäkring som utredningen föreslår motsvaras ersättningstaket av den högsta ersättningsgrundande inkomsten och den ersättningsnivå som den sökandes ersättning lämnas med.

Nya förutsättningar kan innebära att regeln används oftare

I de flesta fall är samordning av arbetslöshetsersättning med ersättningar från annan med anledning av arbetslöshet inte aktuell, eftersom ersättningsutbetalningarna från privata inkomstförsäkringar och liknande vanligtvis upphör innan nedtrappningen av ersättningsnivån påbörjas, dvs. innan den sökande har förbrukat 200 ersättningsdagar av perioden med arbetslöshetsersättning. Det föreslås inga begränsningar i vilken ersättning som kan lämnas med anledning av arbetslöshet från andra än arbetslöshetskassorna, bara hur arbetslöshetsersättningen bör minskas om den kompletterande ersättning blir för hög. Det förtjänar emellertid att framhållas att det nya regelverket kan påverka komplement till arbetslöshetsförsäkringen indirekt genom att samordningsreglerna för arbetslöshetsersättningen kan komma att användas oftare än dagens regel. Det finns flera orsaker till detta:

För det första föreslår utredningen att grundförsäkringen, som i dagens regelverk baseras på arbetad tid, tas bort och att arbetslöshetsförsäkringen blir en samlad inkomstbortfallsförsäkring. Det betyder att alla som beviljas arbetslöshetsersättning får en ersättning som är relaterad till en tidigare inkomst. En konsekvens av detta är att alla som uppbär arbetslöshetsersättning får en ersättning som utgör en procentsats av den tidigare lönen. Ersättning från de privata inkomstförsäkringarna betalas, såvitt utredningen känner till, endast ut till en sökande som får arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Utredningens förslag kan därmed potentiellt öka antalet sökande som kan få ersättning från privata inkomstförsäkringar och därmed även potentiellt öka antalet som omfattas av samordningsregeln.

För det andra föreslår utredningen att ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen ska variera redan från dag 1 i ersättningsperioden. Ersättning kommer att kunna lämnas med 50, 65 eller 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten under de 100 första ersättningsdagarna.

För det tredje föreslås nedtrappningen av ersättningsnivån omfatta alla som får arbetslöshetsersättning. Nedtrappningen ska, enligt utredningens förslag, påbörjas redan efter de 100 första ersättningsdagarna.

Sammanfattningsvis innebär detta att de förändringar som utredningen föreslår är begränsade i relation till dagens bestämmelse om

hur arbetslöshetsersättning ska samordnas med ersättning från annan med anledning av arbetslöshet. Utredningens övriga förslag kan emellertid ha en indirekt effekt på de privata försäkringsgivarnas utgifter och administration. I vilken omfattning detta blir fallet beror även i framtiden på de försäkringsvillkor som dessa försäkringsgivare erbjuder.

15 Sanktioner

15.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag till bestämmelser om sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen. Med sanktioner avses här bestämmelser om varning och avstängning från rätten till arbetslöshetsersättning. Här finns också förslag på bestämmelser om frånkännande av rätt till sådan ersättning. Bestämmelser om sanktioner har nära samband med frågor om allmänna villkor men även handläggningsbestämmelser. I detta kapitel behandlas därför också frågor om sammanläggning av sanktionsgrunder vid beslut om varning eller avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning.

15.2 Nuvarande ordning

Varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning

Allmänt

I den proposition¹ som låg till grund för dagens regelverk om sanktioner påpekade regeringen att reglerna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning måste läsas tillsammans med de allmänna villkoren för att det klart ska framgå vilka krav som ställs på en sökande. Sanktionsreglerna har en särskild koppling till bestämmelsen att den sökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande enligt 9 § 3 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

Följden av att inte uppfylla de allmänna villkoren, t.ex. att inte vara anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller i övrigt inte stå till arbetsmarknadens förfogande, är att den sökande saknar rätt till ersättning till dess att han eller hon återigen uppfyller de

¹ Prop. 2012/13:12.

allmänna villkoren. Följden av att inte uppfylla villkoren inom sanktionssystemet är att den sökande varnas eller stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning under en bestämd tid. Sanktionsreglerna grupperas i lagen utifrån hur allvarligt ett beteende anses vara. Bestämmelserna brukar kallas åtgärds- eller sanktionstrappor eftersom sanktionerna trappas upp om ett sanktionsgrundande förhållande inträffar på nytt. Skälet² för att införa sådana bestämmelser var att mildare men mer frekvent förekommande sanktioner skulle vara effektivare för att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring än de dåvarande sanktionerna som var mer ingripande, men som tillämpades mer sällan.

Missköter arbetssökandet

Den som misskött sitt arbetssökande en första gång ska varnas (43 § ALF). Med att missköta sitt arbetssökande avses att utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt, utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete eller inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om den sökande inom samma ersättningsperiod upprepar sitt beteende på det sätt som beskrivits ovan stängs den sökande av under 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid det femte tillfället har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Förlänger tiden i arbetslöshet

Den som förlänger tiden i arbetslöshet stängs av från rätten till ersättning i 5 ersättningsdagar (43 a § ALF). Med att förlänga tiden i arbetslöshet avses att, utan godtagbart skäl, avvisa ett erbjudet lämpligt arbete, genom sitt uppträdande uppenbarligen vålla att en anställning

² Prop. 2012/13:12.

inte kommer till stånd, eller att avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Om den sökande i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod upprepar beteendet stängs den sökande av i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Vid det fjärde tillfället har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Orsakar arbetslösheten

Den som orsakar arbetslösheten stängs av från ersättningen i 45 ersättningsdagar (43 b § ALF). Med att orsaka arbetslösheten avses att den sökande utan giltig anledning lämnat sitt arbete, på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete, utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas eller uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar mildras påföljden och den sökande stängs av i 20 ersättningsdagar.

Om den sökande i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod upprepar beteendet stängs den sökande av i 45 (eller 20) ersättningsdagar vid det andra tillfället. Om den sökande upprepar sitt beteende enligt ovan en tredje gång inom samma ersättningsperiod har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Lämpligt arbete och anställning

Vid bedömningen av om en sökande missköter arbets sökandet eller förlänger tiden i arbetslöshet ska endast arbeten som är lämpliga beaktas. Av 44 § ALF framgår att ett arbete ska anses lämpligt om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag,
3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Därtill finns en specialbestämmelse i 44 b § ALF som anger att med lämpligt arbete i 43 och 43 a §§ och med anställning i 43 a § avses inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning.

Giltig anledning och godtagbart skäl

Bestämmelser om giltig anledning tillämpas i förhållande till bedömning om sanktion vid uppsägning på egen begäran eller om den sökande lämnar ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den som då anses ha giltig anledning ska inte bli avstängd på det sätt som föreskrivs. I 19 c § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, anges det att giltig anledning att lämna ett arbete är att den sökande av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller byta till ett annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskälerna ska vara styrkta genom ett läkarintyg som ska ha utfärdats innan anställningen upphörde. Bestämmelsen understryker arbetsgivarens ansvar att som led i rehabiliteringen erbjuda annan plats åt den sökande samtidigt som regeln medför ett formkrav om hur och när hälsoskälerna ska styrkas. I praxis finns även andra anledningar som ses som giltiga skäl för att lämna sin anställning, t.ex. att den sökande har trakasserats av arbetsgivaren. Ett annat exempel på en anledning som anses giltig är att den sökande lämnat en tillsvidareanställning för en provanställning.

Bestämmelser om godtagbart skäl är aktuellt i förhållande till fyra punkter i den första sanktionstrappan och till hela den andra trappan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva om godtagbart skäl, men har inte nyttjat den möjligheten.

Avstängningstid och avräkning

Avstängningsdagarna räknas av mot ersättningsberättigade dagar, dvs. antingen för dagar där karens skulle ha avräknats eller dagpenning skulle ha lämnats. Avstängningsdagar räknas också av för dagar när den sökande utfört förvärvsarbete (45 § ALF). Av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter framgår att samtliga dagar, men högst fem dagar per vecka, som innehåller tre arbetade timmar ska räknas som en avstängningsdag³.

Avstängningen räknas från och med den dag då det förhållande som anges i sanktionsregelverket inträffat. Om den sökande på nytt blir avstängd innan den pågående avstängningen avräknats, inleds den nya avstängningstiden när den första har avräknats.

En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet. Om den sökande hinner bli avstängd på nytt innan 112 kalenderdagar förflutit räknas perioden från utgången från den första 112-dagarsperioden.

Frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning

Av 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, framgår att den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska uteslutas ur arbetslöshetskassan. Den sökande ska även uteslutas om han eller hon, medvetet eller av grov vårdslöshet, låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. I förhållande till uteslutning förtjänar det redan nu att tydliggöras att det finns flera skäl för en arbetslöshetskassa att utesluta en medlem. I det följande avser uteslutning följden av att den sökande medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning (37 § LAK).

Om det finns särskilda skäl får arbetslöshetskassan i stället använda sig av sanktionen frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning.

³ 10 kap. 1 §, IAFFS 2018:2.

Den som är medlem i en arbetslöshetskassa får fränkännas rätt till ersättning endast om kassan vid prövning av 37 § LAK har funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem. Om den sökande själv trätt ur arbetslöshetskassan innan prövningen är det den arbetslöshetskassa till vilken uppgifterna lämnats eller underlåtit att lämnas som ska pröva fränkännandet (46 § ALF).

Ett fränkännande ska gälla minst 45 och högst 195 ersättningsdagar (46 a § ALF). Enligt förarbeten till bestämmelsen ska dock 130 ersättningsdagar ses som ett riktmärke⁴. Ett fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning innebär att den sökande inte har rätt till ersättning samtidigt som dagarna avräknas från den sökandes ersättningsperiod, till skillnad från vad som gäller inom sanktionsreglerna i 43–43 b §§ ALF då dagarna inte förbrukas.

Ett beslut om fränkännande gäller från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde en utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet (46 b § ALF). Det finns ett särskilt formkrav om att denna tidpunkt ska anges i beslutet. I samma paragraf anges det att ersättning får betalas ut på nytt först sedan den sökande under 80 dagar från tidpunkten för fränkännandet utfört förvärvsarbete som avses i 12 och 13 §§ eller förtroendeuppdrag som avses i 13 b §.

15.3 Reformbehov

Sanktionssystemet fungerar i huvudsak väl

Det är främst Arbetsförmedlingens sak att kontrollera att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande, i den mening som utredningen beskriver i kapitel 9. Det sker bl.a. genom att den individuella handlingsplanen som upprättats i samråd med Arbetsförmedlingen följs upp genom de månatliga aktivitetsrapporterna, men även genom andra kontakter mellan Arbetsförmedlingen och den sökande. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, om det kan antas att en arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning, vilket framgår av 16 § förordningen (2000:628)

⁴ Prop. 2012/13:12, s. 157.

om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad verksamhetsförordningen. Arbetsförmedlingens underrättelser kan leda till en sanktion, men det är arbetslöshetskassorna som utreder och beslutar om detta.

Frågan om hur kontrollen av de sökandes aktivitet att ställa om till nytt arbete fungerar har granskats vid flera tillfällen under de senaste åren⁵. Det finns ett reformbehov, men det gäller i första hand behov av att reformera arbets sätt och tillämpning hos framför allt Arbetsförmedlingen, dvs. inte utformningen av regelverket. Denna bild framkommer både i de rapporter som nämns ovan och i de kontakter som utredningen har haft med bl.a. IAF, Sveriges a-kassor och representanter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

Sammanläggning av sanktionsgrunder bör övervägas

Sammanläggning, eller s.k. buntning, av sanktionsgrundande händelser innebär att arbetslöshetskassan samlat flera underrättelser som lämnats från Arbetsförmedlingen under samma tidsperiod. Ett skäl för buntning är om flera sanktionsgrundande förhållanden har inträffat innan den sökande har fått ett beslut som kan påverka hans eller hennes fortsatta beteende.

Möjligheten att samlat hantera sanktionsgrundande händelser omnämns i den proposition⁶ som låg till grund för det nuvarande sanktionssystemet. Regeringen anförde att det inte är rimligt att flera anvisningar under samma dag ska leda till flera sanktioner. Med tanke på sanktionssystemets beteendekorrigerande syfte ansåg regeringen att det fick avgöras från fall till fall om underrättelserna kan hanteras samlat eller inte. I propositionen föreslogs inte någon författningsreglering, utan tillämpningen överläts till arbetslöshetskassorna.

Under utredningens arbete har det framkommit att det finns svårigheter för arbetslöshetskassorna att bedöma hur buntning ska hanteras.⁷ Likabehandlingen och rättssäkerheten riskerar att ifrågasättas

⁵ Se t.ex. IAF:s rapporter Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande (IAF 2016:4), Rollfördelningen vid hanteringen av underrättelser (IAF 2017:9) och, Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna? (IAF 2018:10) eller Riksrevisionens rapport A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27).

⁶ Prop. 2012/13:12.

⁷ Se t.ex. IAF 2019:2.

om arbetslöshetskassorna gör olika bedömningar av möjligheten att hantera underrättelser samlat.

En särskild svårighet är buntning under inledningen av en ny ersättningsperiod. Innan den första tidrapporten har kommit in är information om underrättelserna som har skickats av Arbetsförmedlingen inte tillgänglig för de enskilda arbetslöshetskassorna. En underrättelse inhämtas av en arbetslöshetskassa först efter att en sökande har lämnat in en tidrapport. Detta är en medveten ordning som syftar till att undvika att underrättelser når arbetslöshetskassorna, trots att den sökande inte ansöker om arbetslöshetsersättning.

Den nuvarande ordningen är enligt utredningens uppfattning otillfredsställande och riskerar att försvaga sanktionsregelverkets funktion, eftersom den löpande kontrollen och kommunikationen mellan den enskilde och arbetslöshetskassan som följer av Arbetsförmedlingens underrättelser inte kommer till stånd. Om den enskildes ansökan om arbetslöshetsersättning, till följd av eget eller andras betedande, drar ut på tiden, riskerar det att omöjliggöra den kontroll som sanktionsregelverket är en viktig del av.

Följden av att ha nått sista trappsteget i sanktionstrappan är oklar

Om den sökande vid upprepade tillfällen missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten kan den sökande till sist helt förlora rätten till arbetslöshetsersättning till dess att ett nytt arbetsvillkor har uppfyllts. Det framgår inte av ALF om avsikten är att den sökande ska stängas av till dess att ett arbetsvillkor har uppfyllts eller om följden ska vara att den sökande helt förlorar sin rätt till arbetslöshetsersättning och i praktiken ska fränkännas de resterande ersättningsdagarna.

Viss vägledning finns i förarbetena som anger att om den sökande upprepar sitt (sanktionsgrundande) agerande under samma ersättningsperiod, bör hans eller hennes rätt till ersättning upphöra. Den sökande måste då uppfylla ett nytt arbetsvillkor för att åter vara ersättningsberättigad.⁸ Skillnaden mellan dessa båda tolkningar är betydande. Om det rör sig om en avstängning till dess att arbetsvillkoret uppfyllts kan den sökande dels återknyta till en tidigare period, dels

⁸ Prop. 2012/13:12 s. 37.

bör avstängningen omfattas av 112-dagarsregeln. Om den sökande i stället fränkänns ersättningsdagar rör det sig om försäkringens strängaste sanktion, fränkännande och uteslutning beaktat, eftersom det i princip kan innebära att den sökande kan fränkännas hela ersättningsperioden. Det bör tydliggöras i lag vad som gäller och hur kravet på uppfyllt arbetsvillkor bör ses i förhållande till en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster.

Bestämmelserna om fränkännande är delvis svåra att tillämpa

Enligt nuvarande ordning gäller att en medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning (37 § LAK). Först om det finns särskilda skäl, eller om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa får den sökande fränkännas rätten till ersättning (46 § ALF). Lagstiftarens avsikt är att fränkännande ska innebära en mildare sanktion än uteslutning, men det blir inte alltid fallet.

Exempel:

My har blivit utesluten ur sin arbetslöshetskassa. Vid utslutningstillfället hade hon 100 ersättningsdagar kvar. Efter två månaders arbetslöshet påbörjade My studier som pågick i ett år. Eftersom studierna är överhoppningsbara kan hon återuppta sin tidigare ersättningsperiod, med ersättning enligt grundförsäkringen.

Niklas, som är i samma läge som My, har fränkänts ersättning i 130 ersättningsdagar. Till skillnad från My hjälper det inte att han sedan har studerat i ett år. Han måste på nytt kvalificera sig för ersättning. Om Niklas skulle lyckas med det återstår en ersättningsskuld då han fränkänts 130 ersättningsdagar, men bara hade 100 dagar kvar. Om Niklas lyckas återkvalificera sig inleds därför ersättningsperioden, efter fullgjord karens, med 30 fränkännandedagar.

Petra har också blivit frånkänd ersättning. Hon frånkänns 130 dagar. Efter att ha avklarat detta villkor i frånkännandet, måste hon också arbeta i 80 dagar för att kunna återknyta till sin ersättningsperiod. Om Petra inte klarar det riskerar hon hamna i samma läge som Niklas och på nytt behöva kvalificera sig för ersättning.

Av exemplen framgår att konsekvenserna av frånkännande i vissa fall blir allvarligare än vid uteslutning. Frånkännande har nämligen, utöver en avstängningstid och konfiskering av ersättningsdagar, ett vidhängande arbetskrav. Det gör sanktionen krånglig att förstå och tillämpa.

Preskription för frånkännande saknas

Frånkännande av rätt till ersättning saknar till skillnad från de övriga sanktionerna en bortre tidsgräns. Det betyder att arbetslöshetskassorna har en administrativt svår uppgift att bevaka att arbetslöshetsersättning inte betalas ut innan ett beslut om frånkännandet har verkställts. Avsaknaden av en bortre tidsgräns ställer höga krav på att arbetslöshetskassorna ska behålla information om att det har beslutats om frånkännande i ett ärende. Det är särskilt svårt i de fall den sökande dessutom byter arbetslöshetskassa. Avsaknaden av en tidsgräns innebär också utmaningar när en arbetslöshetskassa får kännedom om att en situation som kan leda till frånkännande uppstått långt tillbaka i tiden.

15.4 Nuvarande sanktionssystem bör värnas

Bedömning: Det finns behov av ett sanktionssystem, liknande det som gäller i dag, i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att både regler om varning och avstängning från rätt till ersättning och frånkännande av rätt till ersättning bör finnas i ett nytt regelverk.

Skälen för bedömningen

Varning och avstängning från rätt till ersättning

Som framgår i kapitel 9 bör i princip samma allmänna villkor som gäller i dag även gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring. I dag finns sanktionsbestämmelser som anger att den sökande som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten ska varnas eller stängas av från arbetslöshetsersättning. Utredningen bedömer att det finns skäl att även i fortsättningen ha bestämmelser av det slaget, bl.a. mot bakgrund av att det anges i utredningens direktiv att dagens sanktionssystem ska varnas.

Sanktionssystemet bör vara konstruerat så att det ger proportionerliga följderna av den sökandes agerande och att det både motverkar att den sökande frivilligt försätter sig i arbetslöshet eller fortsätter att vara arbetslös.

Uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning

Uteslutning av en medlem ur en arbetslöshetskassa och fränkännande av rätten till arbetslöshetsersättning är sanktioner som i dag tillämpas då en sökande medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Detsamma gäller om sökanden har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att det även i fortsättningen finns en sanktion som är utformad på ett sådant sätt, dvs. att den sökande under sådana förhållanden inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

15.5 Varning och avstängning från rätt till ersättning

15.5.1 När en sökande missköter arbetssökandet

Förslag: En sökande ska varnas om han eller hon inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

En sökande ska också varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte

1. medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en bestämd tidpunkt, eller
4. sökt anvisat lämpligt arbete.

Om sökanden missköter arbetssökandet enligt första eller andra stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en femte gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Bedömning: Det bör utredas om en sökande som inte aktivt söker lämpliga arbeten ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning under en längre tid än i dag.

Skälen för förslaget

Aktivt arbetssökande

Att den sökande aktivt söker lämpliga arbeten är centralt inom arbetslöshetsförsäkringen och tydliggör den enskildes eget ansvar för att ta sig ur arbetslösheten. Det är av yttersta vikt att den sökande vidtar alla rimliga åtgärder för att ta sig ur arbetslösheten. I detta ligger att vara aktivt arbetssökande. Förutom att självständigt söka lämpliga

arbeten bör den sökande naturligtvis även söka lämpliga arbeten som Arbetsförmedlingen anvisar honom eller henne.

En sökande som inte söker ett anvisat lämpligt arbete eller inte aktivt söker lämpliga arbeten kan inte anses vidta nödvändiga åtgärder för att få ett arbete. Den inriktning på arbetssökandet som framgår av den individuella handlingsplanen är därför av stor vikt. Aktivitetsrapporten utgör ett viktigt verktyg när sökaktiviteten ska bedömas eftersom arbetssökandet ska dokumenteras i denna.

Att vara aktivt arbetssökande innebär i hög utsträckning att den sökande ställer om till nytt arbete på egen hand, dvs. söker arbeten relativt fritt men utifrån den upprättade individuella handlingsplanen. Det innebär inte att en sökande måste söka alla lediga arbeten som framgår av inriktningen på arbetssökandet i den individuella handlingsplanen. Arbetssökandet begränsas genom att de arbeten som ska sökas ska vara lämpliga.

Enligt dagens ordning anses ett arbete lämpligt om (1.) det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden, (2.) anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag, (3.) arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och (4.) förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Med lämpligt arbete avses därutöver inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning.

Enligt utredningens uppfattning bör ett nytt regelverk innehålla motsvarande krav på sökanden som gäller i dag, dvs. att söka anvisade lämpliga arbeten och aktivt söka lämpliga arbeten. Ett agerande som innebär att en sökande missköter sitt arbetssökande genom att inte vara aktivt arbetssökande bör därför utgöra grund för sanktion. Utredningen anser att den sanktionsgrunden, till skillnad från i dag, redaktionellt bör komma först i paragrafen för att markera att det aktiva arbetssökandet är centralt i arbetslöshetsförsäkringen.

Åtgärder som understödjer det aktiva arbetssökandet

Det är viktigt att den sökande vidtar alla rimliga åtgärder för att ta sig ur arbetslösheten. Ett grundläggande krav inom arbetslöshetsförsäkringen är att den sökande ska vara aktivt arbetssökande för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen å sin sida ska bidra med stöd till den sökande i sitt arbetssökande och vid behov erbjuda insatser som kan underlätta en återgång till arbete. Det kan röra sig om extra stöd i arbetssökandet, men också mer ingående och rustande insatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Stödjande och rustande insatser kan antingen tillhandahållas av Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör. Arbetsförmedlingen ska därutöver även kontrollera att den sökande aktivt söker lämpliga arbeten.

En god kontakt mellan den sökande och Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör är viktig i denna process, liksom att den sökande använder sig av den hjälp och det stöd som myndigheten eller en kompletterande aktör tillhandahåller. En sökande som uteblir från ett bestämt möte hos Arbetsförmedlingen eller hos en kompletterande aktör kan inte sägas vidta alla nödvändiga åtgärder för att få ett arbete eftersom en väl fungerande kontrollfunktion förutsätter uppföljande möten i den utsträckning som Arbetsförmedlingen bedömer.

Som verktyg i sin kontrollfunktion och sitt stödarbete för sökanden använder Arbetsförmedlingen individuella handlingsplaner och aktivitetsrapporter. Enligt 6 § verksamhetsförordningen ska Arbetsförmedlingen med medverkan från den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Enligt 6 a § verksamhetsförordningen ska en sökande med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan regelbundet, och minst en gång i månaden, i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Enligt utredningens uppfattning bör samma ordning som gäller i dag även gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring. För att underlätta Arbetsförmedlingens kontrollarbete och myndighetens arbete med att identifiera sökanden som har behov av stöd i sitt arbetssökande bör det därför, liksom i dag, finnas en skyldighet att medverka till att en individuell handlingsplan upprättas och med jämna mellanrum

redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att ta sig ur arbetslösheten i en aktivitetsrapport. Med en sådan skyldighet tydliggörs även att det är den sökande som ytterst har ansvar för att ställa om till ett nytt arbete och för att visa aktivitet i arbetssökandet med utgångspunkt utifrån vad som anges i den individuella handlingsplanen. Det bör vidare finnas en skyldighet att i övrigt medverka i kontakten med Arbetsförmedlingen eller med en kompletterande aktör. Att inte medverka till att upprätta en individuell handlingsplan, underlåta att lämna en aktivitetsrapport eller inte besöka eller ta kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör bör som i dag likställas med att sökanden missköter sitt arbetssökande. Ett sådant agerande bör därför vara grund för sanktion.

Upptäckning av sanktioner

Som framgår ovan anser utredningen att en ny lag om arbetslöshetsförsäkring bör innehålla motsvarande sanktionsgrunder som gäller i dag när en sökande missköter sitt arbetssökande. Vid införandet av det nuvarande sanktionsregelverket anförde regeringen att ett sanktionssystem med mildare men mer frekvent använda sanktionsgrunder är effektivare än sanktioner som är mer ingripande men tillämpas mer sällan. Ett sådant sanktionssystem fungerar som ett handlingskorrigerande system, vilket i sin tur leder till ett bättre och effektivare arbetssökande.

Enligt utredningens uppfattning saknas det skäl att ändra den delen i sanktionsregelverkets konstruktion. Mildare men mer frekventa sanktioner bedöms på ett relevant sätt bidra till att den sökandes tid i arbetslöshet kan kortas. Det saknas även anledning att föreslå en annan upptäckning av sanktionerna än den som gäller i dag för fall då en sökande missköter sitt arbetssökande (se dock nedan om att vara aktivt arbetssökande). Sanktionstrappan bör därför inledas med en varning, dvs. att den sökande får en formell underrättelse om att han eller hon handlat på ett sätt som utgör grund för sanktion. Andra gången som något av förhållandena i bestämmelsen inträffar inom samma ersättningsperiod, bör den arbetssökande stängas av från rätt till ersättning under 1 ersättningsdag, vid det tredje tillfället 5 ersättningsdagar och vid det fjärde tillfället 10 ersättningsdagar. Upp-

repar den sökande sitt agerande en femte gång under samma ersättningsperiod, bör rätten till ersättning upphöra.

Bestämmelsen bör utformas och anpassas till att dagens arbetsvillkor föreslås ersättas med ett inkomstvillkor. Enligt utredningens uppfattning är det inte nödvändigt att det, likt i dag, i bestämmelsen uttryckligen anges att en sökande måste uppfylla ett nytt inkomstvillkor för att återigen ha rätt till arbetslöshetsersättning om ett sanktionsgrundande förhållande har inträffat en femte gång. Bestämmelsen bör i stället uttryckas som att en sökande förlorar rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden. På så sätt tydliggörs det att en sökande aldrig kan återknyta till en tidigare ersättningsperiod, om han eller hon kommit till sista steget i sanktionstrappan. Det ligger då i sakens natur att en sökande för rätt till arbetslöshetsersättning på nytt måste uppfylla alla villkor som anges i lagen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Godtagbara skäl

Det är av yttersta vikt att en sökande är aktivt arbetssökande och tar del av de insatser och hjälp som erbjuds av Arbetsförmedlingen. Det handlar t.ex. om att medverka till att upprätta en individuell handlingsplan och lämna in sin aktivitetsrapport. Att inte uppfylla dessa villkor bör som huvudregel leda till att en sökande varnas eller under en viss tid stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning, men det är inte rimligt att en sanktion alltid beslutas om en sökande t.ex. skulle missa ett bokat besök eller att lämna in en aktivitetsrapport. För förhållanden som ligger utanför den sökandes kontroll bör det finnas visst utrymme för att inte besluta om en sanktion. En sökande som har godtagbara skäl att inte komma till ett bokat möte för att det t.ex. är avbrott i allmänna kommunikationer bör inte få en sanktion. Detsamma gäller vid trängande familjeskäl, t.ex. om en sökande akut måste hämta sjuka barn på förskola eller skola. Liksom i dag bör det avgöras från fall till fall vad som kan anses utgöra godtagbara skäl att inte fullgöra villkoren som anges i bestämmelsen.

En sökande som har godtagbara skäl att inte uppfylla villkoren i bestämmelsen bör alltså inte varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning. Liksom i dag bör den sökande inte kunna åberopa godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetssökande. Som framgår

nedan föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl.

Skälen för bedömningen

Som framgår i föregående avsnitt föreslår utredningen i princip inte någon ny ordning för vilka sanktionsgrunder och sanktioner som ska gälla när en sökande missköter sitt arbetssökande. Sanktionerna, dvs. längden på avstängningarna för respektive sanktionsgrund, är enligt utredningens uppfattning i huvudsak väl avvägda i dag. Det är t.ex. rimligt att en sökande som missar att lämna en aktivitetsrapport eller inte kommer till ett bokat möte kan varnas eller stängas av enstaka dagar från rätt till arbetslöshetsersättning, eftersom detta handlar om mer specifika situationer. Utredningen är dock tveksam till att avstängningstiden när en sökande inte är aktivt arbetssökande endast ska uppgå till enstaka avstängningsdagar, främst för att detta krav är av mer grundläggande karaktär. I propositionen som låg till grund för det nuvarande sanktionssystemet anförde regeringen att det aktiva arbetssökandet ska bedömas fram tills en aktivitetsrapport lämnas in till Arbetsförmedlingen.⁹ Det innebär att det aktiva arbetssökandet i normalfallet bedöms för en hel månad, eftersom den sökande ska lämna in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen månadsvis. Den nuvarande ordningen skulle kunna leda till att sökanden under flera månader underlåter att vara aktivt arbetssökande, med följderna att han eller hon varnas och stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning under ett begränsat antal dagar.

Det bör enligt utredningens mening utredas om underlåtenheten att aktivt söka lämpliga arbeten ska kunna leda till en längre tids avstängning och därigenom om dagens sanktionssystem i denna del är proportionerligt. Detta ligger dock inte i utredningens uppdrag, utan bör i stället ses över i särskild ordning.

⁹ Prop. 2012/13:12 s. 38.

15.5.2 När en sökande förlänger tiden i arbetslöshet

Förslag: En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
3. avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Om sökanden förlänger tid i arbetslöshet enligt första stycket i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en fjärde gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Skälen för förslaget

Sanktionsgrunder

Arbetslöshetsförsäkringen ett skydd vid arbetslöshet. Det finns ett ansvar hos en arbetssökande att aktivt vidta nödvändiga åtgärder för att snabbt komma i arbete igen. Att själv agera på ett sådant sätt att det förlänger tiden i arbetslöshet är ett handlande som inte stämmer överens med de principer som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Att tacka nej till ett erbjudet lämpligt arbete eller att genom sitt uppträdande uppenbarligen vålla att en anställning inte kommer till stånd bör därför, liksom i dag, medföra en sanktion. Detsamma bör gälla då den sökande avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Upptrappning av sanktioner

Så som har nämnts tidigare bör en upptrappning av sanktioner ske när en sökande upprepar sanktionsgrundande handlingar inom en och samma sanktionsgrupp. Ett sådant beteendekorrigerande sanktionssystem leder till att sökanden har incitament att vidta åtgärder som snabbare kan leda honom eller till arbete. En sökande som t.ex. först har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete och vid ett senare tillfälle genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, bör alltså anses ha upprepat samma typ av handling eftersom båda handlingarna omfattas av samma sanktionsgrupp.

Till skillnad från vad som gäller när en sökande missköter sitt arbetssökande bör förhållanden som inträffar innan, men i anslutning till, en ersättningsperiod beaktas om ett förhållande har upprepat när sökanden förlänger tiden i arbetslöshet. Skälet för det är att en sökande har möjlighet att påverka sin situation även innan arbetslöshetens inträde. En sökande skulle exempelvis under uppsägningstiden från ett arbete kunna erbjudas ett annat lämpligt arbete. Om en sökande tackar nej till ett sådant arbete kan det innebära att tiden i arbetslöshet förlängs. På samma sätt kan arbetslösheten förlängas om en sökande vållat att en anställning inte kommer till stånd. Vid bedömningen av om sanktionerna ska trappas upp bör därför både sanktionsgrunder som inträffar inom en ersättningsperiod, men också i anslutning till en ersättningsperiod beaktas.

Att förlänga sin arbetslöshet måste anses som allvarligare än att missköta sitt arbetssökande, eftersom en sökande uppenbarligen har större möjligheter att påverka sin arbetslöshetssituation om han eller hon erbjuds ett arbete jämfört med att låta bli att söka lediga arbeten. Det är därför rimligt att sanktionerna är hårdare för de fall en sökande förlänger sin arbetslöshet jämfört med att missköta arbetssökandet. Vid införandet av det nuvarande sanktionssystemet gjorde regeringen bedömningen att avstängningen första gången en sökande förlänger sin arbetslöshet bör omfatta 5 ersättningsdagar. Vid ett andra fall då den sökande anses förlänga sin arbetslöshet bör omfatta 10 dagar och vid ett tredje fall 45 dagar. Den sökandes rätt till ersättning skulle upphöra först då någon av nämnda åtgärdsgrundande händelser inträffar en fjärde gång under samma ersättningsperiod. Enligt utredningens uppfattning är upptrappningen av sanktioner

väl avvägd och bör därför även gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelsen bör, precis som när en sökande missköter sitt arbetsökande, utformas och anpassas till att dagens arbetsvillkor föreslås ersättas med ett inkomstvillkor. Om ett sanktionsgrundande förhållande har inträffat en fjärde gång är det enligt utredningens uppfattning inte nödvändigt att det, likt i dag, i bestämmelsen uttryckligen anges att en sökande måste uppfylla ett nytt inkomstvillkor för att återigen ha rätt till arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen bör i stället uttryckas som att en sökande förlorar rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden. På så sätt tydliggörs det att en sökande i en sådan situation inte kan återknyta till en tidigare ersättningsperiod. Det ligger då i sakens natur att en sökande för rätt till arbetslöshetsersättning på nytt måste uppfylla alla villkor som anges i lagen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Godtagbara skäl

Det bör, liksom för den som missköter sitt arbetsökande, finnas godtagbara skäl att inte uppfylla bestämmelsens villkor även för sanktionstrappan som gäller för den som förlänger sin tid i arbetslöshet. Liksom i dag bör det avgöras från fall till fall vad som i det enskilda ärendet kan anses utgöra godtagbart skäl. Det finns en etablerad praxis över vad som ska anses utgöra godtagbara skäl för fall när sökanden avvisat ett erbjudet lämpligt arbete och därigenom förlänger sin tid i arbetslöshet. Bestämmelsen bör inte innebära någon förändring i förhållande till den praxis som gäller i dag och även sedan innan införandet av sanktionsregelverket 2013. Utöver den vägledning som praxis ger föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl.

15.5.3 När en sökande orsakar sin arbetslöshet

Förslag: En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
4. uppträtt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Den sökande ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Om sökanden orsakar sin arbetslöshet enligt första stycket en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon på nytt stängas av från rätten till arbetslöshetsersättning enligt första eller andra stycket. Om något sådant förhållande upprepas en tredje gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Skälen för förslaget

Sanktionsgrunder

En sökande som lämnar sin anställning utan giltig anledning eller skiljs från arbetet på grund av otillbörligt uppförande kan sägas orsaka arbetslösheten. Ett sådant handlande leder i dag, och har under lång tid lett, till att den sökande stängs av från sin arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller då den sökande utan giltig anledning lämnar ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas eller uppträder på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas. Ett agerande som innebär att en sökande orsakar sin arbetslöshet skiljer sig en del från att missköta sitt arbetssökande

eller förlänga sin arbetslöshet. I det första fallet förfogar den sökande helt över sin arbetslöshetssituation. En sökande som orsakar sin arbetslöshet kan inte, i alla fall inte till en början, anses ofrivilligt arbetslös. För att betona vikten av att inte orsaka sin arbetslöshet bör, enligt utredningens uppfattning, ett sådant agerande leda till en sanktion även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Upptäckning av sanktioner

Liksom när en sökande missköter sitt arbetssökande eller förlänger sin arbetslöshet bör en upptrappning av sanktioner ske när han eller hon orsakar sin arbetslöshet. Att orsaka sin arbetslöshet, dvs. att frivilligt försätta sig i en arbetslöshetssituation, är allvarligt och bör på ett avsevärt sätt skilja sig när det gäller längden på avstängningen från rätt till arbetslöshetsersättning. Mot den bakgrunden är det motiverat att en sökande, liksom i dag, stängs av under en betydligt längre tid än vad som gäller för de andra två sanktionsgrupperna. Utredningen anser att avstängningstiden för sökande som säger upp sig på egen begäran och sökande som skiljs från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, som huvudregel, ska vara 45 ersättningsdagar vid de två första tillfällena. Detsamma ska gälla då den sökande utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas eller uppträtt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas. Om en sökande under samma, eller i anslutning till en, ersättningsperiod orsakar sin arbetslöshet ytterligare en gång bör rätten till arbetslöshetsersättning helt upphöra.

Det finns tillfällen då en avstängning, enligt huvudregeln, skulle leda till alltför hårda konsekvenser i förhållande till den enskildes agerande. Liksom i dag bör en sökande därför stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet som han eller hon lämnat eller skilts från skulle ha varat högst 10 dagar. Detsamma bör gälla om programmet som den sökande lämnat eller om anvisningen till det program som återkallats skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Giltig anledning

Som framgår ovan föreslår utredningen att en sökande som orsakar sin arbetslöshet ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning under en relativt lång tid, upp till 45 dagar. En sådan regel bör dock inte vara absolut, eftersom det kan finnas situationer då det vore orimligt att en sökande stannar kvar i ett arbete. Det vore exempelvis stötande att en sökande skulle stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon på grund av kränkande särbehandling eller efter att ha varit utsatt för brottslighet lämnar sitt arbete. Det kan också uppfattas som orimligt att stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om en sökande lämnar en anställning för en provanställning hos en annan arbetsgivare, oavsett om den förra anställningen är en visstids- eller tillsvidareanställning eller en anställning på deltid. Mot den bakgrunden bör en sökande enligt utredningens uppfattning, liksom i dag, inte stängas av om han eller hon har en giltig anledning att lämna sitt arbete. Det ska dock understrykas att det även i ett nytt regelverk måste finnas starka skäl för att en giltig anledning ska anses föreligga.

Liksom för godtagbara skäl bör det avgöras från fall till fall vad som utgör giltig anledning. Som framgår nedan föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra giltig anledning.

15.5.4 Sammanläggning av sanktionsgrunder

Förslag: Vid prövningen av om en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning får upprepade fall av misskötsamhet med arbetssökandet, förlängning av tid i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet läggas till grund för ett beslut om varning eller avstängning (sammanläggning).

Sammanläggning enligt första stycket får endast göras för sanktionsgrundande förhållanden

1. som inträffat innan en sökande har informerats om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning, och

2. inom en och samma grupp av sanktioner.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsgrundande förhållanden efter den tidpunkt som anges i andra stycket 1 beaktas.

Skälen för förslaget

Allmänt

I tidigare avsnitt beskrivs arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring mellan arbeten som ska ge ekonomiskt stöd i händelse av arbetslöshet. Försäkringen ska även innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt.

Det är viktigt att det är tydligt för den sökande vilka regler som gäller för att få arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringens system för sanktioner när en sökande inte fullgör sina skyldigheter ska understödja villkoren i försäkringen. De sanktionsregler som föreslås ovan, och som redan gäller i dag, syftar därmed till att klargöra vilka handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen och som får till följd att den sökande kan komma att varnas eller stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning. Reglerna är konstruerade på så sätt att en sökande ska ges möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Varje sanktionsgrupp innehåller en trappa med sanktioner för att visa allvarligheten i att upprepa handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. För att systemet med fler, men mildare, sanktioner ska fungera är det viktigt att en sökande snabbt får information om att hans eller hennes handlingssätt inte stämmer överens med de villkor och krav som ställs för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det är bl.a. av den anledningen som Arbetsförmedlingen enligt 16 d § verksamhetsförordningen omedelbart ska informera den sökande om att en underrättelse har lämnats till arbetslöshetskassan eftersom myndigheten har skäl att anta att sökanden inte uppfyller vissa villkor för rätt till arbetslöshetsersättning. Det ger den sökande möjlighet att omgående korrigerar sitt handlingssätt. För sanktionssystemets legitimitet och funktion är det även viktigt att arbetslöshetskassorna snabbt får underrättelserna från Arbetsförmedlingen så att de kan påbörja en utredning om varning eller avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen

ska av den anledningen enligt 16 § verksamhetsförordningen skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en sökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten.

Möjligheten till sammanläggning av sanktionsgrunder bör klargöras

Av utredningens förslag till sanktionsbestämmelser framgår att varje sanktionsgrundande förhållande ska leda till en sanktion. Detta gäller alla tre sanktionstrappor, dvs. när en sökande missköter sitt arbetsökande, förlänger tid i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Vid införandet av dagens sanktionsregler anförde regeringen att en upptrappning av sanktioner bör ske när en sökande upprepar sanktionsgrundande handlingar inom respektive sanktionsgrupp. Det kan, men behöver inte, röra sig om ett förhållande av samma slag. En sökande som t.ex. underlåter att lämna en aktivitetsrapport inom utsatt tid och inte kommer på ett bokat möte bör alltså anses ha upprepat samma typ av handling eftersom båda handlingarna omfattas av samma sanktionsgrupp. Det bör även kunna röra sig om handlingar av samma slag, t.ex. att en sökande vid upprepade tillfällen inte infinner sig till bokade möten hos Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör. Å andra sidan uttalade regeringen i samma proposition även att det inte är rimligt att flera anvisningar under samma dag ska ses som flera underrättelsetillfällen och kunna leda till flera sanktioner. Flera anvisningar som når sökanden under en sådan begränsad tid bör i stället anses som ett underrättelsetillfälle vid bedömningen av om ett förhållande har upprepats. Syftet skulle då vara att den sökande ska ges möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen.¹⁰

Utredningen tolkar regeringens uttalande som att upptrappning av sanktioner är viktig och central för sanktionssystemets legitimitet och funktion. I detta ligger att en sökande ska ha möjlighet att ändra ett beteende som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Allt i syfte att en sökande ska ha incitament att göra vad som rimligen kan krävas av honom eller henne för att ta sig ur arbetslösheten så snart som möjligt. Utredningen delar regeringens uppfattning att upptrappning av sanktioner är viktigt för systemets funktion, men

¹⁰ Prop. 2012/13:12 s. 38.

att det kan få orimliga konsekvenser om det under en kort tid inträffar flera sanktionsgrunder som leder till en upptrappning av sanktioner, dvs. sanktioner inom samma trappa, utan att en sökande fått möjlighet att ändra sitt beteende. Det är därför av vikt att arbetslöshetskassorna under vissa förutsättningar kan lägga samman flera sanktionsgrunder inom samma sanktionstrappa till stöd för endast en sanktion. Enligt utredningens uppfattning är det oklart om nuvarande, och ovan föreslagna regelverk, tillåter sådan sammanläggning. Tvärtom skulle lagtexten kunna tolkas som att varje sanktionsgrund ska leda till sanktion. I syfte att tydliggöra det som regeringen tidigare avsåg med regelverket i den här delen bör det därför införas en bestämmelse som innebär att flera sanktionsgrunder inom samma sanktionstrappa ska kunna läggas samman till grund för beslut om endast en sanktion.

Utredningen har ovan redogjort för att s.k. buntning regelmässigt sker under inledningen av en ny ersättningsperiod. Innan den första tidrapporten har kommit in är information om underrättelserna som har skickats av Arbetsförmedlingen inte tillgänglig för de enskilda arbetslöshetskassorna. En underrättelse inhämtas av en arbetslöshetskassa först efter att en sökande har lämnat in en tidrapport. Ordningen är till för att undvika att underrättelser når arbetslöshetskassorna, trots att den sökande inte ansöker om arbetslöshetsersättning.

Den nuvarande ordningen är enligt utredningens uppfattning otillfredsställande och riskerar att försvaga sanktionsregelverkets funktion, eftersom den löpande kontrollen och kommunikationen mellan den enskilde och arbetslöshetskassan som följer av Arbetsförmedlingens underrättelser inte kommer till stånd. Om den enskildes ansökan om arbetslöshetsersättning, till följd av eget eller andras beteende, drar ut på tiden försvagas den kontrollfunktion som sanktionsregelverket är en viktig del av.

Ett av syftena med sanktionsreglerna är att sanktionerna ska vara beteendekorrigerande. Om den sökande agerar på ett sätt som medför att Arbetsförmedlingen skickar en underrättelse till arbetslöshetskassan och därför informerar den sökande om detta, och den sökande sedan därefter på nytt agerar på samma sätt, är det inte lämpligt att sanktionsgrunderna ska kunna hanteras samlat. Den sökande ska, efter att ha fått informationen från Arbetsförmedlingen, ha möjlighet att ändra sitt handlande så att det stämmer överens med de krav och villkor som gäller i arbetslöshetsförsäkringen. I praktiken innebär

det att gränsen bör gå vid den tidpunkt då en sökande fått information från Arbetsförmedlingen enligt 16 d § verksamhetsförordningen. Det bör därför införas en regel som begränsar arbetslöshetskassornas möjlighet att lägga samman sanktionsgrunder som i tid ligger efter Arbetsförmedlingens meddelande till den sökande.

Det bör dock inte införas en absolut tidsgräns. Det kan uppstå situationer som gör att det skulle uppfattas som orimligt att besluta om två sanktioner för två sanktionsgrundande förhållanden även om en av grunderna infaller efter det att en sökande fått information om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning. Det får avgöras från fall till fall.

Exempel:

Oskar var inbokad på ett möte med Arbetsförmedlingen på måndag eftermiddag. Han hade dessutom samma dag bokats in på en jobbträff på det lokala biblioteket. Jobbträffen hölls redan en timme efter mötet hos Arbetsförmedlingen. Oskar uteblev från mötet med Arbetsförmedlingen och hörde inte av sig eftersom han felaktigt hade uppfattat att mötet var frivilligt.

Arbetsförmedlingen skickade ett meddelande till Oskar och en underrättelse om det inträffade till arbetslöshetskassan. När Oskar mottog meddelandet var det bara 15 minuter kvar till jobbträffen på biblioteket skulle börja.

Oskar, som trodde att Arbetsförmedlingens möten och erbjudanden om att delta vid jobbträffar var frivilliga, hann inte ta sig till biblioteket, även om Oskar nu insåg att han borde kommit både till mötet på Arbetsförmedlingen och till biblioteket.

Arbetslöshetskassan bedömde att det fanns särskilda skäl att sammanlägga underrättelserna, trots att Oskar underrättats om att hans agerande kunde leda till en sanktion innan han på nytt agerade på sådant sätt att en ny underrättelse och ytterligare en sanktion kunde bli aktuell.

Bestämmelsen om sammanläggning av sanktionsgrunder inom samma sanktionstrappa bör enligt utredningens mening kompletteras. Sanktionsgrunder som uppstår efter det att den sökande fått information om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt

till arbetslöshetsersättning, ska därför kunna slås samman med de tidigare endast om det finns särskilda skäl.

15.5.5 Avstängningstidens beräkning

Förslag: Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning (avstängningstiden) ska räknas från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade. Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängningstid ska dock den nya avstängningstiden gälla från utgången av den föregående avstängningstiden.

I avstängningstiden ska dagar ingå för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller som det skulle ha lämnats arbetslöshetsersättning för om avstängning inte hade skett. Detsamma gäller dagar när den sökande utfört förvärvsarbete.

En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet. Om ny grund för avstängning inträffar under pågående avstängningstid, får avstängningen med anledning av det nya avstängningsgrundande förhållandet inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden.

Skälen för förslaget

Gemensam beräkning för alla sanktioner

Som framgår ovan föreslår utredningen att en ny arbetslöshetsförsäkring bör innehålla motsvarande sanktionssystem som gäller i dag. Det innebär att det kommer att finnas tre olika grupper av sanktioner, dvs. tre olika sanktionstrappor. Vid införandet av dagens sanktionssystem anförde regeringen att sanktionstrapporna borde ha en gemensam och enhetlig reglering om avstängningstidens beräkning. Enligt utredningens uppfattning saknas det skäl att frånga den ordning som gäller i dag. Det innebär att en avstängning, liksom i dag, bör inledas vid tidpunkten för det avstängningsgrundande förhållandet. Det innebär vidare att den nya avstängningstiden, om ny grund för sanktion inträffar under en pågående avstängning, bör inledas vid utgången av den föregående avstängningen.

Dagar som ingår i avstängningstiden

Enligt den nuvarande ordningen är det uttryckligen reglerat att det i avstängningstiden ingår dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller som det skulle ha lämnats arbetslöshetsersättning för om avstängning inte hade skett. Detsamma gäller dagar när den sökande utfört förvärvsarbete. Det saknas anledning att föreslå en annan ordning i ett nytt regelverk för sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen.

En bortre gräns för avstängningen

Vid införandet av det nuvarande sanktionsregelverket anförde regeringen att en avstängning från rätt till ersättning inte bör kunna pågå under alltför lång tid efter det avstängningsgrundade förhållandet. Regeringen ansåg att den totala avstängningstiden inte borde överstiga 112 kalenderdagar från den avstängningsgrundande händelsen, vilket då innebär att avstängningen preskriberas efter denna tid. Regeringen ansåg att samma preskription skulle gälla alla typer av avstängningar och inte differentieras utifrån hur många ersättningsdagar sökanden skulle stängas av. Det infördes även en gemensam regel för de situationer då en ny grund för avstängning inträffar under en pågående avstängningstid. Regeln innebär att avstängningen, med anledning av den nya avstängningsgrundande händelsen, inte får pågå längre tid än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden. Enligt utredningens uppfattning bör motsvarande preskriptionsregler finnas i ett nytt regelverk för sanktioner.

15.5.6 Lämpligt arbete

Förslag: Ett arbete ska anses lämpligt om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,
2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag,
3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovligen enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

Bedömning: Det bör införas en bestämmelse i den nya förordningen som anger att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om lämpligt arbete enligt den nya lagen.

Det bör utredas om dagens reglering kring lämpligt arbete kan göras tydligare och mer sammanhållen.

Den s.k. 100-dagarsregeln bör inte föras in i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget

Lämpligt arbete

Av 44 § ALF framgår att ett arbete ska anses lämpligt om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållan-

den, anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag, arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Av samma paragraf följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

I förarbetena till 44 § ALF anfördes att definitionen av lämpligt arbete är central i arbetslöshetsförsäkringen, eftersom den anger vilka villkor en sökande kan ställa på anvisade arbeten och vilka arbeten samhället kan kräva att han eller hon ska söka för att ha rätt till ersättning. Av denna anledning ansåg regeringen att en bestämmelse som definierar lämpligt arbete bör finnas i ALF.¹¹ Utredningen gör ingen annan bedömning än den som tidigare gjorts i detta avseende. Den nya lagen bör därför innehålla motsvarande bestämmelser som i dag finns i 44 § ALF.

Föreskriftsrätt

Liksom i dag bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

Skälen för dömningen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bör få meddela föreskrifter om lämpligt arbete

Enligt den nuvarande ordningen kan IAF meddela föreskrifter om lämpligt arbete (26 § ALFFo). IAF har också utnyttjat sin föreskriftsrätt i relativt stor omfattning.¹² Enligt utredningens bedömning bör IAF ha kvar sin föreskriftsrätt när det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen träder i kraft, eftersom tillämpningen av det nu-

¹¹ Prop. 2012/13:12 s. 25.

¹² IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete (IAFFS 2015:3).

varande regelverket kring lämpligt arbete synes fungera relativt väl. Det innebär att dagens bestämmelser i lag, förordning och myndighetsföreskrifter bör fortsätta att gälla. Det innebär vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela andra föreskrifter om lämpligt arbete än de som framgår av den föreslagna lagparagrafen om lämpligt arbete.

Behov av tydligare och mer sammanhållna regler för lämpligt arbete

Dagens ordning när det gäller lämpligt arbete bör, som utredningen tidigare har framhållit, i princip gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. På sikt kan det dock finnas anledning att se över regleringen kring lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen. Som utredningen har redogjort för inledningsvis i betänkandet bör bestämmelser som har ett brett politiskt stöd finnas på lagnivå. Skälet för detta är att arbetslöshetsförsäkringen ska vara hållbar över tid. Bestämmelser på förordningsnivå bör i vissa delar vara skalbara, t.ex. när det gäller kvalifikationsvillkor och ersättningens storlek. Varje regering ges därigenom möjlighet att forma sin politik, utan att ändra på arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer. Som huvudregel bör myndighetsföreskrifter, enligt utredningens uppfattning, vara av mer teknisk karaktär, t.ex. formerna för ansökan om ersättning och hur en sökande ska anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Bestämmelser av mer politisk karaktär bör däremot som huvudregel finnas i lag eller förordning. I IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete finns flera bestämmelser som är av mer politisk karaktär. Det kan ifrågasättas om sådana bestämmelser inte borde beslutas av riksdag eller regering, dvs. regleras i lag eller förordning. Därutöver kan det finnas skäl att se över de nuvarande föreskrifterna om lämpligt arbete i förhållande till Arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen. Såvitt utredningen har uppfattat kan det ibland uppstå situationer när Arbetsförmedlingen inte anser att en arbetssökande ska söka arbeten som i arbetslöshetsförsäkringens mening är lämpliga. Det är olyckligt om en sökande får olika signaler från arbetslöshetskassorna respektive Arbetsförmedlingen om vilka arbeten han eller hon förväntas söka. Ytterst skulle detta kunna leda till att en sökande varnas eller stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning, trots att han eller hon har sökt arbeten

helt i enlighet med den handlingsplan som har upprättats av Arbetsförmedlingen. Det kan slutligen ifrågasättas om en myndighet som har som sin huvudsakliga uppgift att utöva tillsyn över ett visst område samtidigt ska meddela föreskrifter om sådant som senare kan bli föremål för själva tillsynen.

Utredningen konstaterar att även om det i en vidare mening skulle kunna anses ligga inom utredningens uppdrag att se över bestämmelserna om lämpligt arbete, så överstiger ett sådant arbete den tid och de resurser som utredningen har till sitt förfogande. Att utarbeta närmare förslag i förordning om lämpligt arbete kräver ett sådant omfattande arbete att det i förhållande till det som utredningen uttryckligen ska göra eller i övrigt bör göra, skulle behöva prioriteras bort. Det är emellertid utredningens uppfattning att bestämmelserna och på vilken författningsnivå de bör regleras bör ses över i särskild ordning.

Den s.k. 100-dagarsregeln bör inte införas

Den s.k. 100-dagarsregeln gav tidigare den sökande möjlighet att under de 100 första ersättningsdagarna begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt. Bestämmelsen, som avskaffades 2007, brukar motiveras med att matchningskvaliteten förbättras om den sökande på detta sätt får större kontroll över sitt arbetssökande. Andra, t.ex. Arbetsförmedlingen, har fört fram att det redan finns utrymme att begränsa sökområdet i enlighet med bestämmelserna om lämpligt arbete och att den sökandes matchning bäst åstadkoms genom en dialog mellan Arbetsförmedlingen och den sökande.

Utredningen konstaterar att bestämmelserna om lämpligt arbete redan i dag tillåter att skälig hänsyn tas till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden. Sverige är också bundet av den Europeiska konventionen om social trygghet som innehåller bestämmelser om att hänsyn måste tas till sådana förhållanden. Dessutom anser utredningen att en generell 100-dagarsregel på samma gång både är för snäv och för vid. Regeln kan inte anses utgöra en generell rätt till begränsning i arbetssökandet för alla på samma sätt eftersom det, trots regelns konstruktion, alltid tillkommer en rimlighetsbedömning av om yrkesområdet eller det geografiska området är för snävt eller litet. En sjuksköterska, nästan oavsett bosättnings-

ort i landet, skulle sannolikt kunna begränsa sitt geografiska och yrkesmässiga sökområde och ändå få ett arbete, medan en arkeolog inte skulle kunna det.

Utredningen har i uppdrag att se över om lägre kvalificeringskrav för att få arbetslöshetsersättning kan kombineras med kortare ersättningsperioder. Om en generell 100-dagarsregel såsom den beskrivs i direktiven återinförs för alla arbetssökande skulle det finnas en risk för att arbetssökande med kortare ersättningsperiod fick begränsa sitt sökområde under en proportionerligt längre tid än sökanden med längre ersättningsperioder. Utredningen vill även påtala vikten av att inte i onödan reglera dialogen mellan Arbetsförmedlingen och den sökande. Det skulle riskera att försämra möjligheten till matchning.

Utredningen bedömer att det, med hänsyn till dessa skäl och det faktum att arbetslöshetsförsäkringen ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt, inte bör återinföras en 100-dagarsregel motsvarande den som beskrivs i utredningens direktiv.

15.5.7 Särskilt om förtroendeuppdrag

Förslag: Med lämpligt arbete och anställning ska inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning avses, när bestämmelserna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning tillämpas.

Skälen för förslaget: I 44 a § ALF anges att med lämpligt arbete i 43 och 43 a §§ och med anställning i 43 a § avses inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning. Bestämmelserna innebär att förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning inte ska anses utgöra lämpligt arbete när bestämmelserna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning tillämpas. Inte heller ska en sökande som utan godtagbart skäl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att ett sådant förtroendeuppdrag inte har kommit till stånd stängas av från rätt till ersättning. I förarbetena till 44 a § ALF anförde regeringen i huvudsak följande¹³. Förtroendeuppdrag som det nu är fråga om är i regel fackliga eller politiska uppdrag. Sådana förtroendeuppdrag ställer nor-

¹³ Prop. 2017/18:53.

malt sett krav på att den som åtar sig uppdraget också delar de värderingar som råder inom dessa organisationer. Det bedömdes därför vara principiellt olämpligt att en person ska kunna drabbas av varning eller avstängning om han eller hon tackar nej till ett sådant uppdrag. Regeringen ansåg därför att sådana förtroendeuppdrag inte bör anses utgöra lämpligt arbete när bestämmelserna om varning och avstängning från rätt till ersättning tillämpas. Regeringen ansåg vidare att en sökande som utan godtagbart skäl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att ett sådant förtroendeuppdrag inte kommit till stånd inte bör stängas av från ersättning.

Utredningen anser inte att det bör göras en annan bedömning nu för hur förtroendeuppdrag ska ses i förhållande till sanktionsregelverket, än den regeringen tidigare gjort. Därmed bör dessa bestämmelser även finnas i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

15.5.8 Föreskriftsrätt om godtagbara skäl och giltig anledning

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och giltig anledning.

Bedömning: Samma bestämmelser som i dag finns på förordningsnivå om giltig anledning bör införas i den nya förordningen.

Skälen för förslaget: Enligt den nuvarande ordningen har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och giltig anledning inom sanktionsregelverket. Även om det, som framgår ovan, finns en etablerad praxis för delar av sanktionsregelverket när det gäller dessa begrepp anser utredningen att det saknas skäl att frångå den nuvarande ordningen. Utöver de situationer som omfattas av praxis skulle det kunna övervägas andra föreskrifter, t.ex. att den som har ett politiskt förtroendeuppdrag självmant skulle kunna lämna det utan att drabbas av sanktion. Det skulle kunna vara motiverat med hänsyn till att det för det mesta krävs att den förtroendevalde delar partiets eller organisationens åskådning och att sådant kan förändras över tid. Regeringen

bör därför har samma möjligheter som i dag att antingen själv eller låta en myndighet meddela föreskrifter om godtagbara skäl och giltig anledning.

Skälen för bedömningen: Det framgår i dag av 19 c § ALFFo att en giltig anledning att lämna ett arbete enligt 43 b § 1 ALF är att en sökande av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskälen ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdats innan anställningen upphör.

Frågan om den sökande p.g.a. av hälsoskäl inte kan fortsätta att arbeta hos arbetsgivaren är vanligt förekommande vid bedömningen av om det har förelegat giltig anledning att lämna ett arbete. Det kan röra sig om fysiska och psykiska förhinder hos den sökande, men det kan även betraktas ur perspektivet hur arbetsplatsen eller arbetsgivaren påverkar den sökande. Med tanke på de svåra bedömnings-situationer som det kan röra sig om, är det lämpligt att det framgår hur och när hälsoskälen ska vara styrkta. Den nuvarande ordningen, som alltså innehåller ett särskilt formkrav om hur hälsoskälen ska styrkas, bedöms av den anledningen även i fortsättningen vara ändamålsenlig. Det bör därför finnas en motsvarande bestämmelse i den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring.

15.6 Frånkännande av rätt till arbetslöshetsersättning

15.6.1 När en sökande lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter

Förslag: Den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden till arbetslöshetskassan om ett förhållande som är av betydelse för hans eller hennes rätt till arbetslöshetsersättning, ska frånkännas rätt till sådan ersättning.

Den som är medlem i arbetslöshetskassan får dock frånkännas rätt till arbetslöshetsersättning endast om kassan vid prövning enligt 37 § första stycket lagen om arbetslöshetskassor har funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem.

Skälen för förslaget

Att fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning

Bestämmelserna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning gäller då en sökande missköter sitt arbetsökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten. Detta gäller i dag och föreslås även gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns också regler i dag som innebär att en sökande ska fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat felaktiga uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden till arbetslöshetskassan som har betydelse för den sökandes ersättningsrätt. Det behövs även i fortsättningen en sådan sanktion. Förutom grunden för sanktionen skiljer sig fränkännande från avstängningsreglerna bl.a. genom att de dagar som den sökande fränkänns räknas av från ersättningsperioden, medan den som under viss tid stängs av från rätt till arbetslöshetsersättning inte förlorar någon dag i ersättningsperioden. Det innebär att fränkännande kan få negativa konsekvenser för flera ersättningsperioder.

Prövning av fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning bör även i fortsättningen vara aktuellt först om den arbetslöshetskassa som den sökande (i förekommande fall) varit medlem i, bedömt att det finns särskilda skäl att inte utesluta den sökande från medlemskap. Fränkännande kan ur detta perspektiv ses som en mildare sanktion än uteslutning. Utredningen berör denna fråga närmare nedan.

Förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden

Inom europarätten finns ett förbud mot dubbla straffrättsliga förfaranden, den s.k. *ne bis in idem-principen*. Förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden regleras både i Europakonventionen och i EU:s rättighetsstadga och avser i stort sett samma sak. Av utredningens direktiv framgår att en analys ska göras av hur regleringen med fränkännande av rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen och bestämmelser om bidragsbrott i bidragsbrottlagen (2007:612) förhåller sig till förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden i Europakonventionen. Konventionen gäller som lag i Sverige och av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lagar och föreskrifter inte får meddelas i strid

med konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. I svensk lagstiftning kommer förbudet till uttryck i rättegångsbalken genom principerna om *res judicata* som innebär att nytt åtal för samma gärning ska avvisas och *litis pendens* som innebär att en pågående process hindrar nytt åtal för samma gärning.

En person som fränkänns rätt till arbetslöshetsersättning kan bli anmäld för bidragsbrott enligt bidragsbrottlagen. En sådan ordning står inte i strid mot förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden under förutsättning att den administrativa sanktionen (fränkännande av rätt till ersättning) inte är att betrakta som ett straff i konventionens mening. Det finns dock i praxis från Europadomstolen ett viss begränsat utrymme för staterna att förena ett brott med flera sanktioner av straffrättslig karaktär.¹⁴ I övrigt är det alltså tillåtet att ha ett förfarande som innebär att en gärning har både en straffrättslig sanktion och en administrativ sanktion.

Frågan om de aktuella sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen och bidragsbrottlagen strider mot förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden har tidigare tagits upp i anslutning till reformen av det nuvarande sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen uttalade i förarbetena¹⁵ att det inte var möjligt att utifrån Europadomstolens praxis dra några bestämda slutsatser om hur den kan komma att bedöma situationer som den nu aktuella, men ifrågasatte om uteslutning och fränkännande kan anses utgöra straff i konventionens mening. Regeringen konstaterade inledningsvis att förfarandet vid uteslutning ur en arbetslöshetskassa och fränkännande av rätt till ersättning inte klassificeras som straffrättsligt i den svenska rättsordningen. Vidare noterades att åtgärderna enbart kan vidtas mot personer som fritt begärt att få ekonomiskt stöd ur arbetslöshetsförsäkringen. Uteslutningen och fränkännandets huvudsakliga syfte är inte att bestraffa den sökande, utan avsikten är i stället att i första hand skydda arbetslöshetskassans medel och skattemedel mot felaktiga utbetalningar i framtiden. Effekterna av att fränkännas rätt till ersätt-

¹⁴ Se t.ex. *Nilsson mot Sverige*, appl. No. 73661/01, beslut den 13 december 2005.

¹⁵ Prop. 2012/13:12, s. 50.

ning eller uteslutas som medlem ur en arbetslöshetskassa varierar vidare från fall till fall beroende på om den sökande har behov av ersättning under ersättningstiden.” Sammantaget bedömde regeringen att ordningen med straff för bidragsbrott och administrativa sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen är förenlig med såväl Europakonventionen som unionsrätten.

Utredningen har inte funnit skäl att göra en annan bedömning än den som gjordes vid införandet av nuvarande regelverk för fränkännande av rätt till ersättning. Det bör därför inte, utifrån ett europarättsligt perspektiv, finnas några hinder mot att dagens sanktionsregler för fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning införs i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

15.6.2 Beräkning av fränkännandetiden

Förslag: Ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska avse 130 ersättningsdagar. Om det finns förmildrande omständigheter får beslutet avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får beslutet avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.

Ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska gälla från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde utredningen av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut om fränkännande får inte grundas på ett förhållande som ligger längre bakåt i tiden än fem år, räknat från den tidpunkt då arbetslöshetskassan inledde utredningen.

Skälen för förslaget

Antalet dagar som en sökande ska fränkännas

Enligt gällande rätt finns en nedre och en övre gräns för hur länge den sökande kan fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning. Som nedre gräns gäller 45 ersättningsdagar. I propositionen¹⁶ anger regeringen att antalet dagar för den nedre gränsen är valt med tanke på att fränkännandet inte bör understiga vad som gäller vid avstängning när

¹⁶ Prop. 2012/13:12, s. 57.

den sökande lämnar sin anställning utan giltig anledning. Den övre gränsen är 195 ersättningsdagar. Antalet dagar är i detta fall valt med hänsyn till att uteslutning motsvarar ett år, schablonmässigt 260 ersättningsdagar, och att fränkännande inte bör innebära värre konsekvenser än uteslutning¹⁷. I propositionen anges att som riktmärke, precis som gällt sedan tidigare, ska ett beslut om fränkännande avse 130 ersättningsdagar.

Under 2015 reformerades ersättningssystemet för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Reformen innebar i huvudsak att ett sanktionssystem, likt det som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen, infördes även för programdeltagare. Det infördes bl.a. bestämmelser om avstängning från rätt till ersättning då programdeltagare medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter till Försäkringskassan om ett förhållande som är av betydelse för rätt till ersättning. Till skillnad från vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen ansåg regeringen att det uttryckligen skulle framgå av författning att ett beslut om avstängning ska avse 130 ersättningsdagar. I 6 kap. 5 § andra stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, förkortad ersättningsförordningen, anges nämligen att ett beslut om avstängning från rätt till ersättning då programdeltagare medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska avse 130 ersättningsdagar. Det anges vidare att om det finns förmildrande omständigheter får avstängningen avse färre dagar, men lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får avstängningen avse fler dagar, men högst 195 ersättningsdagar.

Utredningen bedömer att 45 respektive 195 ersättningsdagar även i fortsättningen bör anges som lägsta respektive högsta gräns. Riktmärket om 130 ersättningsdagar ska även i fortsättning vara huvudregel vid fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning. Utredningen anser däremot att det tänkta normala utfallet av ett beslut om fränkännande ska framgå direkt av lagen för att tydliggöra sanktionens omfattning. Det ska, liksom inom aktivitetsstödet, även uttryckligen framgå att den nedre respektive övre gränsen bör beaktas i förhållande till förmildrande respektive försvårande omständigheter. Genom en sådan ordning blir det tydligare för arbetslöshetskassorna vilka förutsättningar som gäller vid prövningen om ett beslut om fränkännande ska avse fler eller färre dagar än huvudregeln, dvs. 130 ersätt-

¹⁷ Ibid., s. 58.

ningsdagar. En sådan ordning ökar rättssäkerheten och förutsebarheten för sökanden i beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning.

Fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning i förhållande till uteslutning från medlemskap i en arbetslöshetskassa

I 37 § LAK framgår det att den medlem som lämnat eller underlåtit att lämna sådana uppgifter som tidigare nämnts ska uteslutas ur arbetslöshetskassan om inte särskilda skäl talar emot det. En person som inte utesluts därför att särskilda skäl talar emot det, ska i stället fränkännas ersättning. Konstruktionen implicerar att fränkännande ska ses som en mildare sanktion än uteslutning. Så blir inte alltid fallet. En orsak till skillnaden i utfall är att de bägge sanktionerna avser olika delar av regelverket inom arbetslöshetsförsäkringen.

Uteslutning avser den sökandes medlemskap, vilket har betydelse för den sökandes ersättningsnivå. Av 10 § andra stycket ALF framgår att den som uteslutits inte kan få ersättning från grundförsäkringen under en tid av ett år från uteslutningen. Det får sammantaget till följd att ingen som har uteslutits kan få någon arbetslöshetsersättning under ett år. Eftersom ersättningsperioden inte påverkas av att den sökande stängs av från ersättningen, kan den sökande genom t.ex. regler om överhoppningsbar tid återknyta till den ersättningsperiod som han eller hon hade innan uteslutningen. Genom medlemsvillkorets konstruktion lämnas då normalt ersättning enligt grundförsäkringen.

Fränkännandet påverkar den sökandes ersättningsdagar och, i förlängningen, ersättningsrätt. Fränkännandet kan, beroende på hur många ersättningsdagar beslutet avser och hur många dagar som den sökande har kvar av ersättningsperioden, innebära att den sökande förlorar alla ersättningsdagar som återstår av ersättningsperioden. I sådant fall krävs att den sökande uppfyller ett nytt arbetsvillkor. Till detta kommer kravet att den sökande måste arbeta i minst 80 dagar innan arbetslöshetsersättning kan lämnas på nytt. Arbetsvillkoret kan uppfyllas redan efter 60 dagars arbete (fördelat på sex månader). Den som däremot fränkänns färre ersättningsdagar än vad som återstår av ersättningsperioden och som därefter snabbt kommer i arbete, kan i vissa fall få fortsätta på sin tidigare ersättningsperiod med samma ersättning som tidigare.

Skillnaden i konsekvenser beror på att fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning påverkar ersättningsperioden, men inte ersättningsnivån, medan det omvända gäller vid uteslutning från medlemskap. Ordningen att uteslutning ska ses som den tyngre sanktionen fungerar därtill endast i förhållande till dem som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa vid beslutstillfället kan inte uteslutas utan fränkänns i stället rätt till arbetslöshetsersättning.

Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning får jämfört med konsekvenserna av ett beslut om uteslutning från medlemskap. Svårigheterna kommer sannolikt att öka om ersättningsperioderna i den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslås kunna bli kortare än vad som gäller i dag, vilket är något som utredningen föreslår. Utredningen anser inte att det ligger i utredningens uppdrag att reformera reglerna vid uteslutning från medlemskap. Det går inte heller att anpassa reglerna om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning till de regler som gäller för uteslutning från medlemskap. Konsekvenserna och eventuella förändringar av regelverket för uteslutning från medlemskap i förhållande fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning skulle därför behöva ses över i särskild ordning.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att utrymmet för att reformera reglerna för fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning endast kan avse förenklingar och förtydliganden av det nuvarande regelverket.

Beslutet gäller från när utredningen inleddes

Enligt 46 b § ALF ska ett beslut om fränkännande av rätt till ersättning gälla från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde en utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet. I beslutet ska denna tidpunkt anges. Samma tidpunkt gäller för beslut om uteslutning från medlemskap. Utredningen menar att det finns skäl att tills vidare behålla denna ordning, så att reglerna för fränkännande följer vad som gäller vid uteslutning från medlemskap.

I de fall där den sökande bytt arbetslöshetskassa men lämnat sådana uppgifter att han eller hon i första hand kan uteslutas och i andra hand fränkännas, uppkommer frågan om båda arbetslöshets-

kassorna ska utreda ärendet separat. Utredningen anser att det är rimligt att arbetslöshetskassorna utreder frågan om sanktion självständigt eftersom den sökande i ett sådant exempel faktiskt har lämnat felaktiga eller grovt missvisande uppgifter eller låtit bli att anmäla förhållanden av betydelse för rätten till ersättning, till två arbetslöshetskassor. Då huvudregeln är att den sökande ska uteslutas i enlighet med 37 § LAK (vilket är en föreningsfråga) och i andra hand fränkännas (vilket är en försäkringsfråga) är det rimligt att frågorna utreds var för sig av de två arbetslöshetskassorna, även om det skulle kunna medföra två beslut om fränkännande.

Bortre tidsgräns för fränkännande

Beslut om fränkännande gäller i dag utan begränsning i tid, vilket betyder att ersättningsdagar med fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning kan avräknas långt efter det att den avstängningsgrundande situationen inträffade. Det ställer höga krav på arbetslöshetskassorna att behålla uppgifter över många år. Om den sökande bytt arbetslöshetskassa flera gånger under årens lopp måste informationen om beslut att fränkänna en sökande rätt till arbetslöshetsersättning och hur stor del som eventuellt har avräknats dessutom kunna lämnas över mellan arbetslöshetskassor. Det kan även ifrågasättas om det, utifrån den sökandes perspektiv, är rimligt att ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska kunna gälla utan begränsning i tid. Som jämförelse får en avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning vid t.ex. uppsägning på egen begäran utan giltig anledning inte pågå längre än 112 kalenderdagar.

Utredningen anser att det är rimligt att begränsa hur länge ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska kunna gälla. Frånvaron av preskriptionsregler ställer orimliga administrativa krav på arbetslöshetskassorna, vilket riskerar leda till att regelverket inte upprätthålls. Det finns samtidigt skäl att markera allvaret i beslutet om fränkännande. Utredningen anser därför att ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska gälla som längst i fem år från det förhållande som ligger till grund för beslutet. Detta innebär i praktiken att en arbetslöshetskassa inte behöver utreda och fatta beslut om ett förhållande som ligger längre än fem år bakåt i tiden.

Samordning av fränkännande mellan arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

Av utredningens direktiv framgår att frågor om vilka effekter fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning inom arbetslöshetsförsäkringen har för den som anvisats till arbetsmarknadspolitiska program har bidragit till att reglerna om fränkännande behöver ses över.

I dag samordnas aktivitetsstödet och arbetslöshetsersättningen när ersättningsperioden och ersättningsnivån ska bestämmas. Av 22 § ALF framgår det att dagar med aktivitetsstöd för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska avräknas från den totala arbetslöshetsersättningsperioden. Av 22 b § ALF följer att en person som uppfyller ett arbetsvillkor under ett pågående arbetsmarknadspolitiskt program, men som inte har en beviljad ersättningsperiod, ska anses ha påbörjat en ny ersättningsperiod från och med den tidpunkt då villkoret uppfylldes.

Enligt 2 kap. 3–4 §§ ersättningsförordningen ska aktivitetsstöd lämnas med samma belopp som den sökande skulle haft i arbetslöshetsersättning. Ersättningsnivåerna och därmed dagpenningen kan dock avvika för deltagare under 25 år och för personer som förbrukat hela sin ersättningsperiod inom arbetslöshetsförsäkringen. Det är arbetslöshetskassorna som lämnar uppgifter till Försäkringskassan om vilken dagpenning som skulle ha lämnats om den sökande vore arbetslös. Rätten till aktivitetsstöd begränsas bl.a. av sanktioner. Dessa sanktioner, som liknar arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser om varning, avstängning och fränkännande, är knutna till händelser under pågående program (se 6 kap. 2–6 §§ ersättningsförordningen). En person som sagt upp sig på egen begäran innan han eller hon har skrivits in i ett arbetsmarknadspolitiskt program, drabbas alltså inte av någon sanktion. Detta förhållande gäller även fränkännande av rätten till ersättning.

Det finns naturligtvis invändningar mot att den som fränkännts rätt till arbetslöshetsersättning ena dagen nästa dag kan anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program och då få aktivitetsstöd med samma belopp som han eller hon skulle haft i arbetslöshetsersättning, som om ingenting hade hänt. En lösning skulle kunna vara att föreskriva om att den som fränkänns rätt till arbetslöshetsersättning inom arbetslöshetsförsäkringen inte har rätt till aktivitetsstöd. En sådan ordning skulle dock avvika från principen att sanktioner inom ersättnings-

förordningen avser händelser som inträffar under tid då den sökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Utredningen konstaterar att tiden med aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning samordnas när det gäller beräkning av förbrukade ersättningsdagar och till delar ersättningsnivån. Reglerna om arbetslöshetsersättning och ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i form av aktivitetsstöd har en del gemensamma drag, bl.a. sanktionssystemens utformning. Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd lämnas dock på olika grunder. Där arbetslöshetsersättning lämnas till den som befinner sig i självständig omställning till nytt arbete, lämnas aktivitetsstöd till den som efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning anvisats att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Förmånerna bedöms och betalas dessutom ut av olika aktörer (arbetslöshetskassorna respektive Försäkringskassan). Utredningen menar att så länge den ordningen består finns det inte tillräckligt starka skäl att samordna fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning i arbetslöshetsförsäkringen med rätt till aktivitetsstöd. Utredningen vill i sammanhanget framhålla att deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte är en rättighet, utan ett resultat av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning. Den som fränkänns rätt till arbetslöshetsersättning kan inte räkna med att anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program, men inte heller utesluta det.

15.6.3 Bestämmelser som inte bör införas i den nya lagen

Bedömning: Kravet på att ersättning efter fränkännande får betalas ut på nytt först sedan den sökande under 80 dagar har utfört förvärsarbete bör inte införas i den nya lagen.

Den bestämmelse som uttryckligen anger ett krav på att det i ett beslut om fränkännande ska anges tidpunkt för när en utredning inleddes bör inte införas i den nya lagen.

Den bestämmelse som anger vilken arbetslöshetskassa som ska besluta om ett fränkännande av rätt till ersättning bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för bedömningen

80-dagarskravet bör inte införas

Enligt 46 a § ALF ska ett beslut om fränkännande av rätt till ersättning avse minst 45 och högst 195 ersättningsdagar. Av 46 b § andra stycket ALF följer att ersättning får betalas ut på nytt först sedan den sökande under 80 dagar från den tidpunkt som avses i första stycket har utfört förvärvsarbete (arbetskravet). Utredningen menar att fränkännandereglerne i den här delen bör förenklas. Det arbetskrav som gäller i dagens försäkring bör inte bibehållas. I många fall, och än flera om ersättningsperiodens längd inte som regel alltid omfattar 300 ersättningsdagar, måste den sökande på nytt kvalificera sig för ersättning, dvs. uppfylla ett inkomstvillkor, efter att ha blivit fränkänd rätt till arbetslöshetsersättning. I en ny arbetslöshetsförsäkring förlorar 80-dagarskravet i betydelse.

Eftersom utredningen har att beakta vilka konsekvenser en försäkring grundad på inkomster i stället för arbetad tid kan medföra, kan utredningen vidare konstatera att arbetskravet skulle behöva översättas i inkomster. Utredningen har därför övervägt om kravet på månadsinkomst som används i inkomstvillkoret skulle kunna användas, men har bedömt att det inte är ändamålsenligt. Det finns inte heller tillräckligt starka skäl för att kräva av arbetsgivare att särskilt intyga arbetad tid för beräkning av om arbetskravet har fullgjorts.

Utredningen bedömer sammantaget att det inte är nödvändigt med ett särskilt arbetskrav i bestämmelserna om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning, inte ens i förebyggande syfte. Utredningen anser att fränkännandet som sanktion tjänar på att vara kraftfullt och tydligt.

En uttrycklig regel om att fränkännandetidpunkt ska anges i beslut bör inte införas

Utredningen föreslår i kapitel 18 att handlägningsbestämmelserna ska tydliggöras i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningens uppfattning bör det därför finnas en uttrycklig motiveringsbestämmelse som anger att det av beslut som fattas av arbetslöshetskassorna, t.ex. om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning,

ska framgå vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet. Utredningen anser därför att det inte längre behövs en särskild bestämmelse om att det i ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska framgå vilken tidpunkt som utredningen av förhållandet som ledde fram till fränkännandet inleddes (se 46 b § första stycket andra meningen ALF). Arbetslöshetskassorna kommer ändå att behöva motivera ett sådant beslut till följd av den nya och generella motiveringsbestämmelsen som föreslås i avsnitt 18.6.2.

En uttrycklig regel om beslutande arbetslöshetskassa bör inte införas

Fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning tillämpas i förhållande till alla sökanden, oavsett om de är medlemmar eller inte. Den som inte är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa och därför fått sin arbetslöshetsersättning från Alfa-kassan, fränkänns rätt till ersättning på samma sätt som anslutna i den arbetslöshetskassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa.

Enligt den nuvarande ordningen framgår det uttryckligen att det är den arbetslöshetskassa till vilken uppgifterna har lämnats eller skulle ha lämnats som ska besluta om fränkännande. Detta gäller även om den som berörs har utträtt ur kassan (46 § andra stycket ALF). I kapitel 18 föreslår utredningen att en ny lag om arbetslöshetsförsäkring ska innehålla mer utförliga regler om handläggning av ärenden. Det ska bl.a. finnas uttryckliga regler om vem som beslutar i olika ärenden. Enligt utredningens uppfattning kommer dessa bestämmelser att omfatta alla ärenden som har med arbetslöshetsersättning att göra. Utredningen anser att det är en bättre och mer ändamålsenlig ordning att alla handläggningsbestämmelser samlas i ett och samma avsnitt i den nya lagen. De materiella reglerna – t.ex. regler om rätt till ersättning, avstängning från rätt till ersättning och återbetalning av ersättning – bör av dessa skäl inte innehålla bestämmelser om vem som beslutar i olika ärenden om ersättning. Utredningen anser därför inte att det är nödvändigt med en specialbestämmelse om vem som beslutar i ärenden om fränkännande för en sökande som har utträtt ur arbetslöshetskassan.

Sammanfattningsvis anser utredningen att ett beslut om fränkande från rätt till ersättning bör beslutas av arbetslöshetskassan med stöd av de nya allmänna handlägningsbestämmelserna.

16 Återbetalning

16.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag till bestämmelser om återbetalning som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

16.2 Nuvarande ordning

I dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen finns det regler om återbetalning av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Av 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, framgår att om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och han eller hon skäligen bort inse detta.

Enligt 68 a § ALF gäller att om någon har fått ersättning från en arbetslöshetskassa och senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, ska ersättningen från arbetslöshetskassan betalas tillbaka. Om någon är återbetalningsskyldig, får arbetslöshetskassan medge anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan (68 b § ALF). När ett anstånd eller en avbetalningsplan har överenskommit, ska arbetslöshetskassan ta ut ränta på det obetalda beloppet. Räntan ska tas ut från den dag då anståndet medgavs eller avtalet om avbetalningsplan träffades, men inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:653) tas ut på beloppet (68 c § ALF). Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige medgetts anstånd med betalningen eller träffat avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom överenskommen tid. Om det finns särskilda skäl får arbetslöshetskassan helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning eller ränta (68 d § ALF).

Vid återbetalningsskyldighet eller skyldighet att betala ränta, får arbetslöshetskassan besluta att dra av ett skäligt belopp från en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning i avräkning mot det krävda beloppet (68 e § ALF).

16.3 Behov av regler om återbetalning finns även för en ny arbetslöshetsförsäkring

Bedömning: Det finns behov av regler om återbetalning även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. De regler som gäller i dag bör i huvudsak gälla i den nya lagen.

Skälen för bedömningen: Som framgår tidigare i betänkandet bör en ny arbetslöshetsförsäkring vara sammanhållen och grundas på inkomster i stället för på arbetad tid. Även i ett sådant regelverk kommer sökande att behöva lämna uppgifter för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning. I vissa fall kan den sökande lämna sådana uppgifter som inte stämmer eller som visar att tidigare lämnade uppgifter inte har stämt. Det kan även vara så att den sökande låter bli att lämna uppgifter som han eller hon varit skyldig att lämna. I sådana fall kan resultatet bli att arbetslöshetsersättning felaktigt betalas ut. Det kan inte heller uteslutas att vissa andra omständigheter medför att den sökande fått arbetslöshetsersättning som han eller hon över huvud taget inte borde ha fått ut eller har fått det med för ett högt belopp. I alla dessa fall kan ersättning betalas ut, trots att bestämmelserna om rätten till arbetslöshetsersättning anger annat. Det skulle vara ett problem för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet, om felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning skulle få behållas i sådana situationer. Därför behövs regler som, genom att den sökande blir återbetalningsskyldig för den ersättning som lämnats felaktigt, korregerar missförhållandet så att den sökande bara kan behålla ersättning som skulle

ha utbetalts om all relevant och riktig information hade funnits vid beslutstillfället. De regler som gäller i dag om återbetalning av arbetslöshetsersättning uppfyller enligt utredningens mening syftet med återbetalning. Dessa regler bör därför med vissa materiella och redaktionella justeringar överföras till ett eget kapitel i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

Som framgår ovan anser utredningen att dagens ordning för återbetalning i princip bör gälla för en ny arbetslöshetsförsäkring. Utredningen konstaterar dock att betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (SOU 2018:5) som överlämnades till regeringen i januari 2018 innehåller vissa förslag om återbetalning inom socialförsäkringen och aktivitetsstödet som skulle kunna vara relevanta även för arbetslöshetsförsäkringen. Det handlar bl.a. om en möjlighet att avstå från återkrav för mindre belopp. Huruvida det bör införas motsvarande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen får, om det är aktuellt, utredas i särskild ordning.

16.4 Samma regler om återbetalning som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk

16.4.1 Återbetalningsskyldighet

Förslag: En enskild som fått arbetslöshetsersättning ska vara återbetalningsskyldig om han eller hon har förorsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma ska gälla om arbetslöshetsersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett detta.

En enskild som fått arbetslöshetsersättning ska även vara återbetalningsskyldig om han eller hon senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid som den utbetalda arbetslöshetsersättningen.

Bedömning: Det är inte nödvändigt med en bestämmelse som anger att en enskild ska vara återbetalningsskyldig om han eller hon på annat sätt än som anges i första stycket orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp.

Skälen för förslaget

Oriktiga uppgifter och underlåtenhet att lämna uppgifter

Dagens bestämmelser om återbetalningsskyldighet går tillbaka till 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring. De bestämmelser som då infördes utformades efter den då gällande lagen om allmän försäkring. Det framgår av bestämmelserna om återkrav i ALF att den som orsakat att arbetslöshetsersättning lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp ska vara återbetalningsskyldig. Återbetalningsskyldighet kan uppstå antingen genom att den sökande lämnat felaktiga uppgifter eller att den enskilde låtit bli att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet (se 68 § första meningen ALF). Enligt utredningens uppfattning bör denna ordning gälla även i ett nytt regelverk för att motverka att den sökande gynnas av att lämna eller låta bli att lämna uppgifter som har betydelse för hans eller hennes rätt till arbetslöshetsersättning. Det motsatta, att den sökande kan tillskansa sig och behålla arbetslöshetsersättning som har betalats ut trots att villkoren enligt regelverket inte är uppfyllda, skulle i praktiken göra det meningslöst att ställa upp villkor för rätt till ersättning. Vid sådana tillfällen, dvs. där den sökande lämnat en felaktig uppgift eller underlåtit att fullgöra sin uppgiftsskyldighet, ska det enligt utredningens mening råda strikt återbetalningsskyldighet även i den nya arbetslöshetsförsäkringen. Detta innebär att det inte heller i fortsättningen ska tas hänsyn till under vilka omständigheter situationen har uppkommit (se dock nedan när det gäller eftergift av återbetalningsskyldighet).

Det kan även finnas andra omständigheter som lett fram till att felaktig ersättning har utbetalats. Utbetalningen kan antingen ha gjorts på felaktig grund eller med för högt belopp, men utan att det beror på att den sökande lämnat felaktiga uppgifter eller har underlåtit att lämna uppgifter av betydelse. Det kan t.ex. röra sig om att arbetslöshetskassan betalat ut ersättning med ett för högt belopp. Vid ett sådant tillfälle bör det tas hänsyn till om den sökande varit i

s.k. god tro. Om den sökande vare sig har insett eller borde ha insett att ersättningen varit felaktig, bör det inte finnas grund för återkrav. Den regel som gäller för dessa situationer finns i 68 § ALF och anger att ersättning ska betalas tillbaka om någon på annat sätt fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och han eller hon skäligen bort inse detta. Utredningen menar att en sådan regel tar tillräcklig hänsyn till situationer när den sökande faktiskt inte har förstått eller givits möjlighet att förstå att felaktig ersättning utbetalats, men samtidigt begränsar antalet fall när den sökande kan hänvisa till okunskap för att få behålla ersättning som felaktigt betalats ut. Balansen mellan dessa två principer, som redan gäller i dag, bör bibehållas för att inte urholka försäkringens legitimitet.

Senare lön eller skadestånd

Utöver de ovan angivna situationerna finns det en särskild situation där en sökande ska betala tillbaka arbetslöshetsersättning. Enligt 68 a § ALF ska nämligen en sökande betala tillbaka ersättning om han eller hon senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid. Bestämmelsen, som infördes 2006, kom till för att motverka att arbetsgivarens skyldigheter vältrades över på arbetslöshetsförsäkringen, eftersom det fram till dess gällde att den utbetalda arbetslöshetsersättningen avräknades från det ekonomiska skadestånd som arbetsgivaren t.ex. genom domstolsavgörande varit skyldig att betala till den sökande¹.

Situationen som bestämmelsen om återbetalningsskyldighet avser att motverka uppstod genom två avgöranden. Det ena avgörandet var Regeringsrättens dom (RÅ 2003 ref. 45) den 8 maj 2003 som slog fast att återbetalningsskyldighet inte finns i andra fall än som framgår av lagen. Det andra avgörandet var Arbetsdomstolens mål (AD 2005 nr 61) där det uttalades att arbetslöshetsersättning är av sådan karaktär att den i princip bör avräknas från ersättning för lön och ekonomiskt skadestånd. Eftersom denna icke önskvärda situation fortfarande kan uppstå och syftet med bestämmelsen fortfarande är aktuellt, bör återbetalningsskyldighet gälla även i fortsättningen för den som har fått lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid som arbetslöshetsersättning. Även i dessa fall anser utredningen att det i

¹ Prop. 2005/06:152.

likhet med nuvarande ordning ska råda strikt återbetalningsskyldighet.

Redaktionella ändringar

Utredningen anser att bestämmelserna bör justeras språkligt för att göra dem mer anpassade till vad som gäller i övriga förmånssystem, t.ex. inom socialförsäkringen och aktivitetsstödet.

Skälen för bedömningen

Enligt 68 § ALF är en person återbetalningsskyldig om han eller hon "på annat sätt" orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp. Utredningen bedömer inte att det finns behov av en sådan bestämmelse i ett nytt regelverk. Skälet är att utredningen inte har kunnat hitta något fall där bestämmelsen är tillämplig, utöver de situationer som faller in redan under tillämpningsområdet för paragrafens andra stycke. Bestämmelsen bör därför inte överföras till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Genom en sådan ändring skulle samma återbetalningsregler dessutom gälla för sökanden inom arbetslöshetsförsäkringen som för personer med socialförsäkringsförmåner enligt socialförsäkringsbalken och personer med aktivitetsstöd enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, förkortad ersättningsförordningen.

16.4.2 Beslut om återkrav

Förslag: Om en enskild är återbetalningsskyldig ska det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas.

Skälen för förslaget: I dag saknas det uttryckliga regler om att det ska fattas beslut om att återkräva en ersättning som är felaktigt utbetald, även om det får anses följa underförstått av 68 § ALF. Där emot finns det uttryckliga regler som anger att det exempelvis kan fattas beslut om kvittning, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning (se 68 e § ALF). I förtydligande syfte bör det uttryck-

ligen framgå att ett felaktigt belopp ska återkrävas. En sådan ordning skulle också ligga närmare den utformning som gäller inom t.ex. socialförsäkringen (108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Att det är arbetslöshetskassorna som ska besluta i ett sådant ärende framgår av utredningens förslag om gemensamma handläggningsbestämmelser där det anges att arbetslöshetskassorna beslutar i ärenden om arbetslöshetsersättning. Det behövs därmed inte några uttryckliga bestämmelser om vem som ska återkräva ersättning i kapitlet för återbetalning.

16.4.3 Anstånd med betalning

Förslag: Om en enskild är återbetalningsskyldig får anstånd med betalningen medges. Det får också träffas avtal med honom eller henne om en avbetalningsplan.

I fall som anges i första stycket ska ränta tas ut på det obetalda beloppet. Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om anstånd med betalning och möjligheten för en arbetslöshetskassa att träffa avtal med den återbetalningsskyldige om avbetalning på skulden regleras i dag i 68 b § ALF. Motsvarande bestämmelser finns även i andra näralliggande förmånssystem.² Denna möjlighet bör finnas också i fortsättningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Det är enligt utredningens mening ändamålsenligt för att bl.a. skapa förutsättningar för den sökande att i praktiken kunna betala tillbaka den felaktigt utbetalda arbetslöshetsersättningen. Om det skulle saknas möjlighet för en arbetslöshetskassa att bevilja anstånd och träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan, finns det risk för att ärenden om återbetalningsskyldighet alltför hastigt skulle hamna som fordringskrav hos Kronofogdemyndigheten och prioriteras ned till förmån för andra fordringar.

² Se t.ex. 108 kap. 15 § SFB eller 8 kap. 3 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För att se till att ersättningen verkligen betalas tillbaka så snabbt det är möjligt, ska det liksom enligt nuvarande ordning vara ränta på det obetalda beloppet. Syftet med att införa ränta på sådana belopp var att ”minska benägenheten för en ersättningstagare att tillgodogöra sig ersättning som han eller hon inte har rätt till och att så snart som möjligt återbetala medel som har betalats ut på felaktiga grunder”³. Utredningen anser att det är motiverat att behålla räntan även i en ny arbetslöshetsförsäkring. Räntan ska tas ut från den dag då anståndet eller avbetalningsplanen beviljades, men inte för tid innan det återkrävda beloppet förfallit till betalning. Räntans storlek bör, liksom i dag, vara två procent över utlåningsräntan. Detta gäller även i andra näraliggande förmånssystem. Liksom vad som i övrigt gäller för anstånd framgår räntans storlek av andra regelverk⁴.

Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelser om handläggning av ärenden samlas i ett eget kapitel i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelser om handläggningen, t.ex. utredningskyldighet och skyldigheten att motivera beslut, gäller i alla ärenden och alltså även ärenden om anstånd. Mot den bakgrunden bör det inte i den föreslagna bestämmelsen anges att det är arbetslöshetskassan som beslutar om anstånd eller en avbetalningsplan. Detta kommer i stället att följa av den allmänna bestämmelsen om vem som fattar beslut.

16.4.4 Dröjsmålsränta

Förslag: Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

Detsamma ska gälla när den enskilde beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

Skälen för förslaget: Om det återkrävda beloppet inte betalas tillbaka i tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut (68 c § ALF). Räntan är högre än vad som gäller vid anstånd eller avbetalningsplan. Syftet är att få den sökande som inte kan betala tillbaka i tid att träffa

³ Prop. 2008/09:3, s. 16.

⁴ Se t.ex. 108 kap. 16 § socialförsäkringsbalken.

ett avtal med arbetslöshetskassan om avbetalning eller anstånd. Av dessa skäl och för att se till att den sökande verkligen fullföljer sitt avtal med arbetslöshetskassan, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut om betalningen i enlighet med beviljat anstånd eller avbetalning inte sker enligt avtal. Samma skäl gör sig gällande även i en ny arbetslöshetsförsäkring. En motsvarande bestämmelse bör därför finnas i den nya lagen.

16.4.5 Eftergift

Förslag: Om det med hänsyn till den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får det beslutas om att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning eller ränta.

Skälen för förslaget: I 68 d § AFL anges att arbetslöshetskassan helt eller delvis får efterge ett krav på återbetalning enligt 68 eller 68 a § ALF eller ränta enligt 68 b eller 68 c § ALF om det finns särskilda skäl. Den nuvarande bestämmelsen om eftergift innebär en skärpning av tidigare motsvarande regler om s.k. befrielse från återbetalningsskyldighet.⁵ Den tidigare formuleringen var att befrielse fick beslutas om i det särskilda fallet, medan det numera framgår att det får beslutas om eftergift om det finns särskilda skäl. Skärpningen innebär, även i detta fall, ett närmande till näraliggande regelverk. Syftet med bestämmelser om befrielse från återbetalningsskyldighet är att det ska finnas en möjlighet att beakta särskilda omständigheter. Med det menas både förmildrande och försvårande omständigheter. Som förmildrande omständighet kan t.ex. räknas om den sökande p.g.a. sjukdom inte under överskådlig tid kan återbetala ersättningen eller att återkravet uppkommit på grund av något enklare förbiseende. En försvårande omständighet kan i stället vara om orsaken till återbetalningsskyldighet är resultatet av en medveten handling från den sökandes sida. Utredningen föreslår att den nuvarande ordningen ska bestå, men att det tydligare regleras i förhållande till vad hänsyn kan tas. Det ska därför framgå att särskilda skäl ska avse den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden, men att

⁵ Prop. 2008/09:3, s. 21.

det även kan finnas andra omständigheter som kan vara relevanta. Motsvarande bestämmelse finns i 8 kap. 5 § ersättningsförordningen. Bestämmelserna om eftergift bör, liksom i dag, också gälla ränta till följd av beviljat anstånd eller avtal om en återbetalningsskyldighet enligt den föreslagna 5 § och dröjsmålsränta enligt den föreslagna 6 §.

16.4.6 Kvittning

Förslag: Vid återbetalningsskyldighet får det, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning, dras av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet. Detsamma ska gälla en skyldighet att betala ränta.

Skälen för förslaget: Ett enkelt sätt för den sökande att återbetala felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning är att det görs avdrag från utbetalningar från senare ersättning som den sökande har rätt till. Det har samtidigt visat sig vara ett effektivt sätt även för arbetslöshetskassorna att få tillbaka den felaktigt utbetalda arbetslöshetsersättningen.⁶ Bestämmelsen om kvittning framgår i dag av 68 e § ALF. En motsvarande ordning gäller dessutom enligt både 108 kap. 22 § socialförsäkringsbalken och 8 kap. 6 § ersättningsförordningen. Utredningen anser att en sådan ordning bör gälla även enligt ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna om kvittning bör, liksom i dag, också gälla ränta till följd av beviljat anstånd eller avtal om en återbetalningsskyldighet enligt den föreslagna 4 § och dröjsmålsränta enligt den föreslagna 5 §.

⁶ Prop. 2008/09:3, s. 23.

17 Uppgiftsskyldighet

17.1 Inledning

Detta kapitel innehåller förslag till bestämmelser om uppgiftsskyldighet som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

17.2 Nuvarande ordning

Allmänt

Uppgiftsskyldigheten inom arbetslöshetsförsäkringen omfattar arbetslöshetskassor, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, Försäkringskassan och Centrala studiemedelsnämnden, förkortad CSN. Det finns även myndigheter som har rätt att ta del av uppgifter om enskilda från arbetslöshetskassorna för att kunna genomföra sina respektive uppdrag. En arbetslöshetskassa ska på begäran lämna ut uppgifter om enskild till exempelvis Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, allmän förvaltningsdomstol och socialtjänsten.

I dagens regelverk finns dessa regler om uppgiftsskyldighet respektive rätt att ta del av uppgifter i både lag och förordning. De grundläggande reglerna om uppgiftsskyldighet som berör arbetslöshetsförsäkringen återfinns i huvudsak i lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238), förkortad ALF, och i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. Kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen, förkortad ALFFo, och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, förkortad LAKFo. Det finns också bestämmelser om uppgiftsskyldighet som berör arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till andra förmåner och ersättningar i socialtjänstlagen (2001:453), social-

försäkringsbalken och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

I det följande redogörs det närmare för den reglering som gäller i nuvarande regelverk för arbetslöshetsförsäkringen och de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som är kopplade till försäkringen i andra regelverk.

Uppgiftsskyldighet inom arbetslöshetsförsäkringen

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringen

I 48 a § ALF finns en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av lagen.

I 48 b § ALF finns en bestämmelse om att en arbetslöshetskassa på motsvarande sätt har en skyldighet att till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter om ersättning som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling.

I 48 c § ALF finns bestämmelser om att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om en förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av lagen. Försäkringskassan ska också lämna de uppgifter om föräldraskap som behövs för att en arbetslöshetskassa ska kunna pröva rätten till arbetslöshetsersättning.

Av 48 d § ALF framgår att en arbetslöshetskassa i sin tur har en skyldighet att till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN lämna de uppgifter om ersättning enligt denna lag som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om en förmån, ersättning eller annat stöd åt en enskild.

En arbetslöshetskassa ska enligt 48 e § ALF till en annan arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen ska enligt 48 g § ALF till IAF lämna de uppgifter som har betydelse för tillsynen över ärenden om arbetslöshetsersättning eller för att utfärda s.k. U2-intyg enligt 48 § ALF. Av 48 h § ALF framgår att IAF på motsvarande sätt har en skyldighet att till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som behövs för myndighetens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete.

Av 48 i § ALF följer att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt 48 a–48 h §§.

Enligt förordningen om arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen har utnyttjat sin föreskriftsrätt i 48 § ALF och meddelat kompletterande bestämmelser till ALF, där varje paragraf innehåller en detaljerad uppräkningslista av de uppgifter som ingår i uppgiftsskyldigheten för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor.

I 20 § ALFFo finns en uppräkningslista av vilka uppgifter som Arbetsförmedlingen är skyldig att ge till en sökandes arbetslöshetskassa. Uppgifterna omfattar bl.a. den sökandes namn och personnummer, dag då den sökande är anmäld eller inte längre anmäld som arbetsökande, angivande av vilket arbetsmarknadspolitiskt program som den sökande i förekommande fall har anvisats till, omfattning och tidsperiod för anvisningen samt om ett arbetsmarknadspolitiskt program har avbrutits.

I 21 § ALFFo finns en uppräkningslista av vilka uppgifter en arbetslöshetskassa ska lämna till Arbetsförmedlingen. Uppgiftsskyldigheten omfattar bl.a. den sökandes namn och personnummer, antalet förbrukade ersättningsdagar och antalet förbrukade veckor avseende deltidsarbete, uppgift om den sökande uppfyller ett arbetsvillkor eller inte och i så fall fr.o.m. vilket datum, om den sökande har varnats eller stängts av från rätt till ersättning, beslut som en arbetslöshetskassa har fattat med anledning av en underrättelse från Arbetsförmedlingen enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, beslut om godkänd bisyssla, beslut om att ersättning får lämnas samtidigt med studier samt beslut om att den sökande får eller begär arbetslöshetsersättning.

I 22 § ALFFo finns en uppräkningslista av vilka uppgifter Försäkringskassan ska lämna till den sökandes arbetslöshetskassa. Uppgiftsskyldigheten omfattar bl.a. den sökandes namn och personnummer, att en anmälan eller ansökan om en förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in, vilken förmån som har beviljats, under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts, antalet dagar med en förmån, ersättning eller annat stöd, uppgifter om aktivitetsstöd, vilket belopp som har betalats ut samt om ett beslut har ändrats.

I 22 a § ALFFo anges att Pensionsmyndigheten till en sökandes arbetslöshetskassa bl.a. ska lämna uppgifter om den sökandes namn och personnummer, att en anmälan eller en ansökan om pension eller en annan förmån har lämnats in, vilken pension eller förmån som har beviljats, under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en pension eller annan förmån har lämnats in, omfattningen av inkomstgrundad ålderspension, vilket belopp som har betalats ut, om ett beslut ändrats och om uttag av pension har återkallats.

I 23 § ALFFo finns en uppräkningslista om vilka uppgifter CSN ska lämna till en sökandes arbetslöshetskassa. Uppgiftsskyldigheten omfattar bl.a. den sökandes namn och personnummer, att en ansökan om studiestöd har lämnats in, för vilken tidsperiod studiestöd har sökts och beviljats, vilket studiestöd som har beviljats, omfattningen av studiestödet, vilket studiestöd som har betalats ut och om nämnden har ändrat eller återtagit ett beslut om studiestöd.

I 24 § ALFFo finns en uppräkningslista av vilka uppgifter en sökandes arbetslöshetskassa ska lämna till Försäkringskassan. Uppgiftsskyldigheten gäller bl.a. den sökandes namn och personnummer, om den sökande inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning, vilken dag ersättningsperioden börjar, om den sökande haft semester eller varit förhindrad att arbeta en viss dag, sjuk- eller föräldraledighet samt omfattning av denna, ansökan om ersättning för viss dag, senaste kalendervecka för utbetald ersättning, normalarbetstid, uppgivet arbetsutbud samt fr.o.m. vilken dag utbudet gäller, beräknad dagpenning, tidsperiod, antal dagar och med vilket belopp som arbetslöshetsersättning lämnats, antalet möjliga ersättningsdagar som återstår innan ett arbetsmarknadspolitiskt program börjar, med vilket belopp den sökande fått arbetslöshetsersättning när Försäkringskassan fattat beslut om sjukersättning, aktivitetsersättning eller arbetsskadeersättning retroaktivt, om den sökande fått sin arbetslöshetsersättning minskad med tjänstepension samt om den sökande uppfyller ett arbetsvillkor eller inte och i så fall fr.o.m. vilket datum.

I 24 a § ALFFo anges att en sökandes arbetslöshetskassa till CSN ska lämna uppgifter om den sökandes namn och personnummer samt tidsperiod, antal dagar och med vilka belopp som arbetslöshetsersättning har lämnats.

Av 25 § ALFFo framgår att CSN till den sökandes arbetslöshetskassa på motsvarande sätt ska lämna uppgifter om den sökandes namn och personnummer, beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha

lämnats, normalarbetstid, antal möjliga ersättningsdagar som återstår innan studietiden börjar samt om den sökande har rätt till ersättning.

Av 25 a § ALFFo framgår under vilka förutsättningar en arbetslöshetskassa ska lämna uppgifter om en enskild till en annan arbetslöshetskassa. Under förutsättning att det har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning ska en arbetslöshetskassa till en annan kassa bl.a. lämna uppgifter om en enskilds namn och personnummer, datum för senaste inträde i arbetslöshetskassan och från vilket datum det finns ett obrutet medlemskap, datum och orsak till utträde ur arbetslöshetskassan, period för det senaste fastställda arbetsvillkoret, beviljad ersättning i form av grundersättning respektive inkomstrelaterad ersättning samt senast fastställd dagsförtjänst, dagpenning och normalarbetstid, påbörjat karensvillkor, antalet fullgjorda karensdagar och uppgift om den första och senaste karensveckan, antalet förbrukade dagar i den senaste påbörjade ersättningsperioden och senast ersatt vecka, antal förbrukade veckor enligt den s.k. begränsningsregeln (7 § ALFFo), beslut om godkänd bisyssla samt uppgift om bisysslan avser anställning eller näringsverksamhet samt beslut om rätt till ersättning p.g.a. företagares arbetslöshet. Av samma paragraf framgår vidare att en arbetslöshetskassa till en annan kassa, under förutsättning att det har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning, också har en skyldighet att lämna uppgifter om en enskild som gäller beslut om att ersättning får lämnas samtidigt med studier och uppgift om antalet dagar eller veckor som förbrukats samtidigt med studier i senaste påbörjade ersättningsperiod, beslut om varning och avstängning från rätten till ersättning, beslut om fränkännande av rätt till ersättning, senast fattat beslut med anledning av pension eller pensionsbelopp per månad samt beslut om den enskildes deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program och tidpunkt då deltagandet påbörjades.

Det saknas en lagbestämmelse i ALF om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten. Däremot finns det i 25 b § ALFFo en uppräknning av vilka uppgifter Kronofogdemyndigheten har rätt att få del av från en arbetslöshetskassa om en sökande. Kronofogdemyndigheten har rätt att få ta del av uppgifter om den sökandes namn och personnummer, att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in, med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska betalas ut, datum för utbetalning av

arbetslöshetsersättning, beräknad dagpenning som lämnats och skatteavdrag på denna samt möjliga ersättningsdagar som återstår av ersättningsperioden. Av paragrafen framgår vidare att om det finns skäl för det, ska en arbetslöshetskassa på eget initiativ lämna dessa uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Utöver den uppgiftsskyldighet som följer av 48 a § ALF och 20 § ALFFo har Arbetsförmedlingen en skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan enligt 16 och 16 a §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan och IAF om det kan antas att en sökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt 43–43 b §§ ALF, eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 § samma lag. Arbetsförmedlingen ska även informera arbetslöshetskassan när en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 § ALF. Dessa bestämmelser innehåller även krav på att uppgifter ska lämnas skyndsamt.

Enligt lagen om arbetslöshetskassor

Av 90 § LAK följer att en arbetslöshetskassa för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen ska lämna uppgifter till IAF enligt vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, IAF föreskriver.

Enligt 94 g § LAK ska en arbetslöshetskassa på begäran av Statistiska centralbyrån, förkortad SCB, lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt ALF som myndigheten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt.

Enligt förordningen om arbetslöshetskassor

Regeringen har utnyttjat sin föreskriftsrätt i 90 och 94 §§ LAK och meddelat kompletterande bestämmelser till LAK, där varje paragraf innehåller vilka närmare uppgifter som ska lämnas från en arbetslöshetskassa till IAF och till SCB. I paragraferna finns även bestämmelser om skyndsamhetskrav för utelämnande av uppgifter.

I 5 § LAKFo finns en uppräknning av vilka uppgifter som arbetslöshetskassan ska lämna till IAF om en person som får arbetslöshetsersättning. Uppgifterna omfattar personnummer, kommun, län och arbetslöshetskassans beteckning, datum för den första och sista dagen av den beviljade ersättningsperioden, uppgivna förvärvsinkomster och lönetyp, beräknad normalarbetstid och arbetsutbudet i timmar per vecka, antalet dagar med ersättning och karens, antalet återstående ersättningsdagar i ersättningsperioden efter utbetalningstillfället, utbetalat bruttobelopp per vecka som utbetalningen avser, datum för anmälan för rätt till arbetslöshetsersättning, datum för det senaste och tidigare inträden i arbetslöshetskassan, datum för det senaste utträdet ur arbetslöshetskassan och orsak till utträdet, land där personen söker arbete med rätt att behålla ersättning enligt artikel 64.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, och försäkringsperiod som har legat till grund för en sammanläggning enligt förordning (EG) nr 883/2004 samt land som en period har fullgjorts i.

I samma paragraf anges det att en arbetslöshetskassa, när det gäller en person som har kvalificerat sig för rätt till ersättning, ska lämna uppgift till IAF om med stöd av vilken bestämmelse i ALF som personen har kvalificerat sig. Uppgift ska också lämnas om personen utför eller deklarerar deltidsarbete, om 35 eller 35 a § ALF tillämpas, om dagpenning lämnas i form av grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning och uppgift om ersättningens storlek, om personen bedöms komma att uppfylla villkoren för en ny ersättningsperiod när mindre än 70 ersättningsdagar återstår av ersättningsperioden, om personen har beslut om bisyssla, det antal timmar per vecka som bisysslan omfattar och inkomsten per vecka av bisysslan, om studier som personen bedriver under en ersättningsperiod, om antalet dagar med aktivitetsstöd som har jämförts med ersättningsdagar enligt

22 § andra stycket ALF, och om övriga beslut och omständigheter av betydelse för personens rätt till arbetslöshetsersättning.

Av 7 § LAKFo framgår att en arbetslöshetskassa omedelbart ska lämna uppgifter till IAF om kassans beslut i fall som avses i 43–43 b §§ ALF. Detsamma gäller även i andra fall där rätten till ersättning har ifrågasatts och därför prövats särskilt och i övriga fall då utbetalad ersättning återbetalats eller ska återbetalas till arbetslöshetskassan. IAF får dock befria en kassa från denna skyldighet.

Av 7 a § LAKFo framgår att en arbetslöshetskassa, när SCB begär det, ska lämna uppgifter till myndigheten om den som är eller har varit medlem i kassan. Uppgifterna omfattar personnummer eller samordningsnummer, tidpunkter för in- och utträden, perioder med utbetald arbetslöshetsersättning och med vilka belopp dagpenning lämnats under dessa perioder och kassatillhörighet för vissa tidsperioder.

Uppgiftsskyldighet inom socialtjänsten

Enligt socialtjänstlagen

Av 11 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialnämnden har rätt att ta det av vissa uppgifter hos en arbetslöshetskassa. Om det finns skäl till det ska en arbetslöshetskassa på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden. Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut.

Enligt förordningen om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen

Enligt 4 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) har socialnämnden rätt att hos en arbetslöshetskassa ta del av vissa specifika uppgifter om enskilda. Det handlar bl.a. om en sökandes rätt till arbetslöshetsersättning, med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller ska betalas ut till den sökande, beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ ALF och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.

Om det finns skäl för det ska en arbetslöshetskassa på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Uppgiftsskyldighet inom socialförsäkringen

Av 110 kap. 32 § socialförsäkringsbalken framgår att arbetslöshetskassor på begäran ska lämna vissa uppgifter till Skatteverket, Pensionsmyndigheten och allmän förvaltningsdomstol i ärenden som gäller allmän ålderspension, särskilt pensionstillägg, efterlevandepension och efterlevandestöd. Uppgifterna ska avse en namngiven person och gälla förhållanden av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken (110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken).

Det saknas detaljerade regler på förordningsnivå som kompletterar socialförsäkringsbalkens bestämmelser om uppgiftsskyldighet, motsvarande de som finns inom arbetslöshetsförsäkringen och inom socialtjänstens verksamhet.

Uppgiftsskyldighet inom Skatteverkets verksamhet

Det finns i dag ingen lagreglerad uppgiftsskyldighet för Skatteverket till arbetslöshetskassorna. Däremot framgår det av 8 d § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas att det till arbetslöshetskassorna ska lämnas ut uppgifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt ALF. De uppgifter som ska lämnas ut är uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Uppgiftsskyldighet vid felaktiga utbetalningar

I 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen anges följande. Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för

högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Bestämmelsen innebär att på samma sätt som arbetslöshetskassan är skyldig att underrätta vissa andra myndigheter vid misstanke om felaktiga utbetalningar med stöd av lagen om underrättelskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är också flera myndigheter uppgiftsskyldiga mot arbetslöshetskassan.

17.3 Reformbehov

Vissa materiella ändringar behövs

Utredningen har i uppdrag att föreslå en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen ska också lämna förslag på en ny arbetslöshetsförsäkring som är grundad på inkomster i stället för som i dag på arbetad tid. Utredningen ska föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration.

När det gäller dagens lagregler om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter och arbetslöshetskassor ser utredningen inget större behov av förändringar för att det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ska kunna införas med god kvalitet. Däremot behöver dagens bestämmelser i vissa delar anpassas till de förutsättningar och villkor som kommer att gälla för den nya arbetslöshetsförsäkringen, bl.a. för vilka ändamål Skatteverkets uppgiftsskyldighet gäller. Utredningen ser i övrigt att de nuvarande lagreglerna i ALF kan behöva ändras redaktionellt och språkligt.

Det saknas helt regler om en arbetsgivares eller uppdragstagarens uppgiftsskyldighet i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, trots att en arbetsgivare i många fall kan ha viktig och relevant information om en sökande som begär arbetslöshetsersättning. Enligt den nuvarande ordningen är det i stället upp till den sökande att till sin ansökan bifoga ett intyg av arbetsgivaren om de arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning (47 § andra stycket ALF). Det ligger på den sökandes ansvar att skaffa ett sådant intyg. Den nuvarande ordningen är inte tillfredställande eftersom arbetslöshetskassorna i vissa fall inte får tillgång till avgörande uppgifter som behövs för att bedöma den sökandes rätt till ersättning. Enligt utredningens uppfattning bör det därför övervägas om det ska införas en lagreglerad uppgiftsskyld-

dighet för arbetsgivare och uppdragsgivare i arbetslöshetsförsäkringen, liksom den uppgiftsskyldighet som gäller inom socialförsäkringen.

En mer systematisk och sammanhållen reglering

Så som framgår ovan i avsnittet om nuvarande ordning är dagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet som reglerar arbetslöshetskassors och myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot varandra återgivna i flera olika regelverk och på olika normgivningsnivåer. Det finns ingen tydlig systematik eller struktur för den uppgiftsskyldighet som anknyter till arbetslöshetsförsäkringen. Det kan leda till oklarheter om när och under vilka förutsättningar berörda aktörer ska lämna uppgifter till varandra. Skatteverkets uppgiftsskyldighet mot arbetslöshetskassorna regleras exempelvis i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas medan andra myndigheters uppgiftsskyldighet regleras i ALF och ALFFo. Även den omvända uppgiftsskyldigheten är i vissa delar oklar. Som ett exempel kan nämnas att arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet mot Försäkringskassan regleras i ALF och ALFFo medan arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet mot t.ex. Skatteverket i stället regleras i socialförsäkringsbalken. Därtill finns en dubbelreglering eftersom arbetslöshetskassorna har en uppgiftsskyldighet mot Pensionsmyndigheten enligt både socialförsäkringsbalken och ALF. Utredningen konstaterar vidare att det finns en viss otydlighet mellan ALF och LAK. För att fullgöra sitt tillsynsuppdrag kan IAF å ena sidan få uppgifter från Arbetsförmedlingen med stöd av ALF, och å andra sidan av arbetslöshetskassorna enligt LAK.

Utöver den otydlighet som finns i förhållandet mellan olika regelverk konstaterar utredningen att olika regelverk har genomförts med olika lagstiftningsmetoder. Uppgiftsskyldigheten i socialförsäkringen regleras exempelvis av generella syftesstyrda lagbestämmelser. Inom Skatterättsområdet regleras uppgiftsskyldigheten i förordning. Inom arbetslöshetsförsäkringen regleras uppgiftsskyldigheten av både syftesstyrda lagbestämmelser och kompletterande detaljrika förordningsbestämmelser. Inom aktivitetsstödet styrs uppgiftsskyldigheten i stället av syftesstyrda förordningsbestämmelser.

Utredningen är medveten om att det kan finnas anledning att använda olika lagstiftningstekniker beroende på vilket regelverk det

handlar om och vem som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det kan t.ex. krävas lagstöd för att ålägga enskilda en uppgiftsskyldighet, vilket innebär att det behöver finnas antingen uttryckliga lagregler om uppgiftsskyldighet eller i vart fall en föreskriftsrätt i lag för exempelvis regleringen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Utredningen anser trots detta att det i dag finns brister, och i vissa fall omotiverade skillnader, både inom och mellan de regelverk som styr uppgiftsskyldigheter. Enligt utredningens uppfattning vore det av värde att tydliggöra de regler som styr olika aktörers uppgiftsskyldighet som har med arbetslöshetsförsäkringen att göra. Det handlar både om att tydliggöra olika regelverks förhållande till varandra, men också om hur varje regelverk lämpligen ska utformas. Det skulle exempelvis kunna övervägas att tillämpa en princip där uppgiftsskyldigheten för en myndighet till arbetslöshetskassan regleras i det regelverk som styr kassans prövning i sak. Genom en sådan princip skulle bestämmelserna om Skatteverkets uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassorna behöva flyttas till ALF där andra myndigheters uppgiftsskyldighet till kassorna regleras. Genom en sådan ordning skulle även de bestämmelser som reglerar arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet behöva flyttas till respektive myndighets regelverk, t.ex. kassornas uppgiftsskyldighet till Försäkringskassan.

En delvis ny regelstruktur för uppgiftsskyldighet som har samband med arbetslöshetsförsäkringen skulle sammantaget kunna vara ändamålsenlig. Att utreda detta skulle dock medföra en relativt stor arbetsinsats och dessutom påverka flera andra rättsområden. Detta ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen anser här, liksom i andra fall, att en sådan utredningsinsats bör kunna ingå i en översyn av LAK i särskild ordning.

17.4 Samma regler om uppgiftsskyldighet som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk

Förslag: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt den nya lagen. Arbetsförmedlingen ska även lämna de uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som har betydelse för inspektionens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning och att utfärda intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för Arbetsförmedlingens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete.

En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande myndigheten. En arbetslöshetskassa ska även lämna de uppgifter till en annan arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan enligt den nya lagen.

Bedömning: Det är inte nödvändigt att införa detaljerade bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den nya förordningen. Det saknas därmed behov av en bestämmelse om föreskriftsrätt för uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

Det finns inte behov av en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan till arbetslöshetskassan att lämna uppgifter om föräldraskap.

Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas bör anpassas till den nya lagen.

Skälen för förslaget

Inledning

Arbetslöshetskassan och andra myndigheter har i dag stort behov av uppgifter i sin ärendehantering. Många uppgifter finns hos andra aktörer än just hos den som handlägger ett ärende. Det finns bl.a. uppgifter hos myndigheter och arbetslöshetskassor. I förvaltningslagen (2017:900) finns en allmän bestämmelse om att myndigheter inom sitt verksamhetsområde ska samverka med varandra (8 § förvaltningslagen). Av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, följer att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Arbetslöshetskassorna är formellt sett inte bundna av förvaltningslagen, men bör i sin handläggning tillämpa de principer som följer av lagen. Kassorna ska däremot likställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL, vilket följer av dess bilaga. Av 28 kap. 13 § OSL följer också att sekretess gäller i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt ALF och i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt LAK för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Motsvarande sekretessbestämmelser finns inom andra områden, t.ex. inom verksamhet för bestämmande av skatt, arbetsförmedling och socialförsäkring (se 27–28 kap. OSL). Bestämmelsen i 8 § förvaltningslagen är inte sekretessbrytande. För att det ska vara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter, vilka kan behövas i ärenden, till andra myndigheter och till arbetslöshetskassorna finns särskilda bestämmelser som bryter sekretess. En myndighet får lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sådana bestämmelser är vanligt förekommande inom respektive rättsområde. Som framgår ovan i avsnittet om nuvarande ordning finns i dag ett omfattande regelverk för uppgiftsskyldighet inom och kring arbetslöshetsförsäkringen. Dessa regler är alltså sådana sekretessbrytande regler som gör att informationsutbytet kan ske utan föregående sekretessprövningar hos arbetslöshetskassorna och berörda myndigheter.

Det har genomförts flera reformer om uppgiftsskyldighet och informationsutbyte mellan myndigheter och andra berörda aktörer under de senaste två decennierna. Genom en informationsutbytesreform som trädde i kraft den 1 juli 2002 möjliggjordes exempelvis ett ökat utbyte av uppgifter mellan Försäkringskassan, CSN, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Reformens syfte var att stärka kontrollen av statliga medel, effektivisera ärendehandläggningen och förbättra servicen till enskilda.¹ Ytterligare förändringar på området trädde i kraft den 1 januari 2009 och möjliggjorde ett mer utvecklat informationsutbyte mellan myndigheter.² Dessa strävanden att uppnå en god förvaltning gäller alltså. Uppgiftsskyldigheten för myndigheter och arbetslöshetskassorna motiveras också av att tillgången till uppgifterna är nödvändiga för att den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan ska kunna fullgöra sin verksamhet och uppfylla sina åtaganden gentemot enskilda.

Gällande bestämmelser är i huvudsak ändamålsenliga

Som framgår ovan i avsnittet om nuvarande ordning regleras uppgiftsskyldigheten mellan arbetslöshetskassor och myndigheter i stor utsträckning i 48 a §–48 h § ALF. I 48 a § ALF anges det att Arbetsförmedlingen till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av lagen. I 48 b § ALF anges det att en arbetslöshetskassa på motsvarande sätt har en skyldighet att till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter om ersättning som har betydelse i ett ärende om arbetsförmedling. I 48 c § ALF anges det att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om en förmån, ersättning eller annat stöd till enskild som har betydelse för tillämpningen av ALF. Försäkringskassan ska också lämna de uppgifter om föräldraskap som behövs för att en arbetslöshetskassa ska kunna pröva rätten till arbetslöshetsersättning. Av 48 d § ALF framgår att en arbetslöshetskassa i sin tur har en skyldighet att till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN lämna de uppgifter om ersättning enligt denna lag som har betydelse hos mottagaren i ett ärende om en förmån, ersättning eller annat stöd åt en enskild.

¹ Prop. 2000/01:129.

² Prop. 2007/08:160.

En arbetslöshetskassa ska enligt 48 e § ALF till en annan arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen ska enligt 48 g § ALF till IAF lämna de uppgifter som har betydelse för tillsynen över ärenden om arbetslöshetsersättning eller för att utfärda s.k. U2-intyg. Av 48 h § ALF framgår att IAF på motsvarande sätt har en skyldighet att till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som behövs för myndighetens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete.

Utredningen föreslår att en ny arbetslöshetsförsäkring bör grundas på inkomster i stället för på arbetad tid (se kapitel 10). Det innebär att dagens arbetsvillkor ersätts av ett inkomstvillkor. I samband med att kvalifikationsvillkoren förändras föreslår utredningen även andra förändringar i försäkringen, t.ex. om storleken på ersättningen och ersättningsperiodens längd (se kapitel 11–12). Även om arbetslöshetsförsäkringen kommer att genomgå relativt stora regelförändringar ändras inte de bärande principerna för arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringen kommer alltså att vara ett ekonomiskt stöd till arbetslösa som är under omställning mellan arbeten. Att arbetsvillkoret ersätts av ett inkomstvillkor ändrar alltså inte den principiella grunden för att ha rätt till arbetslöshetsersättning enligt det nya föreslagna regelverket. Förändringen innebär i praktiken endast att det införs ett nytt och mer tillförlitligt sätt att mäta det som utgör grunden för att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, dvs. det som i dag kommer till uttryck i arbetsvillkoret. Samma allmänna villkor som gäller i dag kommer därtill att gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring. Dessutom kommer arbetslöshetskassorna även i framtiden att fatta beslut om t.ex. återkrav, sanktioner och fränkännande av rätt till ersättning. En särskild uppgift för arbetslöshetskassorna i dag är att pröva och bevilja en ersättningsperiod för den som har aktivitetsstöd under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program (22 a § ALF). Kassorna föreslås ha en motsvarande uppgift även i ett nytt regelverk, men uttryckt på ett annat sätt. För sin handläggning av ovan angivna ärenden kommer arbetslöshetskassorna behöva uppgifter från andra på samma sätt som i dag. På motsvarande sätt kommer myndigheter att behöva uppgifter från arbetslöshetskassorna och i vissa fall från andra myndigheter om sökanden och enskilda för att kunna handlägga ärenden hos myndigheten.

Utredningen bedömer att de bestämmelser som i dag gäller avseende uppgiftsskyldighet enligt ALF i huvudsak är väl avvägda och ändamålsenliga. De bör därför, med vissa redaktionella och språkliga justeringar, införas i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Genom att införa sådana bestämmelser i den nya lagen kommer arbetslöshetskassorna och myndigheter även i framtiden att ha tillgång till relevanta uppgifter i sin verksamhet. Detta kan förväntas leda till en fortsatt effektiv ärendehantering och tillsyn, bra service till enskilda och en god kontroll av statliga medel.

Särskilt om arbetslöshetskassans uppgiftsskyldighet till Kronofogdemyndigheten

Som framgår ovan regleras arbetslöshetskassans uppgiftsskyldighet till Kronofogdemyndigheten inte i ALF, utan i 25 b § ALFFo. I paragrafen finns en uppräknning av vilka uppgifter Kronofogdemyndigheten har rätt att få del av från en arbetslöshetskassa om en sökande. Kronofogdemyndigheten har rätt att få ta del av uppgifter om den sökandes namn och personnummer, att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in, med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska betalas ut, datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning, beräknad dagpenning som lämnats och skatteavdrag på denna samt möjliga ersättningsdagar som återstår av ersättningsperioden. Av paragrafen framgår vidare att om det finns skäl för det, ska en arbetslöshetskassa på eget initiativ lämna dessa uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten kommer att ha samma behov av uppgifter från arbetslöshetskassorna även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. För att få ett mer sammanhållet och lättöverskådligt regelverk bör emellertid alla bestämmelser om uppgiftsskyldighet regleras på samma normgivningsnivå och med samma lagstiftningsmetod. Det innebär att den nuvarande bestämmelsen i 25 b § ALFFo bör ersättas av en ny lagbestämmelse som, liksom för andra myndigheter, är utformad utifrån syftet med uppgiftslämnandet.

Den rättsliga regleringens struktur

Utredningen bedömer att nuvarande bestämmelser om uppgiftsskyldighet i huvudsak bör behållas i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna bör finnas i ett eget kapitel och delas in i kategorier med tydliga rubriker. Den ordningen kommer att följa samma struktur som resten av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelserna bör sorteras in under rubrikerna Uppgiftsskyldighet för myndigheter, Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor och Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare och uppdragstagare.

Utredningen anser att bestämmelserna i 48 a och 48 c §§ ALF bör regleras i en och samma paragraf i den nya lagen. Bestämmelserna berör myndigheters uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassan (se dock nedan om utredningens bedömning angående Försäkringskassans skyldighet att lämna uppgifter om föräldraskap). En sådan paragraf bör ange att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN till en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter om enskild som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Uppgifter om enskild kan bl.a. vara uppgifter om namn och personuppgifter, men också uppgifter om beslutade ersättningar eller annat stöd för honom eller henne.

På samma sätt som ovan bör bestämmelserna i 48 b och 48 d §§ ALF regleras i samma paragraf i den nya lagen, dvs. arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till myndigheter. Som framgår ovan bör även arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till Kronofogdemyndigheten regleras i den nya lagen tillsammans med och på samma sätt som för övriga myndigheter. Det innebär att en arbetslöshetskassas uppgiftsskyldighet till alla myndigheter bör regleras i samma paragraf. En sådan paragraf bör därför vara anpassad på ett sätt som gör att alla myndigheterna kan få relevanta uppgifter, men inte mer, om enskilda i respektive myndighets ärenden. Enligt utredningens uppfattning bör det i en ny gemensam bestämmelse anges att arbetslöshetskassan till Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten ska lämna de uppgifter om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande myndigheten. Genom en sådan bestämmelse bör mottagande myndigheter kunna få alla relevanta uppgifter, men endast sådana upp-

gifter som behövs i det specifika ärendet. Det kan t.ex. handla om såväl identifikationsuppgifter för den enskilde som uppgifter om beslutad arbetslöshetsersättning eller återkrav av sådan ersättning för den enskilde.

I övrigt bör nu gällande bestämmelser föras över till egna nya paragrafer, men med vissa språkliga ändringar. Det innebär att Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter till IAF om enskild som har betydelse för inspektionens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning eller att utfärda intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz. Det innebär vidare att IAF ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för Arbetsförmedlingens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete. Slutligen innebär det att en arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till en annan arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan enligt denna lag.

Skälen för bedömningen

Detaljstyrda förordningsbestämmelser om uppgiftsskyldighet bör inte införas i den nya förordningen om arbetslöshetsförsäkring

Som framgår ovan fungerar bestämmelser om uppgiftsskyldighet som sekretessbrytande regler. Det innebär att en myndighet till en annan myndighet, eller i detta fall till en arbetslöshetskassa, kan lämna ut uppgifter utan hinder av om uppgifterna normalt omfattas av sekretess. Olika typer av informationsutbyten kan medföra risk för intrång i den personliga integriteten. Det ställs därför stora krav både på regelverkets utformning och precision och på it-tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten för enskilda i sådana situationer. I nuvarande regelverk inom arbetslöshetsförsäkringen har den lagtekniska lösningen varit att reglera uppgiftsskyldigheten både i lag och förordning för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor, där de enskilda uppgifterna som är föremål för regleringen anges på en mycket detaljerad nivå. I förarbetena till de aktuella paragraferna om uppgiftsskyldighet i ALF framhölls att uppgiftsskyldigheten inte får leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Det uttalades vidare att det av hänsyn till den enskildes integritet därför är viktigt att i en författning ange de konkreta upp-

gifter som omfattas av myndigheternas och arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet. Med konkreta uppgifter avsågs bl.a. uppgifter om ansökan om en viss förmån, omfattning av beviljad förmån och utbetalat belopp.³

Utredningen delar givetvis bedömningen att det är viktigt att värna den enskildes integritet vid informationsutbyte, men anser att den kan värnas även utan en så detaljinriktad reglering. Utredningen menar att en rättslig ordning som bygger på detaljreglering har för stort fokus på användandet av enstaka uppgifter. Reglerna bör i stället utformas utifrån syftet med utlämnandet, dvs. vilket legitimt behov uppgifterna måste fylla i verksamheten hos mottagaren av uppgifterna. Situationerna som uppgiftsskyldigheten med koppling till arbetslöshetsförsäkringen avser är väl avgränsade och tar sikte på varje myndighets eller arbetslöshetskassas särskilda åtagande gentemot den enskilde inom ramen för dess verksamhet. Genom en sådan ordning kommer uppgifter bara att kunna lämnas ut för tydligt avgränsade och specifika syften samtidigt som regelverket inte tyngs med detaljrika och svåröverskådliga uppräkningsregler. En annan fördel med syftesstyrda bestämmelser är att ett sådant system blir mer hållbart över tid eftersom författningsändringar inte behöver genomföras varje gång en specifik uppgift som behövs i ett ärende inte längre omfattas av den lista med uppgifter som får lämnas ut. Utredningen anser att utformningen på de föreslagna lagbestämmelserna är ändamålsenliga utifrån syftet att säkerställa korrekta utbetalningar, samtidigt som de ger ett rimligt skydd för den enskildes personliga integritet.

Utredningen konstaterar att det i motsvarande reglering inom socialförsäkringen inte finns sådana detaljerade uppräkningsregler över vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Regleringen i socialförsäkringsbalken är mer principstyrd och inriktad på reglernas syfte än motsvarande regler i arbetslöshetsförsäkringen. En sådan principstyrd ordning gäller inom aktivitetsstödet enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Enligt utredningens uppfattning är socialförsäkringsbalkens och aktivitetsstödet modell att föredra framför den nu gällande ordningen inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att den ordning som gäller inom socialförsäkringen och aktivitetsstödet också bör gälla inom arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i

³ Prop. 2000/01:129, s. 61.

ALFFo bör därför inte föras över till en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring. Det saknas därmed också behov av att i den nya lagen införa en upplysningsbestämmelse som motsvarar 48 i § ALF, dvs. som anger att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut till följd av en uppgiftsskyldighet.

Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan om föräldraskap bör inte införas i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring

Enligt 48 c § ALF ska Försäkringskassan lämna de uppgifter om föräldraskap som behövs för att en arbetslöshetskassa ska kunna pröva rätten till arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen kompletterar Försäkringskassans mer övergripande skyldighet att lämna uppgifter till en arbetslöshetskassa som gäller en förmån, ersättning eller annat stöd som har betydelse för tillämpningen av ALF. I kapitel 12 föreslår utredningen att ersättningsperioden ska ha en anknytning till och variera i längd utifrån en sökandes förankring på arbetsmarknaden. Utredningen gör även bedömningen att den bestämmelse som i dag anger att en sökande som är förälder till barn under 18 år ska kunna få ersättning under längst 450 dagar (se 22 § första stycket, andra meningen ALF) bör tas bort. Eftersom denna bestämmelse föreslås tas bort finns det inte längre behov av en regel som anger att Försäkringskassan ska lämna uppgifter om föräldraskap till en arbetslöshetskassa. De uppgifter som finns hos Försäkringskassan och som kan vara relevanta för ett ärende hos en arbetslöshetskassa bör i ett nytt regelverk kunna lämnas med stöd av den mer allmänt utformade bestämmelsen som reglerar Försäkringskassans uppgiftsskyldighet. En regel som anger att Försäkringskassan ska lämna uppgifter om föräldraskap bör därför inte föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Skatteverkets uppgiftsskyldighet bör anpassas till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring

Skatteverkets uppgiftsskyldighet regleras, som framgår ovan, mot arbetslöshetskassan i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas. Av 8 d § i den förordningen följer att det till arbetslöshetskassorna ska lämnas ut upp-

gifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt ALF. De uppgifter som ska lämnas ut är uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren samt uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. Bestämmelsen grundar sig på reformen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, vilken syftade till att minska skattefusk och skatteundandragande.⁴

Utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på en sökandes tidigare förvärvsinkomster. Det innebär att dagens arbetsvillkor ersätts med ett inkomstvillkor. Ersättningsperiodens längd kommer i en ny arbetslöshetsförsäkring att bestämmas utifrån en sökandes tidigare inkomst och arbetslöshetsersättningens storlek kommer att vara tydligare kopplad till den sökandes tidigare förvärvsinkomster. Även regler om samordning med ersättningar från angränsande system kommer att bygga på en sökandes förvärvsinkomst.

Som framgår ovan kan och ska Skatteverket, utan en föregående sekretessprövning, lämna ut uppgifter till en arbetslöshetskassa om de behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning. I ett nytt regelverk kommer arbetslöshetskassorna att ha behov av samma typer av uppgifter från Skatteverket, men för delvis andra ändamål. Utredningen anser därför att 8 d § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas bör ändras till att uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för ett ärende hos arbetslöshetskassan enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Däremot bör ingen ändring göras avseende vilka uppgifter som ska lämnas (se dock nedan avseende särskilda bestämmelser om inkomstvillkor för företagare). Eftersom det är samma typ av uppgifter som ska lämnas bör en sådan förändring av uppgiftsskyldigheten inte påverka den sökandes integritet.

Utredningen föreslår särskilda beräkningsregler vid prövningen av om en företagare uppfyller ett inkomstvillkor (se kapitel 10). Även för företagare bör det ställas upp ett krav på att den sökande inom en viss tid innan arbetslöshetens inträde haft inkomster av förvärvsarbete i viss omfattning. Inkomsterna för företagare behöver inte

⁴ Prop. 2016/17:58 s. 1.

utgå från sådana inkomster som utbetalaren (en arbetsgivare) är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. De inkomster som ska kunna användas är även sådana inkomster av förvärvsarbete som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för. Sådana uppgifter, som framgår av beslut om slutlig skatt, lämnas i dag från Skatteverket till arbetslöshetskassorna vanligen genom att den sökande lämnar en fullmakt till Skatteverket. Utredningen konstaterar att det saknas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket avseende sådana uppgifter som behövs hos arbetslöshetskassorna i ärenden där arbetslöshetsersättning kommer att grundas på sådana inkomster. Utredningen har övervägt om det vore ändamålsenligt om Skatteverkets uppgiftsskyldighet även omfattade den sortens inkomster, men kan konstatera att den ordning som gäller i dag tycks fungera ändamålsenligt. Utredningen förslår därför inga förändringar i sak avseende uppgiftsskyldigheten i detta läge.

17.5 Uppgiftsskyldighet under straffansvar för arbetsgivare och uppdragsgivare

17.5.1 Uppgiftsskyldighet i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring

Förslag: En arbetsgivare eller uppdragsgivare ska på begäran lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskilda anställnings- och uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt den nya lagen.

Skälen för förslaget

Allmänt

I dag saknas det regler om en arbetsgivares uppgiftsskyldighet inom arbetslöshetsförsäkringen. Däremot finns det regler som anger att en sökande till sin ansökan om arbetslöshetsersättning ska bifoga ett intyg från arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. I paragrafen anges det också att om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg får uppgifterna styrkas

på något annat sätt och att arbetsgivaren på begäran ska utfärda intyget på en särskild blankett (se 47 § andra stycket ALF). Det saknas helt regler om uppgiftsskyldighet för uppdragsgivare inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen föreslår att en ny arbetslöshetsförsäkring ska grundas på inkomster i stället för arbetad tid. Det föreslås även att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en inkomstbortfallsförsäkring för alla, vilket innebär att dagens uppdelning mellan en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring inte införs i det nya regelverket. Anledningen är att ett sådant system ökar förutsebarheten och minskar administrationen för arbetslöshetskassorna eftersom det numera finns möjlighet för både enskilda och arbetslöshetskassorna att ta del av tillförlitliga inkomstuppgifter i de arbetsgivardeklarationer som arbetsgivare ska lämna in till Skatteverket månadsvis. Även om ett sådant system kommer att minska behovet av uppgifter från t.ex. arbetsgivare om inkomster från förvärsarbete som redan redovisats i arbetsgivardeklarationerna, kommer det att behövas andra uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning. Uppgifter kommer även i framtiden att behövas från sökandens arbetsgivare för att kunna bedöma rätten till arbetslöshetsersättning, t.ex. uppgift om och hur en anställning har avslutats, om den enskilde fått avgångsvederlag och om han eller hon har erbjudits fortsatt arbete hos arbetsgivaren. Det kan även i vissa fall behövas uppgifter om arbetad tid och inkomster, t.ex. för den som deltidsarbetar och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning. I dessa fall kan det t.ex. handla om att kontrollera löneuppgifter mot de uppgifter om inkomst som arbetslöshetskassan får från Skatteverket.

Uppgifter från arbetsgivare krävs därmed även i ett nytt regelverk för att säkerställa att arbetslöshetsersättningen endast betalas ut när förutsättningarna för rätt till sådan ersättning är uppfyllda och för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Det bör därför i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen finnas möjligheter för arbetslöshetskassorna att få del av uppgifter från arbetsgivare som behövs i ärenden om arbetslöshetsersättning. Frågan är om det bör införas en ordning som motsvarar dagens ordning enligt 47 § ALF. Utredningen konstaterar i det avseendet att det inom socialförsäkringen finns regler om arbetsgivares och uppdragstagares uppgiftsskyldighet. Enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken har bl.a. arbetsgivare och uppdragsgivare skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan,

Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Enligt utredningens uppfattning bör det införas en uttrycklig uppgiftsskyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till en arbetslöshetskassa, likt den som gäller inom socialförsäkringen. Genom en sådan ordning tydliggörs det att det är till arbetslöshetskassan som en arbetsgivare ska lämna uppgifter. I detta sammanhang ska påpekas att det nya regelverket, enligt utredningens förslag, bör innehålla uttryckliga regler om arbetslöshetskassornas utredningsskyldighet och en möjlighet för kassorna att ställa frågor till arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. För att en sådan bestämmelse ska få avsedd effekt, dvs. att en arbetslöshetskassa ska få svar på en ställd fråga, kan det vara nödvändigt med en skyldighet att lämna uppgifter för mottagaren av frågan, i detta fall en arbetsgivare. I strävan att minimera antalet felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen anser utredningen sammantaget att arbetsgivare bör ha samma typ av uppgiftsskyldighet inom arbetslöshetsförsäkringen som inom socialförsäkringen.

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare bör utformas utifrån samma princip som för myndigheter, dvs. utifrån syftet med uppgiftslämnandet. Skyldigheten att lämna uppgifter bör begränsas till uppgifter om enskilda anställningsförhållanden och endast om det har betydelse för ett ärende enligt den föreslagna lagen. Genom att begränsa uppgifterna till anställningsförhållanden kommer en arbetsgivare inte att behöva lämna fler uppgifter än de som finns i arbetsgivarintyget som en sökande ska bifoga till sin ansökan. Det bör även tydliggöras att uppgifter endast ska behöva lämnas på begäran av en arbetslöshetskassa, dvs. inte på en arbetsgivares eget initiativ. Utredningen bedömer att en sådan uppgiftsskyldighet är proportionell i förhållande till den nytta som uppgiftsskyldigheten bidrar till.

Så som har angetts ovan saknas det helt regler om uppgiftsskyldighet för uppdragsgivare. För att bedöma rätten till arbetslöshetsersättning för en sökande kan det behövas uppgifter från en uppdragsgivare, på samma sätt som från en arbetsgivare. En sådan uppgiftsskyldighet bör därför även gälla uppdragsgivare.

Uppgiftsskyldigheten i förhållande till EU:s dataskyddsförordning

Europarlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 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), förkortad dataskyddsförordningen, tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018. En av de grundläggande förutsättningarna för att behandling av personuppgifter ska vara i enlighet med dataskyddsförordningen är att behandlingen är laglig. Vad som utgör laglig grund för behandling anges i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Personuppgifter får endast behandlas om minst ett av villkoren i artikel 6.1 a–f i dataskyddsförordningen är uppfyllda. För att personuppgiftsbehandling ska vara i enlighet med dataskyddsförordningen krävs också att villkoren i förordningens artikel 5 är uppfyllda. Denna artikel behandlar principer för behandling av personuppgifter, bl.a. att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vissa kategorier av personuppgifter är till sin natur särskilt integritetskänsliga och därmed också särskilt skyddsvärda. Villkoren för behandling av sådana särskilda kategorier av personuppgifter anges i artikel 9 i dataskyddsförordningen.

När det gäller de personuppgifter som ska lämnas från arbetsgivare och uppdragsgivare anser utredningen att de lagliga grunderna för personuppgiftsbehandlingen är de som framgår av artikel 6.1 c och artikel 6.1 e, dvs. att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse respektive nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. En skyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare bör, som framgår ovan, vara författningsreglerad och blir då en rättslig förpliktelse för arbetsgivare och uppdragsgivare. Det allmänna intresset är att motverka att offentliga medel betalas ut på felaktiga grunder. Arbetslöshetsersättning är en förmån för dem som är arbetslösa och kontrollfunktionen, som bl.a. förutsätter att uppgifter kan begäras in från andra, är centralt för ersättningsystemet. Målet med en kontroll av att arbetslöshetsersättning endast betalas ut till den som uppfyller förutsättningarna för rätt till sådan ersättning överväger, enligt utredningens uppfattning, det eventuella integritetsintrång som arbetsgivarnas och uppdragsgivarnas be-

handling av personuppgifter till följd av uppgiftsskyldigheten möjligen skulle kunna innebära för den sökande när uppgifterna lämnas till arbetslöshetskassorna. Uppgiftsskyldigheten bedöms därmed vara proportionell i förhållande till målet med densamma. Utredningen bedömer att den föreslagna regleringen av uppgiftsskyldigheten i lag skapar förutsättningar för arbetsgivarna och uppdragsgivarna att uppfylla de villkor som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen. De personuppgifter som arbetslöshetskassorna behöver från arbetsgivarna och uppdragsgivarna bedöms inte heller vara sådana personuppgifter som enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen är att betrakta som särskilt integritetskänsliga.

17.5.2 Straffansvar för underlåtenhet att lämna uppgifter

Förslag: En arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte fullgör en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen ska dömas till böter.

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen.

Skälen för förslaget

Böter för underlåtenhet att lämna uppgifter

Som framgår ovan har arbetsgivare och uppdragsgivare i dag ingen generellt reglerad skyldighet att lämna uppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning. Däremot finns det en bestämmelse som anger att en arbetsgivare på ett särskilt intyg ska ange den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. Intyget ska bifogas ansökan, vilket betyder att det är den enskilde som behöver se till att arbetsgivaren fyller i det särskilda intyget. Utredningen anser inte att det bör införas en sådan motsvarande bestämmelse utan en mer generell bestämmelse som tydliggör att en arbetsgivare och uppdragsgivare på begäran ska lämna uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskilds anställningsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring (se ovan). Inom arbetslöshetsförsäkringen finns det inte heller några bestämmelser om sanktioner för en arbetsgivare som inte bistår den enskilde med

att fylla i ett intyg om anställningsförhållanden och de övriga uppgifter som behövs i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Det innebär att både den enskilde och arbetslöshetskassan har begränsade möjligheter att kräva att en arbetsgivare ska lämna de uppgifter som behövs i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Det finns visserligen reglerat i vissa kollektivavtal att en arbetsgivare är skyldig att utfärda arbetsgivarintyg, men en arbetslöshetskassa har inga legala påtryckningsmedel mot en arbetsgivare eller uppdragsgivare som av någon anledning vägrar att lämna de uppgifter som kan ha betydelse för ett ärende om arbetslöshetsersättning.

Enligt utredningens mening är den nuvarande ordningen inte tillfredsställande eftersom en arbetsgivare i vissa fall kan ha kunskap om förhållanden som skulle leda till att en sökande helt eller delvis saknar rätt till arbetslöshetsersättning. Exempel på detta är, som redogjorts för ovan, om en sökande har sagt upp sig på egen begäran. Det kan även röra sig om tillfällen då den sökandes uppgifter om intjänade förvärvsinkomster inte överensstämmer med de uppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket och då de närmare förutsättningarna behöver kontrolleras av arbetslöshetskassan. Det kan leda till att offentliga medel betalas ut på felaktiga grunder till en sökande som inte uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Det kan inte uteslutas att avsaknaden av hot om en sanktion kan innebära en ökad risk för att arbetslöshetskassorna inte får tillgång till nödvändiga uppgifter för att kunna fatta beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning. Detta kan leda till att kassorna fattar beslut som innebär att arbetslöshetsersättning felaktigt betalas ut. Utredningen anser mot den bakgrunden att det kan finnas behov av att införa ett system med sanktioner kopplat till uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare och uppdragsgivare. I valet av sanktion kan det vara mer ändamålsenligt med t.ex. en administrativ sanktion i stället för en kriminalisering. Utredningen konstaterar dock att den uppgiftsskyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare som följer av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken är förenad med sanktion i form av böter enligt 115 kap. 4 § socialförsäkringsbalken. Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår för arbetsgivare och uppdragsgivare är snarlik uppgiftsskyldigheten enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

Enligt utredningens mening är en lämplig påföljd för överträdelser av den uppgiftsskyldighet som föreslås gälla i en ny arbetslös-

hetsförsäkring att en arbetsgivare eller uppdragsgivare döms till böter, på motsvarande sätt som inom socialförsäkringen. En sådan ordning skulle inskräpa vikten av att arbetsgivare och uppdragsgivare behöver lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende om arbetslöshetsersättning. En större enhetlig påföljdsreglering mellan olika förmånssystem skulle också skapa förutsättningar för en kontroll på samma villkor för alla.

En särskild bedömning om subsidiaritet införs

Enligt 1 § första stycket bidragsbrottslagen (2007:612) är lagen tillämplig på ekonomiska förmåner för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av bl.a. arbetslöshetskassorna. Av 2 § bidragsbrottslagen framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, kan dömas för bidragsbrott till fängelse eller böter. Paragrafen tar i första hand sikte på situationer då förmånstagaren själv lämnar oriktiga uppgifter eller åsidosätter en anmälningsskyldighet, men omfattar även sådana fall där en person medvetet lämnar en riktig uppgift som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan⁵. Av 4 § bidragsbrottslagen framgår att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse. Ett förfarande där en arbetsgivare eller uppdragsgivare, genom att lämna oriktiga uppgifter, medverkar till att en sökande felaktigt får arbetslöshetsersättning skulle därmed falla in under bidragsbrottslagens tillämpningsområde och kunna vara straffbart enligt dess bestämmelser. Ett förfarande där en arbetsgivare eller uppdragsgivare medverkar till att en sökande felaktigt får arbetslöshetsersättning utbetalt skulle även kunna vara straffbart enligt brottsbalken, t.ex. enligt bestämmelsen om osant intygande i 15 kap. 11 § om arbetsgivaren eller uppdragsgivaren uppsåtligen (jfr 1 kap. 2 § brottsbalken) lämnar felaktiga uppgifter om sökanden och det medför fara i bevishänseende.

Som framgår ovan föreslår utredningen att en arbetsgivare och uppdragsgivare ska vara tvungna att under straffansvar lämna vissa

⁵ Prop. 2006/07:80 s. 96.

uppgifter om enskilda i ärenden om arbetslöshetsersättning. En följd av att en överträdelse av uppgiftsskyldigheten enligt meddelade föreskrifter skulle kunna vara straffbelagd i brottsbalken eller bidragsbrottslagen är att det kan uppstå lagkonkurrens dels mellan den föreslagna straffbestämmelsen och bestämmelser i brottsbalken, dels mellan den föreslagna straffbestämmelsen och bestämmelser i bidragsbrottslagen. För att lösa denna lagkonkurrens bör det införas en bestämmelse om att i de fall som en gärning är straffbelagd enligt den föreslagna bestämmelsen också är straffbelagd i brottsbalken eller bidragsbrottslagen så ska den föreslagna straffbestämmelsen inte tillämpas. Genom en sådan s.k. subsidiaritetsregel garanteras likabehandling, förutsebarhet och effektivitet i de fall där det från en arbetsgivare eller uppdragsgivare lämnas felaktiga uppgifter om en sökande i ärenden om arbetslöshetsersättning.

18 Handläggning av ärenden

18.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag till bestämmelser som ska styra Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens, förkortad IAF, och arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringens.

18.2 Nuvarande ordning

Allmänt

Enligt 5 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, är det arbetslöshetskassorna som handhar arbetslöshetsförsäkringens. De regler som styr arbetslöshetskassornas handläggning finns i huvudsak i ALF. Stora delar av ärendehandläggningen inom arbetslöshetsförsäkringens utgör myndighetsutövning, t.ex. beslut om rätten till arbetslöshetsersättning, avstängning från rätten till sådan ersättning och återkrav av arbetslöshetsersättning.

Praxisstyrd handläggning

I dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringens saknas det i stora delar uttryckliga regler om handläggningen av ärenden likt de som finns och gäller för myndigheter. Det innebär emellertid inte att arbetslöshetskassorna helt saknar vägledning. Handläggningen har i stället utvecklats utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer och vissa uttalanden från Justitieombudsmannen, förkortad JO. En arbetslöshetskassa har bl.a. kritiserats av JO för att utan uttryckligt lagstöd innehålla ersättning under utredningstiden och att den sökande inte heller mottagit något beslut om att arbetslöshetskassan stoppat ersätt-

ningen. JO konstaterade i detta fall att arbetslöshetskassorna inte utgör myndigheter och därför inte är skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser i sin handläggning, men att ledning bör hämtas i lagens regler när kassorna handlägger frågor som innefattar myndighetsutövning (JO dnr 2774-2002). Liknande bedömningar – att arbetslöshetskassorna bör hämta ledning från förvaltningslagen när det gäller myndighetsutövning – finns i flera andra uttalanden, t.ex. JO dnr 3820-2003 som gällde kommunikering och JO dnr 6945-2013 som gällde beslutsmotivering. Det finns även andra aspekter av arbetslöshetskassornas handläggning som kritiserats av JO, t.ex. långsam handläggning, hantering av återförvisning och omprövning (JO dnr 3290-2007).

I stora delar tillämpar arbetslöshetskassorna, med ledning av JO:s uttalanden, de principer som följer av förvaltningslagen (2017:900). Det finns utöver detta även en mångårig praxis inom arbetslöshetskassorna som vuxit fram genom exempelvis meddelanden från den tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen, ställningstaganden från IAF samt vissa gemensamma ställningstaganden hos arbetslöshetskassorna genom samorganisationen Sveriges a-kassor, som formulerats i handläggarstöd.

Uttryckliga regler om ansökan om arbetslöshetsersättning

Som framgår ovan saknas många uttryckliga bestämmelser om handläggning av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen. Handläggningen har i stället utvecklats utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer och genom vissa uttalanden från JO (se ovan). Det finns dock vissa bestämmelser om handläggningen. Enligt 47 § ALF ska en ansökan om arbetslöshetsersättning ges in till och prövas av arbetslöshetskassan. Den sökande ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av rätten till ersättning. Sökanden ska intyga på heder och samvete att lämnade uppgifter är riktiga och fullständiga samt anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Till ansökan ska ett intyg bifogas av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma rätten till ersättning. Om det medför stora svårigheter att skaffa ett intyg får den sökande styrka uppgifterna på något annat sätt. Intyg och övriga uppgifter ska förvaras bland arbetslöshetskassans hand-

lingar. Enligt 47 b § ALF ska en anmälan om ändrade förhållanden göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen.

Enligt 47 a § ALF ska en ansökan om arbetslöshetsersättning göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns synnerliga skäl.

18.3 Det finns behov av nya handläggningsregler

Bedömning: Det finns behov av att anpassa nuvarande handläggningsbestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen till de som gäller inom annan myndighetsutövning.

Anpassningen bör bl.a. innebära att vissa bestämmelser i förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken införs i den nya lagen samtidigt som delgivningslagen bör göras tillämplig på ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Som framgår av utredningens direktiv ska utredningen föreslå en ny lag och förordning för arbetslöshetsförsäkringen. Utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring bör öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna. Av direktiven framgår även att det bör övervägas om andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932), ska göras tillämpliga för att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna. Det innebär att utredningen behöver utreda om och i så fall vilka bestämmelser i ALF som bör föras över till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Det innebär vidare att det behöver övervägas vilka bestämmelser i andra regelverk som ska göras tillämpliga inom arbetslöshetsförsäkringen.

Regelverket för arbetslöshetsförsäkringen innehåller i dag och bör även i ett nytt regelverk innehålla både materiella och processuella regler. Utöver bestämmelser i den ovan angivna delgivningslagen bör

det därför utredas om och i så fall vilka regler i förvaltningslagen som bör göras tillämpliga. Dessa förändringar behövs eftersom arbetslöshetskassorna i stor utsträckning ägnar sig åt sådan handläggning av ärenden och myndighetsutövning som normalt styrs av förvaltningslagen. Dagens knapphändiga reglering avseende handläggning av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen är otillfredsställande och behöver kompletteras med grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser för att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen av försäkringen.

Centrala förvaltningsrättsliga principer i förvaltningslagen bör införas

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för att arbetslöshetsförsäkringen handhas på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Det är arbetslöshetskassorna och IAF som är beslutsinstanser i ärenden enligt ALF.

Arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen och beslutar i ärenden när enskilda gör anspråk på arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna ansvarar även för handläggningen av ärenden som inte behöver ha föregåtts av en ansökan om arbetslöshetsersättning. De har därvid ansvar för att på eget initiativ (ex officio) pröva ärenden om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning, fränkännande av rätt till ersättning och återkrav av arbetslöshetsersättning. Därutöver kan arbetslöshetskassorna även pröva enskildas rätt till ersättning i de fall en sökande anmäler ändrade förhållanden, t.ex. att han eller hon ska påbörja studier.

Det finns relativt få handläggningsbestämmelser i ALF. De uttryckliga bestämmelser som finns är av mer övergripande natur. Exempelvis anges det i 5 § ALF att arbetslöshetskassorna handhar arbetslöshetsförsäkringen och i 47 § ALF att kassorna prövar ansökan om arbetslöshetsersättning. Det saknas alltså närmare regler om hur själva prövningen av rätten till ersättning ska göras. Eftersom arbetslöshetskassorna inte heller är myndigheter omfattas de formellt inte av förvaltningslagen, även om den i praktiken ändå har tillämpats i stor utsträckning.

Enligt utredningens uppfattning bör det i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkring tydliggöras vad som gäller vid arbetslöshetskassornas handläggning, särskilt när det gäller bärande och centrala

principer som utredningsskyldighet, kommunikering och motivering av beslut. Det behövs för att tydliggöra ramarna för handläggningen och få en enhetlig handläggningsprocess inom arbetslöshetsförsäkringen för alla arbetslöshetskassor, i syfte att stärka den sökandes rättssäkerhet. Vissa centrala förvaltningsrättsliga principer om handläggning av ärenden som gäller för myndigheter bör därför även gälla för arbetslöshetskassorna.

Generella regler för förvaltningsärenden och myndighetsutövning finns i förvaltningslagen. Det finns även särskilda regler om handläggning anpassade till vissa angivna förmåner i socialförsäkringsbalken. Enligt utredningens uppfattning bör förvaltningslagen vara en utgångspunkt för en ny reglering för arbetslöshetsförsäkringen. I vissa fall kan det vara mer lämpligt att i stället använda särskilda regler som är anpassade till just sociala trygghetsförmåner. Nya handläggningsbestämmelser för arbetslöshetsförsäkringen bör därför utformas med både förvaltningslagens och socialförsäkringsbalkens motsvarande regler som förebilder, men utifrån vad som är mest ändamålsenligt för varje enskild bestämmelse i det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

Nästa fråga är hur den rättsliga regleringen bör se ut. Den konstruktion som används i t.ex. socialtjänstlagen (2001:543) utgår från att vissa bestämmelser i förvaltningslagen görs direkt tillämpliga på socialnämndens verksamhet (se 11 kap. 8 § socialtjänstlagen). Fördelen med en sådan lösning är bl.a. att den praxis som utvecklas i förvaltningslagen blir direkt tillämplig för socialnämndens ärendehandläggning. Om denna lösning skulle väljas även för arbetslöshetsförsäkringen skulle praxis avseende förvaltningslagen på motsvarande sätt kunna tillämpas direkt på arbetslöshetskassornas ärendehandläggning. En annan lösning kan vara att spegla vissa av förvaltningslagens bestämmelser, så som i socialförsäkringsbalken (se t.ex. 110 kap. 10 och 13 §§ och 113 kap. 3 och 5 §§ socialförsäkringsbalken). Det är också den strukturen som gäller enligt nuvarande ordning inom arbetslöshetsförsäkringen (se t.ex. bestämmelser om överklagande i 55 och 56 §§ och om ändring i 63 § ALF).

I valet av att antingen hänvisa till att vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas på arbetslöshetskassornas handläggning eller att införa materiella bestämmelser med förvaltningslagens bestämmelser som förebild, anser utredningen att den ordning som gäller i dag även bör gälla i ett nytt regelverk. Så som utredningen har redo-

gjort för i andra delar av betänkandet bör en ny lag om arbetslöshetsförsäkring vara så sammanhållen som möjligt i syfte att tydliggöra vad som gäller. Genom att föreslå uttryckliga bestämmelser i det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen med förvaltningslagens motsvarigheter som förebild blir den föreslagna lagen både tydligare och mer sammanhållen. Bestämmelserna bör utformas så nära förvaltningslagens och, i förekommande fall, socialförsäkringsbalkens motsvarigheter som möjlig. Genom en sådan ordning skulle arbetslöshetskassorna kunna använda den praxis som kan komma att utvecklas för förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bör omfattas av den nya lagens handläggningsbestämmelser

IAF fattar beslut i samband med att myndigheten utfärdar intyg till personer som uppfyller villkoren för att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz, s.k. U2-intyg. Därtill kan IAF under vissa förutsättningar föra talan i domstol, både till förmån för en sökande och för statens räkning.

Till skillnad från vad som gäller för arbetslöshetskassorna omfattas IAF, på samma sätt som andra myndigheter, av förvaltningslagen. Det innebär att den rättssäkerhet som kan uppnås för enskilda genom att göra vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpliga på arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden redan uppnås i ärenden som handläggs av IAF. Trots detta anser utredningen att IAF bör omfattas av de handläggningsregler som föreslås gälla för arbetslöshetsförsäkringen. Ett skäl är att det blir tydligare för enskilda som då kan hitta alla handläggningsregler för arbetslöshetsförsäkringen samlat. Ett annat skäl är att bestämmelser om handläggning inom arbetslöshetsförsäkringen kan utformas mer anpassat till försäkringens särart. Förvaltningslagen gäller subsidiärt i förhållande till speciallagstiftningar, vilket innebär att bestämmelser av förvaltningsrättslig karaktär i lagen om arbetslöshetsförsäkring som i så fall kommer att gälla IAF har företräde framför motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen. Däremot kommer övriga bestämmelser i förvaltningslagen att gälla för IAF, dvs. de bestämmelser som inte påverkas av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Delgivningslagen bör göras tillämplig på arbetslöshetsförsäkringen

Som framgår ovan har utredningen i uppdrag att se över om bestämmelser i delgivningslagen ska göras tillämpliga på arbetslöshetskassornas verksamhet, i syfte att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna.

En grundläggande princip i en rättsstat är att enskilda i mål och ärenden ska ges möjlighet att framföra sin uppfattning och därigenom kunna påverka det allmännas beslutsfattande i frågor som rör dem. Domstolar och andra myndigheter har därför en långtgående skyldighet att låta parter få ta del av information som finns i ett mål eller ärende, vilket bl.a. framgår av kommunikationsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen. Som framgår ovan bör en ny lag om arbetslöshetsförsäkringen innehålla fler handläggningsregler i syfte att öka rättssäkerheten för enskilda. Det bör exempelvis införas regler om arbetslöshetskassornas kommunikationsskyldighet i ärenden om arbetslöshetsersättning.

För myndigheter gäller i dag delgivningslagen som föreskriver på vilket sätt myndigheter ska fullgöra kommunikationsskyldigheten. Delgivningsregleringens syfte är att skapa rimliga garantier för att den person som berörs har kunnat ta del av innehållet i aktuella handlingar. Bestämmelserna om delgivning fyller ur det perspektivet en viktig funktion. Det saknas motsvarande regler för arbetslöshetskassorna. I syfte att uppnå den rättssäkerhet som enskilda har gentemot myndigheter bör delgivningslagen göras direkt tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Förvaltningslagens tillämplighet på arbetslöshetskassorna bör utredas

Som framgår ovan bör vissa centrala principer i förvaltningslagen gälla för arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning genom uttryckliga bestämmelser i den nya lagen. Det finns emellertid anledning att se över om förvaltningslagen i sin helhet ska göras tillämplig på arbetslöshetskassornas verksamhet. Det finns andra bestämmelser i förvaltningslagen som kan vara värdefulla för att uppnå en enhetlig och rättssäker administration av arbetslöshetsförsäkringen. Exempelvis kan det vara av värde för både arbetslöshetskassorna och sökanden att ha uttryckliga bestämmelser om partsinsyn, tolkning, ombud och jäv. För den sökande kan det finnas

ett särskilt behov av att veta att ärenden avgörs så snart som möjlig för att arbetslöshetsersättningen inte ska försenas onödigt länge. Därmed kan även bestämmelserna i förvaltningslagen om åtgärder när handläggningen försenas vara av intresse.

Utredningen bedömer inte att det ligger i utredningens uppdrag att se över om hela eller större delar av förvaltningslagen ska göras tillämplig på arbetslöshetskassornas verksamhet. Ett sådant arbete skulle dessutom kräva mer tid och resurser än vad utredningen har till sitt förfogande. Ett sådant arbete bör i stället utredas i särskild ordning. I en sådan utredning bör det i så fall även ses över om förvaltningslagen ska vara tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning enligt lagen (1997:329) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK.

18.4 Ansökan om arbetslöshetsersättning och utfärdande av U2-intyg

18.4.1 Ansökan om arbetslöshetsersättning

Förslag: Den som vill begära arbetslöshetsersättning ska ansöka om ersättningen hos arbetslöshetskassan. En ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete.

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden ska rätten till arbetslöshetsersättning för den månaden vara förlorad, om det inte finns särskilda skäl.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om ansökan bör förtydligas i den nya lagen

I den nuvarande ordningen regleras ansökan om arbetslöshetsersättning i 47 § ALF. Det kommer även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen att finnas behov av bestämmelser om ansökan eftersom dessa sätter de yttre ramarna för prövningen. När handläggningen av ärendet påbörjas genom en ansökan aktiveras en rad

andra handläggningsregler, t.ex. den utrednings- och kommunikationsskyldighet för kassorna som föreslås i senare avsnitt.

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska lämnas in till den arbetslöshetskassa som en sökande är medlem i eller ansluten till. En särskild ordning gäller även för den som har valt att inte bli medlem i eller ansluta sig till någon arbetslöshetskassa. Ansökan ska då ställas till Alfa-kassan. Liksom i dag omfattar ansökan både det initiala anspråket på ersättning och de löpande ansökningarna som i dag görs genom tidrapporter. Vid den initiala prövningen kommer en arbetslöshetskassa att behöva fler uppgifter för att bedöma om en sökande har rätt till arbetslöshetsersättning, än vid de löpande ansökningstillfällena. Däremot kan prövningar som därefter sker löpande normalt göras mer summariska, givet att inga nya omständigheter uppstår som ändrar de tidigare förutsättningarna. Oavsett om det handlar om den första ansökan eller de efterföljande månadsvisa ansökningarna är det viktigt att arbetslöshetskassan har allt underlag som behövs för att kunna pröva om förutsättningarna är uppfyllda för rätt till arbetslöshetsersättning. En ansökan bör därför, liksom i dag, innehålla de uppgifter som behövs i ärendet.

Enligt utredningens uppfattning bör handläggningsbestämmelserna, och då även regler om ansökan, tydliggöras och kompletteras. Den ordning för handläggning som gäller inom socialförsäkringen är enligt utredningen tydlig och har en struktur som är ändamålsenlig. Utredningen anser att en ny bestämmelse om ansökan bör utformas med socialförsäkringsbalkens motsvarighet som förebild. Den bör emellertid anpassas till innehållet i 47 § ALF, bl.a. till att det inte ska ställas krav på egenhändigt undertecknande, som gäller enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken.

Utredningen föreslår i detta betänkande att en ny arbetslöshetsförsäkring ska vara grundad på inkomster och inte som i dag på arbetad tid. Det innebär att en sökande i stället för att uppfylla ett arbetsvillkor ska uppfylla ett inkomstvillkor för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. I normalfallet ska en arbetslöshetskassa kunna kontrollera en sökandes inkomster genom de månatliga inkomstdeklARATIONER som lämnats till Skatteverket och som gjorts tillgängliga för arbetslöshetskassan. Därigenom ska arbetslöshetskassan kunna bedöma om en sökande uppfyller inkomstvillkoret och fastställa ersättningens längd och storlek. Med dessa uppgifter kommer arbetslöshetskassan även månadsvis få information om en sökande under arbetslösheten

t.ex. får lön från arbete eller uppbär en socialförsäkringsförmån. Genom en sådan ordning anser utredningen att det inte längre finns ett behov av en uttrycklig och specifik bestämmelse som innebär att det alltid ska lämnas in ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma rätten till ersättning. Utredningen föreslår därför att det ska finnas en mer generell utformad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare (se avsnitt 17.5).

Uppgifter ska lämnas på heder och samvete

Det är viktigt att de uppgifter som ligger till grund för ett beslut om arbetslöshetsersättning är riktiga, i syfte att rätt ersättning ska kunna betalas ut. Arbetslöshetsförsäkringen bygger i dag i stor utsträckning på uppgifter som den sökande lämnar. Arbetslöshetskassorna har begränsade möjligheter att kontrollera samtliga uppgifter i ansökan. För att inskräpa vikten av att lämnade uppgifter är korrekta gäller i dag att den sökande ska lämna uppgifter på heder och samvete samt intyga att lämnade uppgifter är riktiga och fullständiga. I en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete i stället för arbetad tid kommer arbetslöshetskassorna att kunna kontrollera fler uppgifter, t.ex. genom den arbetsgivardeklaration som arbetsgivare ska lämna till Skatteverket. Det kommer dock även i en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster att finnas nödvändiga uppgifter som endast förfogas av den sökande. Det är självklart viktigt att dessa uppgifter är riktiga. Enligt utredningens uppfattning finns det även i fortsättningen ett behov av regler som inskräper vikten av att lämnade uppgifter är riktiga och korrekta. De regler som i dag gäller om att en sökande ska lämna uppgifter på heder och samvete bör därför gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen föreslår också att en sökande enligt den nya lagen, genom en tydligare reglering, ska ha ett mer övergripande ansvar att medverka i utredningen av ärenden jämfört med tidigare. Därutöver bör han eller hon vara skyldig att liksom i dag anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till arbetslöshetsersättning (se vidare i kapitlet).

En kortare tidsgräns för när en ansökan senast ska göras bör införas

Det är viktigt att arbetslöshetskassorna kan kontrollera att villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Enligt den nuvarande ordningen kan, som framgår ovan, en sökande lämna in sin ansökan så långt som nio månader efter den tidpunkt som ersättningen avser. Om en ansökan kommer in långt efter den tid som ansökan avser blir det svårt och i bland omöjligt för en arbetslöshetskassa att utreda om förutsättningarna för rätt till arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Det kan t.ex. vara svårt att kontrollera huruvida en sökande faktiskt har varit aktivt arbetssökande om det gått alltför lång tid mellan arbetslöshetens inträde och ansökan om arbetslöshetsersättning. Utredningen anser mot den bakgrunden att det är rimligt att begränsa hur lång tid det får gå innan en sökande ska kunna ansöka om och ha rätt till arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsersättning är en ersättning som ska ersätta ett inkomstbortfall. Som framgår ovan föreslår utredningen att inkomstbortfallet ska bedömas per månad. Inkomstbortfallet kommer även att i många fall kunna kontrolleras i efterhand genom månadsvisa arbetsgivardeklarationer på individnivå. För samma månad bör den sökande bedömas utifrån de allmänna villkoren, dvs. om han eller hon är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. Därtill föreslår utredningen att utbetalning av arbetslöshetsersättning bör göras månadsvis i efterskott. Enligt utredningens uppfattning bör en tidsgräns för ansökan om arbetslöshetsersättning anpassas till den delvis nya regleringen som utgår från att bedömningen av rätten till ersättning görs över en hel månad. Det är mot den bakgrunden ändamålsenligt att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser. Genom en sådan ordning ges arbetslöshetskassorna reella möjligheter att utreda om alla villkor är uppfyllda för rätt till ersättning. En sådan ordning innebär också en viss anpassning till vad som gäller för andra förmånssystem, t.ex. enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Följden av att en ansökan inte görs i tid föreslås vara att ersättningsrätten går förlorad för den aktuella månaden om det inte finns särskilda skäl mot detta. Vad som kan utgöra särskilda skäl får avgöras från fall till fall. Som exempel på vad som skulle kunna vara särskilda skäl kan dock nämnas tekniska störningar i datatrafik, om

ansökan görs elektroniskt. Särskilda skäl skulle också kunna vara om en sökande på grund av sjukdom är förhindrad att ansöka i tid. Det kan röra sig om både sökandens sjukdom och sjukdom i familjen. Även andra trängande familjeangelägenheter kan utgöra särskilda skäl att inte lämna in en ansökan i tid. Utredningen föreslår att en ansökan som kommer in för sent ska kunna avvisas (se avsnitt 18.5.4).

Bidragsbrottslagens och brottsbalkens tillämplighet

Av 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) framgår att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Av 15 kap. 10 § brottsbalken framgår att den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Genom den ordning som gäller i dag och som även föreslås gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring, dvs. att den sökande på heder och samvete ska lämna de uppgifter som behövs i ett ärende om arbetslöshetsersättning, kommer straffbestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken även att vara tillämplig i framtiden, under förutsättning att uppgifterna lämnas skriftligen. Den som lämnar oriktiga uppgifter kan, liksom i dag, även komma att straffas enligt bidragsbrottslagen.

18.4.2 Ansökan om utfärdande av U2-intyg

Förslag: Den som vill begära intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz ska ansöka om intyget hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Det upplyses om att det finns bestämmelser om när en ansökan senast ska ha kommit in i artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Skälen för förslaget

Ansökan hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Som framgår ovan bör handlägningsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen bli tydligare i syfte att stärka rättssäkerheten för enskilda och underlätta handläggningen för tillämplande aktörer. Enligt 48 § ALF är det IAF som utfärdar intyg, nedan kallat U2-intyg, som visar rätten till ersättning för personer som uppfyller villkoren för att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz. I de inledande bestämmelserna till en ny arbetslöshetsförsäkring föreslås en bestämmelse som anger att det är IAF som har ansvar för att utfärda U2-intyg (se avsnitt 8.3.2). Bestämmelsen pekar därmed ut vem i Sverige som enligt artikel 55 i förordning (EG) nr 987/2009 är behörig institution att utfärda en handling (dvs. ett U2-intyg) som den sökande ska ha med sig när den sökande beger sig till en annan medlemsstat för att där söka arbete. På samma sätt som för ansökan om arbetslöshetsersättning blir regelverket, enligt utredningens uppfattning, tydligare med en uttrycklig bestämmelse som anger till vem en ansökan om U2-intyg ska lämnas, framför allt för den enskilde. Genom en sådan bestämmelse tydliggörs det också att andra delar av handlägningsregelverket gäller, bl.a. vem som har utrednings- och medverkansansvar för dessa ärenden.

Materiella och formella regler finns i EU-rätt

Prövningen av om en sökande kan ha rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz utgår i huvudsak från artikel 64 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Det bör finnas en bestämmelse som upplysningsvis anger att det är artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen som styr när en begäran om ett U2-intyg senast ska lämnas in till IAF och övriga förutsättningar för sådant intyg.

18.4.3 Föreskriftsrätt

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ansökan om arbetslöshetsersättning och intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan föreslås det inte några närmare bestämmelser om formen för hur en ansökan om arbetslöshetsersättning och U2-intyg ska göras. I det nuvarande regelverket för arbetslöshetsersättningen har rätten att meddela föreskrifter om själva ansökan delegerats till IAF, undantaget möjligheten att en ansökan får överföras elektroniskt. Detta följer av 47 c § ALF och 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att bestämmelser av mer teknisk natur som rör ansökan regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter. Det bör därför, liksom i dag, finnas en bestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om ansökan om arbetslöshetsersättning. Detsamma bör gälla för ansökan om U2-intyg.

18.5 Beredning av ärenden

18.5.1 Utredningsansvar

Förslag: Den som beslutar i ett ärende (beslutsinstansen) ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

När det behövs i ett ärende får beslutsinstansen ställa frågor till arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Skälen för förslaget

Beslutsinstansens utredningsskyldighet

Som framgår ovan beslutar både arbetslöshetskassorna och IAF i ärenden enligt ALF, men det är arbetslöshetskassorna som beslutar i de allra flesta ärendena som förekommer. Trots att arbetslöshetskassorna rent formellt inte omfattas av förvaltningslagen ska de i sin handläggning av ärenden ändå verka för att förvaltningslagens principer upprätthålls. IAF omfattas i egenskap av myndighet av förvaltningslagen i dess helhet.

Det är viktigt att ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen blir tillfredsställande utredda. En person som gör anspråk på arbetslöshetsersättning kan inte beviljas ersättning enbart för att han eller hon är arbetslös och befinner sig i en sådan situation som försäkringens bestämmelser tar sikte på. Det ligger både i den sökandes och i det allmännas intresse att det i handläggningen av varje enskilt ärende klarläggs att kriterierna för rätten till arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Utredningen anser därför att det uttryckligen ska framgå av den nya lagen att en arbetslöshetskassa i sin ärendehandläggning ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Genom att använda uttrycket ”som dess beskaffenhet kräver” vill utredningen betona att omfattningen av utredningen måste tillåtas att få variera med hänsyn till ärendets karaktär och komplexitet. Att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver är också den formulering som används i 23 § förvaltningslagen och som generellt gäller för myndigheter. Det

kan även nämnas att detta uttryckssätt också används i 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

Enligt nuvarande ordning är det den sökande som ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av rätten till ersättning (47 § ALF). Det kommer även fortsättningsvis att krävas att en ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs för att en arbetslöshetskassa ska kunna fatta beslut i ett ärende. I vissa ärenden kan utredningsansvaret i praktiken alltså vara begränsat till att kontrollera att den sökande har skaffat fram det underlag som behövs för att kunna avgöra ärendet. Det ska påpekas att långt ifrån alla ärenden är initierade av den enskilde genom en ansökan om ersättning. I många fall initieras ett ärende av arbetslöshetskassan, t.ex. till följd av att Arbetslöshetsförmedlingen eller annan myndighet har lämnat uppgifter till kassan som kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning. Det kan även handla om uppgifter från en arbetsgivare om att en sökande sagt upp sig på egen begäran, vilket innebär att den sökande kan bli föremål för avstängning från rätten till ersättning. Oavsett hur ett ärende initieras hos en arbetslöshetskassa har kassan ansvar för att ärendet utreds i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Som framgår ovan omfattas IAF redan av ett utredningsansvar enligt 23 § förvaltningslagen. I syfte att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring ska bli så tydlig och lättillgänglig som möjligt bör dock IAF omfattas av den nya lagens bestämmelser om utredningsskyldighet. Genom en sådan ordning blir reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen mer sammanhållna, likt den ordning som gäller enligt socialförsäkringsbalken. En följd av detta är att IAF:s utredningsansvar kommer att följa av den nya lagen och inte av förvaltningslagen (se 4 § förvaltningslagen). Utredningen anser dock inte att det blir någon skillnad i sak eftersom bestämmelserna i princip motsvarar varandra.

I syfte att göra bestämmelsen om utredningsskyldighet mer lättillgänglig bör begreppet "beslutsinstans" användas i stället för att skriva ut "arbetslöshetskassorna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen".

Utreda genom frågor till andra än sökanden

Det är vanligtvis den sökande själv som har kunskap om och tillgång till de uppgifter en arbetslöshetskassa behöver för att kunna utreda och fatta beslut i ett ärende om rätten till arbetslöshetsersättning. I en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kommer även Skatteverket att vara en viktig uppgiftskälla, men det kan finnas situationer då andra, t.ex. arbetsgivare, har relevant information i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Det kan också handla om situationer då en arbetslöshetskassa har behov av att kontrollera uppgifter som en sökande har lämnat till arbetslöshetskassan hos tredje man. I dessa fall bör en arbetslöshetskassa kunna vända sig till arbetsgivaren eller annan tredje man för att få tillgång till relevant information eller för att kontrollera lämnade uppgifter.

Att en arbetslöshetskassas utredningsansvar utsträcker sig till att ställa frågor till andra än den sökande innebär inte att mottagaren av frågorna har en skyldighet att svara. Enligt den nuvarande ordningen har flera utpekade myndigheter skyldighet att lämna uppgifter som den myndigheten har och som kan ha betydelse för tillämpningen av ALF. Motsvarande bestämmelser bör finnas även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det saknas dock i dagsläget bestämmelser om en arbetsgivares uppgiftsskyldighet gentemot arbetslöshetskassorna. Utredningen anser att det i den nya lagen bör införas bestämmelser om arbetsgivares och uppdragsgivares skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Det är viktigt att arbetsgivare i sådana fall också lämnar de efterfrågade uppgifterna. Utredningen har därför i detta betänkande föreslagit en straffrättslig bestämmelse som innebär att en arbetsgivare eller uppdragsgivare riskerar böter för de fall denne underlåter att fullgöra en uppgiftsskyldighet. Genom de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som föreslås gälla i ett nytt regelverk kan en bestämmelse som anger att en arbetslöshetskassa får ställa frågor till arbetsgivare förväntas få avsedd effekt, dvs. att kassan får relevanta uppgifter från uppgiftslämnaren.

18.5.2 Den enskildes skyldighet att medverka i utredningen

Förslag: Den enskilde ska vara skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för ett ärende enligt den nya lagen. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det.

Skälen för förslaget

Den enskilde har en skyldighet att medverka i utredningen av ett ärende

Som framgår ovan föreslår utredningen att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Det saknas dock i dag uttryckliga regler i ALF som anger att enskilda har ett ansvar att medverka i utredningen av ett ärende. Arbetslöshetskassornas och IAF:s utredningsansvar som föreslås ovan innebär att de ska se till att ärendet är tillräckligt utrett innan det avgörs, men det kommer även fortsättningsvis normalt sett vara den sökande som bistår med de uppgifter som behövs. Även om arbetslöshetskassan och IAF alltid har det yttersta utredningsansvaret är det viktigt att den enskilde bidrar till den utredning som behövs i ett ärende om arbetslöshetsersättning, även efter det att en ansökan har lämnats in.

Det finns generella regler i 23 § förvaltningslagen som anger att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt lämna in den utredning som han eller hon vill åberopa till stöd för sin framställning. Det innebär att den enskilde parten när det behövs ska lämna in det underlag och de uppgifter som är tillgängliga för parten och som kan åberopas som stöd för det framställda anspråket. Skyldigheten för den enskilde parten att lämna underlag som parten vill åberopa i ärendet är alltså inte obegränsad, utan gäller bara så långt det är praktiskt möjligt. Det ingår exempelvis inte i den sökandes medverkandeansvar att bidra med underlag som är orimligt kostsamt eller förutsätter en orimlig arbetsinsats.¹

Inom socialförsäkringen finns särskilda bestämmelser om enskildas skyldighet att medverka i utredningen av ärenden. Enligt 110 kap.

¹ Prop. 2016/17:180, s. 150.

13 § socialförsäkringsbalken har den enskilde en skyldighet att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av balken. Bestämmelsen avser såväl uppgifter som behövs för att bedöma om de grundläggande försäkringsvillkoren är uppfyllda som uppgifter som behövs för prövning av rätten till och storleken av den förmån som det gäller. Även om ärendet inte direkt gäller ersättning utan t.ex. rehabilitering eller pensionsrätt finns det en skyldighet att lämna uppgifter av betydelse i saken.

Enligt den föreslagna bestämmelsen om ansökan ska en enskild i sin ansökan om arbetslöshetsersättning ange de uppgifter som behövs i ärendet. Det är viktigt att arbetslöshetskassan har tillgång till alla relevanta uppgifter för att kunna fatta korrekta beslut. Den enskilde har normalt många av de uppgifter som behövs för prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning. En enskild som gör anspråk på arbetslöshetsersättning har också som regel skäl att självmant lämna det underlag som han eller hon önskar åberopa till stöd för sin begäran. En sökande kan dock behöva komplettera sin ansökan under ärendets handläggning, bl.a. för att arbetslöshetskassan inom ramen för sitt utredningsansvar frågar efter andra uppgifter än de som han eller hon har lämnat i sin ansökan. I dessa fall behöver det finnas en tydlig ordning för en enskilds skyldigheter att lämna uppgifter. Det finns därtill andra ärenden inom försäkringen som inte initieras av den enskilde genom en ansökan. En arbetslöshetskassa kan bl.a. på eget initiativ starta ett ärende om avstängning från rätt till ersättningen eller om återkrav av sådan ersättning. Utredningen anser att det är minst lika angeläget att en enskild medverkar i utredningen av andra ärenden än just sådana som initieras av honom eller henne. Mot den bakgrunden anser utredningen att det, liksom inom övrig förvaltning, bör finnas en mer generellt utformad bestämmelse om enskildas skyldighet att medverka i en utredning om rätten till arbetslöshetsersättning.

Frågan är hur en sådan bestämmelse ska utformas. Det finns regler i både förvaltningslagen och i socialförsäkringsbalken som reglerar i princip samma sak, men enligt utredningens mening anger bestämmelsen i socialförsäkringsbalken på ett tydligare sätt att det finns en skyldighet att lämna relevanta uppgifter. Skyldigheten kompletteras av ett krav på att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. Enligt utredningens uppfattning är en bestämmelse om den enskildes skyl-

dighet att medverka i ett ärende som motsvarar den i socialförsäkringsbalken mer anpassad till arbetslöshetsförsäkringen än den mer allmänt hållna bestämmelsen i förvaltningslagen. Utredningen anser därför att den enskilde ska ha en skyldighet att lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende enligt den föreslagna lagen.

På heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det

Liksom för uppgifter som lämnas i en ansökan bör det ställas krav på att uppgifter i samband med en annan utredning omfattas av kravet att uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Däremot bör det finnas vissa situationer där det skulle vara orimligt för en sökande att lämna uppgifter på heder och samvete. I förarbetena till 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken anfördes bl.a. följande. Att uppgifter lämnas på heder och samvete inskräper för uppgiftslämnaren vikten av att uppgifterna är fullständiga och sanningsenliga. Detta bör i sig verka avhållande på den försäkrade från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter. Dessutom innebär det förhållandet att uppgifter lämnas på heder och samvete att straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken kan komma i fråga. Regeringen anförde vidare att den enskilde emellertid inte bör åläggas en uppgiftsskyldighet förenad med straffansvar i ärenden om återkrav, eftersom de omständigheter som föranleder återkravet typiskt sett ofta är sådana att de samtidigt kan konstituera en misstanke om brott. Den som misstänks för brott har rätt att tåga, och har heller ingen sanningsplikt om han eller hon lämnar upplysningar. Med hänsyn till detta framstår det som olämpligt att låta reglerna om uppgiftslämnande på heder och samvete omfatta dessa ärenden.²

De situationer som beskrivs i förarbetena till socialförsäkringsbalken kan även uppstå inom arbetslöshetsförsäkringen, dvs. att uppgifterna som en sökande lämnar i ett ärende om återkrav skulle kunna leda till en straffrättslig process. För dessa fall bör en sökande inte behöva lämna uppgifter på heder och samvete. En skyldighet att lämna uppgifter på heder och samvete bör därför gälla om inte särskilda skäl talar mot det.

² Prop. 1996/97 :121 s. 37.

18.5.3 Kommunikation

Förslag: Innan beslutsinstansen fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Beslutsinstansen ska bestämma hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten ska gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för förslaget

Kommunikation – en grundläggande förvaltningsrättslig princip

Inom förvaltningsrätten och hos alla myndigheter är kommunikationsskyldigheten en grundläggande princip. Syftet är att ingen ska ”dömas ohörd”. En part i ett ärende ska alltså inte själv behöva vara aktiv för att undvika att en myndighet fattar beslut med stöd av ett underlag som han eller hon inte har känt till och därför inte kunnat bemöta. Principen om kommunikation fyller också en viktig funktion i utredningen av ett ärende i den meningen att den möjliggör ömsesidigt utbyte av information mellan myndigheten och den enskilde. Bestämmelser om kommunikation bidrar därför både till att värna enskildas rättssäkerhet och att underlätta myndighetens beslutsfattande.

Som framgår i avsnitt 18.1.2 tillämpar arbetslöshetskassorna principen om kommunikation i sin handläggning, även om kassorna i dag inte formellt är bundna av förvaltningslagen. Det är viktigt att arbetslöshetskassorna även i framtiden följer denna grundläggande princip i handläggningen av ärenden, inte minst eftersom kassorna ägnar sig åt sådan ärendehandläggning som handlar om myndighetsutövning som normalt ligger hos myndigheter. I syfte att klargöra vilka krav som ställs på arbetslöshetskassorna i handläggningen av ärenden bör det i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen uttryckligen framgå av lagen att arbetslöshetskassorna har en kommunikationsskyldighet, likt den som gäller för övriga myndigheter.

I ärenden där kommunikation aktualiseras bör den sökande få möjlighet att yttra sig över underlaget inom en bestämd tid. Det innebär

att när en arbetslöshetskassa eller IAF ger en enskild ett tillfälle att yttra sig över underlaget för ett beslut som de avser att fatta, bör de uttryckligen ange när svaret senast ska ha kommit in.

En möjlighet att avstå från kommunikation

Principen om kommunikation är bara ändamålsenlig om den tillämpas när den faktiskt behövs. Det är viktigt att bejaka rättssäkerheten i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen utan att effektiviteten går förlorad. Det bidrar inte till god förvaltning av arbetslöshetsförsäkringen och är inte något självändamål att låta den sökande ta del av underlag som antingen saknar betydelse för ett ärende eller som det inte finns något intresse för honom eller henne att ta del av. Det riskerar tvärtom att leda till en segdragen administration, vilket varken gynnar arbetslöshetskassorna, de sökande eller arbetslöshetsförsäkringen i stort. Det bör understrykas att en rationell och effektiv handläggning utan onödiga dröjsmål också ligger i den enskildes intresse. I regleringen av beslutsinstansernas grundläggande kommunikationsskyldighet bör det därför finnas en inbyggd begränsning som anger att kommunikation inte ska ske när det är onödigt. Bestämmelsen bör utformas så att skyldigheten gäller i samtliga fall där det inte är uppenbart att behov av kommunikation saknas. I sådana fall måste det, i likhet med motsvarande bestämmelser för myndigheter i förvaltningslagen, stå klart för beslutsinstansen att åtgärden inte tillför något. Exempelvis har en enskild som får fullt bifall på sin ansökan om arbetslöshetsersättning typiskt sett inte något intresse av att få sina egna handlingar i retur för yttrande innan beslutet meddelas. Det är inte heller meningsfullt att arbetslöshetskassan i ett sådant fall kommunicerar material som har hämtats in från någon annan än den sökande och som till alla delar stödjer hans eller hennes ansökan. En arbetslöshetskassa kan inom ramen för handläggningen av ett ärende bl.a. vidta olika åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär och som ibland utgör beslut. En kommunikation i ett sådant fall torde inte heller ha någon saklig relevans för ett beslut i ett ärende.

Med dessa avgränsningar i åtanke ska allt underlag som har betydelse för ett beslut i handläggningen av ett ärende kommuniceras med den sökande. Det finns flera aktörer som i dag har skyldighet

att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan i ärenden om arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att informationsutbytet som i dag sker inom arbetslöshetsförsäkringen i stora delar kommer att behövas även i en ny försäkring grundad på inkomster. I praktiken innebär det att arbetslöshetskassorna även i framtiden kommer att få uppgifter om sökanden från t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Uppgifter från andra, t.ex. från dessa myndigheter, omfattas givetvis också av arbetslöshetskassans kommunikationsskyldighet. En sökande ska alltså få möjlighet att se och yttra sig över sådant som har tillförts ett ärende från annan än sökanden själv.

Beslutsinstansen bestämmer hur underrättelse ska ske

När en beslutsinstans inom arbetslöshetsförsäkringen, som i de flesta fall är en arbetslöshetskassa, ska fullgöra sin kommunikationsskyldighet bör den, liksom myndigheter i motsvarande situation, själv få avgöra hur kommunikationen ska genomföras. Eftersom underlaget som ska kommuniceras inom arbetslöshetsförsäkringen oftast utgörs av handlingar är det vanligt att kopior av handlingarna skickas till den sökande. Den bestämmelse om kommunikationsskyldighet som utredningen föreslår hindrar inte att den sökande exempelvis får ta del av underlaget i samband med ett telefonsamtal eller besök hos beslutsinstansen. Självfallet inbegriper valmöjligheten också att använda elektroniska kommunikationssätt och utbyta information inom ramen för en digital tjänst. Förfarandet är alltså teknikneutralt, kan ske helt formlost och anpassas till omständigheterna. Syftet med möjligheten för en arbetslöshetskassa att kunna välja ett mer formlost förfarande är att underlätta en effektiv handläggning.

Underrättelse genom delgivning

När en myndighet ger en part ett tillfälle att yttra sig över underlaget för ett beslut som den avser att fatta, kan myndigheten använda sig av delgivning enligt delgivningslagen. Den lagtekniska lösningen för att göra delgivningslagen tillämplig är att i den specifika författningen ange att delgivning får ske (se 1 § delgivningslagen). I förvaltningslagen finns det bestämmelser om att underrättelse kan ske

genom delgivning (se bl.a. 25 § tredje stycket förvaltningslagen). Underrättelse genom delgivning kan enligt utredningens mening i vissa fall vara en lämplig form för ärenden även inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser därför att motsvarande möjlighet att lämna en underrättelse genom delgivning ska finnas för beslutsinstanserna inom arbetslöshetsförsäkringen och att detta uttryckligen ska anges i lagbestämmelsen om formerna för kommunikering. Delgivningslagen blir tillämplig även på arbetslöshetskassornas verksamhet genom att det uttryckligen anges i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring att en underrättelse får ske genom delgivning.

Begränsningar till följd av sekretess

Huvudregeln om en myndighets skyldighet att kommunicera allt material av betydelse för ett beslut innan beslutet fattas kan inskränkas om den kolliderar med tungt vägande sekretesshänsyn, dvs. om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Det kan t.ex. vara fråga om skydd för rikets säkerhet. Detta följer av 25 § tredje stycket förvaltningslagen som i sin tur hänvisar till den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utredningen ser inte att det skulle finnas några uppenbara situationer inom arbetslöshetsförsäkringen som skulle kunna uppstå i förhållande till ett allmänt intresse, t.ex. rikets säkerhet. I normalfallet torde det inte heller kunna uppstå en situation där ett enskilt intresse, dvs. annan än en sökande, skulle vara så starkt att sekretessen får företräde framför den sökandes intresse att ta del av materialet. Det kan dock inte uteslutas att en sådan situation skulle kunna uppstå. Av den anledningen anser utredningen att den föreslagna kommunikationsbestämmelsen ska kompletteras med en motsvarande bestämmelse som finns i 25 § tredje stycket förvaltningslagen.

18.5.4 Avvisa en ansökan

Förslag: Om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska beslutsinstansen avvisa den. Om ansökan inte i övrigt uppfyller de formella kraven som ställs på en ansökan, ska beslutsinstansen också avvisa den om inte bristen är av ringa betydelse.

Beslutsinstansen får inte avvisa en ansökan om den enskilde inte först har förelagts att avhjälpa bristen vid påföljd att ansökan annars kommer att avvisas. Föreläggandet får ske genom delgivning.

Skälen för förslaget

En ofullständig ansökan eller en ansökan som inte uppfyller formkraven ska avvisas

Som framgår ovan är det viktigt att beslut om t.ex. rätten till arbetslöshetsersättning grundar sig på relevanta och fullständiga uppgifter, i syfte att ersättningen som betalas ut ska vara korrekt. Det ligger däri ett ansvar både för beslutsinstansen och den sökande att utreda och medverka i utredningen för att besluten ska vila på tillräckliga grunder.

Det saknas i dag bestämmelser om en arbetslöshetskassas möjligheter att skiljas från ett ärende utan att pröva det i sak. För myndigheter finns det bestämmelser i både förvaltningslagen (20 §) och t.ex. socialförsäkringsbalken (110 kap. 10–11 §§) som ger en myndighet både en möjlighet och en skyldighet att avvisa en ansökan som är så ofullständig att den inte kan ligga till grund för ett beslut. I socialförsäkringsbalken finns en särskild bestämmelse som anger att en ansökan också ska avvisas om den brister i de formella kraven, om inte bristen är av ringa betydelse.

Så som utredningen har förstått det är det inte ovanligt att arbetslöshetskassorna meddelar beslut genom att avslå ansökan med motiveringen att någon prövning i sak inte har kunnat göras. Enligt utredningens uppfattning är det mer följdriktigt att arbetslöshetskassorna i dessa situationer avvisar en ansökan. Det bör därför införas bestämmelser om avvisning av en ansökan om arbetslöshetsersättning för de fall då en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak eller om den är behäftad med vissa for-

mella brister, dvs. i huvudsak enligt samma kriterier som gäller enligt socialförsäkringsbalken.

Skyldigheten att avvisa en ansökan bör vara begränsad till fall där det inte går att få fram sådana uppgifter om de faktiska förhållandena att det över huvud taget är möjligt att genomföra en meningsfull saksprövning. De formella bristerna kan handla om att en ansökan om arbetslöshetsersättning har lämnats in för sent. Bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet. En ansökan bör inte avvisas om bristen helt saknar betydelse för prövningen. En sådan ordning liknar i stor utsträckning den ordning som i dag gäller inom socialförsäkringen.

Den enskildes rätt att yttra sig innan en ansökan avvisas

Det måste vara tydligt för den enskilde att hans eller hennes ansökan kan komma att avvisas om ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för ett beslut. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, viktigt att den sökande får möjlighet att avhjälpa bristen innan en avvisning sker. För att säkerställa att en sökande verkligen har fått möjlighet att avhjälpa en brist i ansökan bör beslutsinstansen kunna förelägga den sökande att komplettera ansökan genom delgivning. Genom en sådan bestämmelse blir delgivningslagen tillämplig även på dessa fall.

18.6 Beslut

18.6.1 Vem som fattar beslut

Förslag: Arbetslöshetskassan ska fatta beslut i ärenden enligt den nya lagen, utom i fall som anges i andra stycket.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska fatta beslut i ärenden om intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Inspektionen får inte förlänga en beslutad period att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz så att perioden sammantaget överstiger tre månader.

Skälen för förslaget

Beslut av arbetslöshetskassorna

Enligt den nuvarande ordningen handhar arbetslöshetskassorna arbetslöshetsförsäkringen. Kassorna ska handha försäkringen även enligt det nya regelverket som utredningen föreslår. I ALF saknas det i dag generella regler om vem som fattar beslut enligt lagen. Däremot finns det för vissa typer av ärenden uttryckliga regler som anger vem som fattar beslut. Exempelvis finns det bestämmelser om att arbetslöshetskassorna ska besluta om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning (46 § andra stycket ALF) och anstånd med återbetalning av felaktigt utbetald ersättning (68 b § ALF). Enligt 47 § ALF ska arbetslöshetskassan pröva en sökandes ansökan om arbetslöshetsersättning. Inom ramen för en arbetslöshetskassas prövning ligger underförstått att kassan också ska fatta beslut om den sökande uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. När det gäller andra delar av regelverket saknas det helt uttryckliga regler om prövning och beslut. Det saknas exempelvis bestämmelser om att det är arbetslöshetskassan som fattar beslut om sanktioner, dvs. om en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning. Detta får i stället anses ligga i en prövnings natur av rätten till ersättning utifrån den sökandes ansökan.

Som framgår ovan bör en ny lag om arbetslöshetsförsäkring göras mer förutsebar och rättssäker. Utredningen har därför gjort bedömningen att bl.a. handlägningsreglerna bör tydliggöras, både genom nya bestämmelser men också genom en tydligare regelstruktur. Som ett led i att göra handlägningsreglerna mer rättssäkra och förutsebara finns det enligt utredningen skäl att på ett mer sammanhållet sätt tydliggöra i lagen om arbetslöshetsförsäkring vem som beslutar i ärenden om arbetslöshetsersättning. Genom en sådan lösning blir det tydligare att det är arbetslöshetskassan som fattar alla beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt lagen. Det bör därför uttryckligen framgå att det är arbetslöshetskassan som beslutar i ärenden enligt lagen. Som framgår nedan kommer IAF, liksom i dag, att pröva och besluta i ärenden om s.k. U2-intyg. Det bör därför uttryckligen framgå av bestämmelsen att en arbetslöshetskassa inte beslutar i dessa ärenden.

Genom en uttrycklig och generell bestämmelse om att arbetslöshetskassorna beslutar i ärenden enligt lagen, behövs det inga särskilda

sådana bestämmelser i respektive kapitel, t.ex. om återbetalning av arbetslöshetsersättning.

Det finns inget behov av att peka ut en särskild arbetslöshetskassa

I de allra flesta fall är det den arbetslöshetskassa som den sökande är medlem i eller ansluten till som prövar och beslutar i ärenden om arbetslöshetsersättning. Det finns dock situationer då en enskild inte längre är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa då ett ärende om återkrav, sanktion eller fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning kan uppstå. Liksom i dag bör en enskild som har utträtt ur en arbetslöshetskassa, eller inte varit medlem i en arbetslöshetskassa och inte heller varit ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan, kunna stängas av från och fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning. Frågan är om det för dessa situationer behövs ytterligare bestämmelser likt den som finns i dag i 46 § andra stycket ALF för fränkännande av rätten till arbetslöshetsersättning. Ett ärende kan tillkomma på olika sätt i arbetslöshetsförsäkringen. Det vanliga är att en sökande lämnar in en ansökan om arbetslöshetsersättning. Ett ärende kan även öppnas om en arbetslöshetskassa, t.ex. genom uppgifter från Arbetsförmedlingen, får kännedom om att en sökande inte längre kan antas uppfylla de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning eller att det kan antas att en sökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller har orsakat sin arbetslöshet.

Oavsett hur ett ärende inleds hos arbetslöshetskassan har kassan en utredningsskyldighet. I denna ligger att utreda om förutsättningar finns för att bevilja den sökande arbetslöshetsersättning eller att t.ex. besluta om att han eller hon ska fränkännas rätten till sådan ersättning. Om en medlem har ansökt om och beviljats inträde i en annan arbetslöshetskassa bör den kassa som tagit emot en ansökan om arbetslöshetsersättning lämna över den tillsammans med relevanta handlingar till den sökandes nya arbetslöshetskassa som får utreda om förutsättningarna är uppfyllda för att bevilja ersättning. Om det däremot rör ett ärende om fränkännande från rätten till arbetslöshetsersättning är det kriterierna i fränkännandereglererna som bör vara vägledande för vilken arbetslöshetskassa som ska besluta. Det bör därför, liksom i dag, vara den arbetslöshetskassa till vilken uppgifter

har lämnats eller skulle ha lämnats som ska pröva och besluta om att en sökande ska fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning. Detta gäller även om sökanden inte längre är medlem i eller ansluten till den aktuella arbetslöshetskassan. Skälet är att den kassan har tillgång till det underlag som behövs för att kunna fatta ett sådant beslut, t.ex. tidigare underlag för att bevilja arbetslöshetsersättning. På samma sätt förhåller det sig med återkrav av arbetslöshetsersättning.

I de fall där den sökande bytt arbetslöshetskassa men lämnat sådana uppgifter att han eller hon i första hand kan uteslutas och i andra hand fränkännas, uppkommer frågan om båda arbetslöshetskassorna ska utreda ärendet separat. Utredningen anser att det är rimligt att arbetslöshetskassorna utreder frågan om sanktion självständigt eftersom den sökande i ett sådant exempel faktiskt har lämnat felaktiga eller grovt missvisande uppgifter eller låtit bli att anmäla förhållanden av betydelse för rätten till ersättning, till två arbetslöshetskassor. Då huvudregeln är att den sökande ska uteslutas i enlighet med 37 § LAK (vilket är en föreningsfråga) och i andra hand fränkännas (vilket är en försäkringsfråga) är det rimligt att frågorna utreds var för sig av de två arbetslöshetskassorna, även om det skulle kunna medföra två beslut om fränkännande.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns behov av att införa specifika bestämmelser om vilken arbetslöshetskassa som ska fatta beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning, utöver den generella bestämmelse som nu föreslås.

Beslut av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Liksom för ärenden om arbetslöshetsersättning saknas det uttryckliga bestämmelser som anger att IAF fattar beslut om U2-intyg. Samma skäl som gäller för beslut om arbetslöshetsersättning gäller för beslut om U2-intyg. Det bör därför finnas en uttrycklig bestämmelse som anger att IAF ska besluta i dessa ärenden.

Enligt artikel 64.1 c, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, får de behöriga arbetsförmedlingarna eller institutionerna förlänga perioden med tre månader till högst sex månader. Av 28 § ALFFo framgår det att IAF inte får förlänga perioden att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-

land eller i Schweiz så att perioden sammantaget överstiger tre månader. Det som i dag gäller enligt ALFFo bör, med en mindre anpassning, gälla även i en ny arbetslöshetsförsäkring. Detta bör emellertid regleras i den nya lagen tillsammans med huvudregeln.

18.6.2 Motivering av beslut

Förslag: Ett beslut som kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt.

En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.

Skälen för förslaget

Motivering av beslut – en grundläggande förvaltningsrättslig princip

Det är viktigt att allmänheten har tilltro till arbetslöshetskassorna och administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Beslut får inte vara godtyckliga utan måste vila på rättslig grund och vara väl underbyggda. För en enskild som har rätt att klaga på ett beslut är en klagörande motivering särskilt värdefull. Den kan antingen ge den enskilde en bekräftelse på att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Det saknas i dag uttryckliga regler om arbetslöshetskassornas skyldighet att motivera sina beslut. Principen om myndigheters motiveringsskyldighet är så grundläggande och central för den enskildes rättssäkerhet att motsvarande skyldighet för arbetslöshetskassorna enligt utredningens uppfattning uttryckligen bör framgå av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen anser att skyldigheten för en beslutsinstans inom arbetslöshetsförsäkringen att motivera sina beslut, i likhet med motsvarande reglering i 32 § förvaltningslagen, bör knytas till beslut som kan antas påverka den sökandes situation på ett inte obetydligt sätt. Det innebär att skyldigheten att motivera beslut inte är avgränsat till slutliga beslut, även om dessa torde bli de vanligast förekommande besluten som kräver en klagörande motivering. I likhet med förvaltningslagen föreslås inte heller något generellt undantag för motiver-

ingsskyldigheten för beslut som inte går den sökande emot. Det formella motiveringskravet bör gälla för såväl muntliga som skriftliga beslut.

Klargörande motivering

Det är betydelsefullt för de sökande att beslutsinstanserna inom arbetslöshetsförsäkringen på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur de har kommit fram till ett beslut. En sådan klargörande motivering bör innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutsinstansens ställningstagande i ärendet. Syftet med bestämmelsen är inte att beslutet ska innehålla detaljerade redogörelser för hur beslutsinstansen har kommit fram till sin ståndpunkt. Tanken är att beslutet ska bli begripligt för den sökande, utan att motiveringen blir för omfattande. I det ligger också att arbetslöshetskassorna och IAF använder ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat för mottagaren, utan att krångla till det med byråkratiska uttryckssätt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring bör ha bestämmelser som innebär att ett beslut ska innehålla en klargörande motivering med uppgift om vilka regler som har tillämpats och vilka omständigheter som har avgjort ärendet. Det är givet att motiveringarna inom denna ram måste få tillåtas att variera när det gäller innehåll och omfång beroende på ärendets komplexitet och beslutets vikt. Genom införandet av en sådan bestämmelse kommer arbetslöshetskassorna att omfattas av samma motiveringsskyldighet som gäller för övriga myndigheter, enligt 32 § första stycket förvaltningslagen. Det ska i detta sammanhang påpekas att utredningen inte ser något behov av att införa sådana undantag från motiveringsskyldigheten som följer av 32 § andra stycket förvaltningslagen.

18.6.3 Underrättelse av ett beslut och hur det överklagas

Förslag: Den som meddelar ett beslut enligt den nya lagen ska så snart som möjligt underrätta den enskilde om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Om den enskilde får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Den som meddelar beslutet får bestämma hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om den enskilde begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Skälen för förslaget

Beslutsinstansen ska underrätta den sökande om beslut

Det finns generella regler om myndigheters underrättelseskyldighet i 33 § förvaltningslagen som bl.a. anger att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. I förarbetena till den bestämmelsen anfördes bl.a. följande.³ En självklar utgångspunkt är att den som är part underrättas om ett beslut i ett förvaltningsärende. En part har ett legitimt intresse av att få veta hur ärendet har avgjorts och i de allra flesta fall också vilka beslut som fattats under handläggningen. Normalt kan ett beslut inte verkställas förrän parten har fått del av det. Att en part får besked om avgörandet är därför ofta av grundläggande betydelse för att beslutet ska få någon praktisk effekt. Utan information om vilket beslut som har fattats kan parten inte inrätta sitt handlande efter beslutet. Dessutom börjar tiden för överklagande i allmänhet inte att löpa förrän beslutet har tillkännagetts för den som har rätt att överklaga.

Det saknas motsvarande uttryckliga bestämmelser i ALF om arbetslöshetskassornas underrättelseskyldighet. Enligt utredningen är den här typen av bestämmelser av grundläggande karaktär och viktiga för

³ Prop. 2016/17:180 s. 205.

att enskilda ska ha en möjlighet att tillvarata sina rättigheter. En person som har gjort anspråk på arbetslöshetsersättning har därför på samma sätt som en enskild inom t.ex. socialförsäkringen ett legitimt intresse att få reda på vilka beslut som har fattats och hur ett ärende har avgjorts. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring som i huvudsak motsvarar 33 § första stycket förvaltningslagen.

Även om en sådan bestämmelse inte innehåller någon formell avgränsning till vare sig överklagbara eller slutliga beslut, betyder det inte att det är nödvändigt att underrätta den enskilde om varje beslut som fattas under handläggningens gång i ett ärende. Liksom när det gäller motiveringsskyldigheten för beslut bör skyldigheten för beslutsinstansen att underrätta om ett beslut knytas till sådana beslut som kan antas påverka den sökandes situation på ett inte obetydligt sätt. Underrättelse om beslut behövs inte om det är uppenbart obehövligt.

Det ska framgå av underrättelsen hur ett beslut överklagas

Det är lika viktigt att en sökande inom arbetslöshetsförsäkringen som en enskild i ett annat förvaltningsärende får relevant information om hur ett beslut kan överklagas. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring som i huvudsak motsvarar 33 § andra stycket förvaltningslagen.

Av en sådan ny bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringen bör det framgå hur ett överklagande går till om ett beslut kan överklagas. Av en sådan bestämmelse bör det även framgå att en underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Beslutsinstansen bestämmer hur den enskilde ska underrättas

När en beslutsinstans inom arbetslöshetsförsäkringen, som i de flesta fall är en arbetslöshetskassa, ska fullgöra sin skyldighet att underrätta en sökande om innehållet i ett beslut bör de liksom myndigheter i motsvarande situation själva få avgöra hur det ska ske. Som huvudregel bör dock underrättelsen vara skriftlig. Underrättelsen kan både ske genom att skicka handlingen med post och på elektronisk väg.

I förvaltningslagen finns det bestämmelser om att underrättelse kan ske genom delgivning enligt delgivningslagen. Underrättelse om beslut genom delgivning kan enligt utredningens mening i vissa fall vara lämpligt även inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser därför att motsvarande möjlighet att lämna en underrättelse genom delgivning ska finnas för beslutsinstanserna inom arbetslöshetsförsäkringen och att detta uttryckligen ska anges i lagbestämmelsen.

18.6.4 När ett beslut gäller

Förslag: Beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart, om inte något annat har angetts i beslutet eller bestämts av den instans som ska överpröva beslutet.

Skälen för förslaget: Av 57 § ALF följer att ett beslut från en arbetslöshetskassa, IAF eller en domstol gäller omedelbart, om inte något annat har angetts i beslutet eller bestämts av den instans som ska överpröva beslutet. Den ordningen bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser inte att det finns behov av att uttryckligen ange att detta endast gäller beslut fattade av en arbetslöshetskassa, IAF eller en domstol. Anledningen är att det inte finns några andra aktörer än dessa som kan fatta beslut enligt lagen.

I avsnitt 20.5.1 föreslår utredningen en bestämmelse som innebär att en överprövande instans, dvs. en domstol, får bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla.

18.7 Anmäla ändrade förhållanden

Förslag: Den som ansöker om, har rätt till eller får arbetslöshetsersättning ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen till arbetslöshetskassan. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det.

En anmälan enligt första stycket ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen.

Skälen för förslaget

En skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

Som framgår ovan har en sökande i dag en skyldighet att, på heder och samvete, lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes rätt till arbetslöshetsersättning (se 47 § första stycket ALF). Den ordningen bör även gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen föreslår därför att en sökande ska medverka genom att så långt som möjligt lämna de uppgifter som behövs i ett ärende. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Utöver den skyldighet en sökande har att lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning, har sökanden även en skyldighet att anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till arbetslöshetsersättning. Samma skäl för att behålla en ordning där en sökande ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes rätt till ersättning gäller även vad avser skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden.

Liksom för uppgifter som lämnas i en ansökan eller under utredningens gång bör det ställas krav på att uppgifter i samband med att en enskild anmäler ändrade förhållanden omfattas av kravet att uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Däremot kan det finnas vissa situationer där det skulle vara orimligt för en sökande att lämna uppgifter på heder och samvete, även när det gäller uppgifter som lämnas genom att anmäla ändrade förhållan-

den. En enskild ska därför endast behöva lämna uppgifter på heder och samvete om inte särskilda skäl talar mot det.

Tidsgräns för att anmäla ändrade förhållanden

I dag gäller en bortre tidsgräns på 14 dagar efter det att den sökande agerat på ett sådant sätt att förutsättningarna ändrats eller fått kännedom om förändringen, för när en sökande senast ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning. Vid införandet av bestämmelsen hänvisade regeringen till förarbetena till bidragsbrottslagen (2007:612) där det framgår att det måste finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar kan inträda och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt när det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme ska sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras i rättstillämpningen med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som är aktuella. Regeringen anförde vidare att det i socialförsäkringsbalken finns en bestämmelse som anger att en anmälan ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den anmälningsskyldige fick kännedom om förändringen. Det skulle också bli tydligare och mer rättssäkert för en sökande med en sådan uttrycklig bestämmelse om när en anmälan om ändrade förhållanden senast ska lämnas till arbetslöshetskassan, inte minst mot bakgrund av det straffansvar som kan komma att aktualiseras enligt bidragsbrottslagen. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att en anmälan bör göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fått kännedom om förändringen. Att anmälan ska ske så snart som möjligt kan dock, enligt regeringens mening, i vissa fall innebära att den bör ske tidigare än inom 14 dagar.⁴

Enligt utredningens uppfattning finns det samma behov av regler som anger att en sökande som har beviljats arbetslöshetsersättning ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen till arbetslöshetskassan. Liksom i dag och med samma motivering som anges ovan bör en anmälan om ändrade förhållanden göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att

⁴ Prop. 2012/13:12 s. 46 f.

den sökande fick kännedom om förändringen. Det har således ingen påverkan på förslaget att ansökningstiden, genom att ansökan ställs till arbetslöshetskassan månadsvis i stället för veckovis, på ett vis förlängs.

Bidragsbrottslagens tillämplighet

Som framgår ovan kan en sökande som lämnar oriktiga uppgifter och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, dömas för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Genom att det finns en uttrycklig skyldighet i lag att anmäla ändrade förhållanden blir bidragsbrottslagen, liksom enligt nuvarande ordning, tillämplig även för dessa situationer. Det innebär att en sökande kan komma att straffas om han eller hon inte anmäler ändrade förhållanden som påverkar rätten till arbetslöshetsersättningen.

18.8 Interimistiska beslut

Förslag: Arbetslöshetskassan får besluta om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts, om det

1. inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till arbetslöshetsersättning finns,
2. är sannolikt att sådan rätt finns, och
3. är av väsentlig betydelse för den som begär arbetslöshetsersättningen.

Ett beslut enligt första stycket får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Bedömning: Det saknas behov av bestämmelser som anger att arbetslöshetskassan får besluta att hålla inne arbetslöshetsersättningen för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts.

Skälen för förslaget och bedömningen

Inledning

Enligt den nuvarande ordningen kan arbetslöshetskassorna besluta om att tills vidare hålla inne arbetslöshetsersättning om det finns sannolika skäl att en sökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 §, kommer att stängas av från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§, eller kommer att fränkännas rätt till ersättning enligt 46 § ALF eller uteslutas som medlem enligt 37 § första stycket LAK. Ersättning får hållas inne till dess arbetslöshetskassan slutligt prövat frågan om sökandens rätt till ersättning och med högst det belopp som kan komma i fråga i det slutliga beslutet (se 66 § ALF). Syftet med reglerna är att motverka felaktiga utbetalningar. Så som det anfördes i propositionen till bestämmelsen kan det ta tid från det att en arbetslöshetskassa får kännedom om en omständighet som kan påverka den sökandes ersättningsrätt till dess att kassan kan fatta beslut i ärendet. Under denna tid hinner ofta ytterligare ersättning betalas ut, vilket innebär att den sökandes skuld kan komma att växa under utredningstiden. Det kan i sin tur leda till att han eller hon får svårt att betala tillbaka felaktigt utbetalade belopp och att arbetslöshetskassan inte får tillbaka hela beloppet. Det anfördes också att det kan framstå som otillfredsställande att den sökande får arbetslöshetsersättning som han eller hon med stor sannolikhet inte har rätt till.⁵ Utredningen anser att även ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen bör innehålla regler som minimerar felaktiga utbetalningar.

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge ekonomiskt stöd till arbetslösa under omställning från ett arbete till ett annat. För att skapa en ekonomisk trygghet till arbetslösa är det också viktigt att arbetslöshetsersättning betalas ut när en sökande har rätt till ersättning. I annat fall kan sökanden hamna i ekonomiska svårigheter och i slutändan tvingas söka försörjningsstöd hos kommunerna.

⁵ Prop. 2012/13:12 s. 59 f.

Nya förutsättningar med delvis nya handläggningsregler

Utredningen föreslår i detta kapitel att det införs regler som tydliggör processen för ett ärendes gång om arbetslöshetsersättning. Likt i dag ska den enskilde ansöka hos en arbetslöshetskassa om ersättning. En ansökan föreslås ska ha kommit in senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser. En ansökan ska innehålla alla uppgifter som behövs i ärendet. När en ansökan har kommit in ska arbetslöshetskassan pröva ärendet utifrån de kriterier som gäller för rätten till ersättning, eller med andra ord om villkoren för rätten till ersättning är uppfyllda. Om det saknas relevanta uppgifter i en ansökan, dvs. uppgifter som behövs för att bedöma rätten till eller storleken på ersättningen, ska arbetslöshetskassan fortsätta utreda ärendet i den omfattning som behövs för att kunna fatta ett materiellt korrekt beslut. Om det behövs fortsatt utredning ska den sökande medverka genom att lämna in de uppgifter som saknas och behövs. Innan ett beslut fattas ska arbetslöshetskassan underrätta den enskilde om allt som har tillförts ärendet i syfte att han eller hon ska få möjlighet att yttra sig om sådant som eventuellt inte stämmer. När ett ärende är utrett ska arbetslöshetskassan besluta i ärendet och som huvudregel alltid motivera sitt beslut.

Utredningen föreslår även att arbetslöshetsersättning ska betalas ut månadsvis i efterskott (se avsnitt 13.4.8). Utöver de nya processuella reglerna föreslår utredningen nya regler om ersättningsperiodens längd (se kapitel 12). I korthet innebär dessa regler att ersättningsperiodens längd differentieras utifrån en sökandes förankring på arbetsmarknaden.

Inget behov av bestämmelser om innehållande

De nya processuella reglerna som utredningen föreslår innebär att ansökan om arbetslöshetsersättning i det nya regelverket, liksom i det nuvarande, alltid kommer att avse förfluten tid. Den sökande kommer i normalfallet att ansöka i efterhand, dvs. månaden efter den månad som anspråket avser. Eftersom arbetslöshetskassan ska betala ut ersättning månadsvis i efterskott kommer kassan vanligtvis att ha en rimlig tid att utreda rätten till och storleken på ersättningen. I praktiken innebär detta att arbetslöshetskassorna i de flesta fall kommer att kunna begära in alla relevanta uppgifter från den sökande för

att kunna ta ställning till både rätten till och storleken på ersättningen. I förekommande fall kommer arbetslöshetskassorna även kunna få tillgång till aktivitetsrapporter och annan information från Arbetsförmedlingen som kan behövas i ett ärende. Inför ett beslut kommer kassorna i många fall också att ha tillgång till de månatliga arbetsgivardeklarationerna på individnivå.

Eftersom arbetslöshetskassan enligt det nya regelverket kommer att pröva rätten till och storleken på arbetslöshetsersättningen varje månad för förfluten tid gör utredningen bedömningen att det inte behövs några regler om en arbetslöshetskassas möjlighet att hålla inne ersättning under utredningstiden. Det finns enligt utredningens mening inte någon rätt till ersättning innan kassan har prövat den frågan för den specifika tidsperioden och därmed finns det inte heller någon ersättning att hålla inne. I det sammanhanget vill utredningen påminna om att reglerna om hur länge en sökande kan få ersättning endast anger en maximal tid, och de innebär alltså inte en ovillkorlig rätt till alla dagar i en ersättningsperiod. Vid varje månadsprövning kommer kassorna därför att behöva ta ställning till om ersättningsperioden är förbrukad.

Det ovan sagda innebär inte att arbetslöshetskassorna formlöst kan avstå från att betala ut en ersättning som en sökande gör anspråk på. En arbetslöshetskassa ska alltid fatta ett beslut och alltid motivera det. I vissa särskilda fall kan en arbetslöshetskassa skilja sig från ett ärende genom att avvisa en ansökan. Detta gäller dock endast om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak. Även i dessa fall ska en sökande få möjlighet att rätta till det som saknas, dvs. avhjälpa bristen i ansökan. Därmed borde det inte finnas någon risk för att arbetslöshetsersättning betalas ut felaktigt under ärendets utredningstid.

Enligt utredningens bedömning finns det sammantaget inte behov av regler om innehållande av ersättning i ett nytt regelverk, motsvarande de som i dag finns i 66 § ALF.

Behov av bestämmelser för provisoriska utbetalningar

Som framgår ovan ska en arbetslöshetskassa endast fatta beslut om rätten till arbetslöshetsersättning och därmed om utbetalning av sådan ersättning när förutsättningarna enligt lagen är uppfyllda. Arbets-

löshetskassorna kommer enligt utredningens förslag att bedöma rätten till och storleken på arbetslöshetsersättningen för förfluten tid. Det innebär att ersättning inte kommer att betalas ut felaktigt givet att den sökande, och i förekommande fall, arbetsgivare eller andra myndigheter har lämnat korrekta uppgifter. I normalfallet kommer en arbetslöshetskassa att kunna fatta beslut om rätten till arbetslöshetsersättning och betala ut sådan ersättning senast i slutet av månaden efter den månad som ansökan avser. Det kan förstås uppstå situationer då en arbetslöshetskassas beslut drar ut på tiden, p.g.a. att utredningen i ett ärende behöver kompletteras för att kassan ska kunna fastställa en rätt till ersättning eller storleken på ersättningen. Det skulle enligt utredningen kunna leda till orimliga konsekvenser om en förlängd utredningstid alltid skulle leda till att den sökande inte får ut någon ersättning alls under en längre tid. Det blir särskilt påtagligt om den ofullständiga utredningen beror på omständigheter utanför den sökandes kontroll, t.ex. hos en annan aktör som arbetslöshetskassan begär in uppgifter från. Det är mot den bakgrunden som utredningen anser att det bör finnas en möjlighet för arbetslöshetskassan att besluta provisoriskt om ersättning i avvaktan på ärendets avgörande.

Nästa fråga är hur en sådan regel bör utformas. Det skulle vara möjligt att utforma en helt ny bestämmelse anpassad till arbetslöshetsförsäkringens särart. Nackdelen med en sådan lösning är att det helt skulle saknas vägledning i hur en sådan bestämmelse ska tolkas. En annan möjlighet, och den som utredningen förespråkar, är att avspegla regler i andra närliggande förmånssystem. Av 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken följer att för tid till dess att ett ärende har avgjorts får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten besluta i fråga om ersättning från samma myndighet, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett beslut enligt den nämnda paragrafen får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken innebär en möjlighet, men inte en skyldighet, för den beslutande myndigheten att fatta ett beslut provisoriskt i avvaktan på ett ärendes avgörande. Med betydande dröjsmål avses i socialförsäkringsbalken längre tid än ett par veckor, en tid som kan vara beroende av vilken slags förmån det

gäller. För att det ska vara sannolikt att det finns en rätt till ersättning, givet det underlag som är tillgängligt, måste det finnas mer omständigheter som talar för en sådan rätt än för ett avslag vid den slutliga prövningen.

Vid bedömning av vad som är av väsentlig betydelse bör hänsyn tas till den enskildes situation och förmånens ekonomiska betydelse för hans eller hennes försörjning. Utredningen har i andra delar av detta betänkande sett över möjligheten att spegla vissa andra bestämmelser i socialförsäkringsbalken, i syfte att få en ökad enhetlighet mellan olika förmånsslag. Enligt utredningens uppfattning kan det vara ändamålsenligt att ligga nära socialförsäkringsbalkens bestämmelser om interimistiska beslut. Det kan vara lämpligt dels för att både socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsförmåner är trygghetsförmåner som i stor utsträckning finansieras på samma sätt, dels för att den praxisbildning som finns inom socialförsäkringen skulle kunna användas, om än med försiktighet, inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse i den nya lagen som anger att en arbetslöshetskassa får besluta om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till arbetslöshetsersättning finns, är sannolikt att sådan rätt finns, och är av väsentlig betydelse för den som begär arbetslöshetsersättningen. Ett sådant beslut får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

19 Rättelse och ändring

19.1 Inledning

Detta kapitel innehåller förslag till bestämmelser om rättelse och ändring av beslut som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

19.2 Nuvarande ordning

Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Nu gällande bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, om en arbetslöshetskassas möjlighet att ändra ett eget beslut har delvis sin förebild i den äldre förvaltningslagen (1986:223). Enligt nuvarande ordning finns det tre olika situationer när en arbetslöshetskassa ska ändra ett beslut i ärenden om rätt till ersättning, utan att den sökande har begärt det.

Ett beslut ska enligt 63 § ALF för det första ändras av en arbetslöshetskassa om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet. Ett beslut ska också ändras av arbetslöshetskassan om det har blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Detsamma gäller om beslutet har blivit oriktigt på grund av en uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak. En arbetslöshetskassa är dock inte skyldig att göra dessa ändringar om oriktigheten i beslutet är av ringa betydelse eller om beslutet har överprövats av högre instans. Enligt 65 § ALF gäller att beslutet vid ändring enligt 63 § ALF inte ändras till den enskildes nackdel, om det finns synnerliga skäl mot det.

Enligt 64 § ALF får en ändring av ett beslut inte göras sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Därefter får

ett beslut endast ändras om det framkommit att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (2017:900) finns regler om myndigheters befogenhet respektive skyldighet att rätta eller ändra egna beslut. I det förstnämnda fallet har en myndighet möjlighet att rätta eller ändra ett beslut. I det andra fallet är regeln tvingande för myndigheten. I förvaltningslagen regleras bestämmelser om rättelse och ändring av egna beslut mer utförligt än i den äldre förvaltningslagen. Numera regleras både den situation då en förvaltningsmyndighet har skyldighet att ändra sitt beslut och den situationen då en myndighet har en befogenhet att rätta eller ändra ett eget beslut.

Förvaltningslagen skiljer på situationer då ett eget beslut rättas respektive ändras. Begreppet rättelse används för korrigeringar av beslut som inte innebär någon ändring i sak och kan handla om skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Bestämmelsen om rättelse av beslut regleras i 36 § förvaltningslagen.

Ändring av beslut används för andra typer av korrigeringar. Av 37 § förvaltningslagen framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande får dock bara i några utpekade undantagsfall ändras till nackdel för någon enskild part. Av 37 §, andra stycket förvaltningslagen framgår att ett sådant undantag är om exempelvis felaktigheten beror på att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I 38 § förvaltningslagen stadgas att en myndighet har en skyldighet att ändra ett beslut om den anser att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart felaktigt i något väsentligt avseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Det gäller under förutsättning att beslutet kan ändras snabbt och enkelt, utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Ett beslut som har överklagats får enligt 39 § förvaltningslagen ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans

enbart i sådana fall som avses i 38 § förvaltningslagen och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instansen som ska pröva överklagande.

19.3 Regler om ändring av beslut behöver anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen

Bedömning: Det finns behov av bestämmelser om rättelse och ändring av beslut i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna bör anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen.

Skälen för bedömningen

Behov av anpassning till en ny förvaltningslag

Som framgår ovan gäller en ny förvaltningslag från den 1 juli 2018. När det gäller bestämmelserna om ändring av beslut har den nya förvaltningslagen fått en delvis annan struktur och uppbyggnad, samtidigt som en del praxis har kodifierats. Det som i den tidigare förvaltningslagen benämns som omprövning anges i den nya lagen som ändring. Utredningen vill påpeka att begreppet ”omprövning” i den gamla förvaltningslagen inte ska sammanblandas med den reglering om omprövning som finns i ALF, utan är något annat (se kapitel 20).

Utredningen har i uppdrag att föreslå en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med en ny tillhörande förordning. Det saknas skäl att i grunden ändra den ordning som i dag gäller för ändring av beslut. Sådana bestämmelser behövs även i ett nytt regelverk. Det är mot den bakgrunden både lämpligt och nödvändigt att i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen föreslå bestämmelser om ändring av beslut, likt de som gäller inom övrig myndighetsutövning. I en ny lag om arbetslöshetsförsäkring behöver dagens bestämmelser därför anpassas till förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring. Utredningen bedömer att det är möjligt att i huvudsak följa den nya förvaltningslagens utformning av reglerna om rättelse och ändring, men att det i vissa avseenden finns behov av att förhålla sig till arbetslöshetsförsäkringens särdrag. Utredningens bedömning är vidare

att det i förtydligande syfte bör införas nya bestämmelser som närmare beskriver under vilka förutsättningar den beslutande instansen får ändra på en felaktighet i ett eget beslut. Det finns också ett visst behov av en modernisering av terminologin. Även i detta avseende bör den nya förvaltningslagen användas som förebild.

Om rättelse och ändring

Det bör vara möjligt, och i vissa utpekade fall ett krav, för en arbetslöshetskassa eller annan beslutsinstans inom arbetslöshetsförsäkringen att rätta eller ändra egna beslut. Med rättelse avses korrigeringar som inte innebär någon ändring i sak. Med ändring avses andra slags korrigeringar. Att ett beslut behöver rättas eller ändras kan ha flera orsaker. En felaktighet kan ha uppkommit på grund av ett misstag eller förbiseende från beslutsinstansens sida. En orsak till att ett beslut behöver ändras kan vara att nya omständigheter har kommit fram som, om de hade kunnat beaktats vid tidpunkten för beslutsfattandet, hade gett beslutet en annan utformning.

Utredningen anser att bestämmelserna i 36–39 §§ förvaltningslagen som reglerar rättelse och ändring i stora delar är väl avvägda även i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen och i allt väsentligt bör kunna tillämpas på handläggningen av ärenden i det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Motsvarande regler i den nya arbetslöshetsförsäkringen bör därför enligt utredningens mening anpassas till förvaltningslagen, men med hänsyn till arbetslöshetsförsäkringens särdrag. Det innebär att det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen bör innehålla vissa tvingande regler som gäller de situationer där en arbetslöshetskassa eller annan beslutsinstans har en skyldighet att ändra felaktiga beslut. Det nya regelverket bör även innehålla ett antal frivilliga, s.k. fakultativa, bestämmelser för situationer där beslutsinstansen på egen hand avgör när rättelse eller ändring av ett eget beslut är ändamålsenligt. Det bör också, i likhet med förvaltningslagen, inom den nya arbetslöshetsförsäkringen göras en åtskillnad mellan situationer som handlar om rättelse av beslut utan ändring i sak och ändring av beslut. I vissa avseenden behöver bestämmelserna anpassas till förhållandena inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har i kapitel 18 om handläggningsregler gjort bedömningen att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF,

bör omfattas av den nya lagens handläggningsregler. Utredningen anser att samma skäl gör sig gällande även för bestämmelser om rättelse och ändring.

Bestämmelserna bör vara utformade så att de gäller för alla beslut som fattas enligt den nya lagen. Det innebär naturligtvis beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning, men även de beslut som en arbetslöshetskassa fattar för att Försäkringskassan ska kunna fastställa storleken på aktivitetsstödet för en programdeltagare (se kapitel 23). Beslut enligt den nya lagen kan alltså fattas både för den som ansöker om arbetslöshetsersättning, och vissa andra enskilda som därmed inte är sökande.

Den rättsliga strukturen

I dag finns de bestämmelser som handlar om ändring av beslut i 63–65 §§ ALF. Det finns en viss otydlighet i regleringen eftersom även bestämmelser om omprövning delvis finns insprängda i dessa paragrafer (t.ex. i 65 § ALF). Utredningen anser att regelverket skulle vinna i tydlighet på att ha alla bestämmelser om rättelse och ändring i ett eget kapitel i den nya lagen.

19.4 Rättelse och ändring av beslut

19.4.1 När ett beslut får rättas

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den som har meddelat beslutet.

Skälen för förslaget: Med rättelse avses i 36 § förvaltningslagen sådana korrigeringar av beslut som inte innebär någon ändring i sak. När det gäller rättelse av felaktigheter aktualiseras alltså inte frågan om rättelsen sker till fördel eller till nackdel för den sökande eftersom det handlar om rent formella korrigeringar som inte påverkar beslutets principiella innehåll. Att en beslutsinstans ska kunna rätta ett eget beslut som innehåller felaktigheter som tillkommit av rena förbiseenden är en grundläggande förvaltningsrättslig befogenhet för att undvika onödig byråkrati och kunna korrigera beslut på ett

smidigt sätt. Det finns i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen en motsvarande bestämmelse om ändring av beslut på ovan angivna grunder (63 § första stycket 1 ALF). Den bestämmelsen är inte fakultativ till sin ordalydelse och uttrycks dessutom som en ändringsbestämmelse. I förvaltningslagen är motsvarigheten en fakultativ bestämmelse som därtill benämns som en rättelsebestämmelse.

I likhet med motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen anser utredningen att bestämmelsen i den nya arbetslöshetsförsäkringen ska vara fakultativ, dvs. frivillig och ej tvingande, och bör benämnas som en möjlighet till rättelse i stället för som i dag en skyldighet till ändring. Det ska alltså inte vara tvingande för en arbetslöshetskassa att rätta uppenbara fel till följd av förbiseenden, även om en arbetslöshetskassa i normalfallet förväntas rätta felaktigheter som kan antas ha någon betydelse för den sökande. Bagatellartade fel utan praktisk betydelse för den sökande bör i allmänhet kunna lämnas utan att arbetslöshetskassan rättar dem. Utredningen anser att det är ändamålsenligt att en arbetslöshetskassa eller annan beslutsinstans inom arbetslöshetsförsäkringen på egen hand ska kunna bedöma när det finns ett värde i att rätta ett beslut där felaktigheten i praktiken saknar betydelse för ärendets utgång. Ett beslut får alltid rättas, dvs. även om det har överklagats eller till och med överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet (se mer nedan om begränsningarna att ändra ett överklagat beslut).

Bestämmelsen om rättelse bör, som utredningen anför ovan, omfatta både arbetslöshetskassornas och IAF:s beslut enligt den nya lagen. I förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring används begreppet ”myndighet” för att peka ut vem som får och ska rätta eller ändra ett beslut. Eftersom arbetslöshetskassorna inte är myndigheter kan det begreppet inte användas för motsvarade bestämmelser i den nya lagen. Utredningen anser att det är tillräckligt tydligt om lagtexten anger att ett beslut får ändras ”av den som har meddelat beslutet”. Då kommer den att omfatta både arbetslöshetskassornas och IAF:s beslut.

19.4.2 När ett beslut får ändras

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen får ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild får dock ändras till den enskildes nackdel bara om felaktigheten beror på att han eller hon har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Skälen för förslaget: Myndigheters möjligheter att själva ändra sina beslut regleras i 37 § förvaltningslagen. En myndighet får enligt den paragrafen ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får enligt samma paragraf också ändras till den enskildes nackdel. En sådan ändring till den enskildes nackdel får endast göras om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Paragrafen, som inte hade någon motsvarighet i den äldre förvaltningslagen, är till stor del en kodifiering av praxis.

Som framgår ovan regleras arbetslöshetskassornas skyldigheter att ändra beslut i 63 § ALF. Paragrafens utformning bygger, som utredningen redogjort för ovan, delvis på den tidigare förvaltningslagen. Enligt utredningens uppfattning bör det i princip inte finnas några skillnader mellan ärenden som handläggs av arbetslöshetskassor och andra myndigheter när det gäller möjligheterna att ändra fattade beslut. Mot den bakgrunden bör det föras in en huvudregel, likt 37 § första stycket förvaltningslagen, som tydliggör att en ändring får göras om arbetslöshetskassan eller IAF på grund av att nya omständigheter har tillkommit eller av någon annan anledning finner att deras beslut är felaktigt.

Liksom enligt förvaltningslagen bör det inte ställas upp några särskilda krav i fråga om själva anledningen till att ett beslut ändras. Skälet till att en ändring bedöms vara motiverad kan t.ex. vara att arbetslöshetskassan eller IAF i ett enskilt fall uppmärksammat ur-

sprungliga felaktigheter av saklig eller processuell natur. Men skälet kan också vara att det har tillkommit nya omständigheter som kastar nytt ljus över saken och som innebär att den bör bedömas på ett annat sätt än tidigare. Något krav på att nya omständigheter framkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande bör dock inte ställas upp.

Enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen får ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part bara ändras till den enskildes nackdel under vissa förutsättningar (se ovan). Vid införandet av dessa bestämmelser i förvaltningslagen uttalades bl.a. följande. Det är angeläget att regleringen av myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut utformas så att gällande ordning när det gäller gynnande besluts rättskraft bevaras. Det är därför nödvändigt att begränsa räckvidden av den föreslagna huvudregeln för de gynnande besluten.¹ Ett sådant synsätt gör sig lika gällande inom arbetslöshetsförsäkringen.

Liksom för myndigheter bör ett beslut av en arbetslöshetskassa alltså endast i undantagsfall få ändras till den sökandes nackdel. Den reglering som gäller generellt enligt 37 § förvaltningslagen bör dock anpassas till arbetslöshetsförsäkringens särart. Enligt utredningens uppfattning är det främst den bestämmelse som handlar om att en sökande har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som gör sig gällande inom arbetslöshetsförsäkringen. En sådan möjlighet bör därför gälla inom försäkringen på samma sätt som hos andra myndigheter.

Utredningen har inte kunnat identifiera några situationer när en arbetslöshetskassa på grund av tvingande säkerhetsskäl har behov av att ändra beslut till den enskildes nackdel. Inte heller ser utredningen något behov av en bestämmelse som anger att ett beslut ska kunna ändras till nackdel för en sökande om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Sådana bestämmelser, som gäller för övriga myndigheter, bör därför inte införas i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

Genom att införa en ordning som generellt gäller myndigheter minskar skillnaden mellan de enskilda som omfattas av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen och övriga förvaltningsrättsliga ärenden. För en enhetlig tillämpning mellan olika förmånssystem borde där-

¹ Prop. 2016/17:180 s. 231.

till den praxis som i framtiden utvecklas kring 37 § förvaltningslagen i relevanta delar kunna användas som vägledning för arbetslöshetskassorna.

19.4.3 När ett beslut ska ändras

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen ska ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för den enskilde.

Skälen för förslaget: I vissa situationer bör, enligt utredningens uppfattning, en arbetslöshetskassa ha en skyldighet att ändra ett felaktigt beslut. Enligt 63 § första stycket 2 och 3 ALF har en arbetslöshetskassa skyldighet att utan en begäran från en sökande ändra ett beslut på grund av uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak. Denna skyldighet gäller med undantag av situationer där oriktigheten är av ringa betydelse.

I 38 § förvaltningslagen finns tvingande ändringsbestämmelser för myndigheter. Enligt den bestämmelsen ska en myndighet besluta om ändring av ett beslut som den tidigare fattat som första instans, om beslutet på grund av att nya omständigheter har tillkommit eller av någon annan anledning är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende, under förutsättning att en ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att den blir till nackdel för någon enskild part. Utredningen anser att förvaltningslagens tvingande ändringsbestämmelse är relevant även för arbetslöshetsförsäkringen. Det bör därför införas en motsvarande bestämmelse i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Fördelarna med en tvingande ändringsbestämmelse är samma som med den frivilliga, dvs. ökad likabehandling mellan enskilda inom arbetslöshetsförsäkringen och andra förmånssystem.

Det ska särskilt påpekas att den föreslagna bestämmelsen inte innebär att arbetslöshetskassan ska handlägga ett ärende som ett regelrätt

omprövningsförfarande. Om förutsättningarna för ändring inte är uppfyllda behöver detta inte komma till uttryck i ett formligt beslut (se t.ex. JO 2002/03 s. 359). En annan sak är att ett nekande svar på en parts uttryckliga begäran om ändring bör komma till uttryck i ett särskilt beslut (se mer nedan om omprövning).

19.4.4 När ett beslut som har överklagats får ändras

Förslag: Ett beslut som har överklagats får ändras av den som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall då det finns en skyldighet att ändra ett beslut och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Skälen för förslaget: Enligt den nuvarande ordningen inom arbetslöshetsförsäkringen begränsas skyldigheten att ändra ett beslut till sådana beslut som inte har överprövats av en högre instans (63 § ALF). Den ordning som generellt gäller för förvaltningsrättsliga ärenden innebär att ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § förvaltningslagen och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet (39 § förvaltningslagen). Bestämmelsen infördes i den nya förvaltningslagen eftersom den tidigare ordningen ansågs oklar. I förarbetena till bestämmelsen framhölls bl.a. att överklagandeinstitutets karaktär och funktionalitet kan skadas om beslutsmyndigheten får ingripa i beslutsprocessen i den högre instansen genom att fatta nya beslut i den sak som överklagandet gäller. För att komma till rätta med denna oklarhet gjordes bedömningen att den nya förvaltningslagen borde innehålla en enkel och undantagslös regel om litispensens, dvs. en regel som syftar till att förhindra att samma sak prövas samtidigt hos två instanser. När överklagandet och handlingarna i ett ärende har överlämnats till överinstansen, bör beslutsmyndigheten under den tid förfarandet i överinstansen pågår inte ha rätt att ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak.

I förarbetena poängterades det att den föreslagna regeln om orubblighet under förfarandet i överinstansen enbart avser ändringar i sak. Beslutsmyndigheten har alltså även sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till överinstansen kvar sin generella befogenhet att rätta skrivfel och liknande som inte ändrar beslutet i sak (36 § förvaltningslagen). I vilken utsträckning en myndighet utöver det kan fatta ett nytt beslut i sak sedan ärendet eller målet i överinstansen har avgjorts slutligt får bedömas med ledning av de principer som enligt praxis gäller i fråga om myndighetsbesluts negativa rättskraft.²

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att de bestämmelser som finns i 36–38 §§ förvaltningslagen om rättelse och ändring, med några mindre ändringar, bör införas i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen anser att den otydlighet som tidigare fanns för övriga myndigheter i viss omfattning torde finnas kvar för arbetslöshetskassorna. För att tydliggöra vad som gäller när ett beslut har överklagats bör därför även den s.k. litispendensregeln i 39 § förvaltningslagen införas i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Det innebär att arbetslöshetskassorna kommer att ha samma begränsade utrymme att ändra överklagade beslut som myndigheter har. Det betyder att en arbetslöshetskassa enligt det nya regelverket kommer att kunna ”rätta” ett överklagat beslut även efter att handlingarna har lämnats över till domstol. Däremot kommer en kassa inte att kunna ”ändra” ett överklagat beslut enligt den frivilliga, s.k. fakultativa, ändringsbestämmelsen. En arbetslöshetskassas möjlighet att ”ändra” ett överklagat beslut kommer alltså att vara begränsad till sådana fall som omfattas av den obligatoriska ändringsbestämmelsen och till att överklagandet inte har överlämnats till domstol. Den praxis som kan komma att växa fram för förvaltningslagens motsvarande bestämmelse torde kunna användas även för arbetslöshetskassans beslut.

² Prop. 2016/17:180 s. 239 f.

19.4.5 När ett beslut senast får rättas eller ändras

Förslag: En rättelse eller ändring av ett beslut får inte göras sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades.

Ett beslut får rättas eller ändras även efter det att tiden har gått ut, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Skälen för förslaget: Enligt nuvarande ordning får en ändring av ett beslut inte göras sedan mer än två år har förflutit från den dag då beslutet meddelades. Endast om det därefter har framkommit att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl får beslutet ändras efter två-årsgränsen (64 § ALF). Det saknas motsvarande bestämmelser för rättelse och ändring i förvaltningslagen.

Utredningen anser inte att det finns skäl att i sak ändra den nuvarande ordningen för när ett beslut senast ska få ändras. Däremot bör reglerna anpassas till den nya strukturen, bl.a. så att den kommer att gälla både rättelse och ändring av beslut. Utredningen föreslår därför att en motsvarande bestämmelse till den som finns i dag, med vissa redaktionella ändringar, bör införas i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

20 Omprövning och överklagande

20.1 Inledning

Detta kapitel innehåller förslag till bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut som ska gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

20.2 Nuvarande ordning

Lagen om arbetslöshetsförsäkring

I dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen finns det bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut som fattats av arbetslöshetskassorna. Nu gällande bestämmelser för omprövning och överklagande finns i 49–65 §§ i lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238), förkortad ALF. Bestämmelserna om överklagande har i stor utsträckning sin förebild i den äldre förvaltningslagen (1986:223).

Enligt nuvarande ordning får ett beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning överklagas till allmän förvaltningsdomstol om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets som klaganden var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats (49 § ALF). Även beslut av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, i ärenden om utfärdande av intyg enligt 48 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (52 § ALF). Ett beslut av en arbetslöshetskassa får inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, skall överklagandet anses som en begäran om omprövning (50 § ALF).

IAF får, även till förmån för enskild part, överklaga en domstols och en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till ersättning (51 § ALF). I 53–60 §§ ALF finns de gemensamma bestämmelserna för överklagande, dvs. de som gäller både arbetslöshetskassornas och IAF:s beslut. Ett beslut ska överklagas skriftligt. I skrivelsen ska det anges vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs (53 § ALF). Skrivelsen med överklagandet ska ges in till den instans som har meddelat beslutet. Skrivelsen ska ha kommit in till den instansen inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, om överklagandet anförts av IAF eller en arbetslöshetskassa, inom två månader från beslutets dag (54 § ALF). Beslutsinstansen ska pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen har kommit in för sent, ska den avvisas om inte förseningen beror på att beslutsinstansen har lämnat felaktig underrättelse om hur man överklagar. Avvisning ska inte heller ske om skrivelsen har inkommit i rätt tid till den överinstans som ska pröva överklagandet (55 § ALF). Om skrivelsen med överklagandet inte avvisas, ska den instans som har meddelat det överklagade beslutet lämna över denna och övriga handlingar i ärendet till den instans som ska pröva överklagandet (56 § ALF).

Beslut enligt denna lag från en arbetslöshetskassa, IAF eller en domstol gäller omedelbart, om inte något annat har angetts i beslutet eller bestämts av den instans som skall överpröva beslutet (57 § ALF). I ett mål där en enskild part överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart (58 § ALF). IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. IAF för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen (59 § ALF). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (60 § ALF).

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning ska omprövas av kassan om det begärs av den enskilde. Detta gäller inte om arbetslöshetskassan redan har ändrat beslutet med stöd av 63 § ALF (61 § ALF). Bestämmelserna i 53–56 §§ ALF om överklagande ska tillämpas i fråga om en begäran om omprövning (62 § ALF). Vid omprövning får beslut inte ändras till den sökandes nackdel (65 § ALF).

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (2017:900) finns generella regler om överklagande. Bestämmelserna om överklagande har, liksom flera andra bestämmelser, moderniserats. Den nya lagen reglerar förfarandet hos förvaltningsmyndigheter mer heltäckande än den äldre förvaltningslagen (1986:223).

I 40–48 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om rätt forum för överklagande, vem som får överklaga ett beslut, hur ett beslut överklagas, överklagandetid och vilka åtgärder beslutsmyndigheten får vidta om ett överklagande har kommit in för sent. Av 40 § förvaltningslagen framgår att ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. I 43 § förvaltningslagen finns formkrav och anvisningar för hur man överklagar ett beslut. I 44 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagandetid, inklusive hur tiden fastställs. I 45 § förvaltningslagen finns bestämmelser om rättidsprövning och avvisning, dvs. bestämmelser om beslutsmyndighetens prövning av om ett beslut har kommit in i rätt tid och bestämmelser om vilka förutsättningar som gäller för att avvisa överklaganden som har inkommit för sent. Om ett överklagande inte avvisas finns det bestämmelser i 46 § förvaltningslagen om att beslutsmyndigheten skyndsamt ska överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. I 47 § förvaltningslagen finns bestämmelser om vilka åtgärder en överinstans får vidta i frågor som rör prövning av besluts överklagbarhet. I 48 § förvaltningslagen regleras frågan om inhibition, dvs. en överinstans möjlighet att bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

20.3 Regler om överklagande bör anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen

Bedömning: Det finns behov av bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelser om omprövning bör utgå från de som gäller i dag och bestämmelser om överklagande bör anpassas till förvaltningslagen. Bestämmelserna bör placeras i varsitt kapitel i den nya lagen.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Bestämmelserna om omprövning och överklagande bör bidra till att göra hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen så snabb, enkel och kostnadseffektiv som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Utredningen har i uppdrag att föreslå en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med en ny tillhörande förordning. I den nya arbetslöshetsförsäkringen bör bestämmelserna om omprövning och överklagande mer uttalat regleras i enlighet med vad som gäller för övrig förvaltning på närliggande områden och, vad särskilt avser överklaganderegler, vad som gäller i förvaltningslagen. Det saknas dock skäl att i grunden ändra den ordning för omprövning och överklagande av beslut som i dag gäller inom arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelser om omprövning bör finnas kvar

I syfte att undvika att ärenden i onödan blir föremål för tidskrävande domstolsprövningar bör det liksom i nuvarande ordning finnas en bestämmelse som anger att en arbetslöshetskassa på en sökandes begäran ska ompröva ett eget beslut innan det kan överklagas till övre instans. Tyngdpunkten i det rättsliga förfarandet inom arbetslöshetsförsäkringen bör även fortsättningsvis ligga på den första instansen, hos arbetslöshetskassorna. Ordningen med omprövning är väl inarbetad inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det saknas generella bestämmelser om omprövning i förvaltningslagen. Utredningen anser därför att de bestämmelser om ompröv-

ning som gäller i dag inom arbetslöshetsförsäkringen bör gälla i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Anpassning av överklagandereglerna till förvaltningslagen

För att främja likabehandling och ökad rättssäkerhet för sökanden anser utredningen att reglerna om överklagande bör anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen. Det medför bl.a. att hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen regleras i ökad samstämmighet med närliggande förmåner som t.ex. aktivitetsstöd och förmåner i socialförsäkringen. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande ger enligt utredningens mening god vägledning om vilka kriterier som ska vara vägledande för överklagande av beslut också inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen bedömer att det i huvudsak går att följa den nya förvaltningslagens utformning av överklagandereglerna, men att det i vissa avseenden finns behov av att anpassa reglerna till arbetslöshetsförsäkringens särdrag och utformningen av motsvarande regler i närliggande förmånsslag.

En ny redaktionell struktur

I dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen är bestämmelser om överklagande redaktionellt placerade före bestämmelser om omprövning. Därtill är bestämmelser för både ändring, omprövning och överklagande delvis sammanblandade i ALF. Utredningen anser att regelverket skulle vinna i tydlighet på att bestämmelserna kommer i samma kronologiska ordning som i ett ärendes gång, dvs. att ett beslut omprövas innan det kan överklagas. För ökad tydlighet bör reglerna för omprövning dessutom placeras i ett eget kapitel direkt före ett kapitel som innehåller bestämmelser om överklagande i den nya lagen. Slutligen bör dessa bestämmelser, liksom bestämmelser i andra delar av den föreslagna lagen, inordnas under tydliga rubriker i respektive kapitel.

20.4 Omrövning av beslut

20.4.1 Begäran om omrövning

Förslag: Arbetslöshetskassans beslut enligt den nya lagen ska omprövas av kassan om det begärs av den enskilde som beslutet angär. Detta ska inte gälla om arbetslöshetskassan redan har rättat eller ändrat beslutet enligt den nya lagens bestämmelser om rättelse och ändring.

Vid omrövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om omrövning av beslut finns i 53–56, 61 och 65 §§ ALF. Av 61 § ALF följer att beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning ska omprövas av kassan, om det begärs av den enskilde som beslutet angär. Detta gäller inte om arbetslöshetskassan redan har ändrat beslutet med stöd av 63 § ALF. Enligt 65 § samma lag får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. I 53–56 §§ ALF finns regler om de formkrav som gäller för omrövningen, t.ex. att en begäran om omrövning ska göras skriftligt och att en begäran ska ha kommit in inom två månader. Förfarandet för omrövning har ett nära samband med förfarandet vid ett överklagande. Detta märks bl.a. i 50 § ALF som anger att ett beslut inte får överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut.

Ett viktigt syfte med reglerna om omrövning är att inte i onödan belasta domstolarna med ärenden som utan överprövning kan ändras hos arbetslöshetskassorna. En begäran om omrövning innebär därför att arbetslöshetskassan ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan. Detta medför att kassan, när den fattar beslut efter omrövningen, prövat sakfrågan två gånger.

Det finns inte några regler i förvaltningslagen om omrövning av beslut som görs på begäran av den som beslutet gäller. I förvaltningslagen regleras i stället möjligheten till rättelse och ändring av egna beslut som i huvudsak görs på initiativ av beslutsinstansen, även om det är möjligt för en sökande att t.ex. begära att en uppenbar felaktighet korrigeras. Däremot finns det redan i dag regler om ändring inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen föreslår att motsvarande regler som finns i förvaltningslagen om rättelse och ändring

ska gälla inom den nya arbetslöshetsförsäkringen, men med vissa anpassningar till försäkringens särdrag (se kapitel 19).

De bakomliggande skälen till dagens regler om omprövning gäller även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser därför att ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen bör innehålla regler om omprövning i ärenden om arbetslöshetsersättning, liknande de som gäller i dag. I förtydligande syfte bör bestämmelsen utformas så att omprövningen omfattar alla beslut som arbetslöshetskassan fattar enligt lagen.

En arbetslöshetskassa ska dock inte behöva ompröva ett beslut som kassan redan har rättat eller ändrat enligt den nya lagens bestämmelser om rättelse i ändring. Liksom i dag bör inte en arbetslöshetskassa, inom ramen för ett omprövningsärende, få ändra ett beslut till den sökandes nackdel. Däremot kan kassan, givet att förutsättningarna är uppfyllda, rätta eller ändra ett beslut enligt de regler som gäller för just rättelse och ändring.

Genom utredningens förslag kommer det även i ett nytt regelverk finnas särskilda regler om omprövning, men också regler om rättelse och ändring. Liksom i dag bör IAF:s beslut inte omfattas av ett krav på omprövning innan ett beslut får överklagas.

20.4.2 Formkrav för begäran om omprövning

Förslag: Bestämmelser om överklagande och om underrättelse av ett beslut och hur det överklagas ska i relevanta delar tillämpas för en begäran om omprövning.

Skälen för förslaget: Det finns redan i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen formkrav för begäran om omprövning. Av 62 § ALF framgår att bestämmelserna i 53–56 §§ ALF om överklagande, som bl.a. innehåller regler om formkrav, ska tillämpas i fråga om en begäran om omprövning. Som framgår ovan har förfarandet för omprövning ett nära samband med förfarandet vid ett överklagande. Arbetslöshetskassan ska nämligen göra en ny fullständig prövning av sakfrågan vid en begäran om omprövning. Samma formella krav som i dag gäller vid omprövning, bör gälla i ett nytt regelverk för omprövning av beslut. Det innebär att en sökande ska göra sin begäran skriftligt till arbetslöshetskassan inom två månader från

det att han eller hon fick del av beslutet. I begäran ska sökanden ange vilket beslut som ska omprövas och på vilket sätt beslutet ska ändras. Det innebär vidare att en begäran som kommer in för sent ska avvisas på samma sätt som vid ett överklagande. Det kan i detta sammanhang särskilt nämnas att utredningen i avsnitt 18.6.3 har föreslagit att en underrättelse av ett beslut, till skillnad från i dag, ska få ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Det innebär att arbetslöshetskassorna lättare kan avgöra när en sökande har fått del av ett beslut.

För att inte i onödan belasta lagtexten bör det, liksom i dag, finnas en hänvisning till de formkrav som gäller vid överklagande. Eftersom utredningen föreslår en delvis ny lagstruktur för reglerna om överklagande bör hänvisningen förtydligas med att det endast är bestämmelser i respektive paragraf som är relevanta för just en omprövning som ska tillämpas. Det innebär t.ex. att en begäran om omprövning ska skickas in till arbetslöshetskassan, på samma sätt som ett överklagande. Den ska inte ställas till överinstansen, dvs. till förvaltningsrätten.

Som framgår ovan hänvisar 62 § ALF bl.a. till 55 § ALF som anger att om en skrivelse med ett överklagande inte avvisas, ska den instans som har meddelat det överklagade beslutet lämna över denna och övriga handlingar i ärendet till den instans som ska pröva överklagandet. Utredningen bedömer att det inte finns behov av att hänvisa till en motsvarande bestämmelse i det nya regelverket. Skälet är att utredningen inte har kunnat identifiera några situationer där bestämmelsen är tillämplig för en omprövning. Bestämmelsen torde i stället endast gälla vid ett överklagande av ett tidigare omprövat beslut.

20.5 Överklagande av beslut

20.5.1 Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Förslag: Beslut enligt den nya lagen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: Av 40 § förvaltningslagen framgår att ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I 49 § första meningen ALF finns en bestämmelse som anger att ett beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Av 52 § ALF följer att beslut av IAF i ärenden om utfärdande av intyg enligt 48 § ALF får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelserna pekar både ut vilken domstol ett beslut överklagas till och vilka beslut som får överklagas.

Det är i förekommande fall förvaltningsrätten, inte en arbetslöshetskassa, som i det enskilda fallet ansvarar för att pröva om ett visst beslut är överklagbart. Detta regleras inte av ALF, utan följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer. I 60 § ALF anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Det gäller alla beslut som överklagas i ärenden enligt ALF.

Enligt utredningens mening är lagtextens innebörd i dag otydlig när det gäller vilka beslut som får överklagas i ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning. I praktiken, och i enlighet med den gällande tillämpningen, kan både ärenden om rätten till arbetslöshetsersättning och storleken på ersättningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Även beslut om avstängning från och fränkännande av rätt till ersättning är beslut om rätt till arbetslöshetsersättning som får överklagas. Detsamma gäller beslut om återkrav och innehållande av arbetslöshetsersättning.

En annan kategori av beslut enligt ALF är sådana där arbetslöshetskassan prövar och beviljar en ersättningsperiod för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd (22 a § ALF). Det är enligt utredningens uppfattning tveksamt om dessa beslut i dag kan anses vara beslut om rätt till arbetslöshetsersättning som får överklagas. Ett sådant beslut av en arbetslöshetskassa får däremot direkta konsekvenser för en programdeltagares aktivitetsstöd, eftersom storleken på sådan ersättning i de flesta fall motsvarar storleken på arbetslöshetsersättningen. Enligt utredningens uppfattning bör ett sådant beslut kunna överklagas på samma sätt som ett ärende om arbetslöshetsersättning. I kapitel 23 föreslår utredningen att arbetslöshetskassorna även enligt ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen ska pröva förutsättningarna för om en programdeltagare uppfyller vissa villkor enligt ALF, i syftet att För-

säkringskassan ska kunna fatta beslut om rätt storlek på aktivitetsstödet.

Motsvarande bestämmelser om rätt forum för överklagande och den processuella bestämmelsen om rättegången i allmän förvaltningsdomstol finns i 40 § förvaltningslagen. Bestämmelserna överensstämmer i stort med nuvarande bestämmelser i ALF. En skillnad är dock att förvaltningslagens forumregler enbart anvisar rätt instans, men de säger ingenting om förutsättningarna för att ett visst beslut får överklagas. Forumreglerna om överklagande av beslut inom arbetslöshetsförsäkringen och bestämmelsen om krav på prövningstillstånd i kammarrätten bör, liksom andra bestämmelser om överklagande, enligt utredningens uppfattning i så stor utsträckning som möjligt följa motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen. Det innebär att forumreglerna i en ny arbetslöshetsförsäkring endast bör innehålla en anvisning till rätt domstol. I förtydligande syfte bör en sådan forumregel därtill utvidgas till att omfatta alla beslut enligt lagen, dvs. inte endast beslut i ärenden om rätt till ersättning. Huruvida ett beslut däremot ska anses vara överklagbart får avgöras utifrån andra bestämmelser (se nedan).

Utredningen anser mot denna bakgrund att det är mest ändamålsenligt att samla bestämmelser i 49 § första meningen, 52 § och 60 § ALF i en ny gemensam paragraf i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Genom en sådan ordning kommer både arbetslöshetskassornas och IAF:s beslut att regleras gemensamt.

20.5.2 Behörig förvaltningsrätt

Förslag: Behörig förvaltningsrätt ska vara den inom vars domkrets den enskilde var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige ska behörig förvaltningsrätt vara den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om behörig förvaltningsrätt när det gäller ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning finns i dag i 49 § andra meningen ALF. I bestämmelsen anges det att behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets som klaganden var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folk-

bokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats. I förarbetena till lagbestämmelsen uttrycktes det som att det var den enskildes, alltså inte klagandens, folkbokföring som skulle vara styrande. Det saknas helt bestämmelser i ALF om behörig förvaltningsrätt för beslut fattade av IAF i ärenden om utfärdande av s.k. U2-intyg. För IAF:s beslut gäller i stället 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, som anger att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets som ärendet först prövats.

Det finns enligt utredningens mening inga skäl att förändra den ordning som gäller i dag för ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning. Däremot bör den justeras så att den bättre stämmer överens med övriga regler i arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom IAF, även till förmån för enskild part, får överklaga en domstols eller arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till arbetslöshetsersättning blir det missvisande att hänvisa till klagandens folkbokföring när det gäller fastställandet av rätt forum. För det fall IAF klagat på ett beslut, till förmån för en enskild, blir myndigheten också klagande. Så som utredningen förstår det har det aldrig varit avsikten att IAF:s säte ska styra vilken domstol som ska pröva ett ärende om rätt till arbetslöshetsersättning. Tvärtom är det även i dessa fall lämpligt att det är den enskildes folkbokföring som avgör vilken domstol som ska pröva ett ärende. Det vore enligt utredningens mening därför bättre att använda ett begrepp som tydliggör att det, som huvudregel, är en fysisk persons folkbokföring som ska styra vilken domstol som är behörig domstol i ärenden enligt lagen. En sådan förändring ligger också i linje med de motiv som låg till grund för den nuvarande bestämmelsen.¹ En ny bestämmelse bör också tydligare ange behörig domstol i ärenden avseende utfärdande av s.k. U2-intyg.

Den regel som gäller i dag bör, med undantag för att begreppet klagande ersätts med enskild, föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelsen om behörig förvaltningsrätt bör regleras i en egen lagbestämmelse som en del i utredningens allmänna strävan att underlätta läsningen av lagen och öka regelverkets tillgänglighet.

Reglerna om behörig domstol blir tillämpliga även på beslut om U2-intyg genom att en ny generell bestämmelse anger att beslut i ärenden enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol,

¹ Prop. 2012/13:45 s. 90 f.

dvs. både beslut i ärenden om ersättning och beslut om U2-intyg. Enligt utredningens uppfattning bör det bli tydligare framför allt för enskilda om forumreglerna är enhetliga oavsett vilket beslut enligt lagen som överklagas. Detta torde inte heller avvika från de överväganden som gjordes i samband med översynen för en mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

20.5.3 Vilka beslut som får överklagas

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen får överklagas om beslutet kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt.

Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut enligt den nya lagens bestämmelser om omprövning. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Skälen för förslaget

Bara beslut som påverkar en sökandes situation på ett inte obetydligt sätt får överklagas

Möjligheten att kunna överklaga ett beslut är av stor vikt för den sökande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Syftet med överklagandinstitutet är att ge den som påverkas av beslutet en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att undvika de oönskade effekter som beslutet annars skulle få. Tydliga regler om vilka beslut i ALF som får överklagas ökar förutsebarheten för den sökande och underlättar tillämpningen av lagen för arbetslöshetskassorna.

Det framgår av 49 § första meningen ALF att en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om rätt till ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Några bestämmelser som närmare beskriver vilka beslut som får överklagas finns inte i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det saknas t.ex. uttryckliga regler om att endast beslut som gått en enskild emot kan överklagas. Sådana bestämmelser gäller och har under lång tid gällt i övriga delar inom offentlig förvaltning. Även om regleringen i 49 § ALF ger vägledning om vilka

beslut som får överklagas i nuvarande ordning, anser utredningen att dagens reglering är delvis otydlig och bristfällig.

Den närmare utformningen av bestämmelser om överklagande i andra speciallagstiftningar varierar. Ibland förekommer regleringar som anger att ”beslut enligt denna lag” får överklagas. En annan vanlig lagteknisk lösning är att göra en uppräknning av vilka typer av beslut som är överklagbara. Utredningen anser att bestämmelser om ett besluts överklagbarhet så långt som möjligt bör spegla förvaltningslagens bestämmelser, bl.a. för att det då blir tydligare att samma regler gäller oavsett om det avser ett ärende om arbetslöshetsersättningen eller ett annat förvaltningsrättsligt ärende. Genom en sådan ordning ökar likabehandlingen mellan olika rättsområden. Utredningen anser därför att en arbetslöshetskassas beslut ska få överklagas om beslutet kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt (jfr 41 § förvaltningslagen).

Utredningen anser att bestämmelsen om överklagbara beslut bör uttryckas på ett för arbetslöshetsförsäkringen mer anpassat sätt än i förvaltningslagen, genom att ange att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka en ”enskilds” situation på ett inte obetydligt sätt. Så som tidigare framgått får en arbetslöshetskassa i dag enligt 22 a § ALF pröva och bevilja en ersättningsperiod för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassorna bör även enligt det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen kunna pröva om en programdeltagare uppfyller ett inkomstvillkor. Enligt utredningens uppfattning skulle ett sådant beslut kunna vara överklagbart. Genom att använda begreppet enskild inkluderas både sökanden av ersättning och programdeltagare som begär en begränsad prövning inför Försäkringskassans beslut om aktivitetsstöd.

Det finns inte något formkrav på beslut i förvaltningslagen. Ett muntligt uttalande kan alltså utgöra ett beslut, men förvaltningsrättsligt gäller normalt att ett beslut ska dokumenteras för att vara överklagbart. I förvaltningslagen har nu allmänna förvaltningsrättsliga principer och senare rättspraxis² kodifierats när det gäller vilka beslut som får överklagas. Det handlar i grunden om ett principiellt förhållningssätt om att det är de faktiska och reella konsekvenserna som är avgörande vid bedömningen av ett besluts överklagbarhet.

² Se t.ex. RÅ 2004 ref. 8 (det s.k. olivoljemålet) och RÅ 2007 ref. 7.

Det är i princip endast beslut som i mycket begränsad omfattning kan påverka någons situation som inte är överklagbara.³

Det betyder i praktiken att många typer av beslut som fattas inom ramen för hanteringen av ärenden om arbetslöshetsersättning får överklagas. Avgörande för överklagbarheten är att den enskildes situation påverkas på ett inte obetydligt sätt. Interimistiska beslut, dvs. beslut som endast är preliminära ställningstaganden i ett ärende, behandlas exempelvis på samma sätt som slutliga avgöranden i ett ärende. Beslut om olika former av sanktioner är ett annat exempel på beslut som får överklagas. Det sagda innebär också att det spelar mindre roll vad en beslutsinstans väljer att kalla ett beslut. Oavsett hur ett beslut rubriceras blir det överklagbart om det inneburit eller kan förväntas innebära reella konsekvenser för den sökande.

Som påpekades ovan innebär dagens ordning i arbetslöshetsförsäkringen att en arbetslöshetskassas beslut i ärenden som handlar om rätt till ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (49 § ALF). I dag rör, på ett eller annat sätt, i princip alla ärenden enligt ALF rätten till arbetslöshetsersättning. Det innebär enligt utredningens bedömning att en ordning där samtliga beslut av en arbetslöshetskassa ska kunna överklagas om de kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, sannolikt inte kommer att leda till en ökning av antalet överklaganden till domstol.

Ett beslut ska omprövas innan det kan överklagas

Utredningen anser, i likhet med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen i dag, att en arbetslöshetskassas beslut inte ska få överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet i stället betraktas som en begäran om omprövning. Skälen för att ge en arbetslöshetskassa en skyldighet att ompröva ärenden även i en ny arbetslöshetsförsäkring är för att undvika att ärenden i onödan blir föremål för mer tidskrävande domstolsprövningar om felaktigheten snabbare och smidigare kan rättas av arbetslöshetskassan.

³ Prop. 2016/17:180, s. 248–250.

20.5.4 Vem som får överklaga ett beslut

Förslag: Ett beslut enligt den nya lagen får överklagas av den enskilde som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut enligt den nya lagen.

Skälen för förslaget

Möjligheten att överklaga ett beslut av den som beslutet angår

Reglerna om vem som får överklaga ett beslut enligt ALF är i dag ofullständiga och delvis fragmentariska. I 49 § ALF anges endast att ett beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt denna lag ska få överklagas. I 50 § ALF anges det däremot något tydligare att en arbetslöshetskassas beslut inte får överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut. Av 51 § ALF framgår det att IAF, även till förmån för enskild part, får överklaga en domstols eller en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning. Den nuvarande regleringen saknar alltså uttryckliga bestämmelser om att en sökande får överklaga ett beslut. Utredningen anser att en sådan bestämmelse bör införas i förtydligande syfte. I 42 § förvaltningslagen regleras vem som får överklaga ett beslut. Det är, som tidigare påpekats, utredningens ambition att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen som berör överklagande ska vara så samstämmiga som möjligt med de principer och regler som gäller i förvaltningslagen. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om vem som får överklaga ett beslut inom arbetslöshetsförsäkringen får motsvarande lydelse som i förvaltningslagen.

Möjligheten för IAF att överklaga

I dag finns en möjlighet för IAF att överklaga ett beslut om rätt till arbetslöshetsersättning, även till förmån för enskild part. Denna ordning bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Genom en sådan ordning kan IAF främja rättssäkerheten och bidra till utvecklingen av vägledande praxis inom arbetslöshetsförsäkringen. Det är skälet till att utredningen föreslår att också

IAF, även till förmån för den sökande, ska få överklaga en domstols och en arbetslöshetskassas beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Utredningen anser emellertid att den nuvarande bestämmelsen är något otydligt utformad. Enligt den gällande bestämmelsen kan IAF överklaga ett beslut oavsett om det är till för- eller nackdel för den enskilde. Den kan därför uttryckas något rakare genom att ta bort ”även till förmån för enskild part”. Bestämmelsen bör därtill uttryckas som ”beslut enligt lagen” i stället för ”ärenden om rätt till ersättning”.

20.5.5 Vem som är motpart i överinstans

Förslag: I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut ska kassan vara den enskildes motpart.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan.

Inspektionen ska föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Skälen för förslaget

Arbetslöshetskassan är motpart

Det framgår av 58 § ALF att i mål där en sökande överklagar en arbetslöshetskassas beslut är det kassan som är den sökandes motpart. Denna ordning bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsens materiella innehåll bör därför föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkringen.

IAF kan och ska i vissa fall föra det allmännas talan

I dag finns det enligt 59 § ALF en möjlighet för IAF att överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. IAF för därutöver det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. Denna ordning bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Genom en sådan ordning kan IAF även fortsättningsvis ges verktyg att främja rättssäker-

heten och bidra till utvecklingen av vägledande praxis inom arbetslöshetsförsäkringen.

Som framgår ovan anser utredningen att dagens ordning för IAF:s möjligheter att föra talan i domstol bör föras över till ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen konstaterar att betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*⁴ som överlämnades till regeringen i januari 2018 innehåller vissa förslag om det allmänna ombudet inom socialförsäkringen som skulle kunna vara relevanta även inom arbetslöshetsförsäkringen och då närmast IAF som i vissa avseende har en liknande roll som allmänna ombudet. Detta måste emellertid, om det är aktuellt, utredas i särskild ordning.

20.5.6 Hur ett beslut överklagas

Förslag: Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den instans som har meddelat beslutet (beslutsinstansen).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ändras.

Det upplyses om att det i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Skälen för förslaget: I dag gäller att ett beslut ska överklagas skriftligt (53 § ALF). Av bestämmelsen framgår vidare att det i skrivelsen för överklagandet ska anges vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs. Av 54 § ALF framgår att skrivelsen med överklagandet ska ges in till den instans som har meddelat beslutet. Enligt 43 § förvaltningslagen ska ett överklagande av ett beslut göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. I 3 och

⁴ SOU 2018:5.

4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla. Dagens ordning i arbetslöshetsförsäkringen bör i sak behållas, men anpassas till förvaltningslagens motsvarighet. Det innebär att det i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring bör föras in en bestämmelse som upplyser om att det finns ytterligare bestämmelser i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen.

20.5.7 Överklagandetiden

Förslag: Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsinstansen inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet genom den instansen.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag som beslutet meddelades.

Skälen för förslaget

För enskilda

I dag kan en enskild klaga på ett beslut inom två månader från den dag då han eller hon fick del av beslutet. Det framgår av 54 § ALF att skrivelsen med överklagandet inom den angivna två-månadersfristen ska ges in till den instans som meddelat beslutet. Denna ordning bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelsens materiella innehåll bör därför föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, men med vissa redaktionella och språkliga ändringar.

I detta betänkande föreslås att en underrättelse av ett beslut, till skillnad från i dag, ska få ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Det innebär att arbetslöshetskassorna, enligt den nya lagen, lättare kan avgöra när en sökande fått del av ett beslut.

För part som företräder det allmänna

Av 54 § ALF framgår vidare att om överklagandet anförts av IAF eller en arbetslöshetskassa, ska överklagandet ha kommit in till den instans som meddelat beslutet inom två månader från tidpunkten från beslutet. Denna ordning bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsens materiella innehåll bör därför föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, men med vissa redaktionella och språkliga ändringar. En sådan språklig ändring är att IAF och arbetslöshetskassorna inte anges uttryckligen i lagtexten. Utredningen anser att det är lämpligare att, liksom i förvaltningslagens motsvarande bestämmelse, endast ange ”part som företräder det allmänna”.

20.5.8 Rättidsprövning och avvisning

Förslag: Beslutsinstansen ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska den instansen besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att beslutsinstansen inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller om
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Skälen för förslaget: I dag är det den instans som meddelat det beslut som överklagas som prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. (55 § första stycket ALF). Vad som är rätt tid framgår av 54 § ALF (se ovan).

Om skrivelsen med överklagandet har kommit in för sent ska den avvisas, utom i två fall. Överklagandet får för det första inte avvisas om förseningen beror på att den instans som har fattat det överklagade beslutet har lämnat en felaktig underrättelse om hur man överklagar till den klagande. Ett överklagande får inte heller avvisas om skrivelsen med överklagandet kommit in i tid till den instans som ska pröva överklagandet (55 § andra stycket ALF).

Motsvarande bestämmelser om rättidsprövning och avvisning finns i 45 § förvaltningslagen. Samma ordning som gäller i dag bör gälla i en ny arbetslöshetsförsäkring. Bestämmelsernas materiella innehåll bör därför i allt väsentligt föras över till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, men med vissa redaktionella och språkliga ändringar.

20.5.9 Överlämnande av handlingar till överinstans

Förslag: Om överklagandet inte avvisas ska beslutsinstansen skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om beslutsinstansen ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Skälen för förslaget: Av 56 § ALF framgår att om en skrivelse med överklagande inte avvisas enligt 55 § ALF andra stycket, ska den instans som har meddelat det överklagade beslutet lämna över denna och övriga handlingar i ärendet till den instans som ska pröva beslutet. Utredningen anser att en sådan bestämmelse, med motsvarande innehåll, bör tas in i den nya lagen, men att den bör utformas med 46 § första stycket förvaltningslagen som förebild. Det kan i sammanhanget påpekas att beslutsinstansens ställningstagande att överklagandet kommit in i rätt tid är bindande för överinstansen. Detta gäller även om beslutsinstansen har misstagit sig i sin prövning.

Av 46 § andra stycket förvaltningslagen följer att om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet. Det finns ingen motsvarande bestämmelse i ALF. Bestämmelsen infördes i den nya förvaltningslagen med i huvudsak följande motivering. Det kan ibland vara vanskligt att av innehållet i ett överklagande bedöma vilken ändring som klaganden egentligen begär. Därmed kan det också vara svårt att avgöra om överklagandet förfallit genom en ändring som myndigheten har beslutat med anledning av överklagandet. Om myndigheten är osäker på om det nya beslutet är i enlighet med överklagandet ska ärendet förstas överlämnas till överinstansen. Det kan dock förekomma fall där myndigheten känner sig övertygad om att den ändrat beslutet i enlighet med

klagandens önskemål men där det är en felaktig slutsats. Risken för rättsförluster är särskilt påtaglig om myndigheten i ett sådant fall inte är mycket tydlig med upplysningen om sin bedömning att överklagandet har fallit. Det kan då framstå som oklart för en enskild hur han eller hon kan gå till väga för att få en annan ändring till stånd. Det kan för många enskilda framstå som svårt att förstå att ett nytt överklagande måste skickas in. Att den enskilde måste göra det är egentligen också formellt felaktigt eftersom myndigheten faktiskt inte hade ändrat beslutet i enlighet med det första överklagandet. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att rättssäkerheten främjas på ett mer effektivt sätt om regleringen utformas så att det är den högre instansen – inte den beslutande – som alltid avgör vad beslutsmyndighetens ändringsbeslut får anses innebära i relation till överklagandet. Om det under handläggningen i överinstansen klarläggs att ändringsbeslutet innefattar exakt vad klagande önskar, kan målet i överinstansen avskrivas utan någon större olägenhet för den enskilde. Detsamma gäller om klaganden ändå är nöjd med beslutsmyndighetens ändringsbeslut.⁵

Enligt utredningens uppfattning skulle motsvarande situationer kunna uppstå även inom arbetslöshetsförsäkringen, dvs. att en arbetslöshetskassa efter att ha ändrat ett överklagat beslut tror sig ha gett fullt bifall till den enskilde. Det kan vara särskilt svårt för en arbetslöshetskassa att veta om en enskild har fått fullt bifall när det gäller beräkning av arbetslöshetsersättningens storlek. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen som motsvarar 46 § andra stycket ALF. Det ska i sammanhanget påpekas att de beslut som kan aktualiseras endast är sådana beslut som har överklagats efter en omprövning.

⁵ Prop. 2016/17:180 s. 270 f.

20.5.10 Överinstansens åtgärder

Förslag: Överinstansen ska pröva frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den instansen vidarebefordra överklagandet till beslutsinstansen och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Skälen för förslaget

Avvisa ett överklagande

Enligt 47 § förvaltningslagen prövar överinstansen, normalt sett förvaltningsrätten, frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent. Bakgrunden till bestämmelsen, som infördes i samband med den nya förvaltningslagen, var att det enligt den tidigare ordningen fanns oklarheter kring vad en beslutsinstans respektive en överinstans skulle pröva vid ett överklagande. I förarbetena anfördes följande. Det är överinstansen som ska pröva om överklagandet har gjorts i rätt forum, om beslutet är överklagbart, om klaganden har klagorätt och om överklagandet uppfyller de villkor som gäller i fråga om form och innehåll etc. Trots det förekommer det att beslutsmyndigheten ibland felaktigt, utöver frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid, tar ställning även till om andra sakprövningsförutsättningar är uppfyllda (se t.ex. JO 1991/92 s. 316 och JO 2004/05 s. 373). Det har också förekommit att myndigheten till följd av ett sådant förfarande har vägrat att sända överklagandet vidare till överinstansen. Mot denna bakgrund fanns det skäl att i den nya förvaltningslagen införa en särskild bestämmelse som klargör att det är överinstansen som avgör om ett överklagande ska avvisas av någon annan anledning än att det har kommit in för sent.⁶ Det saknas motsvarande bestämmelser i ALF.

Utredningen anser att det finns samma behov av en förtydligande bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringen som motsvarande bestäm-

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 272.

melse i 47 § första stycket förvaltningslagen. Det bör därför införas en sådan motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

Vidarebefordra ett överklagande till beslutsinstans

Som framgår ovan anser utredningen att det nya regelverket ska innehålla i princip samma bestämmelser som gäller i dag om rättidsprövningar efter ett överklagande. Beslutsinstansen, i de allra flesta fall en arbetslöshetskassa, ska därvid inte avvisa ett överklagande som kommit in inom rätt tid till den instans (förvaltningsrätten) som ska pröva överklagandet. Om förvaltningsrätten fått in en skrivelse med ett överklagande som inte är rättidsprövat ska rätten vidarebefordra den till den instans som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen (55 § ALF). Det finns en bestämmelse i 47 § andra stycket förvaltningslagen som i princip ser likadan ut. Utredningen anser att den nya lagen bör innehålla en motsvarande bestämmelse.

Inhibition av beslut

Enligt 48 § förvaltningslagen får en överinstans bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition. Bestämmelsen om inhibition finns för att ge en överinstans möjlighet att tillfälligt stoppa verkställigheten av ett beslut. Bestämmelsen aktualiseras endast när det i specialförfattning finns särskilda föreskrifter om att ett förvaltningsbeslut ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas eller att en myndighet ges rätt att bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart.⁷ Utredningen föreslår att ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen ska innehålla en bestämmelse som anger att beslut enligt lagen ska gälla omedelbart. Detta är en ordning som redan gäller i dag. Däremot saknas det bestämmelser om att en överprövande instans får bestämma att ett överklagat beslut till vidare inte ska gälla. Även om det torde vara ovanligt kan det, liksom för andra förvaltningsärenden, finnas skäl att låta ett beslut av en arbetslöshetskassa inte gälla tills vidare. Det bör mot den bakgrunden föras in en bestämmelse i den nya lagen som ger en överinstans möjlighet att bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla.

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 274.

21 Den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

21.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på bestämmelser som reglerar hur en sökande som har rätt till arbetslöshetsersättning ska få ut sådan ersättning när dennes arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag.

21.2 Nuvarande ordning

I nuvarande ordning finns det regler om möjligheterna för en arbetslöshetskassa som är på obestånd att ta in extra avgifter från sina medlemmar eller att ingå fusion för att tillförsäkra att medlemmarnas rättigheter även i fortsättningen kan tillvaratas. Det finns också regler som möjliggör för regeringen att ge särskilda statsbidrag och för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, att förelägga och därefter under en tid dra tillbaka möjligheten för arbetslöshetskassan att få statsbidrag.

Det finns däremot inte några bestämmelser om hur och när en arbetslöshetskassas verksamhet upphör när det gäller handhavandet av arbetslöshetsförsäkringen. Det saknas reglering av hur en förenings tillstånd att driva arbetslöshetskassa i lagens mening kan dras tillbaka. Det saknas också bestämmelser om hur den enskildes lagförvärvade rättigheter kan tillvaratas när en arbetslöshetskassa inte kan fullfölja sitt uppdrag.

Arbetslöshetskassans verksamhet

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras av arbetslöshetskassor vars verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. Arbetslöshetskassorna är föreningar som omfattar ett visst verksamhetsområde, dvs. en viss yrkeskategori, bransch eller vissa närbesläktade sådana (1 § LAK). Av 3 § LAK framgår att en förening kan registreras som arbetslöshetskassa om den har minst 10 000 medlemmar. Det finns dock ingen begränsning av hur få medlemmar som arbetslöshetskassan får ha för att fortsätta att vara registrerad. En arbetslöshetskassa får inte utöva annan verksamhet än sådan som avses i 1 § eller använda medel för ändamål som är främmande för sådan verksamhet, men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från bestämmelsen om det finns särskilda skäl (6 § LAK). Av 116 § LAK framgår det att om en förening eller en annan organisation handhar arbetslöshetsförsäkringen utan att vara registrerad enligt lagen, kan den som på föreningens eller organisationens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i en sådan verksamhet dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det är frivilligt för en person att vara med i en arbetslöshetskassa. Friheten att vara med i och skyddet mot att tvångsanslutas till en förening regleras i 2 kap. 1 § regeringsformen.

Avgifter och bidrag

Arbetslöshetskassorna ska ta ut medlemsavgifter för att täcka sina förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgift och övriga utgifter (41 § LAK). Arbetslöshetskassorna får även besluta om särskild uttaxering om arbetslöshetskassans tillgångar är otillräckliga för att täcka verksamhetens behöriga utövande (42 § LAK). En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för arbetslöshetsersättning som betalas ut (93 § LAK). Utöver de statsbidrag för arbetslöshetsersättning som betalas ut, kan arbetslöshetskassorna få särskilda bidrag från staten för andra ändamål (93 a § LAK). För 2019 utbetalades sådant särskilt bidrag till sex arbetslöshetskassor motsvarande drygt 5.8 miljoner kronor.¹

¹ Regeringsbeslut A2019/01197/A och A2019/01097/A av den 19 juni 2019.

Statsbidrag kan i vissa fall återkrävas (94–94 e §§ LAK). En arbetslöshetskassa kan frivilligt ingå fusion med en annan (eller flera) arbetslöshetskassa-/or (82–84 §§ LAK). Beslut om fusion fattas i så fall av den överlåtande arbetslöshetskassans föreningsstämma i enlighet med 59 § LAK.

Fram till 1992 fanns även bestämmelser om konkurs, likvidation och upplösning av en arbetslöshetskassa.² Reglerna upphävdes med motiveringen att rätten till arbetslöshetsersättning är lagstadgad och kvarstår även om arbetslöshetskassan skulle gå i konkurs. Det anfördes även att reglerna inte hade kommit till användning och att arbetslöshetsförsäkringens finansieringsmodell gjorde det osannolikt att någon arbetslöshetskassa skulle behöva begäras i konkurs. När LAK infördes 1998 ströks, på Lagrådets inrådan, också möjligheten för Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som var dåvarande tillsynsmyndighet, att fatta beslut om tvångsfusion. Lagrådet ansåg bl.a. att om det skulle uppstå en situation där det var nödvändigt att genomföra en fusion tvångsvis, skulle den enda möjligheten vara att lagstifta om det enskilda fallet.

IAF får inom ramen för sin tillsyn över arbetslöshetskassorna besluta att förelägga en arbetslöshetskassa att under en viss tid vidta åtgärder om t.ex. arbetslöshetskassans tillgångar inte är tillräckliga eller om det finns någon annan allvarlig anmärkning som kan riktas mot kassans verksamhet (91 § LAK). Om ett föreläggande inte har följts inom den tid som har angetts och förhållandet som anmärkningen riktats mot inte heller har undanröjts på något annat sätt, får IAF bestämma att arbetslöshetskassan helt eller delvis under en viss tid inte ska ha rätt till statsbidrag (92 § LAK).

21.3 Reformbehov

Bestämmelser saknas

En sökande som uppfyller villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, ska beviljas arbetslöshetsersättning. Ansvaret att betala ut ersättning ligger hos den arbetslöshetskassa som är registrerad att handha arbetslöshetsförsäkringen enligt 7–14 § LAK.

² SOU 2015:21, s. 877–878.

Som framgår ovan saknas det bestämmelser om hur den sökandes ersättningsrätt ska skyddas i en situation där den arbetslöshetskassa som den sökande är medlem i eller ansluten till inte kan fullfölja sitt uppdrag. Det kan framför allt tänkas gälla situationer när arbetslöshetskassan under överskådlig tid, t.ex. på grund av obestånd eller konkurs, inte kan betala ut arbetslöshetsersättningen.

Det finns inga särskilda regler i nuvarande ordning om hur lång arbetslöshetskassornas handläggningstid får vara. Eftersom arbetslöshetskassorna i och med sin myndighetsutövning bör anses omfattas av allmänna förvaltningsrättsliga principer, kan långa handläggningstider bli föremål för Justitieombudsmannens granskning (se exempelvis JO dnr 6945-2013). Skadeståndståndsanspråk kan i vissa fall även riktas till Justitiekanslern (se exempelvis JK 5271-13-40). I särskilt allvarliga fall skulle IAF kunna förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid åtgärda missförhållandet och, om kassan inte gör det, dra tillbaka rätten till statsbidrag under en viss tid (91–92 §§ LAK).

Följden av att det saknas bestämmelser om vad som sker när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag att handha arbetslöshetsförsäkringen för sina medlemmar är att det är oklart hur den enskildes ersättningsrätt ska värnas i dessa situationer.

Skadeståndsanspråk mot staten

Problemet att en ersättningsberättigad sökande inte får ut sin arbetslöshetsersättning på grund av att arbetslöshetskassan inte kan fullgöra sina uppgifter har berörts i tidigare utredningar. I den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande anges att en person som anser sig ha lidit skada i form av utebliven ersättning på grund av att en arbetslöshetskassa har slutat betala ut arbetslöshetsersättning, torde vara hänvisad till att rikta skadeståndsanspråk mot staten.³ Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen pekar på att sådana anspråk i första hand får hanteras av Justitiekanslern.

I 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) anges att staten bl.a. ska ersätta en förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försumelse vid myndighetsutövning i en sådan verksamhet som staten svarar för. Ansvaret gäller även för fel vid s.k. delegerad myndighets-

³ SOU 2015:21, s. 879.

utövning, dvs. när staten har anförtrott myndighetsutövningen till enskild, i detta fall arbetslöshetskassorna. Ordningen beskrivs vidare i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Det är frågan om det i samtliga fall som avser skadeståndsanspråk skulle finnas grund för skadestånd, trots att den sökande har lagstadgad rätt till arbetslöshetsersättning. Det är möjligt att tänka sig situationer där den förmögenhetsskada som avses i skadeståndslagen inte direkt har uppstått med anledning av arbetslöshetskassans fel eller försummelse. Det är inte nödvändigtvis så att en arbetslöshetskassa som t.ex. har kommit på ekonomiskt obestånd har gjort sig skyldig till sådana fel eller försummelser som avses. Att arbetslöshetskassans försumliga agerande har fått den indirekta konsekvensen att den inte kan utföra sitt uppdrag och betala ut arbetslöshetsersättning till en sökande, innebär därmed inte nödvändigtvis att staten bli skadeståndsskyldig. Det är alltså osäkert om ordningen får effekten att den sökande får ut den arbetslöshetsersättning som han eller hon har rätt till.

Utöver att utfallet av ett skadeståndsanspråk är eller kan upplevas som oklart blir en rättslig ordning där enskilda tvingas ställa ett skadeståndsanspråk mot staten både krånglig och tidsödande. Det gäller i synnerhet eftersom det skulle innebära att den sökande vid varje ansökningstillfälle, enligt nuvarande ordning så ofta som varje vecka, skulle vara tvungen att agera enligt detta särskilda förfarande.

21.4 Alfa-kassans ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen utvidgas

Förslag: Den kompletterande arbetslöshetskassans ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen åt arbetslösa ska utvidgas till att omfatta medlemmar i en annan arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om när en arbetslöshetskassa inte ska anses kunna fullgöra sitt uppdrag.

Bedömning: Det bör utredas om en arbetslöshetskassa ska kunna avregistreras och därmed förlora sin rätt att handha arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget

Den enskildes lagstadgade rätt till arbetslöshetsersättning bör säkerställas

När en sökande har uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning är det viktigt att sådan ersättning blir utbetald. Det måste därför finnas en ordning som säkerställer att den sökande får ut den arbetslöshetsersättning som han eller hon har rätt till, även när den sökandes arbetslöshetskassa inte kan betala ut ersättning, t.ex. till följd av ekonomiska svårigheter. Utredningens tolkning av nuvarande ordning är att den sökande måste inleda en skadeståndsprocess gentemot staten för att få ut sin ersättning. Enligt utredningens uppfattning är en sådan process tidsödande, krånglig och ineffektiv. Det är inte heller tillfredsställande att utfallet av en sådan process är svårt att förutse för den enskilde. Det behövs därför en särskild ordning för att säkerställa att en sökande ska få ut sin lagstadgade arbetslöshetsersättning, om hans eller hennes arbetslöshetskassa inte längre kan fullfölja sitt uppdrag.

Det är, enligt utredningens mening, av stor vikt att även andra funktioner inom arbetslöshetsförsäkringen kan upprätthållas trots att en arbetslöshetskassa inte längre kan fullfölja sitt uppdrag att betala ut arbetslöshetsersättning till sina ersättningsberättigade medlemmar. Det gäller t.ex. arbetslöshetskassornas ansvar att besluta om sanktioner och att motverka felaktiga utbetalningar. Det behövs regler som både skyddar den sökandes rättigheter och som säkerställer att försäkringen inte förlorar andra viktiga funktioner. Det gäller inte minst den övergripande funktionen att bidra till att en sökandes tid i arbetslöshet blir så kort som möjligt.

Det behövs sammantaget en ny ordning som säkerställer att arbetslöshetsförsäkringens olika funktioner kan upprätthållas även för sökanden som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan fullgöra sitt uppdrag att handha försäkringen.

Liknande regler har inte bedömts behövas i andra angränsande förmånssystem, t.ex. inom socialförsäkringen eller när det gäller ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Det kan därför ifrågasättas varför det skulle vara nödvändigt inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen menar att den avgörande skillnaden är att t.ex. aktivitetsstöd och sjukpenning hanteras av en myndighet, Försäkringskassan, medan arbetslöshetsförsäkringen hanteras av

föreningar i form av arbetslöshetskassor. Det är en följd av att myndighetsutövningen inom arbetslöshetsförsäkringen har delegerats. En myndighet hamnar typiskt sett inte i sådana situationer som gör att den inte kan fullgöra sitt uppdrag. Det är en avsevärd skillnad i en jämförelse med ett privaträttsligt subjekt som en arbetslöshetskassa utgör, särskilt om det handlar om små arbetslöshetskassor med få medlemmar och få anställda.

Det är ändamålsenligt att Alfa-kassans uppdrag utvidgas

Utredningen konstaterar att det endast är arbetslöshetskassor som i dag får handha arbetslöshetsförsäkringen (se 1, 7 och 116 §§ LAK). De regler som omgärdar arbetslöshetsförsäkringen är anpassade till att det just är arbetslöshetskassorna som handlägger ärenden om exempelvis ersättning, sanktioner och återkrav. Arbetslöshetskassorna har lång erfarenhet av att handha arbetslöshetsförsäkringen. Det medför att de har utarbetade strukturer och rutiner för hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser därför att det inte skulle vara en ändamålsenlig lösning att en annan aktör eller myndighet tog över uppgifter från en arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag. Det bör i stället vara en annan arbetslöshetskassa som tar över administrationen för sökanden som är medlemmar i en kassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag.

Den kompletterande Arbetslöshetskassan Alfa, förkortad Alfa-kassan, har en särskild roll inom den svenska arbetslöshetsförsäkringen, vilken innebär att den handhar arbetslöshetsförsäkringen för alla som inte är medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa. Det är arbetslöshetskassornas samverkansorganisation, Sveriges a-kassor, som är Alfa-kassans enda medlem, men det är möjligt för enskilda oavsett yrkes- eller branschområde att ansluta sig till Alfa-kassan (se 85–87 b §§ LAK). Denna speciella konstruktion och roll gör att Alfa-kassan är lämpad att hantera en sådan situation som beskrivits, till skillnad från andra arbetslöshetskassor som i normalfallet enbart handhar arbetslöshetsförsäkringen åt föreningsmedlemmar. Alfa-kassans särskilda roll att handha arbetslöshetsförsäkringen åt alla som inte är medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa gör det också osannolikt att Alfa-kassan skulle tillåtas hamna i ett sådant läge att kassan inte kan fullgöra sitt uppdrag. Det är förekomsten av en

kompletterande arbetslöshetskassa, Alfa-kassan, som ger den svenska arbetslöshetsförsäkringen sin specifika konstruktion, som en allmän försäkring med en frivillig tilläggsdel.

Om andra arbetslöshetskassor än Alfa-kassan skulle ges i uppdrag att handha försäkringen åt andra arbetslöshetskassors medlemmar, skulle det behövas en mer genomgripande förändring av lagen om arbetslöshetskassor eftersom det bl.a. skulle vara ett avsteg från principen om att arbetslöshetskassans verksamhet (dvs. att handha arbetslöshetsförsäkringen) ska omfatta vissa yrkeskategorier eller branscher. En mer genomgripande förändring av LAK kan behövas också av andra skäl, men utredningen menar att det i detta fall varken är ändamålsenligt eller möjligt att göra inom den tid som utredningen har till sitt förfogande.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens uppfattning mest ändamålsenligt att låta den kompletterande arbetslöshetskassan Alfa-kassan ta över ett sådant ansvar. Det bör därför införas ett tillägg till bestämmelsen i 85 § LAK som anger att den kompletterande arbetslöshetskassan även handhar arbetslöshetsförsäkringen för personer som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan utföra sitt uppdrag.

Föreskriftsrätt

Som framgår ovan bör den kompletterande arbetslöshetskassans uppdrag utvidgas till att omfatta sökanden som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Så snart en arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag bör den informera både den kompletterande arbetslöshetskassan och sökanden. Detta är viktigt, bl.a. för att sökanden i stället ska kunna rikta sitt ersättningsanspråk till den kompletterande arbetslöshetskassan. Det kan dock uppstå situationer då det är oklart om en arbetslöshetskassa kan anses ha så stora problem att den inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Enligt utredningens uppfattning bör regelverket inte inriktas på situationer där arbetslöshetskassan tillfälligt har långa handläggningstider eller annat som under en kortare tid begränsar kassans möjlighet att genomföra sitt uppdrag. Utredningen bedömer inledningsvis att den föreslagna lydelsen i lag bör vara tillräcklig för att bestämmelsens syfte, att en sökande som har förvärvat rättig-

heter enligt lag men som inte kan få ut den ersättning han eller hon har rätt till, ska kunna uppnås. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan finnas behov av förtydliganden. Detta görs lämpligast genom mer detaljerande bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter. I syfte att tydliggöra under vilka förutsättningar den kompletterande arbetslöshetskassan ska kunna ta över ansvaret från en annan arbetslöshetskassa bör det därför införas en bestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som avses med att en arbetslöshetskassa inte ska anses kunna utföra sitt uppdrag.

Skälen för bedömningen

Inledning

Utredningen ska enligt direktiven se över hur den enskildes ersättningsrätt kan värnas när en arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Utredningen anser, som framgår ovan, att Alfakassans uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen bör utvidgas till att även omfatta sökanden som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Förslaget löser, enligt utredningens uppfattning, det primära problemet, dvs. att säkerställa att en sökande som har rätt till arbetslöshetsersättning också får ut sådan ersättning.

Behov av en större översyn

För att en arbetslöshetskassa ska kunna handha arbetslöshetsförsäkringen krävs att den registreras hos IAF (7–14 §§ ALF). Efter en registrering kan kassan fullt ut handlägga frågor om arbetslöshetsersättning, bl.a. bevilja och betala ut ersättning, besluta om varning och avstängning från rätt till ersättning, besluta om innehållande samt besluta om återkrav av ersättning. Detta handlar i stor utsträckning om en delegerad myndighetsutövning. Utöver att en arbetslöshetskassa efter en registrering kan handha arbetslöshetsförsäkringen och föra tala i domstol kan den även ta ut medlemsavgifter från sina medlemmar.

Det saknas i dag legala möjligheter för IAF att avregistrera en arbetslöshetskassa som inte uppfyller de krav som ställs för att bli registrerad eller som inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Det leder till att en kassa har kvar sin befogenhet inom försäkringen, inklusive att ta ut medlemsavgift från medlemmar. Enligt utredningens uppfattning är en sådan ordning otillfredsställande, både utifrån den enskildes och det allmännas perspektiv. En arbetslöshetskassa omfattar en viss yrkeskategori eller bransch. Det är därför svårt att nyetablera en arbetslöshetskassa för att få den registrerad för att handha arbetslöshetsförsäkringen, eftersom IAF har begränsad möjlighet att godkänna en ny kassas verksamhetsområde om det tangerar andra arbetslöshetskassors verksamhetsområden. Om en arbetslöshetskassa som inte sköter sitt uppdrag inte kan avregistreras kan alltså inte en ny kassa med samma verksamhetsområde utan vidare etableras. Det begränsar den sökandes möjlighet att vara medlem i en arbetslöshetskassa som omfattar hans eller hennes yrke eller bransch.

Ur det allmännas perspektiv är det särskilt viktigt att en myndighetsutövning som delegerats till ett privaträttsligt subjekt, i detta fall en arbetslöshetskassa, kan återtas när den inte längre fullgör sina uppgifter. Det är en fråga om legitimitet för administrationsordningen. Även i den konstruktion som utredningen föreslår finns det brister, t.ex. om den sökande frivilligt väljer att fortsätta betala medlemsavgifter till sin gamla arbetslöshetskassa samtidigt som Alfa-kassan ser till att arbetslöshetsersättningen, kostnadsfritt, betalats ut. Utredningen bedömer att det i ett första läge inte är nödvändigt att införa bestämmelser som tillåter Alfa-kassan att ta ut avgifter för denna grupp. Den sökande, vars arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag, träder troligen omgående ur denna arbetslöshetskassa. Om den sökande i stället skulle bli medlem i någon annan arbetslöshetskassa, och denna kassa fullgör uppdraget, upphör Alfa-kassans ansvar. I det fall den sökande väljer att inte bli medlem i någon arbetslöshetskassa (eller ansluter sig till Alfa-kassan), kan Alfa-kassan ta ut avgifter som för andra sökanden.

Frågor om Alfa-kassans möjlighet att ta ut avgifter och om hur länge en arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sina skyldigheter bör få behålla sitt tillstånd att handha arbetslöshetsförsäkringen för-tjänar dock en genomlysning. Slutsatsen är, liksom utredningen har konstaterat vid flera tidigare tillfällen, att LAK i sin helhet bör ses över för att komma tillrätta med de brister som avser gränserna för arbetslöshetskassornas verksamhet. Denna genomlysning kan inte göras inom ramen för denna utredning, utan bör göras i särskild ordning.

22 Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004

22.1 Inledning

I detta kapitel finns förslag på rätt till medlemskap efter arbete inom EU-/EES-området eller Schweiz samt medlemskapets betydelse för ersättningsnivån under och efter sådant arbete. Kapitlet innehåller även utredningens bedömningar om hur den arbetslöshetsförsäkring som föreslås i betänkandet förhåller sig till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, förkortad förordning (EG) nr 883/2004 samt Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, förkortad förordning (EG) nr 987/2009.

22.2 Nuvarande ordning

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordning (EG) nr 883/2004

Den fria rörligheten för arbetstagare regleras i artikel 45–48 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortad EUF-fördraget. Av EUF-fördraget framgår att den sociala tryggheten är en integrerad del av den inre marknaden. I artikel 48 i EUF-fördraget uttrycks att en samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem är nödvändig för att nå en fri rörlighet för arbetstagare.

Samordningen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem sågs tidigt som en förutsättning för den fria rörligheten. Den första förordningen som syftade till att underlätta fri rörlighet genom samordning av de sociala trygghetssystemen¹ kom till redan i slutet av 1950-talet. Den nuvarande förordningen, förordning (EG) nr 883/2004, ska tillämpas från den 1 maj 2010² och är, liksom alla EU-förordningar, en bindande rättsakt i Sverige.

Förordning (EG) nr 883/2004

Förordningens uppbyggnad

Förordningen består av en inledning (preamble) samt sex avdelningar. I preamblen beskrivs allmänna förutsättningar för tolkningen av förordningen. I avdelning I finns allmänna bestämmelser, bl.a. definitioner och personkrets. Avdelning II innehåller bestämmelser om tillämplig lagstiftning enligt principen om att bara ett lands lagstiftning om social trygghet är tillämplig i taget. I avdelning III beskrivs särskilda bestämmelser avseende vissa förmånsslag. Avdelning IV–VI innehåller bl.a. administrativa bestämmelser samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Personkrets, sakområden och definitioner

Förordningarna omfattar EU-medborgare, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater. Dessutom omfattas dessa personers familjemedlemmar och efterlevande (artikel 2). Förordning (EG) nr 883/2004 gäller även i förhållande till EES-staterna (Island, Liechtenstein och Norge) genom den gemensamma EES-kommitténs beslut nr 76/2001 av den 1 juli 2011 om ändring av bilaga VI (social trygghet) och protokoll 37 till EES-avtalet. Dessutom gäller förordningen i förhållande till Schweiz genom beslut nr 1/12 av gemensamma kommittén som inrättats genom

¹ Rådets förordning nr 3/58 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare.

² Vid sidan om förordningen finns det en tillämpningsförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

avtalet mellan europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet å andra sidan, om fri rörlighet för personer av den 31 mars 2012 om ersättande av bilaga II (samordningen av social trygghetssystemen) till avtalet (2012/195/EU). När det i fortsättningen refereras till medlemsstat, avses därmed inte bara alla medlemsstater inom EU, utan också EES-länderna och Schweiz.

Genom en särskild förordning³ omfattas även tredjelandsmedborgare av förordningen, men inte i förhållande till Storbritannien⁴ och Danmark.

Enligt artikel 3 ska förordningen tillämpas på all lagstiftning om sociala trygghet. Med social trygghet avses tio olika förmånsslag, bl.a. förmåner vid arbetslöshet. Förordningen tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, samt system där en arbetsgivares eller redares skyldigheter regleras. Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna till EU-kommissionen lämna in en förteckning över vilken nationell lagstiftning som omfattar de förmåner som anges i artikel 3.

I artikel 1 anges vilka definitioner som gäller inom förordning (EG) nr 883/2004. Vissa förmåner har definierats, t.ex. familjeförmåner, men det saknas en definition för arbetslöshetsförmåner.

Ett viktigt och återkommande begrepp i förordningen är *behörig*. Begreppet definieras olika beroende på i vilket sammanhang det används, men en *behörig institution* kan t.ex. vara den institution som personen är försäkrad hos när ansökan om en förmån sker. Begreppet behörighet signalerar att någon är ansvarig för något, antingen genom att en medlemsstats lagstiftning pekats ut som tillämplig eller till följd av att en institution i en medlemsstat utsetts till ansvarig för – behörig – att t.ex. pröva en persons rätt till förmåner med beaktande av förordningens bestämmelser.

³ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar.

⁴ I förhållande till Storbritannien gäller förordning/EEC) nr 1408/71 för tredjelandsmedborgare. Storbritannien lämnade EU den 2 januari 2020, men är under en övergångsperiod bunden av förordning (EG) nr 883/2004.

Förordningen syftar till samordning, inte harmonisering

I preambeln slås det fast att det är nödvändigt att särdragen i nationell lagstiftning respekteras och att förordningen därför begränsas till att utarbeta ett system för samordning av de sociala trygghetsystemen. Förordningens bestämmelser syftar därmed inte till harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet utan till samordning av systemen för den som rör sig mellan olika medlemsstater i syfte att arbeta, vistas eller bosätta sig.

En medlemsstat i taget och principen om lex loci laboris

I punkterna 15–18 i preambeln anges att personer som rör sig inom gemenskapen endast omfattas av lagstiftningen om social trygghet i en medlemsstat i taget. Syftet är att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar samtidigt och de komplikationer det kan leda till. Om flera medlemsstaters lagstiftning skulle vara tillämpliga samtidigt skulle det exempelvis kunna leda till att flera stater var skyldiga att betala ut förmåner. Eftersom förordning (EG) nr 883/2004 inte bara pekar ut vilken stat som är behörig att pröva rätten till ersättning utan också till vilken stat som socialavgifter ska betalas, skulle det utan principen om att endast en medlemsstats lagstiftning är tillämplig också kunna innebära att den enskilde och dennes arbetsgivare var skyldiga att erlägga socialavgifter till flera medlemsstater för samma arbete.

I artikel 11–16 i förordning (EG) nr 883/2004 finns bestämmelser för att bestämma tillämplig lagstiftning. Reglerna är konfliktbestämmelser som för varje given situation pekar ut vilken medlemsstats lagstiftning, utifrån principen om att endast en medlemsstats lagstiftning är tillämplig i taget, som är tillämplig. Reglerna är tvingande för medlemsstaterna och begränsar därför rätten att inom nationell lagstiftning definiera vem som inkluderas av tillämpningen av en viss lag. Det är utifrån dessa regler upp till medlemsstaterna att var för sig sätta upp villkor för ersättning, så länge dessa villkor inte kommer i konflikt med EU-rätten.

För att effektivt kunna garantera likabehandling för alla personer som är yrkesverksamma inom en medlemsstat anges det också att det är lämpligt att fastställa att det är arbetslandets lagstiftning som

i regel ska vara tillämplig (artikel 11 3 a). Denna princip, *lex loci laboris*, gäller som huvudregel även i de tidigare förordningarna⁵.

I artikel 16 ges en möjlighet för två eller flera medlemsstater att fatta särskilda överenskommelser om tillämplig lagstiftning till förmån för vissa personer eller persongrupper. Mellan Sverige och Danmark gäller exempelvis Öresunds-överenskommelsen som bl.a. innebär att personer som bor i det ena landet och arbetar i det andra i vissa situationer ska omfattas av lagstiftningen i arbetsgivarens eller huvudarbetsgivarens hemland, trots att utfallet skulle ha varit annorlunda om förordningens övriga bestämmelser tillämpats.⁶

Likabehandling och likvärdighet

Principen om likabehandling innebär bl.a. likabehandling av förmåner, inkomster och omständigheter. De personer som förordningens bestämmelser gäller, ska ha samma rättigheter och skyldigheter som medlemsstatens egna medborgare, om inte annat särskilt föreskrivs (artikel 4). Om en förmån från det sociala trygghetssystemet eller annan inkomst har rättsverkan i en medlemsstat ska bestämmelserna även tillämpas på motsvarande förmåner eller inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat (artikel 5 a). Likaså ska, om rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, liknande omständigheter eller händelser som inträffat i en annan medlemsstat beaktas som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet (artikel 5 b).

I preambelns punkt 8–11 poängteras att den allmänna principen om likabehandling för arbetstagare är särskilt viktig för den som inte är bosatt i den medlemsstat där han eller hon är anställd. Det är bl.a. fallet för s.k. gränsarbetare, dvs. personer som arbetar som anställda eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatta i en annan medlemsstat, dit personerna som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan (artikel 1 f). I förhållande till principer om likabehandling och likställande av

⁵ Rådets förordning nr 3/58 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare och rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

⁶ Övergripande bestämmelser i SFB (socialförsäkringsbalken), unionsrätten och internationella avtal. *Försäkringskassans uppdrag vad gäller vissa gemensamma gränsöverskridande frågor*, Vägledning 2017:1, Version 8, s. 244, Försäkringskassan.

omständigheter är det viktigt att notera att preambeln tydliggör att sådana principer inte bör påverka tillämpningen av bestämmelser om sammanläggning eller påverka bestämmelser om tillämplig lagstiftning (preambelns punkt 10–12).

Allmänna sammanläggningsbestämmelser

Principen om sammanläggning är central för samordning av de sociala trygghetssystemen. I artikel 6 finns en sammanläggningsbestämmelse som gäller om inte annat framgår av förordningen. Här framgår att den behöriga institutionen i en medlemsstat vars lagstiftning villkorar att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder har fullgjorts, ska i nödvändig utsträckning beakta perioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat som om de vore perioder som fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar. Det gäller för ”erhållande, bibehållande eller återfående av rätt till förmåner”, för ”täckning genom annan lagstiftning” eller ”tillgång till eller undantag från obligatorisk eller frivillig försäkring” samt ”frivillig fortsättningsförsäkring”.

När det gäller perioder för förvärv, bibehållande, återfående eller varaktighet av arbetslöshetsförmåner finns det en särskild sammanläggningsartikel för arbetslöshetsförmåner som i dessa fall alltså avviker från artikel 6.

Sammanläggningsbestämmelser vid prövning av arbetslöshetsförmåner

I artikel 61 finns särskilda bestämmelser för sammanläggning vid prövning av arbetslöshetsförmåner. Av artikel 61.1 framgår att den behöriga institutionen i en medlemsstat, i vars lagstiftning förvärv, bibehållande, återfående eller varaktighet av förmåner grundas på antingen fullgjorda försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, i nödvändig utsträckning ska beakta de försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare som fullgjorts enligt varje annan medlemsstats lagstiftning, som om de hade fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar.

Om rätten till förmåner enligt den tillämpliga lagstiftningen i stället grundas på fullgjorda försäkringsperioder, ska de anställnings-

perioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare som fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning endast beaktas i de fall då de skulle ha betraktats som försäkringsperioder om de hade fullgjorts i enlighet med den tillämpliga lagstiftningen.

Sammanläggningsreglerna i artikel 61.1 ska enligt artikel 61.2 endast tillämpas om den berörda personen i enlighet med den lagstiftning enligt vilken ansökan om förmåner görs, senast har fullgjort försäkringsperioder, om det i lagstiftningen krävs försäkringsperioder, har fullgjort anställningsperioder, om det i lagstiftningen krävs anställningsperioder, eller har fullgjort perioder av verksamhet som egenföretagare, om det i lagstiftningen krävs perioder av verksamhet som egenföretagare.

Detta gäller utom i de fall då en person arbetat i en annan medlemsstat än den där han eller hon är bosatt men har rätt att få sin ersättningsrätt prövad i bosättningsstaten (se artikel 65).

Rätt till ersättning för den som har arbetat i en annan medlemsstat än den där han eller hon är bosatt

I artiklarna 65.1–65.5 och 65 a finns bestämmelser om vad som särskilt gäller för personer som varit bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga staten (oftast arbetslandet). Det gäller både s.k. gränsarbetare, men även andra personer som varit bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga. Bestämmelserna tydliggör bl.a. vilken medlemsstat som är behörig, dvs. till vilken medlemsstat som den sökande ska kunna vända sig om han eller hon är i behov av att ansöka om arbetslöshetsförmåner och hur fullgjorda perioder i andra medlemsstater då ska beaktas. Av bestämmelserna framgår bl.a. att en helt arbetslös person som under sin senaste anställning eller period av verksamhet som egenföretagare var bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten och som fortsätter att vara bosatt i den medlemsstaten eller återvänder till den, ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Förmåner ska i denna situation betalas av den behöriga institutionen på bosättningsorten (artikel 65.2).

Det framgår vidare att en helt arbetslös person som en kompletterande åtgärd får ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat där han eller hon senast arbetade (artikel 65.2). Det innebär inte att den sökande omfattas av flera medlemsstaters lagstift-

ning, utan att den sökande utöver att vara arbetssökande i bosättningsstaten har rätt att ta del av t.ex. stöd och service för att också söka arbete i det tidigare arbetslandet.

En arbetslös person som inte är gränsarbetare och som inte återvänder till bosättningsstaten ska ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande i det tidigare arbetslandet. I detta fall ska förmåner lämnas av den behöriga institutionen i arbetslandet (artikel 65.3).

Det finns även bl.a. bestämmelser om vad som ska gälla för vissa företagare som har varit verksamma och försäkrade i en stat, men som är bosatta i en medlemsstat som saknar försäkringssystem för företagare (artikel 65 a).

Beräkning av ersättningens storlek

I artikel 62 anges hur ersättningens storlek ska beräknas. Om det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att beräkningen av förmånerna utgår från den tidigare lönen eller yrkesinkomstens storlek, ska endast den lön eller yrkesinkomst som personen hade vid sitt senaste arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare (artikel 62.1). Detta gäller även om det i den nationella lagstiftningen anges att fastställande av den lön eller yrkesinkomst som ska ligga till grund för förmånerna ska bestämmas med utgångspunkt för en viss referensperiod (artikel 62.2).

Eftersom det i vissa fall är bosättningsstaten och inte den senast behöriga medlemsstaten, dvs. det senaste arbetslandet, som ska pröva rätten till förmåner, ska institutionen på bosättningsorten ta hänsyn till den senaste lön eller yrkesinkomst som den berörda personen har mottagit i det tidigare arbetslandet (artikel 62.3).

Export av en arbetslöshetsförmån för den som är arbetslös och reser till en annan medlemsstat för att söka arbete

I artikel 64 anges vad som ska gälla för den som är arbetslös och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete. En person som är helt arbetslös och som uppfyller villkoren för rätt till förmåner i en medlemsstat och som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där, kan få behålla rätten till arbetslöshetsförmåner under viss tid. När en sådan sökande efter prövning beviljas att ta med sig sina

förmåner lämnas ett särskilt intyg, ett s.k. portabelt (PDU2) dokument eller, vardagligt uttryckt, U2-intyg. I Sverige är det Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, som är behörig institution (dvs. ansvarig myndighet) för att pröva och utfärda U2-intyg. Kraven för att den sökande ska kunna få ett U2-intyg är bl.a. att den sökande före avresan ska ha varit registrerad som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och stått till arbetsmarknadens förfogande i minst fyra veckor efter det att han eller hon blev arbetslös. Vidare ska den arbetslösa personen inom sju dagar från och med den dag han eller hon upphörde att stå till arbetsmarknadens förfogande i den stat som utfärdat intyget, registrera sig som arbetsökande vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat som personen reser till. Den arbetslösa personen ska underkasta sig den kontroll som utförs där samt iaktta villkoren enligt den medlemsstatens lagstiftning.

Den sökande får behålla rätten till förmåner under tre månader från och med den dag då den arbetslösa personen upphörde att stå till arbetsförmedlingens förfogande i den medlemsstat personen lämnade. De behöriga institutionerna får, enligt förordningen, förlänga perioden med tre till högst sex månader.

Om den sökande återvänder till den behöriga medlemsstaten vid eller före utgången av den period som den sökande har rätt att exportera rätten, ska den sökande fortfarande ha rätt till förmåner enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning. Personen förlorar all rätt till förmåner om han eller hon inte återvänder dit vid eller före utgången av nämnda period, om inte bestämmelserna i den lagstiftningen är mer gynnsamma.

De behöriga arbetsförmedlingarna eller institutionerna får i undantagsfall medge att den berörda personen har varit arbetslös kortare tid innan intyget beviljas, att den sökandes frist att registrera sig som arbetsökande inom sju dagar förlängs och att den som återvänder vid ett senare datum inte förlorar sina rättigheter.

Förordning (EG) nr 987/2009

Till förordning (EG) nr 883/2004 finns en tillämpningsförordning, förordning (EG) nr 987/2009. Förordning (EG) nr 987/2009 är formmässigt en spegling av förordning (EG) nr 883/2004 med en, för EU-rätten sedvanlig, preambel och fem avdelningar. Förordning (EG)

nr 987/2009 har enligt preambeln bl.a. till syfte att tydliggöra vilka åtgärder och förfaranden som behövs för tillämpningen och förenklingen av reglerna för samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem enligt förordning (EG) nr 883/2004. Det gäller t.ex. informationsutbyte mellan medlemsstater för att förordning (EG) nr 883/2004 ska kunna tillämpas.

Bestämmelser i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Av 3 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, framgår att det endast är personer i Sverige som uppfyller ersättningsvillkoren enligt lagen som har rätt till ersättning, om inte något annat följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004.

Enligt 48 § ALF utfärdar IAF intyg för personer som uppfyller villkoren för rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Av 28 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, framgår att IAF inte får förlänga den period som den sökande kan söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz på ett sådant sätt att perioden sammantaget överstiger tre månader.

Bestämmelser i lagen om arbetslöshetskassor och i föreskrifter

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, omfattas enligt den förteckning⁷ som Sverige lämnat till EU-kommissionen inte av förordning (EG) nr 883/2004.

En arbetslös person som omfattas av artikel 65.5 a förordning (EG) 883/2004 eller artikel 71.1 a) ii eller b) ii förordning (EEG) 1408/71 och som har rätt till arbetslöshetsersättning enligt svensk lagstiftning, har rätt till inträde i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde närmast motsvarar den sysselsättning han eller hon hade i arbetslandet, se IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:1) om övergång mellan stater.

⁷ Förklaring från Konungariket Sverige i enlighet med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Bilaga till regeringsbeslut 2018-07-05 nr I:7.

22.3 Reformbehov

Det är otydligt vad som gäller när tillgång till inkomstbortfallsförsäkringen förutsätter föreningsmedlemskap

Arbetslöshetsförsäkringen består i dag av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring (4 § ALF). Medlemskapet i en arbetslöshetskassa har betydelse för om den sökande uppfyller villkoret för inkomstbortfallsförsäkringen, det s.k. medlemsvillkoret, enligt 7 § ALF. Tillgången till inkomstbortfallsförsäkringen förutsätter alltså att den sökande är med i en svensk arbetslöshetskassa. Rätten till medlemskap regleras i 34 § LAK. LAK är inte anmäld som en av de lagar som omfattas av förordning (EG) nr 883/2004. Det gör att det är otydligt hur rätten till medlemskap och, därmed, tillgången till inkomstbortfallsförsäkringen ska tolkas i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004. I syfte att lösa detta har IAF utfärdat en föreskrift om rätt till medlemskap för den som enligt artikel 65.5 a, förordning (EG) nr 883/2004, har rätt till arbetslöshetsersättning.

I LAK finns det ingen definition av vilket förvärvsarbete som kan ge den sökande rätt till medlemskap, annat än att arbetet ska ha skett inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde är en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana (1 § LAK). Till skillnad från vad som framgår av ALF finns det inte någon begränsning av vilket arbete som ska beaktas (jämför 3 § ALF) vid tillämpning av LAK, så länge som arbetet utförs eller har utförts inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Verksamhetsområdet anges i arbetslöshetskassans stadgar, inom de ramar som fastslås i 1 § LAK.

Av artikel 6 förordning (EG) nr 883/2004 framgår att den behöriga institutionen i en medlemsstat enligt vars lagstiftning *tillgången* till frivillig försäkring ”villkoras av att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder har fullgjorts, i nödvändig utsträckning [ska] beakta perioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat som om de vore perioder som fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar”. Artikel 6 används normalt inte i förhållande till arbetslöshetsförmåner, men just tillgång till frivillig försäkring regleras inte i artikel 61 (där övriga sammanläggningsregler för arbetslöshetsförmåner framgår). Det tycks därför inte finnas något hinder att tillämpa artikel 6 i det avseendet, eftersom den gäller om inte annat följer av förordningen.

I kontrast till artikel 6, som gäller sammanläggning, finns artikel 5 som avser likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser. Det gäller bl.a. principen att om rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser i en medlemsstat, ska liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium beaktas som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet (artikel 5 b). Av artikel 14.4, framgår det att om det för *anslutning* till en frivillig försäkring enligt en medlemsstats lagstiftning bl.a. krävs tidigare arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare i den staten, ska artikel 5 b endast tillämpas på personer som vid något tidigare tillfälle har omfattats av lagstiftningen i den medlemsstaten med anledning av arbete som anställd eller verksamhet som egenföretagare. I preambelns punkt 10 anges att principen om likställande av omständigheter inte bör inkräkta på sammanläggningsprincipen eller leda till att sammanläggning sker. Det är därmed en tolkningsfråga vad förordningen ger för ledning i frågan om rätten att försäkra sig i en frivillig försäkring när en sökande inte senast har arbetat i den behöriga staten.

Medlemskapets betydelse vid arbete i annan medlemsstat

En person som har arbetat i en annan medlemsstat har ofta arbetat i Sverige dessförinnan. Det framgår bl.a. av att de flesta som söker arbetslöshetsersättning i Sverige enligt förordning (EG) nr 883/2004 har varit bosatta här även under tid som de arbetat i en annan medlemsstat. Om den sökande tidigare har arbetat i Sverige kan den sökande ha bibehållit sitt medlemskap under arbetet i en annan medlemsstat. Det har med anledning av detta uppstått frågor om vilken betydelse ett medlemskap i en arbetslöshetskassa under tid som den sökande arbetat i en annan medlemsstat har för rätten till inkomstrelaterad ersättning.

I detta fall kan Regeringsrättens avgörande i mål nr 494-08 ge vägledning. Ärendet avsåg en sökande som ansökt om arbetslöshetsersättning efter att ha arbetat och varit försäkrad i Spanien, och under denna tid kvarstått som medlem i en svensk arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassan hävdade att den sökande enligt dåvarande förordning (EEG) nr 1408/71 inte hade omfattats av svensk lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring under tiden som den sökande arbetat i

Spanien och därför varit tvungen att ansöka om medlemskap på nytt. När den sökande inte hade inkommit med ansökan om medlemskap förrän mer än en kalendermånad passerat, ansåg arbetslöshetskassan att villkoren för rätt till inkomstrelaterad ersättning inte hade uppfyllts.

IAF skriver i sitt yttrande, vilket citeras i domen, att ärendet avsåg om den sökande behöver ansöka om inträde i arbetslöshetskassan på nytt efter att ha omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning. Regeringsrätten gjorde gällande i domskälen att frågan avsåg om den sökande uppfyllde medlemsvillkoret eller inte. Regeringsrätten konstaterade att medlemmen vare sig trätt ut ur eller blivit utesluten ur arbetslöshetskassan. Vidare konstaterades att även om den sökande omfattas av en annan medlemsstats lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring under viss tid så är

[---] arbetslöshetskassorna och frågan om medlemskap i dessa självständigt reglerad i förhållande till frågan om försäkringsskydd.

Som reglerna är konstruerade finns det därför inte något hinder för den enskilde att vara medlem i en arbetslöshetskassa, även om medlemskapet av någon anledning inte skulle medföra rätt till försäkringsskydd.

Sammanfattningsvis konstaterade Regeringsrätten att

Det nu sagda leder till slutsatsen att AA måste anses ha upprätthållit sitt medlemskap i AEA under den tid hon arbetat i Spanien. Vid sådant förhållande och då, som tidigare sagts, arbetsvillkoret inte är i fråga i målet ska frågan om förutsättningarna i övrigt föreligger för henne att få ersättning prövas av arbetslöshetskassan.

Det finns olika tolkningar av vad Regeringsrätten uttalade sig om. Orsaken till att den sökande inte hade beviljats inkomstrelaterad ersättning i det nämnda målet var att den sökande inte hade ansökt om återinträde i den svenska arbetslöshetsförsäkringen, dvs. att arbetslöshetskassan ansåg att den sökande som under en tid hade omfattats av spansk lagstiftning behövde återaktivera sitt försäkringsskydd vid hemkomsten. Eftersom den sökande inte hade ansökt om ersättning och medlemskap i direkt anslutning, menade arbetslöshetskassan att den sökande inte hade rätt till ersättning. Om frågan enbart gäller om föreningsmedlemskapet i arbetslöshetskassan ska anses ha upprätthållits, vilket är vad IAF antog i sitt yttrande, är avgörandet knappast kontroversiellt. Det som är oklart är om Regeringsrätten även uttalade sig om försäkringsskyddet under tiden som

den sökande arbetade i Spanien. Det är inte nödvändigt för målets utgång eftersom den sökande hade ett försäkringsskydd i Spanien och därför inte behövde visa att det även fanns ett försäkringsskydd i Sverige.

I ett antal kammarätsavgöranden⁸ betraktades Regeringsrättens avgörande på ett annat sätt. Här tolkades Regeringsrättens avgörande som att föreningsmedlemskapet i en svensk arbetslöshetskassa också skulle kunna utgöra ett försäkringsskydd för en sökande som arbetat i en annan medlemsstat, dvs. att medlemstiden kunde användas för att uppfylla medlemsvillkoret, trots att svensk lagstiftning enligt förordning (EG) nr 883/2004 inte varit tillämplig. Avgörandena rörde i samtliga fall sökande som hade arbetat Danmark utan att försäkra sig mot arbetslöshet där, men samtidigt behållit sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa.

Den oklarhet som råder är enligt utredningens mening otillfredsställande. Samordningssystemet inom EU innebär inte bara att den enskilde (och i förekommande fall dennes arbetsgivare) har rättigheter enligt den tillämpliga lagstiftningen utan också att han eller hon har skyldigheter. I det perspektivet är det olämpligt att den sökande kan välja att mot en mindre avgift försäkra sig i Sverige i stället för att betala vad den helt frivilliga försäkringen hade kostat i exempelvis Danmark. I utredningen *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*⁹, föreslås att en särskild bestämmelse ska införas som förhindrar att en sökande som under en period inte omfattats av svensk lagstiftning om social trygghet samtidigt tillgodoräknar sig tid med medlemskap för denna period.

⁸ Kammarrätten i Stockholm mål nr 6612-07 och mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 5671-08.

⁹ SOU 2017:05.

22.4 Tillgång till försäkringsskydd efter arbete i en annan medlemsstat

22.4.1 Utökade möjligheter till medlemskap

Förslag: Den som omfattades av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen när han eller hon senast arbetade, ska anses ha varit verksam inom det verksamhetsområde som han eller hon skulle ha arbetat inom om arbetet hade utförts i Sverige.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Rätten till medlemskap regleras i 34 § LAK. Alla som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i en arbetslöshetskassas stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde har rätt att bli medlem i kassan. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om villkoren var uppfyllda när han eller hon senast arbetade. Det finns inget krav på hur lång tid som den sökande behöver arbeta för att uppfylla kraven på förvärvsarbete enligt 34 § LAK. Det innebär att alla som förvärvsarbetar eller har förvärvsarbetat någon gång har rätt till medlemskap, så länge villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde har uppfyllts. Av 1 § LAK framgår att en arbetslöshetskassas verksamhet ska omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar enligt bestämmelsen en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana. I vissa arbetslöshetskassors stadgar finns det, utöver det, ett krav på att arbetet ska ha utförts i Sverige.

Det innebär att den som senast har arbetat i en annan medlemsstat kan ha svårigheter att bli medlem i en arbetslöshetskassa. IAF har föreskrivit att en arbetslös person som omfattas av artikel 65.5 a förordning (EG) 883/2004 eller artikel 71.1 a) ii eller b) ii förordning (EEG) 1408/71 och som har rätt till arbetslöshetsersättning enligt svensk lagstiftning, har rätt till inträde i den arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde närmast motsvarar den sysselsättning han eller

hon hade i arbetslandet (2 § IAFFS 2015:1). Det betyder att en sökande som varit bosatt i Sverige, men arbetat i en annan medlemsstat och blir arbetslös, kan beviljas medlemskap i en arbetslöshetskassa om han eller hon har rätt till ersättning. Det är alltså rätten till ersättning som styr rätten till medlemskap.

Rätt till högre försäkringskydd

Enligt den nuvarande ordningen är det en förutsättning att den sökande är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa för att få rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår att medlemskapet även i fortsättningen ska vara av avgörande betydelse för att få tillgång till ett försäkringsskydd som överstiger den allmänna försäkringsnivån. När rätten till medlemskap begränsas, innebär det samtidigt att det begränsar tillgången till ett högre försäkringsskydd. Det kan t.ex. bli fallet när en sökande har bott och arbetat i ett annat land, och efter flytten till Sverige inte omedelbart får ett förvärvsarbete här.

Exempel:

Lise har bott och arbetat i Tyskland. När anställningen upphörde flyttade hon till Sverige för att arbeta. Anställningen i Tyskland avslutades den 31 december. Lises anställning i Sverige påbörjades inte förrän den 1 februari.

Om den arbetslöshetskassa som Lise ansökte om inträde i begränsar rätten till medlemskap för den som inte arbetar eller senast har arbetat i Sverige, innebär det att Lise står utan medlemskap i januari månad. Hon kan nämligen inte stödja sig på IAF:s föreskrifter om rätt till medlemskap efter utlandsarbete, eftersom hon inte omfattas av artikel 65.5 a förordning (EG) nr 883/2004, eftersom Lise inte har varit bosatt i Sverige under den tid som hon arbetat i Tyskland och därför inte kan beviljas arbetslöshetsersättning här enbart på sitt tyska arbete. Situationen uppstår trots att Lise nu har bosatt sig i Sverige och därför omfattas av svensk social trygghet i enlighet med artikel 11.3.e, förordning (EG) nr 883/2004.

Det får till följd att Lise på nytt måste bygga upp ett försäkringsskydd när hon väl kan gå med i en svensk arbetslöshetskassa. Det gäller trots att Lise kan använda de försäkrings- och anställningsperioder som tidigare har fullgjorts i Tyskland om hon skulle förlora sitt svenska arbete och behöva ansöka om arbetslöshetsersättning från Sverige.

När tillgången till försäkringen begränsas på detta sätt, motverkar det syftet med att samordna trygghetssystemen inom EU. I syfte att säkra tillgången till högre försäkringsskydd föreslår utredningen därför att det ska framgå av 34 § LAK att den som omfattats av en annan stats lagstiftning när han eller hon senast arbetade, i enlighet med bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordning (EG) nr 883/2004, ska anses ha varit verksam inom motsvarande verksamhetsområde som han eller hon skulle ha arbetat inom om arbetet utförts i Sverige.

Förslaget kan få till följd att en person som inte längre förvärvsarbetar i en medlemsstat kan medges rätt till medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa, även om han eller hon inte har för avsikt att arbeta i Sverige. Utredningen ser emellertid inte någon risk för att ett sådant förhållande skulle kunna inträffa, med tanke på att medlemskapets syfte är att utgöra ett försäkringsskydd för den som uppfyller ersättningsvillkoren. Bestämmelsen avser rätten till medlemskap efter arbete i en annan medlemsstat, inte rätten att få tidigare fullgjorda perioder i dessa stater tillgodoräknade vid prövning av rätt till arbetslöshetsersättning i Sverige.

22.4.2 Medlemskapets betydelse under utlandsarbete

Förslag: Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa för fastställande av ersättningsens storlek ska det bortses från månader då den sökande omfattats av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Skälen för förslaget: En central princip i förordning (EG) nr 883/2004 är att en sökande bara ska omfattas av en medlemsstats lagstiftning i taget. Detta omnämns såväl i preambeln (punkt 15) som i artikel 11.1. Den som omfattas av förordning (EG) nr 883/2004 omfattas av systemet för social trygghet i endast en medlemsstat, i syfte att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar och de komplikationer detta kan leda till. Det har bl.a. att göra med att när en medlemsstats lagstiftning blir tillämplig avser det även avgifter i samband med arbete, normalt sådana socialavgifter som medföljer när någon omfattas av lagstiftning om social trygghet i en stat.

I svensk rättspraxis har det slagits fast att medlemstid i en svensk arbetslöshetskassa kan användas för att pröva medlemsvillkoret, även under tid som den sökande har omfattats av lagstiftningen i en annan medlemsstat inom EU. Det kan tyckas stå i strid med principen om att endast en medlemsstats lagstiftning i taget ska vara tillämplig. Det kan även få till följd att den sökande låter bli att försäkra sig och betala avgifter till den medlemsstat som han eller hon arbetar i. Eftersom avsikten med artikel 11.1 i förordning (EG) nr 883/2004 bl.a. är att motverka sådana situationer, anser utredningen att denna möjlighet bör förhindras. Det bör därför tydliggöras att medlemstid endast kan användas vid prövning av ersättnings storlek, om den sammanfallit med tid där den sökande omfattats av svensk lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring.

Det ska i detta sammanhang nämnas att utredningen inte föreslår någon förändring av den läkningsregel där det anges att det vid beräkning av hur många månader den sökande har varit medlem, ska det bortses från avbrott i medlemskap som understiger en kalendermånad, om den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor (se avsnitt 11.5.3).

22.5 Tydligare förutsättningar för tillämpningen

Bedömning: Utredningens förslag om ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen bedöms underlätta tillämpningen av förordning (EG) nr 883/2004.

Skälen för bedömningen

Inledning

Det finns tillämpningsproblem när det gäller dagens lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004. I betänkandet föreslås ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen tydliggör i detta avsnitt hur förändringarna kan påverka tillämpningen.

En sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen ska enligt utredningens förslag vara en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring i stället för en arbetslöshetsförsäkring delad i en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Det innebär att rätten till arbetslöshetsersättning grundas på inkomster. De inkomster som i huvudsak får beaktas är sådana som arbetsgivaren varit skyldig att betala arbetsgivaravgifter för eller en fysisk person varit skyldig att erlagga egenavgifter för, dvs. sådan lön eller förvärvsinkomst som har inneburit att avgifter har erlagts som är avsedda att finansiera arbetslöshetsförsäkringen. Rätten till ersättningen för individen kommer enligt förslaget att utgå från att bidrag har lämnats till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen.

Medlemstidens betydelse

Förordning (EG) nr 883/2004 har till syfte att åstadkomma en samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem som är nödvändig för att nå en fri rörlighet för arbetstagare. Förordningen utfärdas med artikel 48 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt som grund. Där anges att en samordning är grundläggande för att åstadkomma en fri rörlighet för personer. Det skulle med andra ord vara omöjligt att uppnå en fri rörlighet utan att den som beger sig till en annan medlemsstat inom EU för att arbeta kan lita på att den sociala trygghet som den sökande kvalificerar sig för genom arbete skulle omintetgöras genom att han eller hon nyttjat rätten till fri rörlighet (se bl.a. EU-domstolens avgöranden C- 3/08 *Leyman* och C-134/18 *Vester*). Detta ska enligt fördraget åstadkom-

mas genom att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek.

Med det nya regelverk som utredningen föreslår kommer medlemstiden att bli tydligt separerad från rätten till ersättning. Medlemstiden ska enligt förslaget endast påverka ersättningens storlek genom att ge den sökande en högre ersättningsnivå ju längre tid som den sökande varit medlem innan arbetslösheten (se avsnitt 11.5.3). Den som har arbetat i en annan medlemsstat måste därför kunna uppfylla kraven för en viss ersättningsnivå, även när den sökande har arbetat inom en annan medlemsstat och därför inte samtidigt kunnat upprätthålla ett försäkringsskydd i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Rätten till arbetslöshetsersättning förblir enligt utredningens förslag även i fortsättningen avhängig att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor. I kraft av förordning (EG) nr 883/2004 är det endast sådana försäkringsperioder och under sådana förutsättningar som anges som fullgjorda perioder i andra medlemsstater som kan beaktas för att uppfylla inkomstvillkoret i Sverige.

Rätten att försäkra sig

Möjligheten att försäkra sig för att få tillgång till en högre ersättningsnivå och ett starkare försäkringsskydd föreslås även i fortsättningen vara frivilligt genom att tillgången till detta beror av ett medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Rätten till medlemskap regleras i LAK. Föreningsmedlemskapet kan, vilket bl.a. påpekas i Regeringsrättens avgörande nummer 494-08, ses som självständigt reglerat i förhållande till när en enskild arbetar i en annan medlemsstat. Även i rent nationella ärenden kan en sökande vara medlem i en arbetslöshetskassa utan att få rätt till ersättning med en viss ersättningsnivå, t.ex. om han eller hon blir medlem utan att uppfylla inkomstvillkoret under medlemstiden. Att bli medlem i en arbetslöshetskassa är därför att skaffa sig ett potentiellt försäkringsskydd. När det gäller tillgång till ett sådant potentiellt försäkringsskydd, bör det enligt utredningens mening säkerställas att det kan erbjudas även till sökande som inte senast har arbetat i Sverige. Utredningen föreslår därför en förändring av LAK som säkerställer att även den som senast har arbetat i en annan medlemsstat har rätt

till medlemskap i en arbetslöshetskassa inom vilkens verksamhetsområde den sökande senast har arbetat.

Möjligheten att upprätthålla ett försäkringsskydd

Utredningen föreslår att det även i fortsättningen ska finnas ett krav på sammanhängande medlemskap för rätt till ersättning med en viss ersättningsnivå (se avsnitt 11.5.3). För att säkerställa att kortare uppehåll i försäkringen i andra medlemsstater inte påverkar den sökandes försäkringsskydd i tillämpningen föreslår utredningen att det även i fortsättningen ska finnas bestämmelser som tillåter att den sökande har kortare avbrott i medlemskapet. Utredningen anser inte att det ska vara möjligt att upprätthålla sitt försäkringsskydd enbart genom att behålla sitt föreningsmedlemskap i svensk arbetslöshetskassa när den sökande omfattas av lagstiftning om arbetslöshetsförsäkringen i andra medlemsstater (se avsnitt 22.4.2). Däremot kan frågan om försäkringsskydd, precis som i dag, ses i en vidare bemärkelse. Det gäller t.ex. när den sökande inte fullgör en försäkringsperiod men tar emot arbetslöshetsförmåner från en annan medlemsstat under tiden som han eller hon söker arbete i Sverige.

Utredningsskyldighet och andra handläggningsbestämmelser

Utredningen strävar efter att tydliggöra rollfördelningen inom arbetslöshetsförsäkringen, t.ex. att det är IAF som ansvarar för att fatta beslut om s.k. U2-intyg i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009.

Utredningen föreslår vidare vissa förtydliganden, bl.a. avseende arbetslöshetskassornas ansvar att utreda ärenden efter dess beskaffenhet (se kapitel 18). Det är i egentlig mening inte någon nyhet inom arbetslöshetsförsäkringen, utan understryker arbetslöshetskassornas ansvar. Det inbegriper även utredning av hur förordning (EG) nr 883/2004 och dess tillämpningsförordning ska tillämpas i enskilda ärenden, inklusive hur förordningarnas syfte, att den enskilde ska kunna lita på att den sociala trygghet som den sökande kvalificerar sig för genom arbete, inte ointetgörs genom att han eller hon nyttjat rätten till fri rörlighet.

Sammanfattning

Utredningens sammantagna bedömning är att den nya arbetslöshetsförsäkringen kommer att underlätta tillämpningen av ALF i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004. Utredningen vill samtidigt understryka att det i tillämpningen är centralt att arbetslöshetskassorna använder sig av de regler och principer som finns i förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 och tillägnar sig den rättspraxis som framgår av EU-domstolens avgöranden om hur gemenskapslagstiftningen ska tolkas.

23 Förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program

23.1 Inledning

I kapitlet finns förslag på bestämmelser om särskild prövning inför fastställande av aktivitetsstödet storlek.

I kapitlet finns även vissa avvägningar och bedömningar om förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program. Arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken utgör tillsammans grunden för den svenska arbetsmarknadspolitiken. I båda fallen handlar det om att underlätta omställning från ett jobb till ett annat. Systemen är dessutom nära relaterade till varandra genom t.ex. avräkning av ersättningsdagar.

Analysen bortser från pågående reformer

När detta skrivs är det inte känt vad reformeringen av Arbetsförmedlingen kommer att resultera i. Utredningen utgår därför i detta betänkande från den nu gällande ordningen. Det kan inte uteslutas att reformeringen resulterar i stora förändringar, men utredningen bedömer att det även i framtiden kommer att finnas arbetsmarknadspolitiska program dit arbetslösa kan anvisas; att det kommer att finnas någon form av garantiprogram av samma typ som jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar; att arbetslöshetsersättning inte kommer att betalas ut till programdeltagare och att det kommer att behövas en samordning mellan arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken samt relaterade

ersättningar. Den arbetslöshetsförsäkring som föreslås i detta betänkande kommer att kunna anpassas till en ny ordning med andra utförare än i dagsläget även om det just nu inte går att veta exakt hur en sådan ordning kommer att se ut.

I detta avsnitt beskrivs därför hur arbetslöshetsförsäkringens regelverk bör anpassas till den nuvarande ordningen och vilka förändringar som behövs på en principiell nivå i de angränsande regelverken.

Redogörelser för dagpenningens storlek inom arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet utgår från de regler som gällde fram till april 2020. Se vidare under avsnitt 2.1.

23.2 Nuvarande ordning

Arbetsmarknadspolitiska program

Inledning

Det finns många olika sorters arbetsmarknadspolitiska program. I detta kapitel behandlas bara sådana som ger deltagarna rätt till aktivitetsstöd. Dessa program regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar och förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Övriga arbetsmarknadspolitiska program, t.ex. särskilt anställningsstöd, berörs inte i detta sammanhang.

Anvisning får ske om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat

Enligt 9 § tredje stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad verksamhetsförordningen, ska en anvisning till ett program vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den är lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Enligt 8 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, förkortad programförordningen, får som huvudregel en anvisning göras för den som är minst 25 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen. Anvisning kan, med vissa undantag, ske när som helst under eller inför arbetslöshet.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Enligt 5 § första stycket 1 och 3 förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, får en anvisning göras för en person som är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och som har fått arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, men som har förbrukat 300 ersättningsdagar i en ersättningsperiod och inte kvalificerat sig för en ny period med arbetslöshetsersättning, eller inte har fått arbetslöshetsersättning, men som under 14 sammanhängande månader har varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program. Även personer som deltagit i jobbgarantin för ungdomar eller i insatser enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin.

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete, vilket framgår av 1 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Den sökande får enligt 13 § samma förordning delta i insatser till dess att han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor eller på annat sätt upphör att vara arbetssökande, om anvisningen inte återkallas enligt 15 §. Det finns särskilda regler om återkallande av anvisning för den som inte uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning före anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin. Här framgår bl.a. av 15 § att ett återkallande, under vissa förhållanden, ska ske efter 450 dagar med aktivitetsstöd.

Jobbgarantin för ungdomar

Enligt 5 § första stycket förordningen jobbgaranti för ungdomar får en anvisning göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader. Syftet med jobbgarantin för ungdomar är enligt 1 § att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

Programdeltagare får oftast aktivitetsstöd

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning i enlighet med förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, förkortad ersättningsförordningen. I fortsättningen kommer utredningen att främst beröra aktivitetsstöd, eftersom det är till denna ersättning som arbetslöshetsförsäkringen har starkast koppling.

En programdeltagare med rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, har rätt till aktivitetsstöd som relaterar till den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats av arbetslöshetskassan. Försäkringskassan beslutar om aktivitetsstödet storlek och sköter utbetalningen. Arbetslöshetskassorna lämnar underlag till Försäkringskassan inför dessa beslut.

Prövning och beräkning inför Försäkringskassans beslut

Arbetslöshetskassornas prövning av rätten till aktivitetsstöd ser olika ut beroende på om programdeltagaren har en pågående ersättningsperiod eller inte.

Om programdeltagaren har dagar kvar av sin ersättningsperiod när han eller hon anvisas behövs i normalfallet ingen särskild prövning. Den information som Försäkringskassan behöver lämnas med stöd av arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet enligt 48 d §, ALF och 24 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo.

Om programdeltagaren inte har någon pågående ersättningsperiod måste arbetslöshetskassan pröva den sökandes ersättningsrätt för att kunna lämna ett underlag till Försäkringskassan. Av 22 a § ALF framgår att arbetslöshetskassan får pröva och bevilja en ersättningsperiod för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Av 15 b § ALF framgår vidare att en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd utan att ha en pågående ersättningsperiod och som uppfyller ett arbetsvillkor under tiden i programmet påbörjar en ny ersättningsperiod när detta sker.

Aktivitetsstöds storlek

Programdeltagare som är berättigade till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med lägst 365 kronor per dag, 2 kap. 3 § ersättningsförordningen. Den som har förbrukat samtliga ersättningsdagar men hade rätt till inkomstrelaterad ersättning får en dagpenning som motsvarar 65 procent av dagsförtjänsten. Det är 5 procentenheter lägre än vad han eller hon hade i arbetslöshetsersättning vid utförsäkrings-tillfället.

Programdeltagare som inte hade rätt till arbetslöshetsersättning före programanvisningen får 223 kronor per dag i aktivitetsstöd.

Avvisad anvisning till arbetsmarknadspolitiska program

Om en sökande avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program stängs den sökande av från rätten till arbetslöshetsersättning under fem ersättningsdagar (43 a § första stycket 3 ALF). En sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har överhuvudtaget inte rätt till ersättning (11 § ALF). Det är alltså en särreglering av vad som generellt gäller vid avvisning av arbetsmarknadspolitiska program. Om en sökande utan giltig anledning lämnar ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas stängs den sökande av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar (43 b § första stycket 3 ALF).

Motsvarande sanktionsbestämmelser finns i 6 kap. ersättningsförordningen. Det finns ingen samordning mellan sanktionssystemen i arbetslöshetsförsäkringen och ersättningsförordningen. Det innebär att avstängning enligt det ena systemet inte alltid motsvaras av en sanktion i det andra systemet och att det saknar betydelse om en sökande har fått en sanktion i det ena systemet, när beslut om sanktion för samma sak behandlas inom det andra systemet. De sanktionstrappor som ofta omnämns i förhållande till sanktionssystemen löper alltså parallellt i stället för att sanktionerna samordnas.

Från arbetsmarknadspolitiskt program till arbetslöshetsersättning

Det finns programdeltagare med aktivitetsstöd som upparbetar rätten till en ny ersättningsperiod under tiden som deltagare i programmet. Regler om detta finns i ALF.

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats jämföras aktivitetsstöd med arbetslöshetsersättning (23 § ALF). För en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor under deltagande i programmet, utgör ramtiden de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt när sökanden uppfyllt arbetsvillkoret (15 c § ALF).

Av 22 b § ALF framgår det att för en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd utan att ha en pågående ersättningsperiod och som uppfyllt ett arbetsvillkor under deltagande i programmet, räknas ersättningsperioden från och med den tidpunkt när sökanden uppfyllde arbetsvillkoret.

23.3 Reformbehov

Rätten till arbetslöshetsersättning har orimliga konsekvenser för aktivitetsstödet storlek

Den som är över 25 år och beviljas arbetslöshetsersättning får ersättning under längst 300 eller, om den sökande har barn under 18 år, 450 ersättningsdagar. Först därefter får den sökande anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Även om en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin ska ske om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, hör det till undantaget att anvisning efter förbrukade dagar inte sker. Den som anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program får ett aktivitetsstöd som vanligen motsvarar arbetslöshetsersättningen, med hänsyn till dels ersättningsnivån i procent, dels begränsning av vilken dagpenning som högst får lämnas. Den som har förbrukat sina ersättningsdagar och var berättigad till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning får en ersättning med 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten, jämfört med 70 procent innan utförsäkringen. I praktiken innebär det att den som har haft en tidigare månadsinkomst på cirka 25 700 kronor eller mer får en oförändrad dagpenning när han eller hon får aktivitetsstöd för deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin

i stället för arbetslöshetsersättning. Golvet inom aktivitetsstödet, 365 kronor, motsvarar dessutom taket inom grundförsäkringen. Det innebär att många som innan anvisning till program har beviljats arbetslöshetsersättning med ett grundbelopp får högre ersättning än vad han eller hon hade under tiden med arbetslöshetsersättning. Det finns i princip ingen borte gräns för hur länge som en person som hade arbetslöshetsersättning före anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin kan vara inskriven.

I kontrast till det får den som inte har beviljats arbetslöshetsersättning anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin först efter att han eller hon har varit sammanhängande arbetslös under 14 månader. Om en sökande utan arbetslöshetsersättning anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program lämnas aktivitetsstöd med högst 223 kronor per dag. Det motsvarar drygt 60 procent av grundbeloppet inom arbetslöshetsförsäkringen. Den sökandes ersättning och deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin är dessutom villkorad eftersom Arbetsförmedlingen, under vissa förutsättningar, ska återkalla anvisningen till garantin efter 450 dagar. Denna begränsning omfattar inte andra deltagare i garantin.

Sammanfattningsvis innebär det att den som beviljas arbetslöshetsersättning och därefter anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin, har ett närmast garanterat efterskydd i form av aktivitetsstöd.

Att arbetslösa måste uppfylla vissa villkor för att ha rätt till arbetslöshetsersättning är ett resultat av arbetslöshetsförsäkringens konstruktion. Detta förändras inte med det förslag till ny arbetslöshetsförsäkring som utredningen lämnar. Det finns dock enligt utredningens mening alltför stora skillnader mellan sökande som får aktivitetsstöd beroende på om han eller hon har varit berättigade till arbetslöshetsersättning eller inte. Dessa skillnader är anmärkningsvärda.

Dessa skillnader skapar olika incitament för olika kategorier av sökande. I tabell 23.1 illustreras detta med fyra olika exempel.

Bakgrund till de exempel som beskrivs i tabell 1

Utgångspunkten är fyra individer med olika tillgång till arbetslöshetsersättning före programdeltagandet.

Arthur uppfyller inte arbetsvillkoret och har ingen rätt till arbetslöshetsersättning.

Sara uppfyller arbetsvillkoret men inte medlemsvillkoret och har rätt till grundersättning motsvarande 20 timmar per vecka, vilket motsvarar 183 kronor per dag.

Aalif uppfyller både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret och har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning baserat på en genomsnittlig månadslön på 20 000 kronor.

Disa uppfyller både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret och har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning baserat på en genomsnittlig månadslön på 40 000 kronor. Disa får ingen inkomstrelaterad ersättning för inkomster över taket i arbetslöshetsersättningen.

Eftersom dagpenningen varierar med arbetslöshetstiden anges denna för respektive individ och tidsintervall. **Dag 1–100, 101–200 och 201–300** anger dagpenning under de första 100, 200 respektive 300 dagar som arbetslöshetsersättning kan lämnas. Om Aalif och Disa anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program innan alla dagar i ersättningsperioden är förbrukade, gäller den dagpenning som anges under respektive tidsintervall. Arthur och Sara får samma aktivitetsstöd om de anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program innan jobb- och utvecklingsgarantin som under deltagande i garanti, dvs. 223 kronor för Arthur och 365 kronor för Sara.

Sara, Aalif och Disa kan efter det att ersättningsperioden är förbrukad anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. I Arthurs fall får anvisning ske efter 14 månader i arbetslöshet. Det aktivitetsstöd de får då baseras i Aalif och Disas fall på det belopp som skulle ha lämnats i arbetslöshetsersättning. De belopp som anges i tabellen förutsätter att samtliga ersättningsdagar är förbrukade då Aalif och Disa deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

Tabell 23.1 Förändring av ersättning för arbetslösa (25 år eller äldre)

	1–100	101–200	201–300	Jobb- och utvecklingsgarantin
Arthur	0 kr	0 kr	0 kr	223 kr
Sara	183 kr	183 kr	183 kr	365 kr
Aalif	728 kr	728 kr	636 kr	591 kr
Disa	910 kr	760 kr	760 kr	760 kr

För **Arthur** innebär en anvisning till program med aktivitetsstöd att ersättningen ökar från 0 till 223 kronor per dag. En anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin får ske först efter att Arthur har varit sammanhängande arbetslös i 14 månader.

Sara har incitament att försöka få en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program utanför garantierna så fort och ofta som möjligt, eftersom hon då får en ersättning motsvarande 365 (i stället för 183) kronor per dag. Detta är en följd av att det finns ett golv för aktivitetsstödet som saknas i arbetslöshetsförsäkringen. En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska i första hand vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat och inte en följd av den enskildes behov av försörjning, men de ekonomiska incitamenten kan skapa en efterfrågan från arbetslösa som inte är avsedd. När Sara har förbrukat sina ersättningsdagar får hon anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och får då 365 kronor i dagpenning.

För **Aalif** sänks dagpenningen efter 200 dagar, när ersättningen sänks från 80 till 70 procent av dagsförtjänsten. Ersättningen sänks ytterligare då alla dagar med arbetslöshetsersättning har förbrukats, och uppgår till 65 procent av dagpenningen om han deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Aalifs ekonomiska incitament att hitta ett arbete ökar varje gång ersättningen sänks.

Disa, som har högsta möjliga arbetslöshetsersättning, får sin ersättning sänkt då dagpenningtaket sänks efter 100 dagar med arbetslöshetsersättning, men därefter är ersättningen oförändrad (760 kronor per dag) oavsett om hon har arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd. Det har ingen betydelse om hon får aktivitetsstöd för programdeltagande i eller utanför garantin. För Disa ökar alltså inte de ekonomiska incitamenten att hitta ett arbete efter den första sänkningen efter 100 dagar.

Sammanfattningsvis innebär ersättningsstrukturen inom arbetslöshetsersättningen, jämfört med den som råder inom aktivitetsstödet, att sökande som saknar rätt till arbetslöshetsersättning har ekonomiska incitament att anvisas både till ett arbetsmarknadspolitiskt program både innan och inom jobb- och utvecklingsgarantin och till garantin.

För sökande med rätt till en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning som baseras på inkomster mellan 10 000–25 000 kronor/månad ökar de ekonomiska incitament att hitta ett arbete i takt med tiden i arbetslöshet, eftersom ersättningen trappas ned. Denna effekt saknas för sökande vars inkomstrelaterade ersättning baseras på en lön över cirka 25 700 kronor eller mer. I båda fallen är effekten av att ha arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd neutral. Det kan emellertid konstateras att den som har haft en inkomst över cirka 25 700 kronor, efter de 100 första ersättningsdagarna kan uppbära samma ersättning under tiden som han eller hon har rätt till arbetslöshetsersättning, som under tiden i jobb- och utvecklingsgarantin. Detsamma kan sägas gälla alla andra som beviljats arbetslöshetsersättning innan anvisning till program, låt vara att ersättningen lämnas med en lägre ersättning. Det betyder att det i praktiken finns ett obegränsat efterskydd för den som innan anvisning varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Det får följderna att det även efter flera år finns stora skillnader i ersättningen mellan två personer som båda har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin, men där den ena fick arbetslöshetsersättning innan anvisningen och den andra inte.

Bestämmelserna för dagpenninghandläggningen är otydliga

När den sökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska arbetslöshetskassan lämna uppgifter till Försäkringskassan. Uppgifterna ska enligt ersättningsförordningen visa vilken ersättning som den sökande skulle ha varit berättigad till om han eller hon inte hade varit inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Regleringen i ALF när det gäller hur en sådan prövning ska gå till är bristfällig och otydlig, vilket kan ge upphov till konflikter mellan de olika berörda regelverken. I realiteten tillämpas stora delar av regelverket om arbetslöshetsförsäkring inte vid en sådan prövning inför beräkning av aktivitetsstöd. En sökande som deltar i insatsen stöd till start

av näringsverksamhet kan t.ex. ha rätt till aktivitetsstöd, trots att han eller hon inte skulle haft rätt till arbetslöshetsersättning eftersom den som är företagare anses vara arbetslös först när näringsverksamheten har upphört (34–35 §§ ALF). Det får då anses vara underförstått att vissa delar av ALF inte ska tillämpas vid prövning av vilken ersättning som den sökande skulle varit berättigad till om en anvisning inte skett.

Arbetslöshetskassan får pröva och bevilja en ersättningsperiod för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd (22 b § ALF). Det betyder emellertid inte att den som på så sätt får en ersättningsperiod beviljad kan vara säker på att arbetslöshetskassan har prövat rätten till arbetslöshetsersättning. Detta gör det svårt för en sökande att förstå och förutse sitt försäkringsskydd.

Det är svårt att ta reda på när ett villkor är uppfyllt

Den som är anvisad till jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning, kan delta i insatser till dess att han eller hon uppfyller ett arbetsvillkor enligt ALF. Det är Arbetsförmedlingen som har ansvar för att bedöma om den sökande har uppfyllt ett arbetsvillkor, men det är arbetslöshetskassorna som har bäst förutsättningar för att göra denna prövning. I praktiken innebär det att Arbetsförmedlingen inte gör någon självständig prövning av om ett arbetsvillkor är uppfyllt. I stället förutsätts det att den sökande vänder sig till arbetslöshetskassan med en ansökan om arbetslöshetsersättning för att få arbetsvillkoret prövat.

Detta innebär att det är den sökande själv som ska redovisa och ha koll på om ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt. För att en arbetslöshetskassa ska kunna pröva arbetsvillkoret måste den sökande ansöka om ersättning och tillhandahålla arbetsgivarintyg. Om en programdeltagare inte själv tar ansvar för att prövningen initieras är det svårt för Arbetsförmedlingen att bedöma om arbetsvillkoret är uppfyllt.

Dagens regelverk är utformade för att motverka att den sökande drar fördel av att stanna kvar i garantin. Den som uppfyller ett arbetsvillkor under deltagande i garantierna och trots detta fortsätter att få aktivitetsstöd får därför ersättningsperioden nedkortad med det antal dagar som aktivitetsstöd lämnats efter att arbetsvillkoret är uppfyllt.

Trots det kan det finnas incitament för den sökande att stanna kvar inom garantin. Inom aktivitetsstödet finns det inga begränsningar när det gäller hur länge en sökande kan få ersättning vid sidan av ett deltidsarbete, till skillnad från vad som gäller för arbetslöshetsförsäkringen där ersättningsrätten begränsas till 60 veckor. Samordning av aktivitetsstöd vid deltidsarbete sker om arbetet utförts under samma tid (samma dag) som deltagandet i program. Inom arbetslöshetsförsäkringen samordnas ersättningen per vecka. Det innebär att ersättningsreglerna vid deltidsarbete i vissa fall är generösare vid programdeltagande än för den som har arbetslöshetsersättning. Detta är exempelvis fallet för den som arbetar under helger.

Utöver det faktum att det kan finnas fördelar för sökande att frivilligt vara kvar i garantierna, kan det också vara svårt att förstå om arbetsvillkoret är uppfyllt eller inte. För den som t.ex. haft flera arbetsgivare eller oregelbunden arbetstid kan det vara både administrativt krångligt och oklart om villkoret är uppfyllt eller inte.

Det innebär att det finns personer som uppfyller arbetsvillkoret inom ramen för t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin men som trots detta fortsätter att ta del av insatser med ersättning i form av aktivitetsstöd. Garantierna är utformade för den som står långt från arbetsmarknaden. Om personer som har uppfyllt ett nytt villkor är kvar i garantin leder det till att Arbetsförmedlingen administrerar insatser som inte är avsedda för dessa personer, vilket i onödan tar medel och andra resurser i anspråk.

23.4 Övergången från arbetslöshetsförsäkringen till ett arbetsmarknadspolitiskt program

Bedömning: Den som har uppfyllt inkomstvillkoret enligt huvudregeln och som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod bör få anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin.

Den som uppfyllt inkomstvillkoret enligt undantagsregeln bör få anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin under samma förutsättningar som den som inte har eller har haft rätt till arbetslöshetsersättning, dvs. efter 14 månaders sammanhängande arbetslöshet.

För övriga grupper som får anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin eller för anvisning till jobbgarantin för ungdomar bör det inte göras några förändringar.

Skälen för bedömningen

Nuvarande ordning och behov av anpassning

Enligt nuvarande ordning får en person som har fått arbetslöshetsersättning under 300 ersättningsdagar (450 dagar för den som dag 300 har barn under 18 år) anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin om han eller hon inte kvalificerat sig för en ny period med arbetslöshetsersättning, 5 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. I praktiken betyder det att jobb- och utvecklingsgarantin och det aktivitetsstöd som lämnas vid deltagande i programmet fungerar som en fortsatt garanterad ersättning för den som inte längre kan få arbetslöshetsersättning från arbetslöshetsförsäkringen, även om en anvisning till programmet alltid ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

Utredningen föreslår att tiden med arbetslöshetsersättning ska baseras på den sökandes inkomstkontinuitet under ramtiden. Inkomstkontinuiteten mäter den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Utredningens förslag innebär att tiden med arbetslöshetsersättning blir längre om den sökande har en stark tidigare förankring och kortare om den sökande har en svag tidigare förankring på arbetsmarknaden. Konkret innebär utredningens förslag att tiden med arbetslöshetsersättning differentieras och omfattar högst 100, 200 eller 300 ersättningsdagar.

Frågan är om en sökande ska kunna få en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och fortsatt ersättning i form av aktivitetsstöd när ersättningstiden är slut, oavsett längden på denna. Ett alternativ skulle vara att låta regeln om att en sökande får anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin först efter motsvarande 300 dagar gälla även i fortsättningen. Det innebär i så fall att sökande som beviljas ersättning under kortare tid än 300 ersättningsdagar står helt utan ersättning efter ersättningstidens slut.

Varför ska någon ha arbetslöshetsersättning snarare än något annat?

Utredningen föreslår i detta betänkande regler som gör att fler ska kunna kvalificera sig för ersättning. Ersättningsperiodens längd föreslås vara olika lång beroende på tidigare förankring på arbetsmarknaden. Av utredningens direktiv framgår att allt fler arbetslösa redan i dag får ersättning från andra system än från arbetslöshetsförsäkringen och att det kan vara ändamålsenligt. Mot bakgrund av detta kan det finnas anledning att reflektera över när det är ändamålsenligt och när det inte är ändamålsenligt att någon får arbetslöshetsersättning samt vad som bör hända efter det att någon har förbrukat sina ersättningsdagar.

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge arbetslösa ersättning under omställning mellan arbeten. Den som har uppfyllt ersättningsvillkoren har därför rätt till arbetslöshetsersättning under en begränsad tid vid omställning till ett nytt arbete. Den som beviljas arbetslöshetsersättning förväntas i stort klara av att söka lämpliga arbeten på egen hand.

Sökande som inte klarar omställningen på egen hand kan, om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen har ingen anledning att föreslå någon annan ordning. Det kan handla om en tidsmässigt begränsad programinsats, en anvisning till jobbgarantin för ungdomar eller en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Tillträdet till garantierna är begränsat av att den sökande haft en viss tid i arbetslöshet. De som anvisas till och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program bedöms alltså vara i behov av särskilda stöd och insatser för att ta sig ur arbetslösheten. Om den sökande av Arbetsförmedlingen bedöms

ha behov av särskilda insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program, upphör han eller hon att uppbära arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen bör därmed i första hand omfatta arbetslösa som har en sådan förankring på arbetsmarknaden att de självständigt kan ställa om till nytt arbete utan något annat stöd från Arbetsförmedlingen än, i normalfallet, förmedlingsinsatser.

Sökande som uppfyller inkomstvillkorets huvudregel bör kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter ersättningsperiodens slut

Att en sökande har en kortare ersättningsperiod är ett resultat av hans eller hennes tidigare arbetsmarknadsförankring. Det finns därför anledning att tro att den sökande är i särskilt behov av aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser i form av en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Det skulle även skapa en irrationell struktur, i synnerhet för den som förbrukat en ersättningsperiod motsvarande 200 dagar, om den sökande inte skulle kunna få anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin innan 300 ersättningsdagar hade passerat. Den sökande skulle då stå utan ersättning i 100 ersättningsdagar, men därefter kunna lita på att kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och då återigen få stöd.

Utredningens bedömning är att den som förbrukat sin tid med arbetslöshetsersättning bör kunna få anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin, oavsett om den sökande har beviljats 100, 200 eller 300 ersättningsdagar. En anvisning får ske efter tidigast dag 100 för den som uppfyllt inkomstvillkoret enligt huvudregeln.

Utredningen anser att en sådan ordning är förenlig med jobb- och utvecklingsgarantins syfte, dvs. att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Vad som i detta sammanhang är lång tid beror på den sökandes förankring på arbetsmarknaden. En sökande som efter 100 ersättningsdagar inte har klarat omställningen till ett nytt arbete och som inte har rätt till fler ersättningsdagar har sannolikt behov av förstärkta insatser. Det är därför, enligt utredningens mening, motiverat att en anvisning i ett sådant fall kan ske till jobb- och utvecklingsgarantin.

Det ska understrykas att utredningen bedömer att det inte behövs någon förändring av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska

verksamheten eller i bestämmelserna om vem som får anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Utredningen anser att det är rimligt att en anvisning till garantin även i fortsättningen ”får” och inte ”ska” göras. Det betyder att Arbetsförmedlingen även i fortsättningen kan använda insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program i de fall där det är motiverat, men också att de kan bedöma att det inte är motiverat med en anvisning. Det ska även i fortsättningen vara upp till Arbetsförmedlingen att ta ställning till om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa den sökande till arbetsmarknadspolitiska program, inklusive garantin. Utredningens förslag om att ersättningsperiodens längd ska variera med den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden kan dock underlätta Arbetsförmedlingens bedömning av vilka sökande som är i behov av särskilda insatser och i vilka fall en programanvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, även om det är Arbetsförmedlingen som även i fortsättningen självständigt bedömer och fattar beslut om anvisning.

Anvisning för den som uppfyller villkoren för rätt till ersättning enligt undantagsregeln

Utredningen föreslår i detta betänkande att den som inte uppfyller inkomstvillkorets huvudregel ska kunna prövas för en särskild undantagsregel för rätt till arbetslöshetsersättning. Undantagsregeln utgör en möjlighet för arbetslösa med någon (men en svag) förankring på arbetsmarknaden att under begränsad tid och med särskilda villkor få arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Det innebär inte bara att den som är under omställning mellan arbeten får arbetslöshetsersättning, utan också att arbetslöshetsförsäkringens utformning ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Arbetslösa som inte uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning omfattas inte av omställningskraven på samma sätt som arbetslösa med rätt till arbetslöshetsersättning, även om vissa kommuner ställer motsvarande krav på omställning för att en sökande ska ha rätt till ekonomiskt bistånd. Omställning inom arbetslöshetsförsäkringen innebär vidare att den sökande så snabbt som möjligt ställer om till nytt arbete. För den som inte beviljats ersättning kan även andra omställningsmöjligheter vara ett rimligt alternativ, t.ex. omställning via utbildning.

Den undantagsregel för inkomstvillkoret för rätt till ersättning som utredningen föreslår i avsnitt 10.4.3 innebär att en grupp arbetslösa på gränsen mellan att ha, och inte ha, en förankring på arbetsmarknaden, får begränsad tillgång till arbetslöshetsersättning. Den som trots detta inte klarar omställningen till ett nytt arbete får återgå till den grupp som normalt inte uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning. Han eller hon då får samma förutsättningar som den som inte uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning alls. Utredningen bedömer därför att den som har uppfyllt inkomstvillkoret enligt undantagsregeln, ska kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin först sedan 14 månader med sammanhängande arbetslöshet har förflutit.

Samma regler som i dag ska gälla för anvisning till jobbgarantin för ungdomar

Det finns en jobbgaranti för ungdomar för den som är under 25 år och som under en ramtid av fyra månader har varit arbetslös i minst 90 kalenderdagar. Syftet¹ med att införa en garanti för unga var att denna grupp ansågs behöva aktivt stöd tidigt under arbetslösheten för att undvika att hamna i en längre tid med arbetslöshet. Regeringens bedömning var att den som är ung typiskt sett kan anses behöva hjälp att få en förankring på arbetsmarknaden snabbare än vad äldre arbetstagare behöver.

Även unga kan dock ha en tidigare förankring på arbetsmarknaden. Utredningen konstaterar att det redan enligt nuvarande ordning finns utrymme för Arbetsförmedlingen att ta hänsyn till sådan förankring vid bedömningen av om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa en sökande till jobbgarantin för ungdomar. En anvisning till jobbgarantin för ungdomar bör därför få ske enligt dagens regler.

¹ Prop. 2006/07:118.

23.5 Aktivitetsstödsnivån baserad på arbetslöshetsersättningens storlek

23.5.1 En särskild prövning av inkomstvillkor m.m. inför beslut om aktivitetsstöd

Förslag: Om det behövs för att fastställa storleken på aktivitetsstödet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får en prövning göras av om han eller hon uppfyller ett inkomstvillkor enligt den nya lagen. Vid en sådan prövning får även storlek och längd på arbetslöshetsersättningen bestämmas på samma sätt som för en sökande som begär sådan ersättning.

Vid en prövning av inkomstvillkoret enligt första stycket, ska ramtiden avse de tolv månader som närmast föregått den månad då sökanden påbörjade programmet. Bestämmelser om överhoppningsbar tid ska tillämpas på ramtidens bestämmande.

Skälen för förslaget

Tydligare regler för arbetslöshetskassornas hantering

Enligt 3–5 §§, ersättningsförordningen ska aktivitetsstödet baseras på den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats till den sökande om han eller hon inte deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det framgår dock varken i ersättningsförordningen eller i ALF vilka delar av regelverket som ska beaktas när arbetslöshetskassan ska pröva, beräkna och lämna över uppgifter till Försäkringskassan inför beslut om aktivitetsstöd. Arbetslöshetskassorna behöver dessutom i realiteten bortse från stora delar av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen i sin tillämpning. I de fall som den sökande inte har någon tidigare fastställd ersättningsrätt innan anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska arbetslöshetskassan dessutom pröva om en ersättningsperiod kan beviljas, trots att hela regelverket inte beaktas. Beslut om en ersättningsperiod innebär därför inte självklart att den sökande skulle ha fått rätt till ersättning om uppgifterna i stället lämnats in för prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Regleringen är av dessa skäl otydlig. Utredningen menar att det bör framgå vad som ska beaktas vid en sådan särskild prövning av vissa delar av regelverket. Det behöver förtydligas vilka

förutsättningar som gäller för rätt till arbetslöshetsersättning när en arbetslöshetskassa ska överlämna underlag till Försäkringskassan inför beslut om aktivitetsstöd.

Vilka uppgifter som behövs

Det underlag som arbetslöshetskassorna ska lämna till Försäkringskassan avser uppgifter om den sökande har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning och vilken ersättning han eller hon har rätt till. Det gäller alltså, med utgångspunkt från utredningens förslag, prövning av inkomstvillkor och ersättningens storlek. Eftersom arbetslöshetsersättningens storlek förändras över tid och aktivitetsstödet storlek påverkas av om den sökande har förbrukat alla dagar med arbetslöshetsersättning eller inte, finns det även i fortsättningen ett behov av att arbetslöshetskassorna lämnar över uppgifter till Försäkringskassan om ersättningsperiodens längd och hur många dagar av ersättningsperioden som den sökande har förbrukat.

I dessa fall ska arbetslöshetskassorna alltså inte heller i fortsättningen lämna uppgifter om den sökande uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning. En sådan prövning skulle kunna visa att de allmänna villkoren inte är uppfyllda, men att det är anvisningen som är orsaken till detta. Arbetslöshetskassorna tar vid uppgiftslämningen inte heller hänsyn till om det finns skäl för samordning (till följd av t.ex. pension) eller om den sökande är föremål för en sanktion (t.ex. avstängning eller fränkännande). Orsaken är att det finns särskilda bestämmelser om samordning inom ersättningsförordningen som är annorlunda konstruerade än motsvarande bestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom ska det sanktionsystem som finns inom arbetslöshetsförsäkringen inte synkroniseras med motsvarande sanktionssystem för den som får aktivitetsstöd.

Särskild prövning

I vissa fall måste arbetslöshetskassorna pröva rätten till arbetslöshetsersättning och beräkna ersättningens storlek och längd på samma sätt som om det handlade om en helt ny ansökan om arbetslöshetsersättning. Det är t.ex. fallet när en sökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program i direkt anslutning till ett arbete utan att

först ha beviljats arbetslöshetsersättning. I föregående avsnitt redogörs det för vilka uppgifter arbetslöshetskassan ska lämna till Försäkringskassans inför myndighetens beslut om aktivitetsstöd. Det gäller uppgifter av om ett inkomstvillkor är uppfyllt samt med vilken storlek ersättning lämnas och hur länge. Det ska därför framgå av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring att det är bestämmelser avseende detta som ska beaktas vid den särskilda prövningen.

Ramtidsregel vid särskild prövning

Vid denna prövning behövs även en särskilt utformad ramtidsbestämelse. Enligt nuvarande ordning (15 b § ALF) utgörs ramtiden för en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som uppfyllt ett arbetsvillkor före deltagandet i programmet de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt då den sökanden påbörjade programmet. Denna regel behöver både tydliggöras och anpassas till det nya regelverk som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår att ramtiden i det nya regelverket som huvudregel ska utgå från tidpunkten för ansökan om arbetslöshetsersättning (se avsnitt 10.6.1). Eftersom den som går direkt från ett arbete till ett arbetsmarknadspolitiskt program inte ansöker om arbetslöshetsersättning behövs det en särskild ramtidsdefinition för denna grupp.

Ramtiden är den tid inom vilket inkomstvillkoret måste vara uppfyllt. Den som ska prövas inför beslut om aktivitetsstöd, ska inte prövas med utgångspunkt från arbetslöshet eller inkomstbortfall utan gentemot starten för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Starttidpunkten är, genom Arbetsförmedlingens beslut om att anvisa den sökande, en tydligt definierad tidpunkt. Ramtidens utläggning ska därför utgå från de tolv månader som närmast föregått den månad när sökanden påbörjade programmet.

Uppgifter från tidigare prövning eller särskild prövning

Om en sökande har fått arbetslöshetsersättning i anslutning till en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program och aktivitetsstödet storlek därför ska prövas behöver arbetslöshetskassan i normalfallet inte göra någon ny prövning av om inkomstvillkoret är uppfyllt eller beräkna ersättningens storlek. De redan inregistrerade

uppgifterna om ersättningsrätt, ersättningsens storlek och längd samt om hur många dagar som har förbrukats kan då lämnas från en arbetslöshetskassa till Försäkringskassan inom ramen för arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot myndigheten. Utredningens förslag innebär ingen annan ordning än den som redan gäller i dag.

23.5.2 Nedtrappning av aktivitetsstödet

Bedömning: Den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd som baseras tidigare arbetslöshetsersättning eller som på annat sätt utgår från arbetslöshetsersättningen, bör även i fortsättningen få ett aktivitetsstöd som speglar vad den sökande hade fått om han eller hon i stället hade arbetslöshetsersättning. Reglerna bör anpassas till att grundförsäkringen tas bort och till utredningens förslag om ersättningsens storlek, inklusive nya ersättningsnivåer och nedtrappning. Nedtrappning bör ske även under tid med aktivitetsstöd. Den som tidigare fått arbetslöshetsersättning bör dock inte få lägre ersättning i aktivitetsstöd än om han eller hon inte hade uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

Skälen för bedömningen

Aktivitetsstödet storlek för den som har uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning

Enligt nuvarande ordning lämnas aktivitetsstöd till den som är berättigad till eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning med ett belopp som motsvarar den arbetslöshetsersättning som den sökande skulle ha fått. Det finns vissa undantag. Aktivitetsstödet lämnas t.ex. med lägst 365 kronor, dvs. minst det belopp som maximalt kan lämnas enligt arbetslöshetsförsäkringens grundförsäkring.

För den som inte har fyllt 25 år, men som uppfyller kraven för ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen, lämnas ersättning med högst 80 procent av dagsförtjänsten under de 100 första ersättningsdagarna med aktivitetsstöd och 70 procent under efterföljande 100 ersättningsdagar. Därefter uppgår aktivitetsstödet till 65 procent

av dagsförtjänsten. Eftersom en anvisning till t.ex. jobbgarantin för ungdomar får göras redan efter 90 dagars arbetslöshet (vilket motsvarar högst 66 ersättningsdagar) betyder det att en sökande under 25 år får färre ersättningsdagar med en 80-procentig ersättning om han eller hon anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program än om samma sökande fortsätter med arbetslöshetsersättning under samma tid.

För den som har fyllt 25 år och som har uppfyllt kraven inom inkomstbortfallsförsäkringen lämnas aktivitetsstöd motsvarande vad den sökande skulle ha haft i arbetslöshetsersättning. Om alla dagar med arbetslöshetsersättning är förbrukade lämnas aktivitetsstöd med 65 procent av dagsförtjänsten.

Dagens bestämmelser behöver anpassas till att arbetslöshetsförsäkringen enligt utredningens förslag kommer att vara en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring där ersättningen lämnas med olika ersättningsnivåer beroende på tiden i medlemskap och tiden med arbetslöshetsersättning. Dessutom behöver aktivitetsstödet lägsta belopp och hur detta ska förhålla sig till ersättningsgolvet i arbetslöshetsförsäkringen ses över.

Anpassning av regler och ersättningsgolv

Utredningen ska analysera och vid behov föreslå de följdändringar som behövs för att möjliggöra att ersättningsnivån inom aktivitetsstödet följer nedtrappningen inom arbetslöshetsförsäkringen för dem som har rätt till arbetslöshetsersättning. Nivån för dem som får aktivitetsstöd, och som fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som kan lämnas, bör enligt direktiven i normalfallet inte överstiga den lägsta nivån i nedtrappningen i arbetslöshetsersättningen. Det ligger alltså inte i utredningens uppdrag att överväga någon annan ordning för aktivitetsstödet storlek än att det, för den som uppfyller eller skulle ha uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning, ska relatera till arbetslöshetsersättningen. Om arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet lämnas med samma belopp minskar också risken att ekonomiska incitament påverkar sökandes vilja att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen anser därför att den princip som gäller för vissa och som innebär att aktivitetsstödet ska motsvara arbetslöshetsersättningen i huvudsak är ändamålsenlig, i

synnerhet när det rör sig om arbetsmarknadspolitiska program innan den sökande har förbrukat alla sina dagar med arbetslöshetsersättning.

Det behöver utifrån dessa förutsättningar ske vissa anpassningar av regelverket. Grundförsäkringen föreslås tas bort. Ersättningsnivåerna ska variera både med den sökandes medlemstid och tid med arbetslöshetsersättning (se kapitel 11) och aktivitetsstödet bör avspegla dessa principer.

För tydlighetens skull bör samma nivåer gälla för alla oavsett ålder. Det innebär att ersättningen kommer att öka marginellt för vissa sökande under 25 år. Den nuvarande regeln, som innebär att ersättningen trappas av snabbare för sökande under 25 år, omfattar dock endast sökande som är berättigade till arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Till följd av dagens dagpenningtak omfattas vidare inte alla sökande av nedtrappningen. Om aktivitetsstödet avspeglar ersättningsnivåerna på det sätt som utredningen föreslår kommer fler att omfattas av nedtrappning i ersättningsnivåerna, oavsett tidigare inkomster.

Aktivitetsstödet bör trappas ned med tiden i arbetslöshet

I dagsläget finns ett betydande efterskydd för dem som har haft inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och tjänat 25 700 kronor eller mer och som efter att ha förbrukat sina ersättningsdagar anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. En sådan person får ett aktivitetsstöd som motsvarar den tidigare arbetslöshetsersättningen så länge som han eller hon deltar i insatser. Eftersom insatser i form av jobb- och utvecklingsgarantin inte är begränsade i tid, innebär det i praktiken ett obegränsat efterskydd av den tidigare ersättningsnivån.

Arbetslöshetsersättning ska vara ett ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. I de fall aktivitetsstöd lämnas i stället för arbetslöshetsersättning, avräknas antalet dagar med aktivitetsstöd från ersättningsperioden. Tiden med aktivitetsstöd ingår då i ersättningsperioden. Den som bedöms kunna ställa om till ett nytt arbete bör ges ökande ekonomiska incitament att intensifiera och bredda sitt arbetssökande med tiden i arbetslöshet även i detta fall. Det innebär, i klartext, att ersättningen bör trappas ned, till en bestämd nedre gräns. När det rör sig om ett efterskydd av ersättning, är det rimligt att även detta trappas ned, eller fasas ut, över tid.

Mot denna bakgrund menar utredningen att ett aktivitetsstöd som motsvarar det belopp som den sökande skulle ha haft i arbetslöshetsersättning bör trappas ned med 5 procentenheter var 100:e dag även efter anvisning till jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin. Det får även till följd att även den som bara får arbetslöshetsersättning under 100 ersättningsdagar (under förutsättning att han eller hon därefter anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program) bör få samma nedtrappning av ersättningen som den som får arbetslöshetsersättning under 300 ersättningsdagar, under förutsättning att båda sökanden har varit arbetslösa lika länge.

Ersättningsgolv

Nuvarande regelverk innebär att den vars dagpenning är lägre än 365 kronor får en högre ersättning när han eller hon anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd, även om det också i dessa fall ska röra sig om ett efterskydd för den som tidigare har uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning. Utredningen menar att detta är en tveksam ordning, i synnerhet vid anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, eftersom det skapar ett ekonomiskt incitament att bli utförsäkrad. Utredningen anser att aktivitetsstödet bör trappas ned även efter det att ersättningsdagarna inom arbetslöshetsförsäkringen har förbrukats. Resultatet av detta kan bli att aktivitetsstödet för den som skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning blir lägre än vad som skulle ha lämnats om den sökande inte beviljats arbetslöshetsersättning innan anvisning till program.

Mot denna bakgrund menar utredningen att aktivitetsstödet inte bör understiga det lägsta belopp som får lämnas som aktivitetsstöd till den som inte uppfyllt eller skulle ha uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning före en programanvisning.

Det är inte utredningens sak att föreslå vilket lägsta belopp som bör gälla inom aktivitetsstödet. För närvarande motsvarar det 223 kronor per dag.

23.6 Övergången från ett arbetsmarknadspolitiskt program till arbetslöshetsförsäkringen

23.6.1 Rätt person på rätt plats

Bedömning: Utredningens förslag och bedömningar om inkomstvillkor gör att fler som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin kommer att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Genom tydligare regler för kvalificering kommer även fler personer som uppfyllt inkomstvillkoret att kunna skrivas ut ur jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Skälen för bedömningen

Dagens regelverk för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar behöver ses över och anpassas

Den som i dag deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar får delta i garantierna till dess att han eller hon uppfyller ett arbetsvillkor, 13 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin och 10 § förordningen om jobbgaranti för ungdomar. Utredningen föreslår i detta betänkande att arbetsvillkoret ska ersättas med ett inkomstvillkor. Förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar behöver därför anpassas. Ett praktiskt problem i detta sammanhang är det finns sökanden som trots att de uppfyller arbetsvillkoret fortsätter att delta i garantierna, antingen medvetet eller för att de inte kan bedöma om villkoret är uppfyllt eller inte. Det leder bl.a. till onödig administration hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och att deras resurser används på ett sätt som inte är avsett. Det leder också till och att den sökande inte omfattas av de bestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att korta tiden i arbetslöshet.

Utredningens förslag om ett nytt inkomstvillkor bedöms leda till att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning än i dag. Samtidigt föreslår utredningen att ersättningsperiodens längd (för den som uppfyller inkomstvillkorets huvudregel) ska kunna variera mellan 100, 200 och 300 ersättningsdagar och att en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin bör få göras även efter det att en sökande för-

brukat färre dagar än 300 ersättningsdagar. Det kan sannolikt få till följd att fler skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin. Eftersom utredningen inte bedömer att det behövs någon anpassning av regler för vem som får anvisas till jobbgarantin för ungdomar, kommer utredningens förslag sannolikt inte att leda till större inflöden till denna garanti.

Fler kan skrivas ut ur garantierna

Utredningens förslag om att införa ett inkomstvillkor i stället för dagens arbetsvillkor leder till att fler kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Det kommer även att gälla den som är inskriven i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Utredningen bedömer att en effekt av detta kommer att vara att fler kommer att skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin men också att fler kommer att uppfylla inkomstvillkoret och därför skrivas ut ur garantierna, dvs. både från jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

En särskild anpassning av regelverket bör här göras i förhållande till den som under deltagande i garantierna uppfyller inkomstvillkoret undantagsregel. Den som uppfyller inkomstvillkoret enligt undantagsregeln får 66 ersättningsdagar, men ska inte kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin förrän efter 14 månader arbetslöshet. Det bör inte vara möjligt att skrivas ut ur garantierna med anledning av att den sökande uppfyller undantagsregeln, eftersom det kan innebära att den sökande redan efter tre månader står helt utan ersättning. Ett sådant scenario skulle kunna leda till att arbetslösa inskrivna i garantierna låter bli att arbeta, för att inte riskera att stå utan skydd efter utskrivningen.

En annan orsak till att fler bedöms kunna skrivas ut ur garantierna är att det kommer att vara lättare att identifiera vem som uppfyller inkomstvillkoret. De uppgifter som ligger till grund för inkomstvillkoret kan hämtas från arbetsgivardeklarationerna via Skatteverket. Det betyder att det blir enklare för enskilda att avgöra när inkomstvillkoret är uppfyllt. Det ökar dessutom sannolikheten att beslutande myndigheter, som t.ex. Arbetsförmedlingen, ska kunna bedöma om den sökande uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning eller inte. Utöver det blir det mindre attraktivt för den som frivilligt

stannar kvar i garantin på ett sätt som inte är avsett om aktivitetsstödet trappas ned på det sätt som utredningen föreslår. Sammantaget är detta också orsaken till att utredningen inte bedömer att det behövs någon anpassad ramtidsbestämmelse för den som kvalificerat sig för rätt till en period med arbetslöshetsersättning under deltagandet i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den som ska prövas för rätt till ny ersättning ska därför prövas enligt ramtidens huvudregel.

23.6.2 Ramtid när inkomstvillkor uppfyllts innan program

Förslag: För en sökande som har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program i anslutning till arbetslöshetens inträde och efter deltagandet i programmet begär arbetslöshetsersättning, ska ramtiden avse de tolv månader som föregått anvisningen. Detta ska endast gälla om den sökande begär arbetslöshetsersättning inom tolv månader efter att deltagandet i programmet har avslutats. Bestämmelser om överhoppningsbar tid ska tillämpas när det prövas om en begäran gjorts inom tolv månader.

Skälen för förslaget: Av dagens regelverk framgår att ramtiden för en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd och som har uppfyllt ett arbetsvillkor före deltagandet i programmet, utgörs av de tolv månader som närmast föregått den tidpunkt då sökanden påbörjade programmet, 15 b § ALF. Regeln avser en situation där den sökande går direkt från arbete till ett program utan att däremellan ha beviljats arbetslöshetsersättning. Syftet med regeln är att skydda den sökandes tidigare dagpenning och att skapa en grund för avräkning av aktivitetsstöd mot ersättningsperioden. En liknande regel behövs även i fortsättningen.

Tid i arbetsmarknadspolitiskt program är inte överhoppningsbar. Utan den särskilda ramtidsregeln skulle ramtiden i de fall som beskrivits därför delvis eller helt omfatta tid som den sökande varit inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det skulle med andra ord leda till att den sökande som anvisas till program direkt efter avslutat arbete utan att däremellan ha beviljats arbetslöshetsersättning, skulle försvaga sitt försäkringsskydd. Enligt utredningens förslag i kapitel 13, ska dagar med aktivitetsstöd räknas av från ersättningsperioden. För varje dag med aktivitetsstöd som lämnats efter den månad som det

inkomstvillkor som ligger till grund för ersättningstiden har uppfyllts ska en dag räknas av. Ramtidsbestämmelsen för denna grupp bör därför anpassas och utformas så att ramtiden utgör de 12 månader som föregått att den sökande har anvisats till programmet.

Bestämmelsen kan endast användas om ansökan sker inom tolv månader från att den sökande skrivits ut ur programmet. I sådan tid medräknas inte överhoppningsbar tid (se avsnitt 10.7). Syftet med den avgränsningen är att en sökande som lämnar ett program med anledning av arbete inte ska försättas i sämre läge än om han eller hon fortsatt att vara arbetslös.

24 Arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen

24.1 Inledning

I detta kapitel undersöks förutsättningarna för att anpassa vissa aspekter av arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen till varandra.

24.2 Förutsättningarna för att harmonisera arbetslöshets- och socialförsäkringen

Utredningens direktiv om arbetslöshets- och socialförsäkringen

Av utredningens direktiv framgår att det pågår ett utredningsarbete i Regeringskansliet avseende den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag om ersättningsgrundande inkomst, förkortad EGI, inom socialförsäkringen¹. Enligt förslaget ska EGI grundas på historiska inkomstuppgifter, och enligt direktiven bör det övervägas om vissa principer inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen borde vara gemensamma. Det gäller exempelvis hanteringen av överhoppningsbar tid och definitionen av inkomster. Det skulle kunna underlätta för personer som över tid har behov av att omväxlande få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen. Direktiven framhåller även att oönskade incitament för enskilda att växla mellan systemen ska motverkas.

¹ SOU 2015:21.

Pågående utredningsarbete om ersättningsgrundande inkomst inom socialförsäkringen

Enligt nuvarande ordning baseras många socialförsäkringsförmåner på individens sjukpenninggrundande inkomst, förkortad SGI. Det rör sig om alla arbetsbaserade förmåner som framgår av 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (2010:110), t.ex. graviditetspenning, föräldrapenning, sjukpenning, arbetsskadeersättning och inkomstgrundad ålderspension.

SGI utgår från en bedömning av den sökandes framtida inkomster och sannolika inkomstbortfall. För närvarande pågår alltså ett arbete inom Regeringskansliet i syfte att analysera om SGI kan ersättas av EGI som grundas på historiska inkomstuppgifter. Detta är utgångspunkten för utredningens direktiv.

Socialförsäkringen och särskilt sjukförsäkringen

Det finns flera fördelar med en ökad harmonisering av arbetslöshets- och socialförsäkringen. Det handlar både om en ökad ekonomisk förutsebarhet för den som omväxlande har behov av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen samt minskade ekonomiska incitament att röra sig mellan respektive system.

Frågor om hur incitamentsstrukturer påverkar flödet mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen har i första hand lyfts fram i förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Det kan handla om en situation där en person med rätt till arbetslöshetsersättning kan ha incitament att ansöka om sjukpenning för att undvika att ersättningsdagarna inom arbetslöshetsförsäkringen tar slut eller om att det är mer ekonomiskt gynnsamt att befinna sig i det ena än det andra systemet.

24.3 Utredningens överväganden

24.3.1 Förutsättningar saknas för en närmare harmonisering mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen

Bedömning: Det saknas förutsättningar för att en ny arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster ska kunna anpassas till de nuvarande reglerna inom sjukförsäkringen eller till en ny sjukförsäkring som bygger på historiska inkomstuppgifter, eftersom ett sådant förslag ännu inte är klart.

Skälen för bedömningen

Ett förslag om en sjukförsäkring baserad på ersättningsgrundande inkomst (EGI) saknas

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet om hur den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag om EGI ska användas. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen redovisade sitt slutbetänkande 2015, dvs. innan ordningen med arbetsgivardeklarationer på individnivå infördes. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen utgick bl.a. från att uppgifter om arbetad tid skulle kunna ingå i beräkningen av EGI.

Det har ännu inte lämnats något förslag som innebär att ett nytt regelverk för sjukförsäkringen grundas på historiska inkomstuppgifter. Det saknas därför för närvarande förutsättningar för att anpassa regelverket för en ny arbetslöshetsförsäkring till sjukförsäkringens regelverk. Utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringens nya regelverk till stor del ska baseras på historiska inkomstuppgifter, medan sjukförsäkringens regelverk fortfarande är framåtsyftande.

Det är inte möjligt att fullt ut avgöra hur eventuella förslag om EGI inom socialförsäkringen skulle rimma med den föreliggande utredningens förslag om en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete. Det är emellertid troligt att om historiska inkomstuppgifter skulle läggas till grund för sjukförsäkringen, så kommer dessa uppgifter att utgå från arbetsgivardeklarationer på individnivå, dvs. från samma uppgifter som utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringen ska utgå från. I arbetsgivardeklarationerna finns inga uppgifter om arbetad tid.

Utredningen har enligt direktiven att förhålla sig till vad som enligt gällande regelverk ingår i arbetsgivardeklarationerna och kan inte föreslå att nya uppgifter inkluderas. Även om det inte är klart om en sådan begränsning även skulle gälla för förslag avseende sjukförsäkringen, är det också av detta skäl oklart hur en anpassning av sjukförsäkringen till EGI skulle se ut.

Arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen har skilda syften

Arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen har olika syften och en harmonisering av systemen måste utgå från försäkringarnas olika ändamål. Det är inte säkert att en mer genomgripande harmonisering är ändamålsenlig. Arbetslöshetsersättning lämnas till den som är under omställning mellan arbeten, medan sjukpenning kan lämnas till den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. För att uppnå sina syften är försäkringarna konstruerade på olika sätt.

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns det t.ex. regler som syftar till att avskräcka en person från att bli arbetslös om han eller hon kan undvika det. Inom sjukförsäkringen finns det regler om bl.a. karensavdrag som liknar dem som finns i arbetslöshetsförsäkringen och också syftar till att utgöra en självrisk. Trots det finns det endast en karensdag (genom ett karensavdrag) inom sjukförsäkringen medan arbetslöshetsförsäkringen har sex karensdagar. Det beror delvis på förmånsslagens skilda karaktär, där den som får arbetslöshetsersättning typiskt sett är arbetslös under längre, men mindre frekvent återkommande, perioder medan en sjukperiod kan återkomma med högre frekvens men vanligen varar en kortare tid.

24.3.2 På sikt finns det möjligheter att öka samstämmigheten mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen

Bedömning: Förslaget om att grunda arbetslöshetsförsäkringen på inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationerna gör det möjligt att på sikt öka samstämmigheten mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen om en ny sjukförsäkring grundad på historiska inkomstuppgifter införs.

Skälen för bedömningen

Administrativ samstämmighet mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan skulle förenkla för enskilda

Det finns enligt utredningens mening betydande nytta med att öka den administrativa samstämmigheten mellan beslutsinstanserna inom arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Utredningens förslag om månadsvisa utbetalningar och en högsta ersättningsgrundande inkomst bidrar till att arbetslöshetsförsäkringen och delar av socialförsäkringen kommer att ha mer gemensamt än i dag, framför allt ur den enskildes perspektiv. I sådana avseenden kan försäkringsystemen harmoniseras utan att deras olika syften riskerar att motverkas.

Uppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå ökar förutsättningarna för att den sökande ska känna igen sig avseende vilka uppgifter som arbetslöshetskassan och Försäkringskassan är intresserade av vid t.ex. beräkning av ersättningens storlek. Som utredningen redan konstaterat är det sannolikt att en sjukförsäkring grundad på historiska inkomstuppgifter delvis kommer att ha en ansökningsprocess där uppgifter om inkomstuppgifter hämtas från arbetsgivardeklarationer på individnivå. Utredningen baserar den bedömningen på att uppgifterna erbjuder tillgängliga och tillförlitliga uppgifter på ett sådant administrativt effektivt sätt att det skulle vara svårt att motivera att uppgiftsinhämtningen skulle ske på ett annat sätt än via arbetsgivardeklarationerna. Dessutom har Försäkringskassan enligt 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet redan i dag direktåtkomst till uppgifterna.

Om utredningens bedömning är korrekt skulle både en ny arbetslöshetsförsäkring och en ny sjukförsäkring baseras på uppgifter som kommer från samma uppgiftskälla och är lämnade och strukturerade på samma sätt. Det är också sannolikt att det i huvudsak kommer att röra sig om samma uppgifter. De inkomster från förvärvsarbete som utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringen i huvudsak ska baseras på är sådana som arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter eller en fysisk person ska betala in egenavgifter för. En sådan ordning har stora fördelar, bl.a. att uppgifter om sådana ersättningar redovisas separat i arbetsgivardeklarationerna. I enlighet med EU-rätten²

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

ska sociala avgifter för den som omfattas av svensk social trygghet (däribland arbetslöshetsförsäkring) betalas in till Sverige. Dessutom är det sociala avgifter, närmare bestämt arbetsmarknadsavgifter, som finansierar arbetslöshetsförsäkringen enligt 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

Samma fördelar skulle till stor del finnas i förhållande till sjukförsäkringen eftersom även Försäkringskassan får tillgång till arbetsgivardeklarationerna och sjukpenning också ingår i de förmånsslag som omfattas av EU:s bestämmelser om samordning av de sociala trygghetssystemen. Fram till 2010 fanns också en koppling mellan arbetsgivaravgifter/egenavgifter och finansieringen av sjukpenning.

Det kommer sannolikt även fortsättningsvis att finnas skillnader avseende vilka övriga ersättningar och inkomster som kan beaktas i respektive försäkring. Det kan t.ex. inte uteslutas att en framtida sjukförsäkring i vissa fall kommer att kunna beakta arbetslöshetsersättning i inkomstunderlaget, medan det inte är önskvärt att arbetslöshetsersättning kan läggas till grund för ny arbetslöshetsersättning, eftersom en sådan ordning skulle leda till en oönskad rundgång inom systemet.

Utredningen bedömer dock att det skulle innebära en stor fördel i förutsebarheten för enskilda om större delen av de inkomster som den sökande fått från arbets- och uppdragsgivare skulle beaktas på samma sätt. Utredningen anser att en sådan framtida harmonisering av arbetslöshetsförsäkringens och sjukförsäkringens administration både är möjlig och till nytta. Det skulle öka förutsebarheten i försäkringsskyddet och underlätta för den som på grund av sjukdom eller arbetslöshet har behov av att omväxlande få ersättning från de båda systemen. Om det skulle innebära en risk för osunda incitament för enskilda att växla mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen är en fråga som måste lösas inom ramen för försäkringarnas övriga utformning i form av t.ex. ersättningsnivåer och kontrollsystem.

24.3.3 Anpassning av regler för handläggning och beslutsfattande ökar samstämmigheten mellan arbetslöshets- och socialförsäkringen

Bedömning: Utredningens förslag om anpassning av vissa bestämmelser inom arbetslöshetsförsäkringen till förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken ökar samstämmigheten mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen.

Skälen för bedömningen

I juli 2018 infördes en ny förvaltningslag (2017:900) i Sverige i syfte att ytterligare stärka enskildas rättssäkerhet. I den nya lagen regleras förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna mer heltäckande än tidigare. Vissa allmänna förvaltningsrättsliga principer har kodifierats för att göra lagen mer tillgänglig. Nya regler om bl.a. ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning har införts.³

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska föreslå en ny lag och en ny förordning inom arbetslöshetsförsäkringen. Utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring bör öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna. Av direktiven framgår även att det bör övervägas om andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932), ska göras tillämpliga för att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna. Det innebär att utredningen behöver utreda om och i så fall vilka bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkringen (1997:238) som bör föras över till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Det innebär vidare att det bör utredas vilka bestämmelser i andra regelverk som ska göras tillämpliga inom arbetslöshetsförsäkringen.

Eftersom arbetslöshetskassorna i stor utsträckning ägnar sig åt sådan handläggning av ärenden samt myndighetsutövning som normalt styrs av förvaltningslagen, har utredningen övervägt om och i så fall vilka regler i förvaltningslagen (2017:900) som också bör gälla inom arbetslöshetsförsäkringen. Redan i dag är det möjligt för arbetslöshetskassorna att hämta viss ledning från exempelvis rättspraxis som rör förvaltningsrättsliga frågor. Utredningen har i bedömningen

³ Prop. 2016/17:180.

av hur långtgående anpassningen till förvaltningslagen bör vara inom arbetslöshetsförsäkringen tagit intryck av hur motsvarande reglering ser ut på socialförsäkringsområdet. Förfarandet när det gäller socialförsäkringsärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten regleras i första hand av de grundläggande reglerna i förvaltningslagen. Förvaltningslagen gäller dock inte om det finns avvikande regler i lag eller regler i författning som har meddelats av regeringen (4 § förvaltningslagen). På socialförsäkringsområdet finns sådana avvikande regler (se 110 kap. och 113 kap. socialförsäkringsbalken) även om bestämmelserna om bl.a. handläggning och beslutsfattande i stora delar ligger i linje med förvaltningslagen.

Utredningen har med ledning från direktiven i förhållande till flera områden identifierat behov av att ändra lagen om arbetslöshetsförsäkring så att den tydligare knyter an till förvaltningslagens centrala bestämmelser. Det gäller t.ex. regler om återbetalningsskyldighet, omprövning, ändring och överklagande samt handläggningsbestämmelser. Dessa anpassningar och överväganden med förvaltningslagen, och i vissa avseenden socialförsäkringsbalken, som förebild innebär sammantaget en ökad samstämmighet mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen. Genom att lagen om arbetslöshetsförsäkring dessutom använder samma begrepp som socialförsäkringsbalken harmoniseras regelverken även i denna mening samtidigt som förutsättningarna för rättssäkerhet förbättras för personer som rör sig mellan de båda systemen.

25 Följdändringar med anledning av ett nytt regelverk

25.1 Inledning

De ändringar som föreslås i detta kapitel är i huvudsak rena följdändringar med anledning av det nya regelverket som föreslås gälla inom arbetslöshetsförsäkringen.

25.2 Behov av förändringar

Som framgår tidigare i detta betänkande bör lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, ersättas av en ny lag och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, ersättas av en ny förordning. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen bör utformas mer sammanhållet så att det blir tydligare och mer lättillgängligt för enskilda och tillämpande aktörer. Många av dagens bestämmelser bör föras över till det nya regelverket med mindre redaktionella och språkliga justeringar. Det föreslås även ett antal nya materiella bestämmelser. Exempelvis bör dagens arbetsvillkor ersättas av ett inkomstvillkor. Det föreslås vidare att ersättningsperiodens längd bör vara differentierad utifrån den sökandes förankring på arbetsmarknaden, mätt i förvärvsinkomster. Ersättningens storlek bör vidare bestämmas utifrån den sökandes tidigare inkomster och medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Den uppdelning som finns i dagens arbetslöshetsförsäkring mellan en grund- och inkomstbortfallsförsäkring bör vidare ersättas med en för alla gällande inkomstbortfallsförsäkring. Utredningen anser att beräkningsreglerna för arbetslöshetsersättningen bör ändras från en dag- och veckobaserad försäkring till en månadsbaserad försäkring, vilket också leder till vissa förändringar i dagens samord-

ningsbestämmelser. Den nuvarande ordningen för uppgiftsskyldighet mellan myndigheter och arbetslöshetskassor, där regleringen finns både i lag och förordning, bör ersättas med ändamålsstyrda lagbestämmelser. Utredningen föreslår även att arbetsgivare och uppdragsgivare, till skillnad från i dag, ska åläggas en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet. Utöver detta föreslår utredningen att bestämmelser om handläggning av ärenden, ändring, omprövning och överklagande av beslut anpassas till den nya förvaltningslagen (2017:900).

De bestämmelser som föreslås i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen föranleder vissa följdändringar i andra författningar. Det finns bl.a. behov av att se över och ändra de hänvisningar som finns till lagen om arbetslöshetsförsäkring och förordningen om arbetslöshetsförsäkring i andra författningar. Därutöver finns det även behov av att ändra begrepp som inte längre kommer att användas i en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring.

25.3 Följdändringar i andra författningar

Förslag: Hänvisningar till lagen om arbetslöshetsförsäkring som finns i andra lagar ska ersättas med hänvisningar till den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring och i förekommande fall till motsvarande bestämmelser och relevanta begrepp i den nya lagen.

Bedömning: Hänvisningar till lagen om arbetslöshetsförsäkring och förordningen om arbetslöshetsförsäkring som finns i andra förordningar ska ersättas med hänvisningar till den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring eller i förekommande fall till relevanta begrepp i det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget

Allmänt

Utredningen föreslår i detta betänkande en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen redogör även för hur en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring bör vara utformad i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Den nuvarande lagen om arbetslöshets-

försäkring föreslås därmed upphöra. I det nya regelverket föreslås att dagens arbetsvillkor ersätts av ett inkomstvillkor. Utredningen föreslår vidare nya bestämmelser om ersättnings storlek och längd. Den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslås även vara en inkomstbortfallsförsäkring för alla, dvs. att sökanden som kvalificerar sig för ersättningen får en ersättning baserad på sina tidigare inkomster. Detta innebär att det nya regelverket inte kommer att innehålla särskilda bestämmelser som finns i dag för grundförsäkringen. Utöver detta föreslås det att delar av dagens regelverk anpassas till det nya inkomstvillkoret, bl.a. reglerna om ramtid och överhoppningsbar tid, minskning av ersättning och samordning med andra förmåner. Utredningen föreslår även att arbetslöshetskassorna ska pröva om en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program uppfyller ett inkomstvillkor i syfte att Försäkringskassan ska kunna fastställa storleken på aktivitetsstödet. Dagens allmänna villkor föreslås behållas med några få undantag, men samtidigt få en tydligare redaktionell struktur. Likaså bör det, liksom i dag, i ett nytt regelverk finnas regler om varning och avstängning samt fränkännande från rätt till ersättning och återbetalning av felaktigt utbetald ersättning. Slutligen bör dagens handläggnings- och överklagandebestämmelser anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen som gäller för myndigheter.

Som framgår ovan kommer stora delar av det nya regelverket innehålla liknande bestämmelser som finns i det nuvarande regelverket, men i en ny redaktionell struktur. Däremot kommer vissa begrepp att ersättas av nya begrepp, samtidigt som andra begrepp tas bort. Exempelvis kommer det nya regelverket baseras på månader, vilket innebär att begreppet ”dagpenning” inte kommer att finnas i ett nytt regelverk. Inte heller kommer begreppen ”grundförsäkring” och ”arbetsvillkor” finnas kvar eftersom den nya försäkringen ska grundas på inkomster, samtidigt som ersättnings storlek kommer att bestämmas utifrån den sökandes tidigare inkomster för alla som gör anspråk på ersättning. Det nya regelverkets utformning innebär därmed att ändringar behöver göras i ett antal andra lagar som hänvisar till ALF och vissa begrepp i den nuvarande lagen.

Berörda lagar

Utredningens förslag att ersätta ALF med en ny lag om arbetslöshetsförsäkring medför att följdändringar behöver göras i socialförsäkringsbalken, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift, inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Socialförsäkringsbalken

Av 6 kap. 20 § 2 socialförsäkringsbalken framgår att den som får dagpenning från arbetslöshetskassa är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 6 § 5, inkomstgrundad ålderspension enligt 6 § 8 och inkomstrelaterad efterlevandeförmån enligt 6 § 9 och 11.

Av 25 kap. 7 a § socialförsäkringsbalken framgår att för en försäkrad som har inkomst av anställning, bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och som är företagare i den mening som avses i 34–34 c §§ ALF ska, under en tid om 36 månader räknat från den månad då anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet), den sjukpenninggrundande inkomsten av anställningen i aktiebolaget beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Om den försäkrade tidigare har bedrivit samma verksamhet i en sådan företagsform som avses i 9 § första stycket ska uppbyggnadsskedet räknas från den tidpunkt som följer av den paragrafen.

I 59 kap. 13 § 8 socialförsäkringsbalken anges det att dagpenning från arbetslöshetskassa är en social förmån som anses som inkomst av anställning.

De ovan angivna bestämmelserna i socialförsäkringsbalken bör finnas kvar och därmed anpassas till den nya lagen om arbetslöshets-

försäkringen. Begreppet ”dagpenning” bör därför bytas ut mot ”arbetslöshetsersättning”. Nuvarande hänvisningar till 34–34 c §§ ALF bör vidare ersättas med den nya lagens motsvarande bestämmelser. Enligt utredningens uppfattning leder anpassningarna till den nya lagen inte till några materiella förändringar.

Lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Av 5 § 9 lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta framgår att dagpenning från arbetslöshetskassa enligt ALF är skattepliktig inkomst enligt denna lag.

Samma ordning som gäller i dag för särskild inkomstskatt bör gälla i förhållande till ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Som framgår ovan bör en sökande inte få ut sin ersättning i form av en dagpenning. Den ersättning som betalas ut bör i stället utgå från en ersättningsgrundande inkomst per månad, i form av arbetslöshetsersättning. Det är därför nödvändigt att ändra 5 § 9 lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta så att den gäller för arbetslöshetsersättning enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Lagen om arbetslöshetskassor

I 1 § lagen om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, anges det att arbetslöshetsförsäkringen enligt ALF handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats enligt 7–14 §§. Arbetslöshetskassor är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i denna lag.

Enligt 12 § första stycket 2 LAK får Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, förelägga arbetslöshetskassan att inom en viss tid avge yttrande eller vidta rättelse, om inspektionen finner att ett beslut som anmäls för registrering eller en handling som bifogas anmälan till sitt innehåll strider mot ALF, mot denna lag, mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar eller mot arbetslöshetskassans stadgar.

Enligt 32 § LAK följer att en ställföreträdare för en arbetslöshetskassa inte får följa en sådan föreskrift av en föreningsstämma eller ett annat organ hos arbetslöshetskassan som inte gäller därför att

den står i strid med ALF, med denna lag, med föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar eller med kassans stadgar.

I 37 § LAK finns en upplysning om att det i 46–46 b §§ ALF finns bestämmelser om fränkännande av rätt till ersättning när arbetslöshetskassan beslutar att medlemmen inte ska uteslutas.

Av 37 c § LAK följer att det är arbetslöshetskassans styrelse som prövar frågor om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser om detta i ALF. En kassaföreståndare får dock efter uppdrag från styrelsen fatta beslut i sådana ärenden, utom när det gäller omprövning.

Enligt 48 § LAK ska en arbetslöshetskassa till staten för varje kalendermånad betala en finansieringsavgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i månaden. Finansieringsavgiften ska motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen delat med tolv.

I 62 § första stycket LAK anges det att om ett beslut av en föreningsstämma inte har kommit till i behörig ordning eller i övrigt strider mot ALF, denna lag eller mot arbetslöshetskassans stadgar, kan talan mot arbetslöshetskassan om att beslutet ska upphävas eller ändras föras av en medlem, styrelsen, en styrelseledamot eller kassaföreståndaren.

Av 87 a § LAK framgår att den kompletterande arbetslöshetskassan skall ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen enligt ALF och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgiften ska bidra till att täcka kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade. Avgiften betalas genom att den dras av när ersättningen enligt grundförsäkringen betalas ut. Avdrag för betalning av preliminär skatt ska göras innan avgiften dras av från ersättningen. Avdrag för avgiften får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken.

Av 89 § andra stycket LAK följer att IAF ska verka för att bestämmelserna i ALF och i denna lag tillämpas likformigt och rättvist.

Av 91 § andra stycket 1 LAK framgår att IAF får förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse, om en avvikelse har gjorts från kassans stadgar, denna lag, ALF eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet.

Av 93 § LAK följer att en arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i ALF.

Av 94 § LAK följer att om någon som har fått arbetslöshetsersättning har orsakat att ersättningen betalats ut i strid med denna lag, ALF eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Detsamma gäller när den som har fått ersättning från en kassa senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid. Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 68 d § ALF.

Av 94 a § LAK följer att om en arbetslöshetskassa har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, ALF eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt.

Av 94 b § LAK följer att om det är någon annan än den som har fått ersättningen eller en arbetslöshetskassa som har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, ALF eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt endast om den som fått ersättningen skäligen borde ha insett att han eller hon har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp. Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 68 d § ALF.

Av 94 c § LAK följer att en arbetslöshetskassa ska, även i andra fall än som anges i 94–94 b §§, betala tillbaka statsbidrag som kassan har fått utan att vara berättigad till det eller har fått med för högt belopp.

Av 94 g § första stycket LAK följer att en arbetslöshetskassa på begäran av Statistiska centralbyrån ska lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt ALF som myndigheten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

I 116 § LAK anges det att om en förening eller en annan organisation utan att vara registrerad enligt denna lag handhar frågor om ersättning enligt ALF, döms den som på föreningens eller organisa-

tionens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i sådan verksamhet till böter eller fängelse i högst sex månader.

Som framgår tidigare i betänkandet föreslås att arbetslöshetskassorna även i fortsättningen ska handha arbetslöshetsförsäkringen, dvs. handlägga ärenden enligt ALF. Även IAF föreslås ha kvar samma uppdrag inom försäkringen, bl.a. att registrera föreningar som vill verka som arbetslöshetskassa. IAF föreslås även fortsättningsvis utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. För att arbetslöshetskassorna och IAF ska kunna fullgöra sina uppdrag behöver nuvarande hänvisningar till ALF i 1, 12, 32, 37, 37 c, 62, 87 a, 89, 91, 93, 94, 94 a, 94 b, 94 g och 116 §§ LAK ändras till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Det nya regelverket föreslås inte vara uppdelad på en grundförsäkring och inkomstbortfallsförsäkring, utan vara en inkomstbortfallsförsäkring för alla. Arbetslöshetsersättningen föreslås inte heller bestämmas och betalas ut som en dagpenning, utan kommer i stället enligt utredningens förslag att bestämmas till och betalas ut som en ersättning per månad. Det innebär att både 85 och 87 a §§ LAK behöver anpassas utöver de ovan angivna hänvisningsändringar.

Eftersom uppdelning i grundförsäkring och inkomstbortfallsförsäkring samt begreppet dagpenning inte föreslås finnas kvar i den nya arbetslöshetsförsäkringen, behöver slutligen bestämmelsen i 48 § som reglerar finansieringsavgiftens fastställande anpassas till det nya regelverket. Det innebär att bestämmelsen behöver anpassas till att arbetslöshetsersättningen ska lämnas med ett belopp per månad som beräknas utifrån en ersättningsgrundande inkomst. För att så långt som möjligt motsvara storleken på dagens finansieringsavgift bör beräkningen i den nya försäkringen utgå från den grupp som omfattas av den högsta ersättningsnivån i den nya lagen, dvs. 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten. Det är den grupp som bäst motsvarar dagens inkomstbortfallsförsäkrade, som även de får en ersättning som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst.

Lagen om statlig ålderspensionsavgift

Av 2 § 8 lagen om statlig ålderspensionsavgift framgår att avgiften utgör 10,21 procent av ersättning i form av dagpenning från arbetslöshetskassa.

Samma ordning som gäller i dag för statlig ålderspensionsavgift föreslås gälla i förhållande till ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Som framgår ovan bör en sökande inte få ut sin ersättning i form av en dagpenning. Den ersättning som betalas ut bör i stället utgå från en ersättningsgrundande inkomst per månad. Det är därför nödvändigt att ändra 2 § 8 lagen om statlig ålderspensionsavgift så att den gäller för arbetslöshetsersättning enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Inkomstskattelagen

I 11 kap. 36 § inkomstskattelagen anges det att följande ersättningar i samband med arbetslöshet ska tas upp:

1. dagpenning från svensk arbetslöshetskassa, och
2. aktivitetsstöd som betalas ut enligt bestämmelser som beslutats av regeringen eller av statlig myndighet till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program och till andra som är likställda med dem när det gäller rätt till sådant stöd.

Samma ordning som gäller i dag för inkomstbeskattning föreslås gälla i förhållande till ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. I det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen föreslås att en sökande inte ska få ut sin ersättning i form av en dagpenning. Den ersättning som betalas ut bör i stället utgå från en ersättningsgrundande inkomst per månad och betalas ut som arbetslöshetsersättning. Det är därför nödvändigt att ändra 11 kap. 36 § 1 inkomstskattelagen så att den gäller för arbetslöshetsersättning enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, dvs. inte dagpenning.

Lagen om fördelning av socialavgifter

Av 9 § lagen om fördelning av socialavgifter framgår att arbetsmarknadsavgifter ska finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt ALF och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt LAK,

2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning enligt ALF,
3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497), och
4. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas på ersättningar enligt 1–3.

Det ligger inte i utredningens uppdrag att förändra hur arbetslöshetsersättningen ska finansieras. Det innebär att de bestämmelser som i dag gäller bör gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Det är därför nödvändigt att ändra 9 § 1 lagen om fördelning av socialavgifter så att den gäller för arbetslöshetsersättning enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningens förslag ska en ny arbetslöshetsförsäkring inte länge vara uppdelad på en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Enligt utredningens uppfattning föreslås alla som gör anspråk på arbetslöshetsersättning i stället få sin ersättning grundad på sina tidigare inkomster. Utredningen konstaterar att den förändringen kan leda till vissa förändringar av finansieringen av aktivitetsstödet, eftersom arbetsmarknadsavgifterna i dag endast ska finansiera den del av aktivitetsstödet som är baserad på en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning (se 9 § 2). Utredningen bedömer inte att det ligger inom uppdraget att hantera frågan, eftersom det rör sig om mer än en följdändring av regelverket för fördelning av socialavgifter som därtill rör finansiering av aktivitetsstödet. Däremot föreslås begreppet ”inkomstrelaterad” tas bort från bestämmelsen i punkt 2 för att tydliggöra att det inte finns någon uppdelning mellan en grund- och inkomstbortfallsförsäkring i det nya regelverket.

Lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Av 5 § 3 lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad Arbetsförmedlingens registerlag, framgår att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom IAF:s verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § ALF.

IAF kommer att ha samma behov av uppgifter från Arbetsförmedlingen när det gäller tillsyn och uppföljning samt för utfärdande av s.k. U2-intyg. Arbetsförmedlingen behöver därför kunna behandla sådana uppgifter för att tillhandahålla den informationen till IAF. Av den anledningen behöver hänvisningarna i Arbetsförmedlingens registerlag ändras så att myndigheten får behandla sådana uppgifter för tillhandahållande enligt den nya lagen.

Lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Av 4 § 5 lagen om behandling av personuppgifter vid IAF:s registerlag, framgår att IAF får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § ALF.

IAF föreslås ha samma uppgifter när det gäller s.k. U2-intyg enligt det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. De ändringar som föreslås i detta betänkande innebär ingen förändring i vilka uppgifter som IAF behöver behandla för dessa ärenden. Däremot behöver hänvisningarna i IAF:s registerlag ändras så att inspektionen får behandla uppgifter enligt den nya lagen.

Offentlighets- och sekretesslagen

Av 28 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL, framgår att sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt ALF och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt LAK, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utredningen bedömer att behovet av sekretessbestämmelser för uppgift om enskilds personliga förhållanden som förekommer i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen kvarstår. Som framgår ovan kommer arbetslöshetskassorna enligt det nya regelverket även att pröva om förutsättningar för om en programdeltagare uppfyller ett inkomstvillkor. Kassen har en motsvarande uppgift i dag då den enligt 22 a § ALF får pröva och

bevilja en ersättningsperiod för den som har aktivitetsstöd vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det finns enligt utredningens uppfattning vissa oklarheter för om en sådan prövning kan anses utgöra ett ärende om arbetslöshetsersättning, eftersom den enskilde inte gör anspråk på sådan ersättning. Prövningen är i stället en förutsättning för att Försäkringskassan ska kunna bestämma storleken på aktivitetsstödet som den enskilde får för sitt deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett sådant ärende innehåller typiskt sett samma uppgifter som ett ärende om arbetslöshetsersättning men kommer att användas för ett annat ändamål, dvs. för att kunna fastställa storleken på aktivitetsstödet.

Mot bakgrund av det ovan anförda behöver den bestämmelse i 28 kap. 13 § OSL som hänvisar till ALF förtydligas och justeras så att den gäller alla ärenden enligt den nya lagen, dvs. inte bara ärenden om arbetslöshetsersättning. Motsvarande förtydligande och justering behöver även göras i bilagan till OSL.

Skälen för bedömningen

Allmänt

I kapitel 23 redogör utredningen för sin uppfattning om hur en ny arbetslöshetsförsäkring bör förhålla sig till arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen bedömer bl.a. att en sökande ska kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter att en ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning är förbrukad, dvs. oavsett om den sökandes ersättningsperiod är 100, 200 eller 300 ersättningsdagar. Det innebär å ena sidan att en sökande, om Arbetsförmedlingen anser att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, kan komma att anvisas till det programmet efter kortare tid i arbetslöshet än i dag. Å andra sidan kommer en programdeltagare genom det nya inkomstvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen lättare än i dag att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning under programtid. Det kommer även vara enklare för Arbetsförmedlingen att kontrollera och skriva ut programdeltagare från ett program när ett inkomstvillkor är uppfyllt. När det gäller en programdeltagares aktivitetsstöd har utredningen bedömt att den nedtrappning som gäller en sökande med arbetslöshetsersättning bör fortsätta vid övergången till ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Därmed kan aktivitetsstöd som baseras

på tidigare arbetslöshetsersättning komma att fasas ut för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program under lång tid. Utredningen redogör därför i samma kapitel för hur bestämmelser i de förordningar som reglerar programverksamhet och ersättning till deltagare i program bör utformas när det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen träder i kraft. Dessa förändringar tillsammans med ändringar av ren följdkaraktär innebär relativt omfattande materiella förändringar av det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Utöver de materiella ändringar som kommer att krävas på förordningsnivå när det gäller arbetsmarknadspolitiska program och ersättning till deltagare i sådana program, är det nödvändigt att göra ändringar av mer följdkaraktär i ett stort antal andra förordningar. Det handlar då främst om hänvisningsändringar till följd av att arbetslöshetsförsäkringens nuvarande lag och förordning ersätts med en ny lag och förordning.

Det är därutöver nödvändigt att vissa myndighetsföreskrifter ändras och anpassas till ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, t.ex. sådana som är beslutade av IAF.

Berörda förordningar

Utredningens förslag att ersätta ALF och ALFFo med en ny lag och förordning medför att följdändringar behöver göras i förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, förordningen (2008:936) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453), studiestödsdataförordningen (2009:321), förordningen

(2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

25.4 Inget behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna

Bedömning: Det är inte nödvändigt att införa särskilda dataskyddsbestämmelser för arbetslöshetskassorna i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Den personuppgiftsbehandling som förekommer hos arbetslöshetskassorna har tillräckligt stöd i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Som framgår ovan lämnar utredningen förslag på följdändringar i Arbetsförmedlingens och IAF:s s.k. registerlagar. Syftet med detta är att myndigheterna ska kunna behandla personuppgifter som behövs för tillämpningen av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Dessa ändringar är rena följdändringar och innebär inget nytt i sak för personuppgiftsbehandlingen hos dessa myndigheter.

Frågan är om det nya regelverket som utredningen föreslår kräver några nya författningsförslag eller föranleder några ändringar i befintliga författningar avseende arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter.

Tidigare bedömningar om behovet av särskilda registerförfattningar för arbetslöshetskassorna

I samband med de anpassningar som gjordes under 2018 av de registerlagar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde till dataskyddsförordningen bedömdes det varken som nödvändigt eller lämpligt

att införa särskilda dataskyddsbestämmelser för arbetslöshetskassorna. Som skäl för den bedömningen anfördes i huvudsak följande.¹

Arbetslöshetskassornas huvuduppdrag är att administrera arbetslöshetsförsäkringen för sina medlemmar. Arbetslöshetskassorna fyller även en viktig samhällsfunktion vad gäller uppgiftsutbyte med bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetslöshetskassorna är inte statliga myndigheter utan enskilda rättssubjekt i form av föreningar. De uppgifter som ligger till grund för den enskildes ansökan om medlemskap och uppgifter om den enskildes medlemsavgifter samlas i respektive arbetslöshetskassas medlemssystem. Den absolut största andelen av de uppgifter som arbetslöshetskassorna behandlar utgörs av de uppgifter som den enskilde själv lämnar in för att få rätt till arbetslöshetsersättning. De underlag som arbetslöshetskassorna begär in innehåller oftast, och i huvudsak, uppgifter om arbeten eller andra sysselsättningar, skälet till att anställningar och uppdrag avslutats, inkomster, studier, företagande, sjukdom, pension och den enskildes möjligheter att arbeta i framtiden. Arbetsgivaren har möjlighet att lämna in ett arbetsgivarintyg elektroniskt via tjänsten Arbetsgivarportalen. Vilka uppgifter som behandlas beror på hur den enskildes situation har sett ut och vad denne lämnat in för uppgifter till stöd för sin ansökan. När den enskilde ansöker om arbetslöshetsersättning förs delar av uppgifterna över från medlemssystemet till det system som hanterar ersättningsärenden. I ärenden om arbetslöshetsersättning ingår ofta känsliga personuppgifter såsom uppgifter om den enskildes hälsa och uppgifter om facklig tillhörighet. I övrigt behandlar arbetslöshetskassorna alla uppgifter som den enskilde via brev eller annan kommunikation lämnar in i ett ärende om arbetslöshetsersättning, vilket kan inkludera alla kategorier av känsliga personuppgifter. Arbetslöshetskassorna får delar av underlaget för ärendehandläggningen genom elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter, t.ex. från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Centrala studiestödsnämnden. Grunden för utbytet finns i bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan arbetslöshetskassorna och myndigheterna i fråga. Det finns en mängd olika personuppgiftsbiträdesavtal vid de olika arbetslöshetskassorna, exempelvis förhållandet till driftsleverantörer och tillhandahållande av e-legitimationstjänst. IAF har tillsynsansvar över arbetslöshetskassorna som i sin tur har en omfattande rapporteringsskyldighet till IAF.

En stor del av den personuppgiftsbehandling som arbetslöshetskassorna utför sker som ett led i den myndighetsutövande verksamheten, med utgångspunkt från den kärnverksamhet som framgår av ALF med tillhörande förordning och LAK. I dessa delar är det således den rättsliga grunden enligt artikel 6.1. e i dataskyddsförordningen som primärt är aktuell, dvs. personuppgiftsbehandling bedöms vara nödvändig för att arbetslöshetskassan ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I vissa

¹ Se promemorian Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde (Ds 2017:33) s. 73 ff.

delar utgör också rättslig skyldighet grund för behandlingen (artikel 6.1 c), framför allt sådant som avser arbetslöshetskassans skyldigheter utanför ramen för myndighetsutövningen. I de delar av verksamheten som ligger utanför den myndighetsutövande delen använder sig arbetslöshetskassor av samtycke som rättslig grund för behandling av personuppgifter, artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen. Arbetslöshetskassorna, som inte är myndigheter och därmed saknar sektorsspecifik registerförfattning, stödjer sin personuppgiftsbehandling i första hand på personuppgiftslagen och personuppgiftsförordningen. När dataskyddsförordningen börjar tillämpas och den föreslagna dataskyddslagen träder i kraft kommer arbetslöshetskassorna att tillämpa dessa vid behandling av personuppgifter. Det nya regelverket säkerställer att personuppgiftsbehandlingen vid arbetslöshetskassorna kan fortgå och medför därutöver ett ökat integritetsskydd för den enskilde. När det gäller uppgiftsutlämnande och rätten till uppgifter från andra myndigheter finns ett flertal specifika bestämmelser om uppgiftsskyldighet som rör arbetslöshetskassorna, framför allt genom 48 a–i §§ ALF och 20–25 b §§ ALFFo. Dessa bestämmelser tar sikte på utbyte av information med andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten och Statistiska centralbyrån, men även med andra arbetslöshetskassor. Bedömningen är att ovan nämnda bestämmelser utgör dataskyddsbestämmelser, det vill säga regler som rör behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningens definition. Dessa dataskyddsbestämmelser föreskriver att en viss behandling, exempelvis utlämnande av uppgift eller en fastslagen uppgiftsskyldighet, ska göras under vissa förutsättningar respektive för vissa ändamål. Bestämmelser om övriga villkor för sådan behandling av personuppgifter som föreskrivs i dataskyddsbestämmelserna finns i dag i personuppgiftslagen. När dataskyddsförordningen börjar tillämpas är det framför allt i denna som de närmare villkoren för behandling av personuppgifter kommer att finnas, exempelvis principer för tillåten behandling i artikel 5, särskilt skydd för vissa uppgifter i artikel 9 och artikel 10, bestämmelser om de registrerades rätt till information och när uppgifter ska gallras. Enligt Dataskyddsutredningens förslag kommer dataskyddsförordningen att kompletteras av den generella dataskyddslagen som bl.a. innehåller närmare bestämmelser om överklagande, behandling av känsliga personuppgifter och behandling för statistiska ändamål. Bedömningen är därmed att dessa dataskyddsbestämmelser om uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna, som kompletteras av ovan angivna säkerhets- och skyddsbestämmelser i bl.a. dataskyddsförordningen, varken bör eller behöver ändras.

Bedömningen i förhållande till arbetslöshetskassornas uppdrag enligt det nuvarande regelverket för arbetslöshetsförsäkringen är alltså att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillräckliga för arbetslöshetskassornas personuppgiftsbehandling, dvs. utan särskilda dataskyddsbestämmelser som gäller för myndigheter. Samma bedömning gjordes när det gäller uppgiftsutlämnande och rätten till uppgifter

från andra myndigheter. Dagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet, vilka ses som dataskyddsbestämmelser, bedömdes därmed inte behöva ändras. Frågan är om det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen som utredningen föreslår i detta betänkande förändrar den tidigare bedömningen.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillräckliga även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

Så som framgår ovan har utredningen föreslagit att ALF och ALFFo ersätts av en ny lag och förordning. Det nya regelverket föreslås få en ny redaktionell struktur. Det föreslås även materiella förändringar i förhållande till dagens regelverk. En av de största skillnaderna är att dagens arbetsvillkor ersätts av ett inkomstvillkor. Det föreslås även bestämmelser som innebär att ersättningsperioden differentieras utifrån en förankring på arbetsmarknaden och att alla sökanden omfattas av nedtrappning av ersättningen. Andra skillnader är att den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslås vara en inkomstbortfallsförsäkring för alla, vilket innebär att dagens grundförsäkring inte kommer att finnas i en ny arbetslöshetsförsäkring. Många av dagens bestämmelser föreslås emellertid att föras över till det nya regelverket med vissa mindre justeringar. Som exempel kan nämnas bestämmelser avseende varning och avstängning från rätten till arbetslöshetsersättning, fränkännande från rätten till arbetslöshetsersättning och återkrav av sådan ersättning. Bestämmelser om handläggning av ärenden, ändring, omprövning och överklagande föreslås i vissa avseenden att anpassas till förvaltningslagen. Bestämmelser i ALF om uppgiftsskyldighet mellan arbetslöshetskassorna och myndigheter föreslås föras över till den nya lagen med vissa materiella och redaktionella ändringar, samtidigt som utredningen bedömer att de bestämmelser på förordningsnivå som kompletterar lagbestämmelserna inte behövs i ett nytt regelverk. I detta avseende föreslår utredningen en ny bestämmelse om att arbetsgivare och uppdragstagare bör åläggas en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassorna. Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan dagens aktörer föreslås kvarstå i en ny arbetslöshetsförsäkring. Det innebär att arbetslöshetskassorna även i framtiden kommer att ha en delegerad myndighetsutövning att handha försäkringen. Även Arbetsförmedlingen och IAF kommer att ha samma ansvar som i dag för vissa frågor enligt det nya regelverket.

Även om det genomförs relativt stora förändringar i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen kommer arbetslöshetskassorna ha samma ansvar som i dag, dvs. att handha arbetslöshetsförsäkringen, men enligt det nya regelverket. Som framgår ovan kommer stora delar av dagens regelverk att föras över till den nya lagen med större eller mindre ändringar. Det innebär att arbetslöshetskassorna kommer att ha behov av samma sorts uppgifter för att kunna handlägga ärenden enligt det nya regelverket. En av de större förändringarna i det nya regelverket är att arbetsvillkoret ersätts av ett inkomstvillkor. En sådan ändring innebär emellertid inte att arbetslöshetskassorna behöver ytterligare uppgifter om den sökande för att kunna handlägga ärenden om ersättning. Inkomstuppgifter behövs redan i dag för att kunna fastställa storleken på arbetslöshetsersättningen. Skillnaden blir endast att inkomstuppgifterna i den nya försäkringen kommer att användas både för att pröva inkomstvillkoret och ersättningens storlek. Tvärtom kan det nya regelverket, utan en prövning av ett arbetsvillkor, leda till att kassorna generellt sett behöver något färre uppgifter för att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna kommer mot bakgrund av det ovan anförda behöva behandla personuppgifter genom sin delegerade myndighetsutövning. I dessa delar är det således, liksom i dag, den rättsliga grunden enligt artikel 6.1. e i dataskyddsförordningen som primärt är aktuell, dvs. personuppgiftsbehandling bedöms vara nödvändig för att arbetslöshetskassan ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Liksom i dag kommer arbetslöshetskassornas personuppgiftsbehandling även grunda sig på en rättslig skyldighet (artikel 6.1 c), framför allt sådant som avser arbetslöshetskassans skyldigheter utanför ramen för myndighetsutövningen. Det kan t.ex. avse en skyldighet att lämna uppgifter till myndigheter. Utöver detta har kassorna möjlighet att använda sig av samtycke som rättslig grund för behandling av personuppgifter (artikel 6.1 a).

Som framgår ovan föreslår utredningen att det informationsutbyte som i dag får ske mellan arbetslöshetskassor och myndigheter även ska få ske i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Dessa bestämmelser tar alltså, liksom i dag, sikte på utbyte av information med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, men även med andra arbetslöshetskassor.

Utredningen föreslår även att bestämmelser i lag bör vara ändamålsstyrda för att tydliggöra vilka uppgifter som ska lämnas till arbetslöshetskassan eller omvänt från arbetslöshetskassan till en myndighet eller mellan två arbetslöshetskassor. Det bör därmed inte finnas bestämmelser i förordning som i detalj reglerar vilka uppgifter som ska lämnas. Avsikten med förändringen är att göra bestämmelserna mer ändamålsenliga. Det är endast uppgifter som har betydelse för ett ärende hos en arbetslöshetskassa eller en myndighet som kan bli föremål för utlämnande.

Utredningen gör ingen annan bedömning än den som tidigare gjorts avseende bestämmelser om uppgiftsskyldighet, dvs. att dessa utgör dataskyddsbestämmelser enligt dataskyddsförordningens definition. Dessa dataskyddsbestämmelser föreskriver att en viss behandling, exempelvis utlämnande av uppgift eller en fastslagen uppgiftsskyldighet, ska göras under vissa förutsättningar respektive för vissa ändamål. Bestämmelser om de närmare villkoren för behandling av personuppgifter finns i dataskyddsförordningen, t.ex. principer för tillåten behandling i artikel 5, särskilt skydd för vissa uppgifter i artikel 9 och 10, bestämmelser om de registrerades rätt till information och när uppgifter ska gallras. Dataskyddsförordningen kompletteras av den generella dataskyddslagen som bl.a. innehåller närmare bestämmelser om överklagande, behandling av känsliga personuppgifter och behandling för statistiska ändamål. Utredningens sammantagna bedömning är att de dataskyddsbestämmelser om uppgiftsskyldighet som föreslås i detta betänkande för arbetslöshetskassorna, och som kompletteras av ovan angivna säkerhets- och skyddsbestämmelser i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, inte behöver kompletteras med särskilda bestämmelser som gäller för myndigheter i de s.k. registerlagarna.

26 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

26.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser bör regleras i huvudförfattning

Bedömning: Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser bör regleras i den nya lagen om arbetslöshetsersättning.

Lagen om införande av lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om arbetslöshetskassor bör finnas kvar med vissa justeringar.

Skälen för bedömningen

Inget behov av en ny införandelag

Det nuvarande regerverket för arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. Enligt lagen (1997:240) om införande av ALF och LAK, förkortad införandelagen, trädde de båda lagarna i kraft den 1 januari 1998 (se 1 § införandelagen). Införandelagen innehåller utöver ikraftträdandebestämmelser även övergångsbestämmelser. Efter lagarnas ikraftträdande har ett stort antal lagändringar gjorts i respektive lag. Ikraftträdandet för dessa lagar har reglerats i respektive lag och alltså inte i införandelagen. Detsamma gäller då övergångsbestämmelser har bedömts nödvändiga. Sedan lagarnas ikraftträdande har det endast gjorts en ändring i införandelagen (se 7 § andra stycket införandelagen).

Enligt utredningens uppfattning finns det inte behov av en ny lag om införande av den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser bör i stället regleras i den föreslagna lagen (se nedan).

Anpassningar i införandelagen

Som framgår ovan regleras ikraftträdandet för ALF och LAK i införandelagen. Eftersom LAK med vissa följdändringar kommer att finnas kvar, behöver de bestämmelser i införandelagen som gäller LAK också finnas kvar. Däremot behöver införandelagen anpassas till att ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring föreslås regleras i den nya lagen.

Utredningen påtalar tidigare i detta betänkande behovet av att göra en hel översyn av LAK med tillhörande förordning. I ett sådant arbete bör det även övervägas om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ska regleras i en ny sådan lag, och om införandelagen därmed kan tas bort helt.

26.2 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.
--

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Utredningen lämnar i detta betänkande förslag till en ny lag om arbetslöshetsförsäkring och ett antal andra lagar som i huvudsak utgörs av följdändringar med anledning av det nya regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Därutöver bedömer utredningen att det behövs en ny förordning om arbetslöshetsförsäkring och att det behöver göras relativt omfattande ändringar i andra befintliga förordningar. Flera av dessa författningsändringar kommer att kräva anpassningar av både arbetslöshetskassornas och vissa myndigheters rutiner och datasystem. För vissa myndigheter innebär det nya regelverket anpassningar av myndighetsföreskrifter. Det är mot bakgrund av behovet av ett sådant anpassningsarbete nödvändigt att lämna tillräcklig tid för att det ska kunna genomföras på ett rättssäkert sätt och att arbetslöshetskassorna och myndigheterna ska kunna upprätthålla sin övriga verksamhet på ett bra sätt.

En lämplig tidpunkt för ikraftträdande bedöms därför vara den 1 januari 2023. Ikraftträdandet för arbetslöshetsförsäkringen bör regleras i den nya lagen om arbetslöshetsersättning.

Motsvarande ikraftträdandebestämmelser behövs även för socialförsäkringsbalken, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift, inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

26.3 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre bestämmelser ska gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Enligt utredningens uppfattning bör övergångsperioden mellan det gamla och nya regelverket vara så kort som möjligt för att minimera tiden med två parallella system.

Att behöva ha två delvis olika regelverk att förhålla sig till för samma målgrupp kan innebära ett administrativt merarbete och därmed ökade kostnader för både arbetslöshetskassorna och vissa myndigheter. Av rättssäkerhetsskäl bör det nya regelverket emellertid inte ges någon retroaktiv effekt. Äldre bestämmelser bör därför fortsätta att gälla för enskilda som har en pågående ersättningsperiod vid lagändringarnas ikraftträdande. Det innebär att en sökande som inte har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod kommer att omfattas av den upphävda lagen fram till dess att dagarna är förbrukade. En sökande som under en pågående ersättningsperiod blir föräldraledig skulle därmed kunna återknyta till en ersättningsperiod enligt den upphävda lagen. Däremot kommer en sökande som under en ersättningsperiod uppfyller ett nytt inkomstvillkor att omfattas av den nya lagen. När den pågående ersättningsperioden är förbrukad omfattas den sökanden därefter av det nya lagen. På så sätt

begränsas övergångsperioden mellan det gamla och nya regelverket, samtidigt som rättssäkerheten för den enskilde upprätthålls. Övergångsbestämmelserna bör regleras i den nya lagen om arbetslöshetsersättning.

Motsvarande övergångsbestämmelser behövs även för socialförsäkringsbalken, lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen om arbetslöshetskassor, lagen om statlig ålderspensionsavgift, inkomstskattelagen, lagen om fördelning av socialavgifter, lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och offentlighets- och sekretesslagen.

26.4 Särskilt om införandelagen

26.4.1 Arbetslöshetskassorna ska kunna handha försäkringen utan ny registrering

Förslag: Arbetslöshetskassor som registrerats med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 ska anses registrerade med rätt att enligt den nya lagen handha arbetslöshetsförsäkringen.

Skälen för förslaget: Av 2 § införandelagen följer att arbetslöshetskassor som registrerats med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 ska anses registrerade med rätt att enligt ALF handha arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen föreslår att arbetslöshetskassorna ska ha ett fortsatt uppdrag att handha arbetslöshetsförsäkringen. Det behövs därför bestämmelser som anger att arbetslöshetskassorna kan handha arbetslöshetsförsäkringen även enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Den nuvarande bestämmelsen i 2 § införandelagen kommer att behövas även efter att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkringen har trätt i kraft, eftersom ALF kan komma att tillämpas enligt övergångsbestämmelser. Därmed behöver den bestämmelsen under en övergångstid finnas kvar.

Det innebär att 2 § införandelagen behöver anpassas så att kassor som är registrerade med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 ska anses

registrerade med rätt att både enligt ALF och den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring handha arbetslöshetsförsäkringen.

26.4.2 Vissa bestämmelser bör tas bort i införandelagen

Förslag: Bestämmelserna i 3–9 §§ införandelagen bör tas bort.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Enligt 3 § införandelagen har stödtagare som enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd, förkortad KAS, påbörjat en ersättningsperiod före ikraftträdandet rätt till fortsatt ersättning i den perioden. Längden av ersättningsperioden ska då beräknas enligt bestämmelserna i ALF. Ersättningen lämnas i form av grundbelopp.

Av 4 § införandelagen framgår att försäkrade enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad gamla ALF, som påbörjat en ersättningsperiod före ikraftträdandet har rätt till de återstående antal dagar av ersättningsperioden som följer av 14 § i den lagen. Ersättningen lämnas i form av inkomstrelaterad ersättning.

Av 5 § införandelagen följer att försäkrade enligt gamla ALF som fått kontant arbetsmarknadsstöd enligt 1 § 3 KAS, är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen även om de inte uppfyller arbetsvillkoret.

Av 5 a § införandelagen framgår att med avvikelse från vad som anges i ALF gäller följande. Personer som med stöd av 3 b § gamla ALF eller 3 b § KAS tillerkänts tillfällig avgångsersättning är, under förutsättning att de är helt arbetslösa, berättigade till fortsatt sådan ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen eller grundförsäkringen till dess de fyller 65 år.

Av 6 § införandelagen följer att med beslut om avstängning enligt 43–46 §§ och beslut om fränkännande enligt 66 § ALF jämsställs motsvarande beslut enligt gamla ALF och KAS.

Enligt 7 § införandelagen ska bestämmelsen i 13 § första stycket 3 och andra stycket ALF tillämpas om anställningen upphört efter ikraftträdandet och avtalet om avgångsvederlag har träffats efter den 14 mars 1997. Om en sökande, vars anställning upphört efter ikraft-

trädandet och som omfattas av ett avtal om avgångsvederlag som träffats före den 14 mars 1997, fått sin ersättningsrätt prövad under tiden den 1 januari–31 maj 1998 ska arbetslöshetskassan göra en förnyad prövning av sökandens rätt till ersättning.

Enligt 8 § införandelagen gäller äldre föreskrifter i gamla ALF och KAS fortfarande i fråga om omprövning och överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Av 9 § införandelagen följer att en anvisning om utbetalning av stöd enligt KAS som har kommit in till en allmän försäkringskassa före ikraftträdandet ska verkställas av den kassan. Övriga utbetalningar av kontant arbetsmarknadsstöd ska göras av arbetslöshetskassorna med tillämpning av bestämmelserna i ALF.

Det saknas behov av vissa övergångsbestämmelser

Som framgår ovan föreslås ikraftträdande- och övergångsbestämmelser placeras i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. Genom ikraftträdandebestämmelsen kommer ALF upphöra att gälla. Det föreslås även övergångsbestämmelser i den nya lagen som innebär att ALF fortfarande gäller för en sökande som ännu inte har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod.

Utöver de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som finns i ALF, dvs. för ändringar som gjorts efter lagens ikraftträdande, finns sådana bestämmelser för grundförfattningen i införandelagen. Såvitt utredningen kan bedöma har bestämmelserna i 3–9 §§ införandelagen i dag inte någon praktisk betydelse. Genom att utredningen föreslår att ALF upphävs, bör dessa övergångsbestämmelser i införandelagen upphävas. De bestämmelser som är kopplade till LAK bör fortfarande gälla, men enligt utredningens förslag ovan.

27 Konsekvenser av utredningens förslag

Syftet med utredningens förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring är att skapa ett nytt och mer ändamålsenligt regelverk som är anpassat till nya förutsättningar, med ökad förutsebarhet och minskad administration. Den nya arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på inkomster från förvärvsarbete och möjliggöra att fler ska kunna omfattas. Försäkringens roll som omställningsförsäkring ska värnas. Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i detta kapitel i enlighet med utredningens direktiv samt med vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning.

27.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Allmänt om utredningens förslag

Arbetslöshetsförsäkringens generositet respektive restriktivitet är en politisk fråga som ska kunna anpassas över tid

Utredningens ambition är att konstruera en modell för arbetslöshetsförsäkringen som är hållbar över tid, men vars generositet eller restriktivitet kan anpassas efter politisk vilja och rådande konjunktur. Regelverkets fundament och grundläggande villkor vilar därför på principer som är historiskt förankrade och som det finns en förhållandevis bred politisk enighet om. Utredningen har inte haft i uppdrag att konstruera en mer generös arbetslöshetsförsäkring i den betydelsen att ersättningar eller nivåer ska höjas. Däremot ska utredningens förslag vara förenligt med att det ska vara möjligt för fler att kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning. Det förslag

som utredningen lämnar är, i enlighet med direktiven, fullt möjligt att genomföra på ett budgetneutralt sätt.

I detta sammanhang vill utredningen för tydlighetens skull poängtera att det inte finns något som hindrar att försäkringens generositet eller restriktivitet förändras inom ramen för det föreslagna regelverket. Budgeteffekterna avgörs av faktorer som krav på totalinkomst och minsta månadsinkomst för rätt till arbetslöshetsersättning, den maximala ersättningsgrundande inkomsten, ersättningsnivåer och ersättningsperiodens längd. Allt detta är faktorer som är fullt möjliga att förändra inom modellens ram. Det förslag som utredningen presenterar är således en modell som är förenlig med olika politiska önskemål, utan att grundstrukturen ändras.

På längre sikt kommer det att vara möjligt att med en avsevärt mycket högre precision bedöma de ekonomiska konsekvenserna av t.ex. en höjning av storleken på arbetslöshetsersättningen jämfört med vad som är möjligt i dagsläget. Det främsta skälet till detta är att förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring till stor del bygger på reformen om arbetsgivardeklarationer på individnivå som månatligen rapporteras till Skatteverket. Med tillgång till tillförlitliga inkomstuppgifter som underlag för analyser blir det betydligt lättare att i framtiden beräkna och förutse effekten av olika förändringar i arbetslöshetsförsäkringen.

En inkomstbortfallsförsäkring baserad på uppgifter från de månadsvisa arbetsgivardeklarationerna skapar nya förutsättningar

Ett nytt inslag i den arbetslöshetsförsäkring som föreslås i detta betänkande är att rätten till arbetslöshetsersättning prövas utifrån tidigare inkomster från förvärvsarbete. I det nuvarande systemet prövas rätten till arbetslöshetsersättning i förhållande till arbetad tid. Att utgå från inkomster i stället för arbetad tid innebär dock inte någon principiell förändring av arbetslöshetsförsäkringens natur, utan handlar i grund och botten bara om ett annat – men i flera avseenden betydligt mer tillförlitligt – sätt att mäta det inkomstbortfall som uppstått p.g.a. arbetslöshet. Samtidigt utgör införandet av arbetsgivardeklarationer med inkomstuppgifter på individnivå och användandet av dessa inom arbetslöshetsförsäkringen ett effektivt medel att komma tillrätta med en rad nackdelar i det nuvarande systemet. Konsekvensanalysen av effekterna av en ny arbetslöshetsförsäkring

görs därför i första hand i relation till de olika mål som den nya ordningen i enlighet med utredningens direktiv avser att fylla, dvs. en försäkring för fler, med ökad förutsebarhet och minskad administration.

Om utredningens beräkningar

År 2017 är utgångspunkt

Utredningen har haft tillgång till registerdata över inkomster för samtliga folkbokförda personer i åldern 16–74 år under åren 2012–2017. Utredningens beräkningar kommer därför att redovisas med 2017 som utgångspunkt.

Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt från de nivåer och den dagpenning som gällt inom arbetslöshetsförsäkringen fram till och med den 12 april 2020. De tillfälliga regler som gäller under 2020 har därmed inte beaktats. Se avsnitt 1.2 för närmare beskrivning.

Beräkningarna utgår från de ersättningsnivåer, den avtrappning och den längd på ersättningsperioderna som utredningen föreslår i detta betänkande. Beräkningarna baseras vidare på utredningens bedömning att den totalinkomst samt minsta månadsinkomst som ska krävas för rätt till arbetslöshetsersättning bör uppgå till 120 000 respektive 10 000 kronor, samt att den högsta ersättningsgrundande inkomsten bör vara 25 000 kronor per månad. Detta är belopp som, enligt utredningens förslag, är förordningsstyrda. Det är alltså fullt möjligt för regeringen att förändra detta. Beräkningarna visar emellertid utfallet givet de nivåer och belopp som utredningen föreslår.

De registerdata som utredningen haft tillgång till avser kalenderår och utredningen har därmed haft bra underlag avseende de arbetsrelaterade inkomster som individerna haft under respektive kalenderår.

Begränsningar i statistiken

Utredningen har inte haft tillgång till månadsuppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Detta beror på problem i informationsöverföringen mellan Skatteverket och SCB. Beräkningarna är därför baserade på årsdata avseende exempelvis inkomster och arbetslöshetstider. Detta är inte någon ny begränsning när

det gäller prognosarbete avseende arbetslöshetsförsäkringen, men det innebär att utredningen inte haft tillgång till de nya möjligheter som en beräkning baserad på månadsdata skulle erbjuda. Även bortsett från detta finns det utmaningar vad avser att förutse konsekvenser av systemförändringar som är så genomgripande som de utredningen föreslår. De simuleringsprogram som finns att tillgå utgår från förändringar av vissa parametrar, inte av en genomgripande reform av ett helt försäkringssystem. Utredningen vill därför inledningsvis särskilt framhålla följande:

Vid beräkningen har det inte varit möjligt att ta hänsyn till överhoppningsbar tid. Överhoppningsbar tid innebär att ramtiden, dvs. den tid inom vilket inkomstvillkoret måste vara uppfyllt för att den sökande ska ha rätt till ersättning, förlängs eller förskjuts. Det innebär att såväl antalet ersättningstagare som uppfyller inkomstvillkoret, som ersättningens storlek och längd troligen underskattas.

Samtidigt innebär det faktum att beräkningarna baseras på årsdata i stället för månadsuppgifter att det finns en viss inbyggd överhoppningsbar tid. Om den sökande blev arbetslös 2017 baseras beräkningarna av rätten till samt storleken och längden på ersättningen på inkomstuppgifter från 2016, oavsett när under 2017 den sökande blev arbetslös. Om den sökande var företagare innan han eller hon blev arbetslös har inkomsterna från förvärvsarbete från verksamheten enligt senaste beslut om slutlig skatt använts. Om det är mer förmanligt har i stället uppgifter om den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två åren som föregår beskattningsåret i senaste beslut om statlig skatt använts.

Samma utmaningar finns i förhållande till årsdata och socialförsäkringsförmåner. Tiden med förmåner är i vissa fall överhoppningsbar men i andra fall är socialförsäkringsförmåner tillgodoräkningsbara vid prövning av totalinkomsten. Eftersom det är omöjligt att veta när en socialförsäkringsförmån har betalats ut har det inte gått att skilja ut om förmånen ska medräknas eller tiden med den hoppas över. Dessa begränsningar kan leda till både över- och underskattning av kostnaderna.

Det har inte heller varit möjligt att mäta hur förslagen påverkar riskerna för felaktiga utbetalningar. Utredningen lyfter i betänkandet fram att ersättningsgrundande uppgifter med utredningens förslag kan kontrolleras på ett betydligt mer tillförlitligt sätt än i dagens försäkring. I dagens system finns t.ex. betydande svårigheter att kon-

trollera både om ersättningsgrundande uppgifter och löpande uppgifter om t.ex. deltidsarbete är korrekta. Det är vidare svårt att se om den sökande har arbetat svart eller om den sökande som arbetar i ett gränsområde eller i ett annat land har betalat in sociala avgifter till en annan stat, trots att avgiftsplikten ligger i Sverige. Eventuella kostnadsbesparingar till följd av att kontrollen förbättras med utredningens förslag är inte medräknade i kalkylen.

Dessa begränsningar bör hållas i åtanke. Samtidigt bör det hållas i minnet att utredningen föreslår ett system som kan skalas upp eller ned efter behov och önskemål och att de problem som finns i informationsöverföringen från Skatteverket av allt att döma är övergående. De oklarheter som redovisats tidigare bör alltså kunna hanteras, även om det kommer att ske utanför den tidsram som utredningen har till sitt förfogande.

27.2 Ekonomiska konsekvenser

Statliga och andra offentliga utgifter

Utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning beräknas inte öka om utredningens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring genomförs. I tabell 27.1 redovisas beräkningar avseende utbetald arbetslöshetsersättning baserat på de nuvarande reglerna i arbetslöshetsförsäkringen respektive utredningens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring. Tabellen innehåller även beräkningar över antalet ersättningstagare baserat både på det nuvarande och det föreslagna regelverket. Uppgifterna redovisas för åren 2017–2023 och beräkningarna utgår från de bedömningar över ekonomins utveckling som gjordes av Konjunkturinstitutet i slutet på 2019¹. Prognosen baserar sig därmed på ett scenario där ekonomin bromsar in efter flera år med högkonjunktur. Beräkningarna tar alltså inte hänsyn till Coronakrisens effekter på ekonomin och arbetsmarknaden. Osäkerheten avseende de kommande årens ekonomiska utveckling är mycket stor och det har utifrån detta inte varit meningsfullt att göra prognoser över hur antalet ersättningstagare och utgifterna över utbetald ersättning kan tänkas utvecklas till följd av Coronakrisen. Det centrala i de beräkningar som presenteras är hur kostnaderna för den nya arbetslöshetsförsäkring som

¹ Dessa bedömningar presenteras närmare i rapporten Konjunkturläget december 2019, Konjunkturinstitutet.

utredningen föreslår förhåller sig till kostnaderna för dagens försäkring. Även om arbetslösheten blir avsevärt högre än den prognos som dessa beräkningar baseras på kvarstår skillnaden i kostnadsutveckling, allt annat lika.

Enligt utredningens beräkningar väntas antalet ersättningstagare öka med cirka 40 000 personer varje år fram till och med 2023 om arbetslöshetsförsäkringen reformeras utifrån utredningens förslag jämfört med nuvarande försäkring. Detta är en konsekvens av att fler har möjlighet att kvalificera sig för rätten till ersättning. Trots det ökade antalet ersättningstagare beräknas utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning under samtliga år vara lägre än vad som hade varit fallet om dagens arbetslöshetsförsäkring var i funktion.

Tabell 27.1 Antal ersättningstagare och utgifter för utbetald arbetslöshetsersättning enligt nuvarande respektive förslaget regelverk, år 2017–2023

År	Ersättningstagare nuvarande regler	Ersättningstagare utifrån förslag	Utbetald ersättning nuvarande regler	Utbetald ersättning utifrån förslag
2017	225 000	264 000	12 290	12 040
2018	229 000	270 000	12 870	12 620
2019	241 000	282 000	14 080	13 740
2020	253 000	294 000	15 040	14 700
2021	268 000	308 000	16 390	15 930
2022	270 000	311 000	16 670	16 250
2023	271 000	313 000	16 800	16 410

Anm. Utgifterna för utbetald ersättning uttrycks i miljoner kronor och är avrundade till närmaste tiotal.
Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 och LISA-databasen, SCB.

I nästa faktaruta redovisas hur beräkningarna över antalet ersättningstagare och utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning har gjorts.

Faktaruta: Beskrivning av de överväganden, datakällor och metoder som ligger till grund för beräkningen av antalet ersättningstagare och utbetald arbetslöshetsersättning

Beräkningarna av antalet ersättningstagare och av utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning för åren 2017–2023 görs i huvudsak baserat på registerdata från SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT.

Beräkningarna utgår från registerdata över de individer som var arbetslösa under 2017. För de individer som var arbetslösa under det året och som fått utbetald arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd har utredningen haft tillgång till uppgifter över vilken typ av arbetslöshetsersättning individen fått ut, antalet ersättningsdagar samt nivån på dagsförtjänsten.

Ett av utredningens uppdrag är att föreslå ett nytt regelverk som innebär att fler än i dagsläget kan kvalificera sig för och få ut arbetslöshetsersättning. I syfte att identifiera dem som skulle haft rätt till arbetslöshetsersättning givet det regelverk utredningen föreslår har andra datakällor utnyttjats. Med hjälp av registerdata från SCB:s databaser LISA och STATIV har utredningen kunnat identifiera vilka individer som var arbetslösa under 2017 men inte fick ut någon arbetslöshetsersättning. I beräkningarna betraktas en individ som arbetslös om han eller hon under 2017 var inskriven vid Arbetsförmedlingen och under det året registrerades som öppet arbetslös, deltidsarbetslös eller tillfälligt timanställd.

De individer som var arbetslösa antas kvalificera sig till den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen om de under kalenderåret innan de blev arbetslösa var anställda och hade arbetsinkomster som innebar att de uppfyllde inkomstvillkoret. De som var företagare antas få arbetslöshetsersättning om de uppfyllde inkomstvillkoret baserat på senaste beslut om slutlig skatt alternativt baserat på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregick beskattningsåret i senaste beslut om statlig skatt.

Antalet dagar som de arbetslösa väntas få ut arbetslöshetsersättning utgår från det antal dagar som individerna var inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa respektive tillfälligt timanställda.

I utredningens förslag på ny arbetslöshetsförsäkring föreslås en differentiering av ersättningsperiodens längd beroende på hur många månader, inom ramtiden, som den sökandes månads-

inkomst uppgått till åtminstone den minsta månadsinkomst som krävs för rätt till ersättning. Utredningen har dessvärre inte haft tillgång till uppgifter över hur arbetsinkomsterna fördelat sig per månad under det kalenderår som föregick arbetslösheten. För att kunna bedöma hur hög inkomstkontinuiteten var bland anställda året innan de blev arbetslösa har i stället information över hur många månader som en individ varit anställd enligt månadsmarkeringen på kontrolluppgifterna som arbetsgivaren lämnat in till Skatteverket använts. Denna information hämtas från SCB:s registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS). Det finns dessvärre kvalitetsbrister i uppgiften över hur många månader som en individ varit anställd. Antalet personer med helårsanställningar tenderar att överskattas, vilket medför att vi i beräkningarna kan komma att överskatta individernas inkomstkontinuitet. I avsaknaden av uppgifter från de månadsvisa arbetsgivardeklarationerna på individnivå som Skatteverket har börjat samla in är denna uppgift dock den bästa tillgängliga uppgiften för att få en bild av hur många månader under året som den anställde arbetat.

Utifrån uppgiften över årlig kontant bruttolön och antalet månader som den arbetssökande varit anställd året innan arbetslösheten beräknas en genomsnittlig månadslön. Arbetsinkomsterna antas ha varit jämnt fördelade under året och de individer som haft en sammanlagd minsta totalinkomst från förvärvsarbete motsvarande 120 000 kronor och som varit anställda åtminstone 4 månader med en genomsnittlig månadslön på minst 10 000 kronor bedöms uppfylla inkomstvillkorets huvudregel. En individ som inte kommer upp i en minsta årlig totalinkomst på 120 000 kronor antas i stället uppfylla inkomstvillkorets undantagsregel om han eller hon, under året som föregick arbetslösheten, var anställd åtminstone fyra månader och hade en genomsnittlig månadsinkomst på minst 10 000 kronor. I det dataunderlag som utredningen haft tillgång till finns det dessvärre ingen möjlighet att se om inkomsterna tjänats in under sammanhängande månader, vilket undantagsregeln förutsätter.

Medlemskap i en arbetslöshetskassa påverkar ersättningsnivån i den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har haft tillgång till uppgifter över medlemskap i arbetslöshetskassa bland dem som är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. För de individer som i dagens försäkring får ut ersättning

och som är medlemmar i en arbetslöshetskassa har utredningen även haft tillgång till uppgifter över längden på medlemskapet. För de individer som väntas tillkomma som nya ersättningstagare saknas däremot information över tiden som medlem. För denna grupp har medlemstiden i en arbetslöshetskassa slumpats ut på individerna på ett sådant sätt att fördelningen på medlemstider blir densamma som för dem som i nuvarande arbetslöshetsförsäkring får ut grundersättning.

Beräkningarna av antalet ersättningstagare och av utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning i nuvarande arbetslöshetsförsäkring och utifrån utredningens förslag på ny försäkring har gjorts i SCB:s FASIT-modell.

Arbetsökandes behov av ekonomiskt bistånd

Reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen syftar i grunden till att fler än i dag ska kunna få arbetslöshetsersättning. De krav på inkomster och inkomstkontinuitet som ligger till grund för det nya inkomstvillkoret och som kompletterar de allmänna villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning är följaktligen utformade så att fler personer i framtiden ska kunna omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.

En strävan från utredningens sida har varit att utforma förslaget så att den ersättning som betalas ut inte blir alltför låg. I dagens försäkring är den lägsta möjliga dagpenningen 73 kronor per dag.² Den lägsta möjliga ersättningen i den försäkring som utredningen föreslår är cirka 227 kronor per dag.³ Det betyder att de lägsta nivåerna som finns i dagens system inte längre kommer att finnas kvar. Utredningen föreslår dessutom lättnader i kraven för att kunna kvalificera sig för ett försäkringsskydd över den lägsta nivån, varför det sannolikt kommer att vara flera av dem som i dag får den lägsta ersättningen som kommer att kunna få en högre ersättning givet de villkor som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår att den s.k. överhoppningsbara tiden ska förkortas från längst fem år till 36 månader. Eftersom överhoppnings-

² Grundbeloppet i dagens försäkring är 365 kronor, och den lägsta möjliga normalarbetstiden är 8 timmar. Eftersom dagpenningen ska lämnas i proportion till grundbeloppet, innebär det ett ersättningsgolv motsvarande $365 \times 8 / 40 = 73$ kronor.

³ Utifrån en ersättningsnivå motsvarande 50 procent (gäller de första 100 ersättningsdagarna) av en lägsta ersättningsgrundande inkomst om 10 000 kronor.

bar tid innebär att ramtiden, dvs. den tid som den sökande ska ha uppfyllt inkomstvillkoret inom, förskjuts bakåt kan utredningens förslag få till följd att färre som har arbetat men som t.ex. varit sjukskrivna under mycket lång tid kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. Det kan leda till ett ökat behov av ekonomiskt bistånd. Det är, vilket även framgår av avsnitt 27.1.2, svårt att beräkna hur många det skulle röra sig om, i synnerhet eftersom överhoppningsbar tid omfattar många olika situationer. Utredningen föreslår dessutom att flera socialförsäkringsförmåner som lämnas i samband med sådan tid som är överhoppningsbar, i fler situationer än i dag, ska kunna ingå i underlaget för prövningen av inkomstvillkoret.

Utredningens förslag om att ersättningsperioden i vissa fall kommer att vara kortare än i dagsläget kan emellertid leda till att vissa arbetslösa efter en tid står helt utan arbetslöshetsersättning. Huruvida det leder till ett ökat behov av ekonomiskt bistånd beror bl.a. på om den sökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller inte efter att dagarna med arbetslöshetsersättning tagit slut. Om så blir fallet kan den sökande vara berättigad till aktivitetsstöd motsvarande den nivå som han eller hon skulle ha fått om arbetslöshetsersättning hade lämnats (se kapitel 23).

I frånvaro av en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program kan den arbetslöse emellertid vara hänvisad till ekonomiskt bistånd. Sammantaget bedömer utredningen att de föreslagna regeländringarna skulle ha medfört att antalet personer med behov av ekonomiskt bistånd skulle ha ökat med cirka 2 000 personer under 2017 om de individer som får ersättning under kortare tid än i dag inte skulle ha anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program efter ersättningsperiodens slut⁴.

Utgifter för anvisning av fler personer i jobb- och utvecklingsgarantin

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen bör ges möjligheten att anvisa alla arbetslösa som har förbrukat sin tid med arbetslöshetsersättning, oavsett om det rör sig om 100, 200 eller 300 dagar, till jobb- och utvecklingsgarantin. Denna möjlighet bör inte utsträckas till att omfatta den som uppfyllt inkomstvillkorets undantagsregel

⁴ Denna bedömning grundar sig på utfallet från simuleringen av den föreslagna arbetslöshetsförsäkringen i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT.

och som tilldelats 66 ersättningsdagar. Utifrån dagens regelverk får anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin ske efter 300 dagar med arbetslöshetsersättning. Om alla som förbrukat sin tid med arbetslöshetsersättning efter 100 respektive 200 ersättningsdagar skulle anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin skulle detta, enligt utredningens beräkningar, innebära att cirka 7 800 fler anvisats och fått aktivitetsstöd under 2017. Utöver detta bedöms cirka 400 ersättningsstagare som givet dagens försäkring inte har rätt till arbetslöshetsersättning, men som genom utredningens förslag förväntas få 300 ersättningsdagar samt förbruka alla dessa dagar under 2017, också kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin under det året. Sammantaget skulle detta innebära att cirka 8 200 fler än i dag hade fått aktivitetsstöd under 2017.

Utgifterna för utbetalt aktivitetsstöd för de ytterligare 8 200 personer som skulle ha anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin beräknas uppgå till 567 miljoner kronor för år 2017. Sammantaget visar dock utredningens beräkningar på att de totala utgifterna för utbetalt aktivitetsstöd hade minskat med 137 miljoner under det året.

Anledningen till att kostnaden för utbetalt aktivitetsstöd totalt sett hade minskat trots att fler arbetslösa skulle ha anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin är att det utbetalda aktivitetsstödet trappas ned bland de ersättningsstagare som skulle anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin under 2017. Det är resultatet av en annan av utredningens bedömningar, att aktivitetsstödet bör följa den nedtrappning som gäller för arbetslöshetsersättningen. De deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som anvisats till programmet och fått aktivitetsstöd enligt tidigare regler, får i denna beräkning också en nedtrappning av sin ersättning efter den 100:e dagen med aktivitetsstöd år 2017.

Utöver detta tillkommer en ökad programkostnad för deltagandet i jobb- och utvecklingsgarantin för tillkommande individer på 75 miljoner kronor. Sammanlagt innebär förändringarna att utgifterna kopplade till aktivitetsstödet hade minskat med 62 miljoner kronor år 2017 om utredningens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring hade varit i funktion då, allt annat lika.

I och med att utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning baserat på det regelverk som utredningen föreslår skulle minska med 252 miljoner kronor jämfört med vad som faktiskt betalats ut under

2017 hade utredningens förslag medfört en sammanlagd utgiftsminskning på cirka 314 miljoner kronor år 2017.

Utredningen har utöver detta beräknat hur antalet personer i jobb- och utvecklingsgarantin kan antas utvecklas över tid. Antalet personer som skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin kan, enligt utredningens bedömning, antas öka. Med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets prognos (se avsnitt 27.2.1) och jämfört med nuvarande regelverk är bedömningen att antalet helårsekvivalenter med aktivitetsstöd skulle ha ökat med cirka 9 600 under 2018, cirka 15 100 under 2019, cirka 16 200 under 2020 och cirka 17 500 under 2021. I beräkningen ökar antalet personer som varje år anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin till följd av att antalet arbetslösa väntas öka under perioden.

Utredningens beräkningar visar att de utgifter som tillkommer för utbetalt aktivitetsstöd till följd av att utredningens bedömning leder till att fler arbetslösa kan (och givet antagandet att de faktiskt) anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin skulle uppgå till cirka 2,72 miljarder kronor under 2021 om det nya regelverket hade införts redan 2017. Utgifterna för utbetalt aktivitetsstöd för övriga ersättningstagare väntas samtidigt minska med cirka 2,34 miljarder kronor under 2021 till följd av att ersättningen trappas ned i relation till individens totala tid med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. År 2021 beräknas utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning samtidigt ha minskat med 455 miljoner kronor om utredningens förslag på ny arbetslöshetsförsäkring hade införts 2017. Sammantaget innebär detta att kostnaden för utbetalt aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning beräknas minska med cirka 73 miljoner kronor år 2021 om utredningens bedömningar och förslag hade genomförts redan 2017 jämfört med att det inte skedde, allt annat lika. Under samma förutsättningar beräknas programutgifterna för deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin öka med 378 miljoner kronor 2021 till följd av att fler personer anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Sammantaget innebär detta att statens utgifter beräknas öka med 305 miljoner kronor år 2021 om utredningens förslag hade genomförts. Detta utgör i praktiken ett närmast budgetneutralt resultat, givet den osäkerhet som varje prognos av detta slag bygger på och relativt de totala kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och programkostnaderna.

Det scenario som ligger till grund för dessa beräkningar är en situation i vilken Arbetsförmedlingen gör bedömningen att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa alla som förbrukat 100, 200 eller 300 ersättningsdagar till jobb- och utvecklingsgarantin och därför gör det. Om Arbetsförmedlingen bedömer att färre bör anvisas sjunker kostnaderna.

I tabell 27.2 redovisas utgifterna för utbetald arbetslöshetsersättning och utbetalt aktivitetsstöd baserat på dagens regler samt utredningens bedömningar och förslag. Uppgifterna visar vad kostnaderna skulle ha uppgått till om förslaget genomförts 2017 och nedtrappningen i aktivitetsstödet tillämpats fullt ut 2021.

Tabell 27.2 Utgifter för utbetald arbetslöshetsersättning och utbetalt aktivitetsstöd 2017 och 2021 baserat på dagens regelverk och utifrån utredningens bedömningar och förslag

Miljoner kronor

Ersättning	År 2017 utifrån dagens system	År 2017 utifrån förslag	År 2021 utifrån dagens system	År 2021 utifrån förslag
Arbetslöshetsersättning	12 290	12 040	16 390	15 930
Aktivitetsstöd	12 470	12 340	13 270	13 650
Summa utbetald ersättning	24 760	24 380	29 660	29 580

Anm. I tabellen är uppgifterna avrundade till närmaste tiotal miljoner kronor.

Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 och LISA-databasen, SCB.

I nästa faktaruta redovisas hur beräkningarna över antalet tillkommande ersättningstagare och utgifterna för utbetalt aktivitetsstöd har gjorts.

Faktaruta: Beskrivning av de överväganden, datakällor och metoder som ligger till grund för beräkningen av antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och av utbetalt aktivitetsstöd

Beräkningarna av antalet tillkommande deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin baserar sig på ett scenario där Arbetsförmedlingen anser att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa alla arbetslösa som förbrukat sin tid med arbetslöshetsersättning till jobb- och utvecklingsgarantin oavsett om de varit berättigade till 100, 200 eller 300 ersättningsdagar.

De arbetslösa som varje år under perioden 2017–2021 väntas bli anvisade till jobb- och utvecklingsgarantin till följd av utredningens förslag inkluderar de individer som respektive år väntas ha förbrukat sin tid med arbetslöshetsersättning efter 100, 200 respektive 300 ersättningsdagar.

För de individer som utifrån dagens regler får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och som efter 300 ersättningsdagar anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin görs beräkningarna baserat på det faktiska antalet dagar med aktivitetsstöd i FASIT. De individer som utifrån förslaget på ny arbetslöshetsförsäkring tilldelas 100 eller 200 ersättningsdagar och som under året förbrukat alla ersättningsdagar antas anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och tilldelas ersättningsdagar med aktivitetsstöd. Även de individer som givet dagens försäkring saknar rätt till arbetslöshetsersättning, men som genom utredningens förslag förväntas få 300 ersättningsdagar samt förbruka alla dessa dagar, anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Då vi saknar information om när på året individerna skulle nå upp till det maximala antalet dagar med arbetslöshetsersättning utgår beräkningarna från att individen börjar i jobb- och utvecklingsgarantin i mitten på året och förbrukar 130 ersättningsdagar med aktivitetsstöd under det aktuella året. I de fall en individ haft mer än 130 dagar med arbetslöshetsersättning under året reduceras antalet dagar med aktivitetsstöd så att det sammanlagda antalet ersättningsdagar med arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstöd inte överstiger 264.

De individer som med dessa antaganden och beräkningar blir anvisade till jobb- och utvecklingsgarantin fördelas sedan slumpmässigt till olika långa perioder med aktivitetsstöd. En fjärdedel av dem som anvisas antas tillbringa totalt 130 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin och få lika många ersättningsdagar med akti-

vitetsstöd. På motsvarande sätt tilldelas en fjärdedel vardera 260, 390 samt 650 ersättningsdagar med aktivitetsstöd. Längderna på ersättningsperioderna har valts baserat på resultat från Arbetsförmedlingens studie Jobb- och utvecklingsgarantin – en studie av sannolikheten att få jobb under programtiden (URA 2011:1).

Beräkningarna av kostnaden för utbetalt aktivitetsstöd baserar sig på ett antagande om att ersättningen trappas ned i relation till individens totala tid med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Ersättningen trappas i beräkningarna ned med 5 procentenheter var 100:e ersättningsdag. Under 2017, som antas vara införandeåret, trappas aktivitetsstödet ned bland de ersättningstagare som skulle anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin under året. De deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som anvisats till programmet och fått aktivitetsstöd enligt tidigare regler, får i denna beräkning också en nedtrappning av sin ersättning efter den 100:e dagen med aktivitetsstöd år 2017. Fyra år efter införandet av de föreslagna reglerna, vilket i detta fall är 2021, antas samtliga individer som får ut aktivitetsstöd ha en ersättning som trappats ned utifrån individens totala tid med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. I beräkningarna tillämpas ett golv som innebär att det lägsta belopp som betalas ut per dag med aktivitetsstöd är 223 kronor.

27.3 Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad

Ett av utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att, givet kravet på budgetneutralitet, skapa en arbetslöshetsförsäkring för fler. För att åstadkomma detta har utredningen valt en modell där de grundläggande principerna och kraven för att ha rätt till arbetslöshetsersättning väsentligen är desamma som i dagens system, men där trösklarna för att omfattas är lägre. Det är i första hand utredningens förslag om införandet av ett inkomstvillkor som syftar till att påverka försäkringens täckningsgrad i positiv riktning.

Utredningen har analyserat i vilken omfattning arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad kommer att påverkas av det nya regelverk som utredningen föreslår. Med täckningsgrad avses här hur stor andel av de arbetslösa som får arbetslöshetsersättning. En person anses i det följande vara arbetslös om han eller hon under det aktuella året

varit inskriven vid Arbetsförmedlingen och åtminstone någon gång under det året varit registrerad som öppet arbetslös, deltidsarbetslös eller tillfälligt timanställd.

Förslaget om en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster från förvärvsarbete medför att det skapas möjlighet för fler, som i dag delvis eller helt står utanför försäkringen, att kvalificera sig för ersättning. Det betyder att vissa grupper som enligt nuvarande ordning inte uppfyller arbetsvillkoret kommer att kunna uppfylla det föreslagna inkomstvillkoret och därmed få tillgång till en ny arbetslöshetsförsäkring som grundas på inkomstuppgifter. Utredningens beräkningar visar att cirka 49 000 personer – 27 000 män och cirka 22 000 kvinnor – som inte fick ut någon arbetslöshetsersättning under 2017 skulle vara kvalificerade för ersättning baserat på inkomstvillkoret i den nya försäkring som utredningen föreslår. Uppskattningsvis skulle cirka 47 000 av de arbetslösa som inte fick ut någon arbetslöshetsersättning under 2017 uppfylla inkomstvillkorets huvudregel medan cirka 2 000 skulle uppfylla undantagsregeln. Utöver detta fanns det cirka 10 000 personer som fick ut ersättning under 2017 men som inte skulle få det med det nya regelverk som utredningen föreslår. Till denna grupp hör personer som med dagens regelverk har rätt till åtminstone 300 ersättningsdagar men som, givet det nya regelverket, skulle beviljas en kortare ersättningsperiod. En majoritet av dem hade redan under 2016 förbrukat alla sina ersättningsdagar och var därmed inte berättigade till någon arbetslöshetsersättning under 2017. Dessutom skulle cirka 40 personer under 20 år falla bort från försäkringen, eftersom det nya regelverket inkluderar en nedre gräns för rätt till arbetslöshetsersättning på 20 år.

I tabell 27.3 redovisas antalet ersättningstagare och täckningsgraden i olika åldersgrupper, så som det såg ut 2017 (givet dagens regelverk) och det potentiella utfallet samma år, baserat på utredningens förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring. Med det nya regelverket beräknas täckningsgraden för hela gruppen 20–64 år uppgå till 49,3 procent bland män och 45,5 bland kvinnor, vilket är en ökning med 7,6 respektive 6,5 procentenheter jämfört med utfallet 2017. Täckningsgraden beräknas öka i samtliga åldersgrupper men något mer bland män än bland kvinnor. Det sistnämnda är framför allt en effekt av att täckningsgraden bland män i åldern 25–39 år väntas öka med 8,5 procentenheter jämfört med 5,5 procentenheter bland kvinnor.

Tabell 27.3 Antal ersättningstagare och täckningsgrad bland arbetslösa i dagens arbetslöshetsförsäkring samt utifrån utredningens förslag. År 2017

Åldersgrupp	Ersättnings- tagare dagens regler	Ersättningstagare utredningens förslag	Täckningsgrad dagens regler	Täckningsgrad utredningens förslag
Båda könen				
20–24 år	11 800	18 500	14,1	22,0
25–39 år	85 000	100 800	37,4	44,3
40–54 år	80 700	91 800	49,7	56,5
55–64 år	47 600	53 000	57,2	63,7
20–64 år	225 100	264 000	40,4	47,4
Män				
20–24 år	7 1090	10 800	14,7	22,3
25–39 år	44 000	53 500	39,2	47,7
40–54 år	40 500	46 000	51,9	59,0
55–64 år	27 300	30 000	59,1	64,8
20–64 år	118 800	140 300	41,7	49,3
Kvinnor				
20–24 år	4 700	7 700	13,3	21,5
25–39 år	41 000	47 300	35,6	41,1
40–54 år	40 200	45 800	47,7	54,3
55–64 år	20 300	23 000	54,8	62,3
20–64 år	106 300	123 800	39,0	45,5

Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 samt LISA-databasen, SCB.

27.4 Fördelning av kvalifikationsvillkor, ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd

Utredningen föreslår att det ska finnas skillnader mellan olika ersättningstagare baserat på om de uppfyller inkomstvillkorets huvudregel eller undantagsregel samt deras tid som medlemmar i en arbetslöshetskassa. Inkomstvillkoret påverkar längden på ersättningsperioden medan tiden som medlem i en arbetslöshetskassa påverkar ersättningsnivån, dvs. för hur stor andel av den tidigare inkomsten, som ersättning ska lämnas.

Inkomstvillkor

Beskrivning av skillnaden mellan inkomstvillkorets huvudregel och undantagsregel finns i kapitel 10. Särskilda beräkningsregler vid prövning av inkomstvillkor för företagare har i möjligaste mån beaktats i de beräkningar som presenteras i detta avsnitt.

Av tabell 27.4 framgår hur många av dem som har rätt till arbetslöshetsersättning som beräknas uppfylla inkomstvillkorets huvudregel respektive omfattas av undantagsregeln i utredningens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring.

Tabell 27.4 Antal och andel ersättningstagare som bedöms uppfylla inkomstvillkorets huvudregel respektive undantagsregel. År 2017

Åldersgrupp	Uppfyller huvudregeln	Andel av total (procent)	Uppfyller endast undantagsregeln	Andel av total (procent)	Antal personer
Båda könen					
20–24 år	16 300	88,2	2 200	11,8	18 500
25–39 år	96 700	96,0	4 100	4,0	100 800
40–54 år	89 500	97,5	2 300	2,5	91 800
55–64 år	51 800	97,8	1 200	2,2	53 000
20–64 år	254 400	96,3	9 700	3,7	264 000
Män					
20–24 år	9 300	86,3	1 500	13,6	10 800
25–39 år	51 300	96,0	2 200	4,1	53 500
40–54 år	44 800	97,3	1 200	2,7	46 000
55–64 år	29 200	97,5	700	2,4	30 000
20–64 år	134 600	96,0	5 600	4,0	140 300
Kvinnor					
20–24 år	7 000	91,0	700	9,0	7 700
25–39 år	45 400	96,0	1 900	4,0	47 300
40–54 år	44 800	97,8	1 000	2,2	45 800
55–64 år	22 600	98,0	400	1,9	23 000
20–64 år	119 700	96,7	4 100	3,3	123 800

Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 samt LISA-databasen, SCB.

De allra flesta ersättningstagare (mellan 86–98 procent) beräknas få rätt till ersättning genom att de uppfyller inkomstvillkorets huvudregel. Sammantaget visar beräkningarna att det bara är i ett fall (män, 20–24 år) som andelen understiger 90 procent.

Ersättningsnivå

I den följande diskussionen om ersättningsnivåer kommer begreppet allmänt försäkringsskydd att användas för att beskriva den ersättningsnivå som lämnas till arbetslösa som antingen inte har varit medlemmar i en arbetslöshetskassa eller som har varit det i mindre än sex månader vid arbetslöshetens inträde. Det allmänna försäkringsskyddet föreslås uppgå till 50 procent av den tidigare inkomsten under de 100 första ersättningsdagarna. Begreppet halvt försäkringsskydd används för att beskriva ersättningsnivån för den som har varit medlem i minst sex men inte tolv månader. Det halva försäkringsskyddet föreslås motsvara 65 procent av den tidigare inkomsten under de 100 första ersättningsdagarna. Fullt försäkringsskydd betecknar den ersättning som betalas ut till arbetslösa som har varit medlemmar i tolv månader eller mer. I detta fall inleds ersättningsperioden med en ersättningsnivå som föreslås uppgå till 80 procent av den tidigare inkomsten.

En majoritet av alla ersättningstagare beräknas få en ersättningsnivå som motsvarar ett fullt försäkringsskydd. Undantaget är kvinnor och män mellan 20 och 24 år.

Utredningen har i uppdrag att skapa förutsättningar för att fler ska kunna kvalificera sig för en ersättningsnivå över den lägsta nivån och de beräkningar som presenteras nedan visar hur andelen ersättningstagare (med ersättning på olika nivåer) utvecklas om andelen medlemmar är oförändrad i jämförelse med 2017. Men utredningen lämnar dessutom förslag som syftar till att fler ska bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Eftersom det nya regelverket uppmuntrar till medlemskap bedömer utredningen att det sannolikt kommer att vara fler som kommer att bli medlemmar och ha rätt till en högre ersättningsnivå än vad beräkningarna i tabell 27.5 indikerar. Om fler ser nyttan av att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa även vid kortare anställningar kommer färre att få en ersättning som bara motsvarar det allmänna försäkringsskyddet.

Tabell 27.5 Procentuell fördelning av försäkringsskydd (allmänt, halvt, fullt) bland ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen om utredningens förslag till nytt regelverk hade varit i funktion. År 2017

Uppdelning efter kön och åldersgrupp

Grupp	Allmänt försäkringsskydd	Halvt försäkringsskydd	Fullt försäkringsskydd	Antal personer
Båda könen				
20–24 år	38,7	17,8	43,5	18 500
25–39 år	19,8	10,3	70,0	100 800
40–54 år	13,4	8,1	78,5	91 800
55–64 år	10,8	6,2	83,0	53 000
20–64 år	17,1	9,2	73,7	264 000
Män				
20–24 år	38,0	17,5	44,5	10 800
25–39 år	21,7	10,8	67,6	53 500
40–54 år	14,6	8,0	77,5	46 000
55–64 år	10,7	5,9	83,4	30 000
20–64 år	18,3	9,3	72,4	140 300
Kvinnor				
20–24 år	39,7	18,1	42,0	7 700
25–39 år	17,6	9,7	72,7	47 300
40–54 år	12,3	8,3	79,4	46 800
55–64 år	10,8	6,7	82,5	23 000
20–64 år	15,7	9,1	75,1	123 800

Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 och LISA-databasen, SCB.

Ersättningsperiodens längd

Utredningen föreslår att ersättningsperioden ska variera beroende på den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden, mätt genom den sökandes inkomstkontinuitet. Den som uppfyller inkomstvillkorets huvudregel kan få en ersättningsperiod som motsvarar 100, 200 eller 300 ersättningsdagar. Den som inte uppfyller inkomstvillkoret enligt huvudregeln, men som uppfyller inkomstvillkorets undantagsregel, får en ersättningsperiod motsvarande 66 ersättningsdagar.

Av tabell 27.6 framgår hur andelen (i procent) och antalet ersättningstagare (efter ålder och kön) fördelar sig på de olika ersättningsperioderna.

Tabell 27.6 Procentuell fördelning av ersättningstagare efter längd på ersättningsperioden om utredningens förslag till nytt regelverk hade varit i funktion. År 2017

Redovisning efter kön och åldersgrupp

Grupp	66 dagar	100 dagar	200 dagar	300 dagar	Antal personer
Båda könen					
20–24 år	11,8	4,4	14,5	69,3	18 500
25–39 år	4,0	3,9	12,5	79,6	100 800
40–54 år	2,5	3,0	11,2	83,4	91 800
55–64 år	2,2	3,1	10,9	83,8	53 000
20–64 år	3,7	3,4	11,9	81,0	264 000
Män					
20–24 år	13,6	5,3	16,0	65,1	10 800
25–39 år	4,1	3,9	13,5	78,6	53 500
40–54 år	2,7	2,9	12,3	82,1	46 000
55–64 år	2,4	3,6	11,2	82,7	30 000
20–64 år	4,0	3,6	12,8	79,6	140 300
Kvinnor					
20–24 år	9,0	3,3	12,5	75,2	7 700
25–39 år	4,0	3,9	11,4	80,7	47 300
40–54 år	2,2	3,0	10,2	84,6	45 800
55–64 år	1,9	2,3	10,5	85,3	23 000
20–64 år	3,3	3,2	10,9	82,6	123 800

Källa: Egna bearbetningar utifrån data från FASIT 2017 och LISA-databasen, SCB.

Beräkningarna visar att en majoritet av alla ersättningstagare skulle ha haft en ersättningsperiod motsvarande 300 dagar om utredningens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring varit i funktion 2017. Beräkningarna visar även att äldre ersättningstagare, i högre utsträckning än yngre, kommer att ha längre ersättningsperioder, samt att kvinnor kommer att ha längre ersättningsperioder än män. Notera dock att andelen ersättningstagare med tillgång till längre ersättningsperioder kan vara något överskattade till följd av mätproblematik p.g.a. avsaknaden av månadsdata⁵.

⁵ Denna mätproblematik beskrivs närmare i faktarutan *Beskrivning av de överväganden, datakällor och metoder som ligger till grund för beräkningen av antalet ersättningstagare och utbetald arbetslöshetsersättning* i avsnitt 27.2.1.

27.5 Konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringens administration

Ett nytt regelverk ska, enligt utredningens direktiv, underlätta arbetslöshetsförsäkringens administration. Utredningen bedömer att förslaget till ny arbetslöshetsförsäkring både kommer att förenkla och minska den administration som omger försäkringen. Det handlar både om ökade möjligheter till digitalisering och om minskad administration.

Digitalisering möjliggörs

En ökad digitaliserad hantering av arbetslöshetsförsäkringen är centralt för att administrationen ska kunna förenklas. Utredningen har därför lagt särskilt stor vikt vid denna fråga. Det finns både rättsliga och administrativa orsaker till att försäkringen i sin nuvarande utformning är svårdigitaliserad. Dessa har utredningen försökt att åtgärda i förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring. Svårigheterna i dagens system hänger främst samman med att arbetslöshetsförsäkringen är grundad på arbetad tid och att regelverket, i synnerhet när det gäller regler om ramtid och överhoppningsbar tid, är svårgenomträngligt. Prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning och beräkning av ersättningens storlek baseras inte heller på samma uppgifter och det ställs höga krav på information om vilken kalendermånad ett visst arbete utförts eller inkomst intjänats.

En avgörande förutsättning för digitalisering är att inkomstuppgifter kan inhämtas från arbetsgivardeklarationerna via Skatteverket. Genom tydliga inkomstvillkor, definitioner av vilka inkomster från förvärvsarbete som får medräknas samt enklare regler om ramtid, överhoppningsbar tid och beräkning av ersättningens storlek, kommer uppgifterna att skapa nya möjligheter för digitalisering. Utöver det kan tilläggas att utredningen föreslår att ansökan och utbetalning av arbetslöshetsersättningen ska ske månadsvis. Sammantaget bör de ökade möjligheterna till digitalisering få betydande positiva konsekvenser när det gäller effektiviseringen av arbetslöshetsförsäkringens administration. Dessa positiva effekter förväntas nå enskilda genom att det blir enklare att ansöka om och att förutse vilken ersättning som han eller hon kan tänkas få vid arbetslöshet. Även arbetslöshetskassorna berörs genom att de kan handlägga ärenden baserat på färre handläggningsmoment. Slutligen påverkas arbetsgivare, som redan

lämnat underlag löpande för skatteändamål, positivt av dessa förändringar.

Minskad administration för alla

Administrationen som omger dagens arbetslöshetsförsäkring är inte bara krånglig för den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning och för de arbetslöshetskassor som ska hantera ansökan, utan även för arbetsgivare. Förslaget om en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster från förvärvsarbete innebär en minskad administration för alla.

Arbetslöshetskassorna behöver, utöver uppgifter om arbetad tid, uppgifter om inkomster, inklusive rörliga ersättningar som ska anges per kalendermånad. I och med dagens komplicerade regler för överhoppningsbar tid kan dessa detaljerade uppgifter behöva lämnas till kassorna för lång tid tillbaka. Det är med andra ord ett omfattande material som ska tas fram av arbetsgivaren för att sedan lämnas in av den sökande och hanteras av arbetslöshetskassorna. Genom utredningens förslag kommer administrationen att minska kraftigt, främst eftersom de flesta uppgifter som behövs vid prövning redan kommer att ha redovisats. En minskad administration kommer, utöver digitaliseringen, att underlätta för alla.

27.6 Konsekvenser för beteendemönster inom arbetslöshetsförsäkringen

Av utredningens direktiv framgår att förslagen inte får leda till lägre sökintensitet när det gäller att söka arbete eller en ökad risk för ett begränsat arbetsutbud från den arbetssökandes sida. Av direktiven framgår också att utredningens förslag inte heller får ha negativa effekter på arbetslöshetsperiodens längd, dvs. förslagen får inte leda till att arbetslösa förblir arbetslösa under längre tid. Utredningens konsekvensanalys när det gäller dessa direktiv bygger på antagandet att arbetslösas arbetssökande kan påverkas av försäkringens utformning och att arbetslöshetens längd och jämviktsarbetslöshetens storlek reduceras om regelverket utformas med hänsyn till detta. Beroende av vad man vill uppnå kan alltså regelverket konstrueras på olika sätt, vilket kommer att förstärka eller försvaga olika effekter. Utredningens avsikt är att regelverkets utformning ska förstärka effekter

som bidrar till arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring.

Förslaget är utformat för att leda till ökad sökintensitet och arbetsutbud

Under förutsättning att det finns vakanser som motsvarar de arbetslösas kvalifikationer kan arbetslösa påverka sannolikheten att få ett arbete genom hur mycket och på vilket sätt de söker arbete. Utredningens förslag är avsedda att värna och stärka de inbyggda incitament som finns i dagens regelverk i syfte att den sökande ska bibehålla en hög sökintensitet under hela arbetslösheten och för att motverka att den sökande begränsar sitt arbetsutbud. Det innebär bl.a. att sanktionssystemet värnas och att varningar och sanktioner utdelas till den som missköter sitt arbetssökande, eller orsakar eller förlänger sin arbetslöshet. Utredningen föreslår också förändringar som syftar till att de arbetslösas sökintensitet ska upprätthållas under hela arbetslösheten. Ett exempel på detta är att ersättningen trappas ned för alla som beviljats ersättning, inte bara för vissa grupper. Ersättningsperioden kommer med utredningens förslag i vissa fall även att bli kortare än i dag, då ersättningsperiodens längd kommer att baseras på den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden mätt som hans eller hennes inkomstkontinuitet. Detta förväntas ha en positiv effekt på arbetsutbudet, eftersom även den som har inkomster upp till eller över ersättningstaket får incitament att arbeta mer eftersom det påverkar ersättningsperiodens längd positivt. Samordningsreglerna, dvs. de beräkningsregler som anger hur den sökande kompenseras vid deltidsarbetslöshet, föreslås också inriktas på inkomstbortfallet. Därigenom motverkas över- och underkompensation i förhållande till tidigare inkomster.

De sammantagna effekterna bedöms vara positiva

Utredningen bedömer sammantaget att de arbetssökandes sökintensitet och arbetsutbud kommer att vara oförändrat eller öka med anledning av de förslag som presenteras i detta betänkande. Utredningen bedömer vidare att förslagen inte bör leda till att de sökandes arbetslöshetstider ökar.

Den inkomstgrundade arbetslöshetsförsäkring som utredningen föreslår är ur ett principiellt perspektiv en omställningsförsäkring som ska ge ekonomiskt stöd under en begränsad period till en arbetslös person som befinner sig mellan arbeten. Att ersättningen faller med tiden i arbetslöshet gör att de ekonomiska incitamenten att hitta och ta ett nytt arbete successivt ökar med tiden i arbetslöshet. Avsikten med regelverkets konstruktion med nedtrappning av ersättningen i flera steg är att göra tiden i arbetslöshet så kort som möjligt. Utredningen föreslår även att ersättningsperiodens längd ska variera med den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer sammantaget att förslagen inte kommer att ha någon negativ effekt på arbetslöshetsperiodens längd.

Övriga beteendeeffekter

Utredningen lämnar förslag som gör det lättare att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och som gör att sökande snabbare kan få en ersättningsnivå som överstiger den lägsta, än vad som är fallet i dag. Dessa bestämmelser skulle kunna leda till ett överutnyttjande av försäkringen, men utredningen bedömer att försäkringens övriga utformning motverkar detta. Karensregler och sanktionsbestämmelser som motverkar att den sökande missköter sitt arbetssökande, förlänger eller orsakar arbetslösheten finns kvar och motverkar kortfristig eller frivillig arbetslöshet. Utredningens förslag om att ersättningsperiodens längd ska baseras på den sökandes inkomstkontinuitet innan arbetslösheten uppmuntrar sökande att fortsätta arbeta, även om den ersättningsgrundande inkomsten redan överstiger taket i försäkringen. För sökande vars inkomster är lägre än den högsta ersättningsgrundande inkomsten innebär utredningens förslag dessutom att varje intjänad krona förstärker försäkringsskyddet.

Att en sökande genom ett kortare medlemskap än i dagsläget kan få ett skydd över den lägsta ersättningsnivån bedöms leda till att fler – även personer med tidsmässigt begränsade anställningar – ser nyttan av att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Genom att den initiala ersättningsnivån ökar med tiden som medlem och att nedtrappningen av ersättningen med tiden i arbetslöshet sker på samma sätt för alla, oavsett den sökandes initiala ersättningsnivå, bedöms fler se nyttan av att förbli medlemmar över tid.

Förslaget innebär att minskningen av arbetslöshetsersättningen utgår från den sökandes inkomstbortfall. Detta motverkar att personer som deltidsarbetar under arbetslösheten överkompenseras. Till sammans med begränsningen av hur länge en sökande kan få ersättning vid sidan av deltidsarbete motverkar detta inlåsnings effekter som innebär att den sökande inrättar sin ekonomi efter deltidsinkomster och arbetslöshetsersättning.

Förslaget att ersättningen som huvudregel baseras på inkomster från förvärvsarbete förväntas, avslutningsvis, leda till en ökad legitimitet både för arbetslöshetsförsäkringen och för skattesystemet, eftersom detta premierar beskattningsbart förvärvsarbete.

27.7 Icke-ekonomiska konsekvenser för enskilda

I avsnitt 27.2–4 diskuteras de ekonomiska konsekvenserna för enskilda av den nya arbetslöshetsförsäkring som utredningen föreslår. Utöver dessa effekter kommer förslaget till nytt regelverk sannolikt även att påverka enskilda på andra sätt. I dag är det t.ex. svårt för en sökande att förutse utfallet av en ansökan om arbetslöshetsersättning. Det är också den sökande som ansvarar för att samla ihop det underlag som krävs för att en arbetslöshetskassa ska kunna pröva ett ärende. I dessa avseenden kommer den som gör anspråk på arbetslöshetsersättning att påverkas stort av de förenklingar och förtydliganden i regelverket som utredningen föreslår.

Ökad förutsebarhet

De nya förutsättningar som skapas genom att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå i arbetslöshetsförsäkringen är systemgenomgripande. Inkomststoppgifter kommer att kunna vara tillgängliga samtidigt för både enskilda och för arbetslöshetskassor vartefter de rapporteras in. Det innebär en ny möjlighet för den sökande att inte bara kunna förutse sitt försäkringsskydd utan också att följa hur försäkringsskyddet successivt byggs upp. Den sökande kommer dessutom att ha tillgång till de flesta uppgifterna redan vid arbetslöshetens inträde.

Införandet av ett inkomstvillkor ökar dessutom möjligheten till bättre överensstämmelse mellan rätten till ersättning och ersätt-

ningens storlek. Eftersom samma inkomster föreslås ligga till grund både för rätten till ersättning och ersättningens storlek minskar risken för överkompensation samtidigt som försäkringsskyddet, både när det gäller rätten till ersättning och ersättningens storlek, blir lättare att förstå.

Ökad rättssäkerhet

Utredningen föreslår att vissa förvaltningsrättsliga principer ska framgå av den nya lagen. Det innebär bl.a. bestämmelser om arbetslöshetskassornas utredningsskyldighet och skyldighet att motivera beslut. Även om dessa principer gäller även i dag, är det sammantaget utredningens bedömning att förändringarna i regelverket bidrar till ökad tydlighet och förbättrad rättssäkerhet för enskilda.

27.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Trots att avsikten med utformningen av ett socialt trygghetssystem bör vara att skapa ett så rättvist och könsneutralt system som möjligt kan utfallet ändå komma att återspegla en könssegregerad eller ojämnställd arbetsmarknad alternativt genusrelaterade livsval på ett sätt som i praktiken är olika gynnsamt för kvinnor och män. I denna utredning är utgångspunkten att arbetslöshetsförsäkringen ska vara könsneutral och att samma regler ska gälla för kvinnor och män. En könsneutral lösning för en ny arbetslöshetsförsäkring innebär av ovan angivna skäl inte med automatik att utfallet blir jämställt för kvinnor och män. Det har utredningen tagit hänsyn till vid bedömningar och beräkningar under konstruktionen av den nya arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns flera parametrar som kan ha betydelse för att minska omotiverade skillnader mellan kvinnor och mäns möjligheter att ta del av försäkringen på ett jämställt sätt. Det är främst i utformningen av inkomstvillkoren som utredningen har haft möjlighet att utforma en arbetslöshetsförsäkring som främjar ett så jämställt utfall som möjligt. I detta arbete har utredningen tagit del av statistik om bl.a. kvinnors och mäns inkomster, mönster för arbetslöshet och nyttjande av andra sociala trygghetssystem. I det följande beskrivs kon-

sekvenserna av utredningens förslag för den nya arbetslöshetsförsäkringen när det gäller ett jämställt uttag av försäkringen.

Konsekvenser för arbetslösa som haft föräldrapenning

Under 2017 var 557 000 personer öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa eller tillfälligt timanställda⁶ åtminstone någon gång under året. Av dessa var 272 000 kvinnor och 285 000 män. Täckningsgraden har under senare år varit något lägre för kvinnor än för män. År 2017 uppgick täckningsgraden till 39,0 procent bland kvinnor och 41,7 procent bland män. Utredningen bedömer att täckningsgraden totalt sett kommer att öka för både kvinnor och män givet den nya ordning som föreslås. Utredningen beräknar att täckningsgraden skulle ha uppgått till 45,5 procent bland kvinnor och 49,3 procent bland män om arbetslöshetsförsäkringen under 2017 varit utformad utifrån utredningens förslag.

Skillnaden i täckningsgrad mellan män och kvinnor beräknas öka från 2,7 till 3,8 procentenheter till följd av utredningens förslag. Detta är framför allt en effekt av att täckningsgraden bland män i åldern 25–39 år väntas öka mer än bland kvinnor i samma ålder. Det är värt att notera att detta är åldersgrupper där många skaffar familj och att kvinnor både tar ut mer föräldrapenning och är föräldralediga utan föräldrapenningsuttag längre tid än män. En arbetslöshetsförsäkring som uteslutande baseras på inkomster från förvärvsarbete missgynnar föräldrar som tar ut föräldrapenning, vilket slår hårdare mot kvinnor än män. Föräldrapenning föreslås, under vissa förutsättningar, därför antingen räknas med i underlaget för inkomstvillkoret eller så hoppas tiden över vid prövningen. Genom att tiden med föräldraledighet i vissa fall är överhoppningsbar kan fler kvinnor, i synnerhet de som inte tar ut föräldrapenning, potentiellt kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning. Det innebär att skillnaderna mellan kvinnor och män i täckningsgrad kan vara mindre än vad utredningen har möjlighet att beräkna med hjälp av tillgänglig registerdata. Hur detta i verkligheten förhåller sig bör följas noga och tas med vid framtida bedömningar av fastställande av inkomstkrav.

⁶ Utredningens egna beräkningar baserat på data från SCB:s LISA-databas. Deltagare i etableringsinsatser är exkluderade då dessa personer inte omfattas av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

27.9 Konsekvenser för företagare, kombinatörer och uppdragstagare

Konsekvenser för företagare

Utredningens förslag bedöms ha både positiva och negativa effekter för företagare.

Förutsebarheten ökar för företagare vars inkomster redovisas i arbetsgivardeklarationer på samma sätt som den gör för anställda, och de särskilda beräkningsreglerna för företagare vid prövning av inkomstvillkoret bedöms leda till att reglerna blir mer förutsebara för alla företagare. Dessutom ger reglerna företagare lång tid på sig att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår vidare mindre justeringar som tillåter företagare att på nytt – snabbare än i dagsläget – lägga ned ett företag som återupptagits. Dessutom föreslår utredningen att en företagare som lägger ned en verksamhet inom 36 månader från det att han eller hon startade verksamheten kan få sin ersättning baserad på inkomster från förvärvsarbete som företagaren hade innan verksamheten startade.

Utredningens förslag innebär dock att även företagare måste kvalificera sig för rätten till arbetslöshetsersättning genom att uppfylla inkomstvillkoret – det räcker inte med att ha arbetat ett stort antal timmar. Detta kan leda till att företagare som arbetat mycket men saknar inkomster i färre fall än i dagsläget kvalificerar sig för rätten till ersättning. Utredningens förslag om hur inkomstvillkoret ska prövas för företagare i kombination med generösare bestämmelser för överhoppningsbar tid vid uppstart av en verksamhet förväntas emellertid öka sannolikheten att även företagare som lägger ned en verksamhet med bristande lönsamhet har ett fullgott försäkringsskydd. Det är därför svårt att kvantifiera hur många företagare som inte skulle kvalificera sig för rätten till ersättning till följd av utredningens förslag.

Konsekvenser för kombinatörer och uppdragstagare

Med kombinatörer avses här personer som inom ramtiden både har varit verksamma som företagare och anställda, och med uppdragstagare avses personer som inom ramtiden förvärvsarbetat på ett sådant sätt att det inte uppenbart går att härledas till varken anställ-

ning eller näringsverksamhet. Grupperna överlappar därför delvis varandra.

Utredningens förslag innebär att inkomster från förvärvsarbete ligger till grund både för prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning och för ersättningens storlek. Detta leder sannolikt till att fler har möjlighet att förutse sitt försäkringsskydd, även kombinatörer och uppdragstagare. Inte minst kombinatörer kommer sannolikt att ha nytta av den ökade förutsebarheten som de särskilda beräkningsreglerna för företagare medför.

Utredningens förslag innebär vidare att det får mindre betydelse när ett visst arbete utfördes, vilket gynnar grupper som inte har regelbundna månadsinkomster. Utredningen föreslår dessutom förändrade regler för deltidsföretagande som förväntas ge fler kombinatörer rätt till ersättning när hans eller hennes anställning upphör, medan näringsverksamheten fortsätter.

Slutligen föreslår utredningen att den som bedöms vara självständig uppdragstagare tydligare än i dag ska jämföras med företagare.

27.10 Konsekvenser för personer som har en särskilt utsatt situation på arbetsmarknaden

Personer med funktionsnedsättning

De grundläggande förutsättningarna i utredningens förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring, som huvudsakligen återfinns i bestämmelserna om allmänna villkor, bedöms i stort inte få några konsekvenser för kvinnor och män med funktionsnedsättning jämfört med nuvarande ordning. Däremot är de nya bestämmelserna i ett avseende mindre detaljerade och rigida, vilket i vart fall indirekt bör kunna gynna vissa personer med en funktionsnedsättning eller vissa typer av funktionshinder.

I nuvarande ordning inleds de allmänna villkoren med ett preciserat krav på att en sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan. I annat fall har den sökande inte rätt till ersättning. Eftersom förslaget innebär att detta krav tas bort som mått på den sökandes arbetsutbud blir förutsättningen för att få rätt till arbetslöshetsersättning mer flexibel än i dag. Denna flexibilitet bör enligt utredningens bedömning under-

lätta tillträdet till försäkringen för personer som har en fysisk eller en psykisk funktionsnedsättning som medför en begränsning i hur många timmar eller dagar under en arbetsvecka han eller hon normalt kan arbeta, men trots det har förmåga och vilja att arbeta, om än inte i just den omfattning som krävs enligt dagens regelverk.

Utredningen har svårt att bedöma i vilken utsträckning denna regel har använts i praktiken, bl.a. beroende på att det saknas statistik över avslagsorsaker. Det är därför inte möjligt att uppskatta eventuellt ökade kostnader till följd av denna förändring. Avsikten med att slopa denna detaljerade tidsregel är, utöver att vara ett led i anpassningen av arbetslöshetsförsäkringen till nya förutsättningar i arbetslivet, att möjliggöra att fler personer med olika funktionsvariationer kan inkluderas i försäkringen. Det kommer dock även i fortsättningen att krävas att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor för att ha rätt till ersättning.

Unga arbetslösa under 20 år

Nedre åldersgräns på 20 år berör ett fåtal unga arbetslösa

Arbetslöshetsersättning ska enligt utredningens förslag endast kunna beviljas för personer som har fyllt 20 år. I nuvarande ordning finns det redan ett ålderskrav på 20 år, men det ålderskravet gäller endast i förhållande till arbetslöshetsförsäkringens grundförsäkring. Inom inkomstbortfallsförsäkringen saknas i dag en nedre åldersgräns. Det betyder att en tonåring som skulle få arbetslöshetsersättning med stöd av dagens bestämmelser i inkomstbortfallsförsäkringen inte kommer att få ersättning i den nya arbetslöshetsförsäkringen förrän han eller hon har fyllt 20 år. Med hänsyn till att det handlar om en mycket begränsad grupp under 20 år som i dag uppfyller villkoren för att få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, kommer kostnaderna för denna regelförändring enligt utredningens beräkningar endast att bli marginellt lägre och uppskattas till (högt räknat) knappt 2 miljoner lägre kostnader årligen.

Äldre arbetslösa över 60 år

Äldre arbetstagare har ofta en starkare förankring på arbetsmarknaden än arbetstagare i yngre åldersgrupper. I dagens regelverk syns det bl.a. i täckningsgraden inom försäkringen som är högre för sökande mellan 60 år och äldre än för t.ex. yngre under 25 år. Utredningens förslag bedöms inte innebära att äldre arbetstagare får en lägre ersättning än yngre. Äldre ersättningstagare kommer sannolikt ha en starkare arbetsmarknadsförankring än yngre även i framtiden, och de kommer i en majoritet av alla fall inte att beröras av att ersättningsperioderna kortas för vissa arbetslösa. Utredningens förslag bedöms därför inte leda till negativa konsekvenser för äldre arbetstagare, sett som grupp.

Konsekvenser för små och medelstora företag

Enligt 5 § i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en beskrivning göras av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företag. Införandet av en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring medför enligt utredningens bedömning vissa förenklingar och förbättringar för små och medelstora företag. Utredningen har inte identifierat mer än ett förslag som jämfört med dagens ordning kommer att försämra situationen för företag. Undantaget utgörs av företag som bedriver yrkesfiske. Denna grupp kommer inte längre att åtnjuta branschspecifika villkor vid anspråk på arbetslöshetsersättning, då samma villkor kommer att gälla för dem som för alla andra företag.

Minskad administration förenklar för små och medelstora företag

Förslaget till ny arbetslöshetsförsäkring kommer inte bara att innebära förenklad administration för arbetslöshetskassorna och de personer som gör anspråk på arbetslöshetsersättning, utan också för företag som med dagens ordning måste bistå tidigare anställda och arbetslöshetskassorna med att ta fram alla relevanta underlag som krävs för rätten till arbetslöshetsersättning. Dessa administrativa pålagor kan vara särskilt betungande för små företag. Konsekvenserna av förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

är att arbetsgivarna i normalfallet genom arbetsgivardeklarationerna kommer att ha lämnat de flesta uppgifter som behövs för att arbetslöshetskassan ska kunna behandla den enskildes ansökan. Förslagen bedöms därför leda till minskad administration för små och medelstora företag.

Särskilda regler för företag som bedriver yrkesfiske tas bort

Dagens branschspecifika undantagsbestämmelser om rätt till arbetslöshetsersättning i vissa fall för företagare som är yrkesfiskare kan enligt utredningens uppfattning betraktas som en form av yrkesförsäkring. Det frångår den grundläggande principen om att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Utredningen föreslår därför att dessa branschspecifika bestämmelser tas bort. Undantaget i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen tar sikte på tillfälliga avbrott i fiskeriverksamheten då avbrottet beror på ishinder eller andra väderleksförhållanden. Slopade undantagsregler för yrkesfiskare kan indirekt komma att påverka fiskerinäringen, vilket i sin tur skulle kunna påverka andra sektorer.

Den föreslagna förändringen kommer, under förutsättning att väderleken under vissa perioder gör det omöjligt att fiska, också att påverka småföretagare inom fiskerinäringen. Utredningen bedömer dock att antalet yrkesfiskare som berörs är begränsat. På 1970-talet fanns det cirka 8 000 yrkesfiskare i Sverige. Antalet verksamma inom yrkesfisket har sedan dess stadigt minskat. I dag finns det omkring 1 000 aktiva yrkesfiskare, varav endast en del är heltidsfiskare. Minskningen av antalet yrkesfiskare har främst skett i yngre åldersgrupper. I norra Sverige, där problem avseende ishinder är vanligast förekommande, finns omkring 100–150 aktiva yrkesfiskare. Om de särskilda undantagsbestämmelserna för yrkesfiskare tas bort kan det innebära det marginella utgiftsminskning för staten. Enligt utredningens beräkningar handlar det om årliga besparingar på mellan 1,9 och 3,2 miljoner. Detta motsvarar, högt räknat, 32 000 kronor per yrkesfiskare och år (3,2 miljoner delat på 100). Statens besparingar till följd av detta beräknas sjunka i takt med att antalet yrkesfiskare minskar.

Uppgiftsskyldighet för arbets- och uppdragsgivare

Utredningen föreslår att det ska finnas en skyldighet för arbetsgivare och uppdragsgivare att på begäran lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om en enskilds anställnings- och uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan. Om uppgifterna inte lämnas ska arbets- eller uppdragsgivaren kunna dömas till böter.

Utredningen föreslår att arbetslöshetsförsäkringen ska grundas på inkomster. Förslagets utformning kommer med all sannolikhet att leda till att arbetsgivare kommer att behöva lämna färre uppgifter än i dag för sökandes räkning, då de flesta uppgifterna redan har lämnats via arbetsgivardeklarationerna. Utredningen föreslår inte att det ska finnas några särskilda formkrav, exempelvis särskilda blanketter, för hur sådana uppgifter som arbetslöshetskassorna behöver för att utreda ett ärende ska lämnas, även om det kan vara ändamålsenligt att blanketter skapas till stöd för arbetsgivaren.

Det bedöms därför, sammantaget, vara förhållandevis ovanligt att en arbetslöshetskassa behöver vända sig till en arbetsgivare för att få ut uppgifter som inte redan framgår av andra underlag. De situationer i vilka en arbetsgivare trots arbetslöshetskassans anmodan vägrar att lämna ut uppgifter som behövs i kontrollsyfte förväntas därför vara mycket få och följaktligen ha liten inverkan för små och medelstora företag.

27.11 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Sverige åtaganden inom EU

Utredningens förslag förväntas inte leda till negativa konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden inom EU. Utredningens förslag förväntas underlätta tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Ett resultat av utredningens förslag, att medlemskap bara ska påverka den sökandes ersättningsnivå om han eller hon omfattades av svensk lagstiftning om social trygghet enligt förordning (EG) nr 883/2004 under medlemstiden, är att något färre som arbetar i andra medlemsstater kan förväntas kvarstå som medlemmar i en svensk

arbetslöshetskassa under arbete i andra medlemsländer. Detta bedöms emellertid inte leda till mätbara effekter för kassornas medlemstal. Utredningens förslag om att fler ska kunna bli medlemmar i en arbetslöshetskassa efter utlandsarbete, kan leda till att något fler får rätt till ersättning över den lägsta ersättningsnivån, men det rör sig sannolikt om få personer. Det saknas emellertid tillförlitlig statistik som kan belysa detta.

Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetstagarorganisationen (ILO)

Sverige har antagit en rad ILO-konventioner. I detta sammanhang är det ILO:s konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet som är i fokus och som Sverige genom ratifikation (prop. 1989/90:64) har åtagit sig att följa.

Inledning

ILO-konventionen nr 168 och den tillhörande rekommendationen nr 176 kompletterar tidigare av Sverige antagna ILO-instrument, se t.ex. konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet, konventionen (nr 122) om sysselsättningspolitik, konventionen (nr 142) om utveckling av mänskliga resurser och konventionen (nr 150) om arbetsmarknadsförvaltning. I ILO-konventionen nr 168 anges de principer och grundläggande krav som ställs på de länder som antagit den. Det handlar exempelvis om storleken på den personkrets som ska omfattas, villkor för ersättning, ersättningsnivåer och ersättningens längd. I rekommendationen finns vissa kompletterande anvisningar som är mer detaljerade. Bestämmelserna tar främst sikte på personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden. För personer som kategoriseras som nya arbetssökande gäller särskilda bestämmelser om sociala förmåner.

Utredningens övergripande bedömning är att förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring är förenligt med ILO-konventionen nr 168 och tidigare antagna ILO-konventioner. När det gäller ILO-konventionen nr 168 har utredningen utöver denna bedömning gjort en närmare granskning av ett antal delförslag som har särskild betydelse

för några av konventionens centrala artiklar. I det följande analyseras utredningens förslag i förhållande till dessa artiklar.

ILO:s konvention nr 168 – artikel 2 om vissa grundläggande principer

Konventionen stadgar i artikel 2 att skyddet vid arbetslöshet bör vara utformat så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Det ska inte heller ta bort incitament för att arbeta eller erbjuda arbete.

Utredningen föreslår att den nya arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten, vilket är i linje med konventionens grundläggande principer.

ILO:s konvention nr 168 – artikel 21 om lämpligt arbete

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring vare sig enligt nuvarande ordning eller i det förslag som utredningen lämnar. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska ett arbete accepteras om det kan anses vara lämpligt. En alltför strikt tolkning av denna princip skulle kunna strida mot artikel 21 i ILO:s konvention nr 168. Artikel 21 anger visserligen i punkt 1 att en förmån som en skyddad person skulle ha haft rätt till vid hel arbetslöshet kan förvägras, dras tillbaka eller minskas i föreskriven omfattning om den berörda personen vägrar att godta ett lämpligt arbete. Samtidigt understryker artikeln i punkt 2 att vid bedömningen av ett arbetes lämplighet ska i lämplig omfattning hänsyn särskilt tas till bl.a. arbetslösa personers ålder, längden av deras tjänstgöring i tidigare yrken, deras förvärvade erfarenhet och inverkan av det ifrågasatt arbetet på deras personliga situation och familjesituation. Tolkningen av vad som kan anses som lämpligt arbete måste alltså för Sveriges vidkommande göras i förhållande till denna kontext, dvs. att det kan ifrågasättas om det är förenligt med ILO:s konvention nr 168 att neka arbetslöshetsersättning för personer som exempelvis vägrar att acceptera ett arbete trots att det inte motsvarar personens yrkeskunskaper och erfarenhet (se Direct request, CEACR 1997/70th Session, Norge ILO:s konvention nr 168).

I utredningens förslag till en ny arbetslöshetsförsäkring finns en bestämmelse som definierar lämpligt arbete. Avsikten är att rimlig hänsyn även fortsättningsvis ska kunna tas till den arbetssökandes faktiska möjligheter att arbeta inom ett annat yrkesområde. Av den föreslagna bestämmelsen framgår bl.a. att ”ett arbete ska anses lämpligt om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skäligen hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden”. Det bedöms att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

ILO:s konvention nr 168 – artikel 11 avseende omfattningen av personkretsen

Ett huvudsakligt syfte med utredningens uppdrag har varit att, givet kravet på budgetneutralitet, skapa en arbetslöshetsförsäkring för fler. Av artikel 11 framgår att den skyddade personkretsen ska omfatta föreskrivna kategorier arbetstagare motsvarande minst 85 procent av alla arbetstagare. Med den innebörd som begreppet personkrets ges i artikel 11 konstaterar utredningen att 100 procent av de föreskrivna kategorierna av arbetstagare kommer att ingå i den skyddade personkretsen i förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring. Det finns inte några grupper, som t.ex. offentligt anställda eller lärlingar, som har exkluderats.

ILO:s konvention nr 168 – artikel 14 om ersättningsperiodicitet

Enligt artikel 14 ska hel arbetslöshetsersättning utges i form av periodiska utbetalningar som beräknas på ett sådant sätt att de ger förmånstagaren partiell och övergående ersättning för lönebortfall utan att hämma incitamenten att arbeta eller skapa arbete. Utredningen konstaterar att förslaget till en ny arbetslöshetsersättning som är tänkt att ha månadsvisa utbetalningar med partiell och övergående ersättning uppfyller dessa krav.

ILO:s konvention nr 168 – artikel 15 angående ersättningens storlek

Av artikel 15 framgår att förmånen ska fastställas till minst 50 procent av den arbetslösa personens tidigare inkomst då arbetslösheten motsvarar heltid och när förmånen grundas på avgifter eller tidigare inkomst. Det är dock tillåtet att fastställa ett maximibelopp för förmånen eller för den inkomst som ska beaktas. En sådan maximinivå kan enligt artikel 15.1 (a) exempelvis relatera till lönen för en yrkesarbetare eller till genomsnittslönen för arbetstagare i den berörda regionen.

Om förmånen *inte* grundas på avgifter eller tidigare inkomst ska den enligt artikel 15.1 (b) fastställas till det högsta av följande alternativ, minst 50 procent av den lagstadgade minimilönen, lönen för en vanlig arbetare eller till en nivå som motsvarar ett minimibelopp för elementära levnadsinkomster.

Enligt utredningens förslag ska de inkomster som medräknas vid prövning av inkomstvillkoret, liksom av ersättningens storlek, i huvudsak vara sådana inkomster av förvärsarbete som en arbetsgivare eller fysisk person har varit skyldiga att betala socialavgifter för. Ersättningens storlek kan därför anses grundas på såväl inkomster som inbetalning av vissa avgifter. Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att ge ett ekonomiskt stöd till den som blir arbetslös, men har haft en förankring på arbetsmarknaden. Inkomster som ersättningsgrund ska ses som ett annat sätt att mäta arbetsmarknadsförankring än arbetad tid. Kopplingen mellan sociala avgifter och ersättningsrätt är principiell, dvs. det är bidraget till det gemensamma som ger individen rätt till ersättning. Det är alltså inte mängden avgifter eller storleken på avgiften som ger den sökande ett visst skydd.

Vidare ska ersättningens storlek även i fortsättningen bestämmas av hur länge den sökande varit medlem i en arbetslöshetskassa innan arbetslösheten. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa ska vara frivilligt. Alla som uppfyller ett inkomstvillkor får därför ersättning, men medlemskapet bestämmer ersättningsnivån, dvs. hur stor del av den tidigare inkomsten som den sökande kan få. Det är enligt utredningens mening viktigt att ta hänsyn till hela konstruktionen vid bedömning av om utredningens förslag uppfyller kraven i konventionens artikel 15.

När det gäller den minsta inkomst som får lämnas föreslår utredningen att ersättning ska lämnas utifrån tre olika ersättningsnivåer.

Beroende på hur länge en sökande har varit medlem kan den sökande få 80, 65 eller 50 procent av den tidigare inkomsten. I det avseendet möter utredningens förslag kraven i konventionen. Dessa ersättningsnivåer ska dock, efter de 100 första ersättningsdagarna, trappas ned med tiden i arbetslöshet. Utredningens förslag innebär därför att den som har den lägsta ersättningsnivån kan få en ersättning som understiger 50 procent av den tidigare inkomsten, om han eller hon får arbetslöshetsersättning i mer än 100 ersättningsdagar inom en ersättningsperiod.

Utredningen anser att det är motiverat. Tillgången till ett försäkringsskydd över den lägsta nivån är gott. Alla som arbetar eller någon gång har arbetat, oavsett omfattning, får bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Utredningen föreslår dessutom att de sökande redan efter sex månaders medlemskap ska kunna få ett skydd över den lägsta nivån. För att få en ersättningsperiod som överstiger 100 ersättningsdagar måste den sökande vidare uppvisa en tidigare inkomstkontinuitet i minst åtta månader. Det betyder att den som inom ramen för en ersättningsperiod kan få ersättning så länge att hans eller hennes ersättningsnivå trappas ned under 50 procent av den tidigare inkomsten själv har valt att inte omfattas av ett högre försäkringsskydd.

Det är, som tidigare redovisats, tillåtet enligt konventionen att införa en begränsning av hur höga löner som får beaktas när det ska bedömas om ersättning lämnas med 50 procent av den tidigare lönen eller inte. I detta fall ges det i konventionen exempel på lämpliga utgångspunkter, t.ex. lönen för en yrkesarbetare eller genomsnittslönen för arbetstagare i den berörda regionen.

I SCB:s lönestatistik skiljer man på medellöner och medianlöner. År 2018 var den svenska medellönen (summan av alla löner på arbetsmarknaden uppräknad till heltidslön dividerat med antalet personer i gruppen) 34 600 kronor (varav 32 600 kronor för kvinnor respektive 36 500 kronor för män). Den svenska medianlönen (mittlönen i en grupp löner uppräknade till heltid som sorteras från den lägsta till den högsta) var 30 900 kronor (varav 29 000 kronor för kvinnor respektive 32 200 kronor för män).

Utredningen föreslår att regeringen ska kunna fastslå en högsta ersättningsgrundande inkomst. Utredningen har bedömt att den bör motsvara dagens högsta ersättning, dvs. 25 000 kronor i bruttolön. Det är alltså lägre än både medianlönen och medellönen, men dessa löner är uppräknade till heltid. Utredningen har inte kunnat beräkna

den faktiska medellönen eller medianlönen som arbetstagare får ut i Sverige, men den är med all sannolikhet betydligt lägre än vad som motsvarar inkomsterna för heltidsarbete. Utredningen anser därför att det inte kan anses vara ett avsteg från konventionens krav på maximal ersättning att ange den högsta ersättningsgrundande inkomsten till 25 000 kronor.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla att utrymmet för att föreslå höjningar av ersättningens storlek inom ramen för utredningens direktiv har varit begränsat. Utredningen har i uppdrag att se till att fler personer inkluderas i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget ska vara budgetneutralt. I ett tilläggsdirektiv anges att konstruktionen av det nya regelverket ska inbegripa en nedtrappning av arbetslöshetsersättningen över tid. I utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring har utredningen – parallellt med sina givna direktiv – tagit hänsyn till ekonomisk teori och forskning på arbetsmarknadsområdet tillsammans med de minimikrav avseende ersättningens storlek som stipuleras i artikel 15. Utredningen menar att förslagen är förenliga med denna artikel.

Sveriges åtagande avseende den europeiska balken om social trygghet (The European Code of Social Security)

Den europeiska balken om social trygghet, *The European Code of Social Security (1964)*, och tillhörande protokoll är antagna av Europarådet och innehåller minimiregler om social trygghet. Sverige har ratificerat balken avseende sjukvård, moderskap (och från tillhörande protokoll) sjukdom, arbetslöshet, pension, familj, invaliditet och efterlevandeförmåner. Sverige har däremot inte ratificerat *The revised European Code of Social Security (1990)*.

Enligt balkens protokoll ska ersättningsperioden i genomsnitt inte understiga 21 veckor (artikel 24). Utredningens förslår att ersättningsperiodens längd ska variera beroende på den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden. Ersättningsperioden ska kunna variera mellan som minst 66 och som mest 300 ersättningsdagar. 21 veckors ersättning motsvarar 130 ersättningsdagar. Utredningen beräknar att drygt 92 procent av ersättningstagarna kommer att tilldelas en ersättningsperiod motsvarande 200 dagar eller längre (se avsnitt 27.4.3). Det motsvarar minst 40 veckor med ersättning, vilket

indikerar ett genomsnitt långt över den föreskrivna ersättningslängden.

Enligt protokollet ska antalet karensdagar vidare begränsas till sex dagar inom en tolv månadersperiod (artikel 24.4). Utredningen har tagit hänsyn till detta vid utformningen av karenstidens längd och föreslår därför att arbetslöshetsersättning inte får lämnas för de första sex ersättningsdagarna i en ersättningsperiod, men att karenstiden inte får överstiga sex kalenderdagar inom en tolv månadersperiod.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslaget om en ny arbetslöshetsförsäkring inte strider mot Sveriges åtagande enligt balken och tillhörande protokoll.

Gränshinder

Utredningen ska enligt direktiven analysera om utformningen av de förslag som presenteras skapar nya gränshinder. I denna analys har utredningen valt att använda Nordiska ministerrådets definition av gränshinder: ”Ett gränshinder är alla former av hinder som omöjliggör, försvårar eller begränsar människors möjlighet att verka över nationella gränser och som beror på EU-regler, nationella lagar, administrativa regler, anpassningar eller föreskrifter som utfärdas av en offentlig myndighet eller liknande.” Utredningen bedömer inta att förslaget till ny arbetslöshetsförsäkring skapar några sådana nya gränshinder.

27.12 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Dagens arbetsvillkor baseras på arbetad tid som redovisas i arbetsgivarintyg. Uppgifterna är ofta svåra att kontrollera. Utredningen föreslår att ett villkor för att en sökande ska kunna beviljas arbetslöshetsersättning ska vara att han eller hon uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret ska som huvudregel uppfyllas med inkomster från förvärsarbete som en arbetsgivare varit skyldig att betala arbetsgivaravgifter för eller som en fysisk person betalat egenavgifter för.

Dessa uppgifter kommer att kunna kontrolleras i arbetsgivardeklara- tioner via Skatteverket eller genom besked om slutlig skatt. Kon- trollen av om ersättningen baseras på ett skattepliktigt arbete kom- mer därför att förbättras avsevärt, i synnerhet som den reform om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklara- tioner som är en viktig utgångspunkt för utredningens förslag, syftade just till att motverka skatteundandragande.

Konsekvenser för domstolarna

Utredningens förslag är utformade i syfte att skapa ett tydligare regelverk med färre bedömningsituationer. Samtidigt kommer fler att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, vilket potentiellt kan leda till fler ärenden i domstol. Utredningen bedömer sammantaget att kostnaderna för domstolarna i vart fall inte bör öka med anledningen av utredningens förslag.

Konsekvenser för miljön

Utredningen bedömer inte att förslaget om en ny arbetslöshetsför- säkring får några konsekvenser för miljön.

28 Författningskommentar

28.1 Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkring

1 kap. Lagens innehåll

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen och andra bestämmelser som hör till försäkringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.

I paragrafen anges det vad lagen innehåller på ett övergripande plan. Paragrafen har inte någon motsvarighet i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.

2 §

I lagen finns bestämmelser om

- försäkringens syfte, finansiering och ansvar m.m. i 2 kap.,*
- allmänna villkor för rätt till ersättning i 3 kap.,*
- villkor för vissa kategorier av sökande i 4 kap.,*
- inkomstvillkor för rätt till ersättning i 5 kap.,*
- ersättnings storlek i 6 kap.,*
- ersättningsperiodens längd i 7 kap.,*
- ersättnings form m.m. i 8 kap.,*
- samordning med andra ersättningar i 9 kap.,*
- varning, avstängning och fränkännande i 10 kap.,*
- återbetalning av ersättning i 11 kap.,*
- uppgiftsskyldighet i 12 kap.,*
- handläggning av ärenden i 13 kap.,*
- rättelse och ändring i 14 kap.,*
- omprövning och överklagande i 15 kap.*

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.

I paragrafen anges det närmare vad respektive kapitel i lagen innehåller. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

2 kap. Inledande bestämmelser

Arbetslöshetsförsäkringens syfte

1 §

Arbetslöshetsförsäkring är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Försäkring ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

I paragrafen anges det vad arbetslöshetsförsäkring är och vad den syftar till. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I paragrafen anges det att arbetslöshetsförsäkring är en inkomstbortfallsförsäkring. Till skillnad från tidigare är försäkring inte uppdelad i en grund- och inkomstbortfallsförsäkring. All ersättning som betalas ut relateras därmed till den sökandes tidigare inkomst av förvärvsarbete, enligt vad som närmare anges i lagen.

Det anges vidare i paragrafen att försäkring syftar till att ge ekonomiskt stöd till arbetslösa som är under omställning mellan arbeten. Det innebär alltså att arbetslöshetsförsäkring endast omfattar den som tidigare har förvärvsarbetat och söker nytt arbete. Det anges slutligen att arbetslöshetsförsäkring ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Detta kommer bl.a. till uttryck i bestämmelser om sökandes skyldigheter att aktivt söka arbeten och ta del av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

2 §

Bestämmelser om finansiering av arbetslöshetsförsäkring finns i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.3.

Paragrafen upplyser om hur arbetslöshetsförsäkringen är finansierad. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Det anges i paragrafen att bestämmelser om försäkringens finansiering finns i lagen om fördelning av socialavgifter och lagen om arbetslöshetskassor, förkortad LAK.

Ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetskassorna

3 §

Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor som är registrerade enligt 7–14 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.1.

Paragrafen anger att det är arbetslöshetskassorna som handhar arbetslöshetsförsäkringen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § ALF.

Bestämmelsen innebär att det är arbetslöshetskassorna som ansvarar för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen även om både Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, förkortad IAF, utför vissa uppgifter inom försäkringen. Det är endast arbetslöshetskassor som uppfyller registreringskraven enligt 7–14 §§ LAK som får handha försäkringen.

Att handha arbetslöshetsförsäkringen innebär bl.a. att arbetslöshetskassorna, enligt vad som närmare anges i lag och förordning, prövar förutsättningarna för enskildas rätt till arbetslöshetsersättning och även betalar ut sådan ersättning. Det innebär vidare att kassorna ska utreda och fatta interimistiska beslut, beslut om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning, om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning, och om återkrav och återbetalning av sådan ersättning. Därtill för arbetslöshetskassorna det allmänna talan i domstol. Att handha arbetslöshetsförsäkringen innebär således att arbetslöshetskassorna delvis ägnar sig åt myndighetsutövning för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt gällande regelverk.

När det gäller den sökandes rätt till ersättning fördelar sig arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens ansvar på så sätt att Arbetsförmedlingen kontrollerar och underrättar arbetslöshetskassorna när

det kan antas att en sökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning, medan kassorna utreder och beslutar om själva rätten till arbetslöshetsersättning. Även om Arbetsförmedlingen inte har ett utredningsansvar för rätten till arbetslöshetsersättning måste myndigheten ändå alltid ta ställning till om en underrättelse ska skickas till en berörd arbetslöshetskassa. Detta innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen i vissa fall kan behöva kontakta en sökande i klagörande syfte, innan en underrättelse skickas till arbetslöshetskassan. Se vidare om Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen i författningss kommentaren till 5 §.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

4 §

I 89–92 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor finns bestämmelser om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar för tillsyn och uppföljning över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.2.

Paragrafen upplyser om att IAF har ett tillsyns- och uppföljningsansvar över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen enligt 89–92 §§ LAK. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Utöver det ansvar som följer av LAK finns det bestämmelser om IAF:s tillsynsansvar över arbetslöshetsförsäkringen i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska IAF bl.a. granska ärenden hos arbetslöshetskassorna och ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. IAF ska påtala de brister som framkommit vid en tillsyn av Arbetsförmedlingen. IAF får även förelägga en arbetslöshetskassa att vidta åtgärder som behövs för t.ex. rättelse av en avvikelse som gjorts från ALF.

5 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar även för att

- 1. utfärda intyg till personer som uppfyller villkoren för rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz, och*
- 2. föra det allmännas talan i domstol som anges närmare i denna lag.*

Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.2.

I paragrafens anges det vilka uppgifter IAF har utöver myndighetens tillsyns- och uppföljningsansvar. Paragrafen motsvarar delvis 48, 51 och 59 § ALF.

I *punkt 1* anges det att IAF är behörig institution att utfärda intyg till personer som uppfyller villkoren för rätt att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz. Det är alltså IAF som prövar om förutsättningarna är uppfylla för bibehållen rätt till ersättning och utfärdar intyg till en sökande som uppfyller villkoren. De närmare villkoren för rätt till ersättning framgår av artikel 64 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt artikel 55 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

I *punkt 2* anges det att IAF för talan i förvaltningsdomstol som närmare anges i lagen. IAF får därmed enligt 15 kap. 8 § överklaga en arbetslöshetskassas eller domstols beslut om en sökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller även till förmån för enskild part. Enligt 15 kap. 10 § får IAF vidare överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Det är även IAF ensamt som kan föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

*Arbetsförmedlingen***6 §**

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.3.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av sin restkompetens i regeringsformen kan meddela föreskrifter om Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Arbetsförmedlingens ansvar och uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen regleras i huvudsak genom förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, förkortad Arbetsförmedlingens instruktion, och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad verksamhetsförordningen.

I 4 § Arbetsförmedlingens instruktion finns en övergripande bestämmelse som anger att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Detta innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen ska kontrollera att den sökande är aktivt arbetssökande och i övrigt uppfyller villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingens ansvar sträcker sig till att kontrollera sådana uppgifter som myndigheten får del av inom ramen för sin verksamhet. En sökandes aktiva arbetssökande kontrolleras i första hand genom den aktivitetsrapport som alla sökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen (se 6 a § verksamhetsförordningen). Om Arbetsförmedlingen i sin granskning av en aktivitetsrapport eller på annat sätt skulle finna att en sökande inte aktivt söker lämpliga arbeten ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underätta aktuell arbetslöshetskassa om detta (se 16 och 16 a §§ verksamhetsförordningen). I Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag ingår inte att göra fördjupade utredningar om villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning kan anses vara uppfyllda. Förmedlingens ansvar handlar i stället om att kontrollera och underrätta berörd arbetslöshetskassa om det kan antas att en sökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning (se bl.a. prop. 2012/13:12 s. 29). Den fördjupade utredningen som ligger till grund för ett eventuellt beslut om t.ex. avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning ankommer i stället på arbetslöshetskassan att göra. Även om Arbetsförmedlingen inte

har ett utredningsansvar behöver myndigheten ändå alltid ta ställning till om en underrättelse ska skickas till en berörd arbetslöshetskassa. Detta innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen i vissa fall kan behöva kontakta en sökande i klargörande syfte, innan en underrättelse skickas till arbetslöshetskassan.

Internationella förhållanden och andra författningar

7 §

Unionsrätten inom Europeiska unionen (EU), avtal om social trygghet eller andra avtal och överenskommelser som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1.

I paragrafen regleras det att unionsrätten inom EU och andra internationella avtal och överenskommelser i aktuella delar gäller vid tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkring. Paragrafen motsvarar delvis 3 § ALF.

Paragrafen innebär t.ex. att bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 1 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen om att söka arbete i ett annat land med svensk arbetslöshetsersättning, möjlighet att återopa fullgjorda perioder i andra länder för rätt till ersättning i Sverige och vilket lands lag som gäller för sökanden som rör sig över gränserna ska tillämpas.

8 §

Lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt ska tillämpas på arbetslöshetsersättning enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.2.

Paragrafen anger att lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt ska tillämpas på arbetslöshetsersättning enligt denna lag. Paragrafen motsvarar 67 § ALF.

3 kap. Allmänna villkor för rätt till ersättning

1 §

Rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet har en sökande som fyllt 20 men inte 65 år, om han eller hon

- 1. är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete,*
- 2. är anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen, och*
- 3. i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.*

Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.1.

Paragrafen reglerar de allmänna villkor som ska vara uppfyllda för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar delvis 6 och 22 §§ ALF när det gäller ålderskravet och 9 § ALF när det gäller punkterna 1–3.

Av paragrafen framgår när en sökande har rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet. Den grundläggande förutsättningen att vara arbetslös för att ha rätt till arbetslöshetsersättning innebär inte att det krävs att den sökande är helt arbetslös för att ha rätt till ersättning. Exempelvis kan en sökande som förlorar ett arbete på deltid men fortsätter att arbeta i ett annat deltidsarbete ha rätt till arbetslöshetsersättning för det inkomstbortfall som hänför sig till det förlorade deltidsarbetet. Det ställs samma krav på arbetslöshet som tidigare, varför den praxis som har utvecklats kring begreppet alltså gäller (se bl.a. FÖD 1993:15, 2006 ref. 6 och 2007 ref. 20). Åldersvillkoret gäller alla som gör anspråk på arbetslöshetsersättning, dvs. oavsett om den sökande är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa eller inte. Detta är en skillnad mot tidigare då rätten till arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen inte hade en nedre åldersgräns, medan det för rätt till ersättning enligt grundförsäkringen har funnits en åldersgräns på 20 år. Den övre åldersgränsen innebär att en sökande har rätt till arbetslöshetsersättning fram till den dag han eller hon fyller 65 år, till skillnad från tidigare då ersättningsrätten upphörde vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

I likhet med det som gällde tidigare krävs, enligt *punkt 1*, att den sökande är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete. Till skillnad mot tidigare anges det inga kvantitativa krav på vad som avses med oförhindrad och arbetsför. Att vara arbetsför innebär att sökanden ska kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för honom eller

henne lämpligt arbete. Kravet att vara oförhindrad att åta sig arbete betyder alltjämt att det inte får finnas någon omständighet som hindrar den arbetslöse att utföra tillgängligt och lämpligt förvärvsarbete. En sökande som t.ex. genomgår militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten eller är frihetsberövad har ett förhinder, som innebär att han eller hon inte kan anses oförhindrad att ta ett arbete.

I likhet med det som gällde tidigare krävs också, enligt *punkt 2*, att den sökande är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att han eller hon ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. I 2 § anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

För att ha rätt till ersättning krävs dessutom, enligt *punkt 3*, att den sökande även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Det räcker alltså inte att sökanden är anmäld som arbetssökande och därtill arbetsför och oförhindrad att arbeta. Han eller hon ska även ha för avsikt att arbeta. En sökande som inte på något sätt går att nå står normalt inte heller till arbetsmarknadens förfogande (se bl.a. prop. 1973:56 s. 178, prop. 2012/13:12 s. 87 och RÅ 2007 ref. 64). En sökande som begränsar sitt arbetsutbud anses under vissa förutsättningar inte stå till arbetsmarknadens förfogande (se HFD 2017 ref. 11).

Det finns situationer då det kan vara svårt att avgöra om en sökande har för avsikt att åta sig arbete eller inte. Ett exempel på detta är en situation då en sökande ansöker om arbetslöshetsersättning för en period mellan två tidpunkter då den aktuella perioden antingen är så kort att det inte är rimligt att anta att den sökande är villig att ta ett arbete eller att situationen i sig gör att det förefaller osannolikt att den sökande är beredd att ställa om till nytt arbete. Ett exempel på det är om en sökande begär arbetslöshetsersättning under studieuppehåll mellan två terminer. Den som under terminsuppehållen söker arbete kan visserligen vara beredd att åta sig arbete, men kan inte anses vara beredd att ställa om till ett nytt arbete annat än högst tillfälligt, eftersom han eller hon har för avsikt att fortsätta att studera när terminsuppehållet är över. I ett sådant fall kan en sökande inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs för att ha rätt till ersättning. Skulle den sökande meddela att han eller hon inte längre avser att återuppta studierna, uppstår ett

nytt sakförhållande och den sökande kan i dessa fall anses ha rätt till ersättning. Avsikten får bedömas från fall till fall.

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste sökanden uppfylla samtliga villkor i paragrafen under hela den period som han eller hon begär ersättning för.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. hur en sökande ska vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen, och

2. villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.1.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av sin restkompetens i regeringsformen kan meddela föreskrifter om hur en sökande ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen och villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Paragrafen motsvarar 9 a § ALF.

4 kap. Villkor för vissa kategorier av sökande

Sökande som har anställning

Heltidsanställd har inte rätt till ersättning

1 §

En sökande som har en anställning på heltid har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i det fall som anges i 2 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.1.

I paragrafen regleras att sökanden som har en anställning på heltid som huvudregel inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Paragrafen tydliggör vad som redan följer av 3 kap. 1 §, dvs. att arbetslöshetsersättning endast lämnas vid arbetslöshet. En sökande

som har en heltidsanställning kan inte anses vara arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening. Bestämmelsen innebär att den som har en heltidsanställning som huvudregel inte har rätt till arbetslöshetsersättning, oavsett om han eller hon har lön eller inte. Det avgörande är om han eller hon har en heltidsanställning. En sökande som är tjänstledig eller permitterad har därför enligt huvudregeln inte rätt till ersättning, så länge ett sådant förhållande gäller. Detsamma gäller för en sökande som deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Särskilt om anställd som är tjänstledig

2 §

Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som har beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.

Ersättning enligt första stycket får lämnas, även om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.2.

I paragrafen regleras att en sökande som har en anställning, men som är tjänstledig, kan få arbetslöshetsersättning under vissa förutsättningar. Paragrafen motsvarar 19 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo.

Av *första stycket* följer att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som har beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.

Bestämmelsen innebär att en sökande, trots förbudet i 1 §, kan få arbetslöshetsersättning. Det krävs att den sökande ska vara tjänstledig utan lön och på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare. Det krävs också att han eller hon kan ta annat arbete

som finns på arbetsmarknaden, dvs. det får inte finnas hinder till följd av hälsoskäl att ta ett annat arbete. Det är Försäkringskassan som ska göra en bedömning om den sökande bedöms ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt. Bestämmelsen omfattar både den som är tjänstledig från en heltidsanställning och en deltidsanställning.

Av *andra stycket* framgår att ersättning får lämnas, även om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

Bestämmelsen innebär att ersättning får lämnas trots att en arbetsgivare inte har uttömt sin rehabiliteringsskyldighet, givet att arbetsgivaren fram till ansökan om ersättning i vart fall vidtagit de åtgärder som varit möjliga.

3 §

Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande med deltidsanställning som beviljats tjänstledighet utan lön för att kunna utföra annat arbete med lika eller högre tjänstgöringsgrad, under förutsättning att anställningarna inte går att kombinera.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.2.

I paragrafen regleras att en sökande som har en anställning på deltid, men som är tjänstledig, kan få arbetslöshetsersättning under vissa omständigheter. Paragrafen motsvarar 19 b § ALFFo.

I paragrafens anges det att arbetslöshetsersättning, utöver vad som följer av 2 § får lämnas till en sökande med deltidsanställning som beviljats tjänstledighet utan lön för att kunna utföra annat arbete med lika eller högre tjänstgöringsgrad, under förutsättning att anställningarna inte går att kombinera.

Bestämmelsen innebär att ersättning kan lämnas till en sökande med en deltidsanställning som är tjänstledig på deltid för att utföra ett annat arbete som inte går att kombinera med den anställning som sökanden är tjänstledig från. Det krävs dock att det nya arbetet har minst lika hög tjänstgöringsgrad som arbetet som den sökande är tjänstledig från. Det är alltså inte möjligt att ta ett nytt arbete med lägre tjänstgöringsgrad och samtidigt få arbetslöshetsersättning.

Sökande som är företagare

Företagare har inte rätt till ersättning

4 §

En sökande som är företagare har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i det fall som anges i 9 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.1.

I paragrafen regleras att en sökande som anses vara företagare, som huvudregel, inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen tydliggöra vad som redan gäller enligt 3 kap. 1 §, dvs. att en företagare inte har rätt till arbetslöshetsersättning eftersom han eller hon inte är arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening. I 5–6 §§ definieras det vem som ska anses vara företagare. I 7–8 §§ finns bestämmelser om när en sökande inte längre ska anses vara företagare. I 9 § finns bestämmelser om undantag från förbudet, dvs. att en företagare trots vad som annars gäller kan få ersättning under vissa förutsättningar.

Bestämmelsen innebär att så länge en sökande bedöms vara företagare har han eller hon inte rätt till arbetslöshetsersättning. När sökanden inte längre anses vara företagare kan han eller hon ha rätt till ersättning om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

5 §

En sökande ska anses vara företagare om han eller hon

- 1. bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), och*
- 2. personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den näringsverksamheten.*

Vid bedömningen av om en sökande ska anses vara företagare enligt första stycket ska det bortses från

- 1. nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser,*
- 2. arbete av ideell karaktär i verksamheten, och*
- 3. arbete i verksamheten som har utförts innan den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.*

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.2.

I paragrafen finns bestämmelser som anger när en sökande ska anses vara företagare. Paragrafen motsvarar i huvudsak 34, 34 b och 34 c §§ ALF.

En sökande som definieras som företagare enligt paragrafen har som huvudregel inte rätt till arbetslöshetsersättning (se 4 §).

Av *första stycket 1* följer att en sökande ska anses vara företagare om han eller hon bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Bestämmelsen innehåller ett av flera kriterier som gäller för att en sökande ska anses som företagare. Genom hänvisningen till inkomstskattelagen tydliggörs det att även uppdragstagare omfattas av bestämmelserna för företagare. En uppdragstagare kan alltså under vissa förutsättningar anses och betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening.

Av *första stycket 2* följer att en sökande ska anses vara företagare om han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över näringsverksamheten. Bestämmelsen kompletterar och ska läsas tillsammans med punkt 1. Det innebär att en sökande ska anses som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening om han eller hon bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen samt personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över den näringsverksamheten.

Av *andra stycket 1* framgår att det vid bedömningen av om en sökande ska anses som företagare enligt de kriterier som följer av första stycket ska bortses från nödvändiga åtgärder som vidtagits i verksamheten på grund av oförutsedda händelser. Bestämmelsen innebär att en sökande alltså kan vidta vissa skyddsinsatser utan att betraktas som företagare. Med nödvändiga åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte hindrar den sökande från att stå till arbetsmarknadens förfogande eller från att utföra annat arbete. Med oförutsedda händelser avses situationer som t.ex. tekniska störningar, väderförhållanden eller andra händelser av force majeure karaktär.

Av *andra stycket 2* framgår att det vid bedömningen av om en sökande ska anses som företagare enligt de kriterier som följer av första stycket ska bortses från arbete av ideell karaktär i verksamheten. Bestämmelsen innebär att en sökande som utför arbete av ideell karaktär i näringsverksamhet får göra detta utan att det bedöms som personligen utfört arbete enligt första stycket 2. Arbetsinsatser som är naturliga för t.ex. en medlem i en kooperativ ekonomisk förening

eller i en bostadsrättsförening och som i regel kan utföras vid sidan av ett arbete medför därmed inte att en person betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. Inte heller den omständigheten att en sökande har mottagit ett mer symboliskt arvode för sådant arbete bör resultera i en annan bedömning.

Av *andra stycket 3* framgår att det vid bedömningen av om en sökande ska anses som företagare enligt de kriterier som följer av första stycket ska bortses från arbete i verksamheten som har utförts innan den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§. Bestämmelsen, som saknar en motsvarighet i ALF, innebär att det helt ska bortses från arbete som ligger långt bakåt i tid, dvs. innan ramtiden.

6 §

En sökande som anses vara företagare enligt 5 § och överlåter näringsverksamhet ska även efter överlåtelsen anses vara företagare, om han eller hon fortsätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen upphört.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.2.

I paragrafen finns bestämmelser som anger när en sökande ska anses vara företagare vid överlåtelse av näringsverksamheten. Paragrafen motsvarar 34 a § ALF.

En sökande som anses som företagare enligt bestämmelsen har som huvudregel inte rätt till arbetslöshetsersättning (se 4 §).

Av bestämmelsen följer att en sökande som anses vara företagare enligt 5 § och överlåter näringsverksamhet även efter överlåtelsen ska anses vara företagare, om han eller hon fortsätter att utföra arbete i eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller när företagandet utgörs av medlemskap i en ekonomisk förening och medlemskapet i föreningen upphört.

Bestämmelsen innebär att sökanden inte kan arbeta kvar i den verksamhet som överlåtits eller i den förening i vilken medlemskap upphört utan att betraktas som företagare. Sökanden kan heller inte fortsätta att ha ett väsentligt inflytande över verksamheten eller föreningen utan att betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. Detta innebär således att han eller hon, efter överlåtelsen,

inte får utföra något arbete i verksamheten eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten om han eller hon ska upphöra att vara företagare enligt 4 §.

7 §

En sökande ska inte längre anses vara företagare när näringsverksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten eller den vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

Med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte

1. nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser,

2. åtgärder i den upphörda näringsverksamheten på grund av en skyldighet enligt lag eller annan författning,

3. avvecklingsåtgärder i den upphörda näringsverksamheten som inte hade varit möjliga att vidta innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten, och

4. att en lokal hyrs ut eller mark arrenderas ut som har nyttjats eller brukats i näringsverksamheten, dock under förutsättning att dessa inte tidigare har hyrts ut eller arrenderats ut i verksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som ska avses med avvecklingsåtgärder enligt andra stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.3.

I paragrafen finns bestämmelser som anger när en sökande inte längre ska anses vara företagare. Paragrafen motsvarar i huvudsak 35–36 §§ ALF och 5 a–5 c §§ ALFFo.

Paragrafen ska läsas tillsammans med 5 §. Paragrafen anger alltså vad som krävs för att en sökande inte längre ska anses som företagare och därmed ha rätt till arbetslöshetsersättning, om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Enligt *första stycket* ska en sökande inte längre anses vara företagare när näringsverksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten eller den vid en samlad bedömning har upphört definitivt.

Bestämmelsen innebär att en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet ska anses vara arbetslös så snart det inte vidtas

några åtgärder i verksamheten. Det görs ingen skillnad på om upphörandet är definitivt eller tillfälligt. Det väsentliga är att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten. I de fall en sökande, inom en och samma verksamhet bedriver verksamheter med olika inriktning, krävs att alla dessa verksamheter ska ha upphört för att han eller hon inte längre ska anses som företagare. För den som bedriver verksamhet genom flera företagsformer krävs att all verksamhet i samtliga näringsverksamheter upphör för att sökanden inte längre ska anses som företagare.

Bestämmelsen innebär vidare att en sökande inte längre ska anse som företagare om näringsverksamheten vid en samlad bedömning kan anses ha upphört definitivt. Det får avgöras från fall till fall när en verksamhet kan anses ha upphört definitivt.

Av *andra stycket 1* framgår att med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte nödvändiga åtgärder som vidtagits på grund av oförutsedda händelser. Bestämmelsen innebär att det ska vara möjligt att vidta vissa skyddsinsatser utan att betraktas som företagare och därmed förlora rätten till arbetslöshetsersättning. De åtgärder som får vidtas ska vara desamma som får vidtas enligt 5 § andra stycket 1.

Av *andra stycket 2* framgår att med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte heller åtgärder i den upphörda näringsverksamheten på grund av en skyldighet enligt lag eller annan författning. Bestämmelsen innebär att det ska vara möjligt för en sökande att vidta åtgärder i den upphörda verksamheten om det följer av lag eller förordning utan att han eller hon betraktas som företagare och därmed förlora rätten till arbetslöshetsersättning. Exempelvis kan en sökande enligt lag vara tvungen att formellt fullfölja ett konkursförfarande.

Av *andra stycket 3* framgår att med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte heller avvecklingsåtgärder i den upphörda näringsverksamheten som inte hade varit möjliga att vidta innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten. Bestämmelsen innebär att det ska vara möjligt för en sökande att vidta avvecklingsåtgärder i den upphörda verksamheten utan att han eller hon betraktas som företagare och därmed förlora rätten till arbetslöshetsersättning. Exempelvis kan en sökande vara tvungen att avyttra vissa materiell, men där det tar tid att hitta en köpare.

Av *andra stycket 4* framgår att med vidtagna åtgärder enligt första stycket avses inte heller att den sökande hyr ut en lokal eller arrenderar ut mark som har nyttjats eller brukats i näringsverksamheten, dock endast under förutsättning att lokalen inte tidigare har hyrts ut eller marken har arrenderats ut i näringsverksamheten. Bestämmelsen innebär att en sökande kan fortsätta att hyra ut en lokal eller arrendera ut mark utan att han eller hon betraktas som företagare och därmed förlora rätten till arbetslöshetsersättning.

Av *tredje stycket* följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vad som ska avses med avvecklingsåtgärder enligt *andra stycket*. Bestämmelsen innebär en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad själva avvecklingsåtgärderna kan bestå av enligt *andra stycket*.

8 §

Om näringsverksamheten återupptas av den sökande eller av en närstående person till honom eller henne får en ny bedömning av om verksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.4.

Paragrafen reglerar inom vilken tid 7 § kan tillämpas om näringsverksamheten återupptas. Paragrafen motsvarar 35 § tredje stycket ALF.

Av bestämmelsen framgår att om näringsverksamheten återupptas av den sökande eller av en närstående person till honom eller henne, får 7 § tillämpas tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs. Bestämmelsen tar endast sikte på när näringsverksamheten ska anses ha upphört för att det inte vidtas några åtgärder i verksamheten, dvs. när den är vilande.

Bestämmelsen innebär att om näringsverksamheten återupptas av företagaren eller närstående till denne finns en väntetid för en upprepad tillämpning av 7 §. Bedömning enligt den paragrafen kan göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs. Med närstående avses make, sambo, avkomling och avkomlings make, förälder, syskon, mor- och farförälder, svärmor och svärfar, makes syskon, sam-

bos syskon, syskons make och avkomling, dödsbo som företagaren eller någon av de tidigare nämnda personerna är delägare i. Styvbarn och fosterbarn räknas som avkomling.

Undantag för deltidsföretagare

9 §

Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som är företagare på deltid om

1. näringsverksamheten har bedrivits under minst sex månader vid sidan av ett arbete motsvarande minst 50 procent av heltid inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§,

2. inkomsterna från verksamheten inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv, och

3. tiden i och inkomsterna från verksamheten inte utökas under arbetslösheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.5.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar en sökande kan få arbetslöshetsersättning trots att han eller hon anses som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. Paragrafen motsvarar delvis 39 och 39 a §§ ALF.

Av *punkt 1* framgår att ersättning får lämnas till en sökande som är företagare om verksamheten har bedrivits under minst sex månader vid sidan av ett arbete som motsvarar minst 50 procent av heltid inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§. Bestämmelsen reglerar den första av tre punkter som ska vara uppfyllda för att en sökande som anses som företagare, trots förbudet i 4 §, ska kunna få ersättning. Bestämmelsen innebär att det ställs krav på att den sökande ska ha haft ett arbete på minst 50 procent vid sidan av näringsverksamheten inom ramtiden. Bestämmelsen innebär att arbetet och verksamheten ska ha bedrivits parallellt inom ramtiden. Det ställs vidare upp ett krav på att arbetet ska vara av viss omfattning, dvs. minst 50 procent.

Av *punkt 2* framgår det andra kravet som måste vara uppfyllt för att en sökande ska kunna få ersättning vid sidan av företaget. Bestämmelsen anger att inkomsterna från verksamheten inom ram-

tiden i genomsnitt per månad inte får ha överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv. Bestämmelsen anger den omfattning på näringsverksamheten som kan accepteras, uttryckt i inkomster. Om den minsta totalinkomsten som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor har bestämts till 120 000 kronor av regeringen innebär bestämmelsen att en sökande inte kan ha haft mer än 10 000 kronor i genomsnitt per månad från verksamheten om den sökande ska kunna få arbetslöshetsersättning.

Enligt *punkt 3* får varken tid i eller inkomst från näringsverksamheten utökas under arbetslösheten. Bestämmelsen innebär att en företagare som utökar sin nedlagda tid i verksamheten under arbetslösheten inte längre har rätt till ersättning enligt undantagsregeln. Detsamma gäller om inkomsterna från verksamheten utökas under arbetslösheten.

För att en sökande som är företagare ska kunna använda undantagsregeln och få ersättning krävs att alla kriterier i paragrafen är uppfyllda.

Sökande som deltar i utbildning

Studerande har inte rätt till ersättning

10 §

En sökande som deltar i utbildning har inte rätt till arbetslöshetsersättning, utom i de fall som anges i 11–13 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.8.1.

Paragrafen anger att en sökande som deltar i utbildning, som huvudregel, inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar 10 § ALF.

Bestämmelsen tydliggör vad som redan gäller enligt 3 kap. 1 §, dvs. att en sökande som deltar i utbildning inte har rätt till arbetslöshetsersättning eftersom han eller hon, som huvudregel, inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Vid bedömningen av om en sökande deltar i utbildning bör en utgångspunkt vara vad den sökande har för avsikter och hur dessa avsikter har fullföljts och manifesterats (se HFD mål nr 1477-16).

Enligt 11–13 §§ kan en sökande under vissa förutsättningar få arbetslöshetsersättning vid sidan av studier, trots förbudet.

Undantag för vissa utbildningar

11 §

Arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet som syftar till att

- 1. ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller*
- 2. underlätta omställning från ett arbete till ett annat.*

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom samma ersättningsperiod.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.8.2.

Paragrafen reglerar en sökandes möjligheter att få arbetslöshetsersättning vid sidan av kortare studier eller andra kortare aktiviteter, trots förbudet i 10 §. Paragrafen motsvarar i huvudsak 14 § ALFFo.

I *första stycket 1* anges det att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet som syftar till att ge en orientering om olika yrken och utbildningsvägar. Bestämmelsen avser typiskt sett kortade utbildning eller kurser som ska ge en orientering eller information om olika yrken och utbildningar som kan vara värdefullt för en enskilds möjligheter att få ett arbete eller genom relevanta utbildningar förbättra möjligheterna till arbete.

Det finns inget krav på att utbildningen eller aktiviteten ska bedrivas hos viss aktör. Det avgörande är i stället syftet med utbildningen. Bestämmelsen avser dock utbildning utöver de stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder. Det finns med andra ord ingen begränsning av omfattningen på sådana CV-kurser eller liknande som Arbetsförmedlingen erbjuder den sökande och som får ses som att stå till arbetsmarknadens förfogande enligt lagens mening. Bestämmelsen avser därmed först och främst utbildning som sker inom ramen för t.ex. omställningsorganisationers verksamhet eller liknande utbildningar som den sökande själv har letat upp.

I *första stycket 2* anges det att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i utbildning eller annan aktivitet som syftar till att underlätta omställning från ett arbete till ett annat. Bestämmelsen innebär att en sökande tar del av kortare utbildning eller

kurser som kan underlätta omställningen till ett annat arbete. Exempelvis kan det handla om en kortare utbildning för en sökande som saknar formell behörighet för ett yrke om denna brist kan åtgärdas.

Av *andra stycket* följer att en sökande kan få ersättning maximalt 15 ersättningsdagar inom en och samma ersättningsperiod. Bestämelsen avser kortare utbildningar och kan alltså inte användas som ett sätt att finansiera en del av en längre utbildning.

Det ställs generellt sett samma krav på en sökande som deltar i utbildning som på en sökande som inte gör det. Det innebär att han eller hon under utbildningen alltså behöver uppfylla de allmänna villkoren i 3 kap. 1 § för att ha rätt till ersättning. Därtill gäller även de krav som följer av sanktionsreglerna, bl.a. om skyldigheten att aktivt söka lämpliga arbeten och lämna in aktivitetsrapporter enligt 10 kap. 1 §. Utbildningen får alltså inte hindra den sökande från att vara aktivt arbetssökande och i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Den utbildning eller aktivitet som bedrivs kan dock ses som en del av en sökandes åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Sådan utbildning eller aktivitet som avses i paragrafen får därför typiskt sett ses som en del i att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan därför inte ställas samma krav på en sådan sökande att, t.ex. efter en hel dags informationsträff hos en utbildningsanordnare, söka arbeten på kvällen. I dessa fall får själva utbildningen eller annan aktivitet tillsammans med den sökandes övriga åtgärder, precis som i övriga fall, ses som en helhet.

12 §

Arbetslöshetsersättning får även lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till 50 procent av heltid om

1. det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen, och

2. utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd.

Kravet i första stycket 2 gäller inte om utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett arbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.8.2.

Paragrafen reglerar en sökandes möjligheter att studera på deltid samtidigt som han eller hon får arbetslöshetsersättning, trots förbudet i 10 §. Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § ALFFo.

I *första stycket första ledet* anges det att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till 50 procent av heltid. Bestämmelsen omfattar bara studier upp till halvtid. Det saknar betydelse om studierna påbörjas vid arbetslöshetens inträde eller under arbetslösheten, eller om de har bedrivits innan arbetslöshetens inträde. Bestämmelsen avser endast studier som erbjuds av någon som anordnar utbildning och bedrivs i organiserad form. Däremot ställs det inga krav på att utbildningen måste vara platsförlagd. Även distansutbildning omfattas av bestämmelsen. Det måste dock gå att fastställa omfattningen av utbildningen, dvs. om den uppgår till maximalt 50 procent av heltid.

I *första stycket 1* anges det att det tidigare arbetet inte får ha upphört på grund av utbildningen. Bestämmelsen innebär att en sökande inte kan välja bort ett arbete för att det inte går att kombinera med studierna.

I *första stycket 2* anges det att utbildningen, som huvudregel, inte får finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd. Med studiestöd avses sådant stöd som följer av studiestödslagen (1999:1395). Det innebär både studiebidrag och studielån, men också andra stöd som följer av studiestödslagen.

Av *andra stycket* följer att kravet i första stycket 2 inte gäller om utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett arbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§. Bestämmelsen innebär att en sökande, trots förbudet i punkt 2, kan fortsätta att uppbära studiestöd vid sidan av arbetslöshetsersättning under förutsättning att han eller hon haft stödet under minst 15 veckor inom ramtiden.

Av *tredje stycket* följer att ersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod. Bestämmelsen innebär att varje vecka som en sökande får ersättning samtidigt som han eller hon deltar i utbildning räknas som en vecka. Detta gäller oavsett om den sökande inte har studerat varje dag under veckan. En sökande som t.ex. har deltagit i utbildning två dagar per vecka under fyra veckor ska anses ha förbrukat fyra veckor med ersättning enligt bestämmelsen.

De allmänna villkoren enligt 3 kap. 1 § och övriga villkor, t.ex. de som följer av sanktionsreglerna i 10 kap. 1–3 §§, som ställs på en sökande som begär ersättning gäller på samma sätt för en sökande som deltar i utbildning som den som inte gör det. Det innebär bl.a. att en sökande under utbildningen alltjämt behöver stå till arbetsmarknadens förfogande, vara aktivt arbetssökande och även i övrigt ta del av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen.

13 §

Arbetslöshetsersättning får också lämnas till en sökande som fortsätter att delta i en utbildning upp till heltid om

- 1. det tidigare arbetet inte har upphört på grund av utbildningen,*
- 2. utbildningen inte finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd, och*
- 3. utbildningen har bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.*

Arbetslöshetsersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.8.2.

Paragrafen reglerar en sökandes möjligheter att studera upp till heltid samtidigt som han eller hon får arbetslöshetsersättning, trots förbudet i 10 §. Paragrafen motsvarar i huvudsak 16 § ALFFo.

I första stycket anges det att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till heltid. Bestämmelsen omfattar utbildning som fortsätter att bedrivas efter arbetslöshetens inträde. Det ska alltså röra sig om samma utbildning som fortsätter att bedrivas. Detta gäller både utbildningens innehåll och omfattning. Däremot ställs det inga krav på i vilken omfattning studierna har bedrivits innan arbetslösheten. Det avgörande är att samma utbildning, till innehåll och omfattning, fortsätter att bedrivas efter arbetslöshetens inträde. En sökande som studerade på 75 procent innan arbetslösheten kan alltså inte välja att öka eller minska den omfattningen på studierna efter arbetslöshetens inträde med bibehållen arbetslöshetsersättning. Vill en sökande minska omfattningen på studierna kan i stället 12 § bli tillämplig.

Liksom för deltidsstudier omfattar bestämmelsen endast utbildning som erbjuds av någon som anordnar utbildning och som bedrivs i organiserad form. Det ställs inga krav på att utbildningen måste vara platsförlagd. Även distansutbildning omfattas av bestämmelsen.

I *första stycket 1* anges det att det tidigare arbetet inte får ha upphört på grund av utbildningen. Bestämmelsen innebär att en sökande inte kan välja bort ett arbete för att det inte går att kombinera med studierna.

I *första stycket 2* anges det att utbildningen inte får finansieras eller har finansierats med någon form av studiestöd. Med studiestöd avses sådant stöd som följer av studiestödslagen (1999:1395). Det innebär både studiebidrag och studielån, men också andra stöd som följer av den lagen.

Av *första stycket 3* följer att utbildningen måste ha bedrivits under minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§. Bestämmelsen innebär, till skillnad från det som gäller för halvtidsutbildning, att en sökande måste ha bedrivit utbildningen minst 15 veckor under ramtiden vid sidan av ett arbete på heltid.

Av *andra stycket* följer att ersättning får lämnas för högst 20 veckor inom samma ersättningsperiod. Bestämmelsen innebär att varje vecka som en sökande får ersättning samtidigt som han eller hon deltar i utbildning räknas som en vecka. Detta gäller oavsett om den sökande inte har studerat varje dag under veckan. En sökande som t.ex. har deltagit i utbildning två dagar per vecka under fyra veckor ska anses ha förbrukat fyra veckor med ersättning enligt bestämmelsen.

De allmänna villkoren enligt 3 kap. 1 § och övriga villkor, t.ex. de som följer av sanktionsreglerna i 10 kap. 1–3 §§, som ställs på en sökande som begär ersättning gäller på samma sätt för en sökande som deltar i utbildning som den som inte gör det. Det innebär bl.a. att en sökande under utbildningen alltjämt behöver stå till arbetsmarknadens förfogande, vara aktivt arbetssökande och även i övrigt ta del av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen.

*Föreskriftsrätt***14 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att arbetslöshetsersättning ska kunna lämnas under uppehåll i utbildning.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.8.3.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om en sökandes möjligheter att få arbetslöshetsersättning under uppehåll i utbildning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Sökande som vistas utomlands**15 §**

En sökande som, mer än tillfälligt, vistas utomlands har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.9.

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att sökande som mer än tillfälligt vistas utomlands inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Det följer redan av de allmänna villkoren i 3 kap. 1 § att en sökande som vistas utomlands i vissa fall inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed saknar rätt till arbetslöshetsersättning. En sökande som bara tillfälligt befinner sig utomlands, t.ex. i ett angränsande land, för att besöka någon eller för att handla kan fortfarande ha rätt till arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller om han eller hon tillfälligt befinner sig i ett annat land, t.ex. för en anställningsintervju.

Bestämmelsen ska inte förväxlas med bestämmelser om s.k. U2-resor och reglerar alltså inte situationer när den sökande begett sig till en annan medlemsstat för att med ett s.k. U2-intyg ställa sig till förfogande till den statens arbetsmarknad, men ändå bibehålla rätten till ersättning från Sverige. Bestämmelsen tar i stället sikte på den som står till arbetsmarknadens förfogande i Sverige, men som till-

fälligt utvidgar sitt sökområde utanför landet och inom ramen för det t.ex. befinner sig utomlands för en arbetsintervju. Det ställs därmed samma krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande, vara aktivt arbetsökande och i övrigt ta del de stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder för den som tillfälligt vistas utomlands. Det innebär att den sökande inte kan göra sig oanträffbar vid en kortare vistelse utomlands.

Sökande med avgångsvederlag, ekonomiskt skadestånd m.m.

Avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd

16 §

En sökande som på grund av anställningens upphörande har fått ett avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller för den tid avgångsvederlaget eller skadeståndet avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.10.1.

I paragrafen finns en förbudsbestämmelse mot att få ersättning under tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Av bestämmelsen följer att en sökande som på grund av anställningens upphörande har fått ett avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön inte har rätt till arbetslöshetsersättning för den tid avgångsvederlaget eller skadeståndet avser. Av 18 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur lång tid ett avgångsvederlag eller skadestånd ska motsvara.

Både avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön är inkomster av förvärvsarbete som får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 och 3 §§. I 9 § förordningen (202X:XX) om arbetslöshetsersättning finns en specialbestämmelse som anger att sådana ersättningar får läggas till grund för prövningen av inkomstvillkoret, även om det inte finns en skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter för dessa.

*Lönegaranti***17 §**

En sökande som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs och beviljas ersättning motsvarande uppsägningslön enligt lönegarantilagen (1992:497) har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller för den tid som ersättning från den statliga lönegarantin avser.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.10.2.

I paragrafen finns en förbudsbestämmelse mot att få arbetslöshetsersättning under tid med ersättning från den statliga lönegarantin. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Av bestämmelsen följer att en sökande som har blivit arbetslös på grund av arbetsgivarens konkurs och beviljas ersättning motsvarande uppsägningslön enligt lönegarantilagen inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Detta gäller för den tid som ersättning från den statliga lönegarantin avser. Av 18 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur lång tid ersättningen ska motsvara i tid.

Ersättning motsvarande uppsägningslön enligt lönegarantilagen är inkomster av förvärvsarbete som får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 och 3 §§.

*Föreskriftsrätt***18 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur tiden i 16–17 §§ ska bestämmas.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.10.1 och 9.10.2.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur tiden i 16–17 §§ ska bestämmas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program

19 §

En sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.11.

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen innebär att en sökande saknar rätt till arbetslöshetsersättning så länge som han eller hon deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En sökande anses delta i ett program så länge han eller hon fortfarande är anvisad till programmet. Det är först när anvisningen återkallas eller programinsatsen har upphört som en sökande har rätt till arbetslöshetsersättning, givet att övriga förutsättningar för rätt till ersättning är uppfyllda.

Sökande som är utesluten från medlemskap

20 §

En sökande som har uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har inte rätt till arbetslöshetsersättning under en tid av ett år från uteslutningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.12.

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att en sökande som har uteslutits från medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt 37 § första stycket LAK inte har rätt till arbetslöshetsersättning under en tid av ett år från uteslutningen. Paragrafen motsvarar 10 § andra stycket ALF.

5 kap. Inkomstvillkor för rätt till ersättning

Krav på förvärvsinkomster under viss tid

Inkomstvillkorets huvudregel

1 §

Rätt till arbetslöshetsersättning har en sökande som inom den ramtid som anges i 10–12 §§ haft

1. en minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader, och

2. en minsta totalinkomst av förvärvsarbete.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2.

I paragrafen regleras inkomstvillkorets huvudregel, dvs. det villkor som ska vara uppfyllt för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Enligt *punkt 1* krävs att en sökande haft en minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader inom den ramtid som anges i 10–12 §§, för att han eller hon ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Den minsta månadsinkomst som krävs bestäms i förordning av regeringen enligt 2 §. Det krävs alltså att den sökande för varje enskild kalendermånad och under minst fyra månader inom ramtiden haft en inkomst som uppgår till den som regeringen bestämmer. Om regeringen t.ex. har bestämt den minsta månadsinkomsten till 10 000 kronor, måste den sökande alltså haft minst 10 000 kronor i inkomst varje månad under minst fyra månader inom ramtiden. Med månadsinkomst avses all inkomst som en sökande haft under en hel kalendermånad. Hur en sökande fått ut sin lön saknar betydelse. Det innebär bl.a. att både månadslön och timlön räknas in i månadsinkomsten.

Det ställs inga krav på att månadsinkomsterna ska vara sammanhängande intjänade, dvs. att inkomsterna måste ligga minst fyra månader i rad. Det är tillräckligt om det finns minst fyra månader med en minsta månadsinkomst inom ramtiden på tolv månader. Villkoret i denna del är alltså uppfyllt om en sökande t.ex. haft en minsta månadsinkomst månad tre, fem, nio och elva inom ramtiden.

Det är endast inkomster av förvärvsarbete som får beaktas vid beräkningen av månadsinkomsten. Alla typer av inkomster av förvärvsarbete som en sökande haft inom ramtiden får beaktas. Det

görs alltså ingen skillnad på om inkomsterna kommer från anställning eller från eget företagande. En sökande som varit verksam som företagare kan under vissa förutsättningar få beakta inkomster av förvärvsarbete trots att de inte ligger inom ramtiden (se 4 §).

I *punkt 2* anges att den sökande, utöver kravet på månadsinkomst i punkt 1, också måste haft en minsta totalinkomst av förvärvsarbete under ramtiden för att uppfylla inkomstvillkoret och därmed ha rätt till ersättning. Totalinkomsten är den sammanlagda inkomsten som en sökande haft under ramtiden. Den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret bestäms i förordning av regeringen enligt 2 §. Alla inkomster inom ramtiden räknas in i totalinkomsten, dvs. även sådana inkomster som en enskild kalendermånad inte uppgår till den minsta månadsinkomsten. Det innebär att om regeringen t.ex. har bestämt den minsta totalinkomsten till 120 000 kronor, måste den sökande haft minst 120 000 kronor i inkomst från förvärvsarbete under ramtiden.

Vid prövningen av totalinkomsten får, utöver inkomster från förvärvsarbete, även ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete medräknas, under förutsättningen att tiden ingått i ramtiden. Det finns närmare bestämmelser om vilka inkomster och ersättningar som får beaktas vid beräkningen av månadsinkomsten och totalinkomsten i 6–9 §§.

Totalinkomsten har även betydelse för ersättningens storlek enligt 6 kap. 2 §. Antal månader som den sökande uppfyller kravet på minsta månadsinkomst har därtill betydelse för ersättningsperiodens längd enligt 7 kap. 2–3 §§.

2 §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den minsta månadsinkomst och minsta totalinkomst som krävs för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt enligt 1 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur inkomster som avser förvärvsarbete för mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret i 1 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.2.

I paragrafen finns upplysningsbestämmelser för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela vissa föreskrifter kopplade till 1 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Enligt *första stycket* kan regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den minsta månadsinkomst och minsta totalinkomst som krävs för att inkomstvillkoret ska vara uppfyllt enligt 1 §. Regeringen kan alltså meddela föreskrifter om just den minsta inkomst som krävs, både när det gäller månadsinkomsten och totalinkomsten, för att en sökande ska uppfylla inkomstvillkoret och därmed ha rätt till arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen avser bara möjligheten för regeringen att bestämma själva beloppet på inkomsten och inte vilka typer av inkomster som får beaktas.

Det är bara regeringen som kan bestämma den minsta månadsinkomsten och totalinkomsten. Det är alltså inte möjligt för regeringen att delegera föreskriftsrätten till en myndighet.

Enligt *andra stycket* kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur inkomster som avser förvärvsarbete för mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret i 1 §. Bestämmelsen tar sikte på inkomster av förvärvsarbete som betalas ut som avser mer än en månad, t.ex. en s.k. klumpsumma. I fall där en sökande har fått en utbetalning för arbete som avser flera månader får alltså regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur en sådan utbetalning ska fördelas ut över flera månader.

Inkomstvillkorets undantagsregel

3 §

En sökande som inte uppfyller kravet på en minsta totalinkomst enligt 1 § 2 har rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt 1 § 1.

Första stycket får tillämpas högst två gånger efter varandra, utan att ett inkomstvillkor enligt huvudregeln enligt 1 § däremellan har uppfyllts.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.3.

I paragrafen regleras hur en sökande kan uppfylla ett inkomstvillkor enligt en undantagsregel. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Enligt *första stycket* har en sökande rätt till ersättning trots att kravet på en minsta totalinkomst enligt huvudregeln inte är uppfyllt. Detta gäller dock endast om han eller hon under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst.

Bestämmelsen är en hjälpregel för exempelvis sökanden som är nya på arbetsmarknaden eller som återkommit till arbetsmarknaden efter en längre tids frånvaro och därför ännu inte hunnit arbeta i sådan omfattning att de uppfyller ett inkomstvillkor enligt huvudregeln i 1 §.

Till skillnad från huvudregeln ställs inget krav på en totalinkomst, men däremot ett något högre krav på med vilken kontinuitet månadsinkomsterna ska vara intjänade. Inom ramtiden måste alltså inkomsterna vara intjänade t.ex. för månaderna 2–5 eller 7–10 inom ramtiden. Samma storlek på månadsinkomsten gäller enligt undantagsregeln som för huvudregeln.

Enligt *andra stycket* får undantagsregeln endast tillämpas två gånger efter varandra. Bestämmelsen innebär att en sökande kan ha rätt till ytterligare en ersättningsperiod efter det att den tidigare löpt ut enligt undantagsregeln. Efter att den andra ersättningsperioden löpt ut måste en sökande dock uppfylla ett inkomstvillkor enligt huvudregeln för att på nytt ha rätt till arbetslöshetsersättning. Om den sökande vid något tillfälle därefter inte uppfyller inkomstvillkoret enligt huvudregeln, får den sökande på nytt prövas för rätt till ersättning enligt undantagsregeln.

Särskilt om företagare

4 §

Vid prövning av inkomstvillkoret enligt 1 och 3 §§ får den som varit verksam som företagare inom ramtiden beakta inkomster av förvärvsarbete från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt, i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden. Om det är mer förmånligt får den genomsnittliga

inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt beaktas.

Storleken på månadsinkomsten ska fastställas till den inkomst som följer av första stycket delat med tolv. Den framräknade månadsinkomsten gäller för de månader företagaren har varit verksam inom ramtiden.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.4.

I paragrafen regleras hur en sökande som varit verksam som företagare kan använda inkomster från verksamheten för att uppfylla ett inkomstvillkor. Paragrafen motsvarar delvis 37 § ALF.

Enligt *första stycket* får den som varit verksam som företagare inom ramtiden beakta inkomster av förvärvsarbete från verksamheten som framgår av det senaste beslut om slutlig skatt, i stället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden när prövningen av inkomstvillkoret görs. Om det är mer förmånligt får den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt beaktas. För att få medräkna inkomster från tidigare år måste den sökande varit verksam som företagare inom ramtiden.

Bestämmelsen kompletterar bestämmelserna enligt inkomstvillkorets huvudregel och undantagsregler i 1 och 3 §§, vilket innebär att en sökande som varit verksam som företagare under ramtiden kan beakta både inkomster från anställning och från sin verksamhet. Det är dock inte möjligt att räkna både tidigare års inkomster från verksamheten och inkomster som den sökande haft från samma verksamhet inom ramtiden. De eventuella inkomsterna från verksamheten som den sökande haft under ramtiden byts därmed ut mot de tidigare inkomsterna, som om den inkomsten gällt i stället.

I *andra stycket* anges det hur tidigare års inkomster från verksamheten ska beräknas och användas vid prövningen av inkomstvillkoret. För att få fram ett belopp per månad delas den totala årsinkomsten, dvs. den inkomst från verksamheten som följer av Skatteverkets senaste beslut om slutlig skatt, med tolv. Den summan får sedan användas för varje månad som den sökande varit verksam inom ramtiden. Om en sökande t.ex. varit verksam i fem månader inom ramtiden och det framräknade månadsbeloppet är 15 000 kronor får han eller hon alltså beakta alla fem månader med detta belopp vid prövningen av inkomstvillkoret, dvs. både till månadsinkomsten och totalinkomsten enligt 1 eller 3 §§. Till den framräknade inkomsten adderas andra

förvärvsinkomster från löneanställning och därmed jämställda inkomster och ersättningar som den sökande haft under ramtiden.

Vilken typ av inkomster och ersättningar som får beaktas

Inkomster av förvärvsarbete

5 §

Vid prövning av inkomstvillkoret får endast sådana inkomster beaktas som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.1.

I paragrafen regleras vilka inkomster av förvärvsarbete som får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Av paragrafen framgår att alla inkomster som en utbetalare är skyldig att erlagga arbetsgivaravgifter för och inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Paragrafen reglerar inte när inkomsterna ska vara intjänade utan definierar endast vilken typ av inkomster som får beaktas.

Vilka inkomster och ersättningar som är avgiftspliktiga framgår av 2–3 kap. socialavgiftslagen. Av 2 kap. framgår i vilka situationer som arbetsgivaravgifter ska betalas. I praktiken omfattas t.ex. lön som anställd, oavsett om det rör sig om anställning i eget aktiebolag eller för annan arbetsgivare. Även lönegaranti som betalats ut som uppsägningslön, avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd är vanligen avgiftspliktiga. Det innebär att sådana ersättningar som enligt 4 kap. 16–17 §§ ska anses utgöra ett hinder för ersättning kan medräknas vid prövning av inkomstvillkoret när den tid passerat som t.ex. vederlaget ska anses motsvara.

Av 3 kap. socialavgiftslagen framgår i vilka situationer som egenavgifter ska betalas. Det gäller t.ex. avgiftspliktiga inkomster från förvärvsarbete som den sökande förvärvat när han eller hon har bedrivit enskild näringsverksamhet. I detta fall framgår vanligen vilka inkomster som har beskattats i besked om slutlig skatt.

*Andra jämställda ersättningar***6 §**

Vid prövningen av inkomstvillkorets totalinkomst får graviditetspenning, föräldrapenningförmåner, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärapenning och närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken jämställas med inkomster av förvärvsarbete enligt 5 §. Detsamma gäller ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.3.

I paragrafen regleras vilka andra ersättningar som får jämföras med inkomster av förvärvsarbete och därmed beaktas vid prövningen av inkomstvillkorets totalinkomst. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen innebär att en sökande, utöver förvärvsinkomster, får beakta vissa ersättningar enligt socialförsäkringsbalken och lagen om sjuklön. De inkomster som får beaktas enligt socialförsäkringsbalken är graviditetspenning (10 kap.), föräldrapenningförmåner (11–13 kap.), sjukpenning (27–28 kap.), rehabiliteringspenning (31 kap.), smittbärapenning (46 kap.) och närståendepenning (47 kap.). Även den ersättning som Försäkringskassan betalar ut i stället för sjuklön enligt 20 § lagen om sjuklön får beaktas.

Ersättningarna enligt socialförsäkringsbalken och lagen om sjuklön får endast räknas med för att uppfylla inkomstvillkorets totalinkomst. Det innebär att den sökande måste uppfylla inkomstvillkorets andra krav, dvs. minsta månadsinkomst under minst fyra månader, med inkomster från förvärvsarbete enligt 5 §. Ersättningarna ska ligga inom ramtiden på samma sätt som förvärvsinkomster för att de ska kunna beaktas. Om ersättningen utbetalas för samma tid som är överhoppningsbar enligt 13–15 §§ ligger de inte inom ramtiden och kan därför inte medräknas.

Inkomster och ersättningar som inte får beaktas

7 §

Vid prövning av inkomstvillkoret ska det bortses från inkomster av förvärvsarbete som

1. hänför sig till deltidsföretagande enligt 4 kap.9 § och bisyssla enligt 9 kap. 3 § andra stycket, och

2. bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, dock inte inkomster av förvärvsarbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.2.

I paragrafen regleras vilka inkomster som inte får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret, trots vad som annars gäller enligt 5 och 6 §§. Paragrafen motsvarar delvis 14 § ALF.

I *punkt 1* anges det att inkomster av förvärvsarbete som hänför sig till deltidsföretagande enligt 4 kap. 9 § och bisyssla enligt 9 kap. 3 § inte får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Bestämelsen innebär att det helt ska bortses från inkomster av bisyssla och deltidsföretagande som en sökande fortsätter att bedriva under tid då han eller hon uppbär arbetslöshetsersättning. För att uppfylla ett inkomstvillkor måste alltså en sökande haft tillräckligt med andra inkomster, typiskt sett från hans eller hennes huvudsakliga förvärvskälla innan arbetslösheten. Om det saknas tillräckliga inkomster från den huvudsakliga sysselsättningen för att uppfylla ett inkomstvillkor får även inkomster från förvärvsarbete som skulle uppfylla kriterierna för bisyssla och deltidsföretagande beaktas. I sådana fall kan den sökande dock inte fortsätta arbetet som bisyssla eller deltidsföretagande med arbetslöshetsersättning, utan inkomster och verksamhet bedöms enligt ordinarie regler om t.ex. samordning.

Enligt *punkt 2* får inte heller inkomster av förvärvsarbete som bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program beaktas. Det handlar t.ex. om sådana förvärvsinkomster som en sökande har till följd av en anställning enligt förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd. Det är dock bara inkomster som är kopplade till att arbetsgivaren får anställningsstöd som inte får beaktas. Andra inkomster vid sidan av/utanför själva programmet får därför beaktas. Likaså får inkomster från samma arbetsgivare beaktas under förut-

sättning att dessa inkomster inte avser samma anställning som arbetsgivaren får anställningsstöd för. Även en sökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och som har ett arbete vid sidan om den insats som han eller hon deltar i kan medräkna inkomsterna vid prövning av inkomstvillkoret. En sökandes förvärvsinkomster i en verksamhet som han eller hon bedriver med stöd till start av näringsverksamhet enligt 18 § förordning om arbetsmarknadspolitiska program betraktas alltid som inkomster inom ramen för programmet, så länge programmet pågår. Dessa inkomster får därmed inte beaktas vid prövning av inkomstvillkoret.

Förbudet i andra punkten gäller dock inte inkomster av förvärvsarbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

8 §

Vid prövning av inkomstvillkoret ska det också bortses från inkomster från förvärvsarbete och andra jämställda ersättningar som har legat till grund för en tidigare lämnad arbetslöshetsersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.4.

I paragrafen anges det att inkomster och ersättningar som har legat till grund för tidigare lämnad arbetslöshetsersättning inte får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen innebär att inga inkomster, varken inkomster av förvärvsarbete eller därmed jämställda ersättningar, får beaktas på nytt om de tidigare legat till grund för lämnad arbetslöshetsersättning.

*Föreskriftsrätt***9 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att andra inkomster och ersättningar än de som anges i 5 och 6 §§ ska kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.5.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att andra inkomster och ersättningar än de som anges i 5 och 6 §§ ska kunna beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att t.ex. förvärvsinkomster som en utbetalare inte är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för ska få beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret. Om det beaktas som inkomst från förvärvsarbete enligt 5 § får inkomsten medräknas vid både prövning av totalinkomst och krav på minsta månadsinkomst. Om inkomsten eller ersättning ska anses vara ersättningar som ska jämföras med inkomster från förvärvsarbete enligt 6 § följer att dessa bara kommer att kunna användas vid prövning av totalinkomst.

Ramtid för prövning av inkomstvillkoret*Ramtidens fastställande***10 §**

Med ramtid avses de tolv månader som närmast föregått den månad som den sökande begär arbetslöshetsersättning för, utom i de fall som anges i 11 och 12 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.1.

I paragrafen regleras hur ramtiden fastställs, dvs. den tid som ett inkomstvillkor ska vara uppfyllt inom. Paragrafen motsvarar delvis 12 och 15 §§ ALF.

Bestämmelsen utgör en huvudregel för ramtidens fastställande. Vid första tillfället som inkomstvillkoret ska prövas anger regeln vilken tid som inkomstvillkoret måste ha uppfyllts inom. Vid löpande ansökan därefter läses bestämmelsen tillsammans med 8 kap. 9 § där det framgår hur den sökande kan återknyta till en tidigare ersättningsperiod.

Bestämmelsen utgår från kalendermånader. Den som i februari ansöker om arbetslöshetsersättning för januari, ska som huvudregel därför uppfylla inkomstvillkoret mellan januari och december året innan, oavsett när i januari den sökande blev arbetslös.

Bestämmelsen tillämpas i alla situationer utom i de situationer som beskrivs i 11 och 12 §§. Det innebär att bestämmelserna för undantagssituationerna har företräde framför denna bestämmelse. Bestämmelsen ska även används för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och där det ska prövas om den sökande uppfyller ett nytt inkomstvillkor inom ramen för programmet.

Ramtiden kan till del eller i sin helhet förskjutas i tid enligt bestämmelserna om överhoppningsbar tid i 13–15 §§.

11 §

För en sökande som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod och arbetat under ersättningsperioden får ramtiden avse de tolv månader som räknas från och med den senaste månaden under ersättningsperioden då den sökande haft en minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 1 §.

Om den sökande inte uppfyllt inkomstvillkoret under den tid som anges i första stycket får ramtiden förskjutas bakåt inom ersättningsperioden till dess att ett inkomstvillkor är uppfyllt.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.2.

I paragrafen regleras hur ramtiden ska fastställas när en sökande ska prövas för en ny ersättningsperiod, s.k. nyprövning och har arbetat under en ersättningsperiod som har förbrukats. Paragrafen motsvarar delvis 23 § tredje stycket ALF.

I första stycket anges det att för en sökande som har arbetat under en ersättningsperiod får ramtiden avse de tolv månader som räknas från och med den senaste månaden under ersättningsperioden då den

sökande haft en minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 1 §.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan vid prövningen ska utgå från och med den senaste månad som den sökande haft inkomster motsvarande minsta månadsinkomst. Det betyder att kassan vid prövningen ska bortse från all annan tid, inklusive tid med arbetslöshetsersättning och månader med ersättningar som kan jämföras med inkomster från förvärvsarbete vid prövning av kravet på totalinkomst. När arbetslöshetskassan hittat en månad med inkomster från förvärvsarbete motsvarande minsta månadsinkomst ska ramtiden läggas ut med tolv månader räknat från och med denna månad och med beaktande av överhoppningsbar tid. Prövning av inkomstvillkor, inklusive medräkning av ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete, sker då enligt ordinarie regler.

Enligt *andra stycket* ska ramtiden förskjutas bakåt om den sökande inom den tid som beskrivs i första stycket inte uppfyller inkomstvillkoret. Om en sökande som har förbrukat sin ersättningsperiod senast haft inkomster motsvarande minsta månadsinkomst i april månad, men inte uppfyller inkomstvillkoret under de tolv månader som från och med april föregått denna månad, flyttas ramtiden till den senaste månaden innan april som den sökande har haft inkomster från förvärvsarbete motsvarande minsta månadsinkomst osv. Det är dock enligt 8 § inte möjligt att medräkna inkomster från förvärvsarbete som redan legat till grund för ett inkomstvillkor som det lämnats ersättning för.

Av 8 kap. 9 § följer att en sökande måste förbruka en pågående ersättningsperiod innan en ny kan påbörjas. Det innebär att beslut om den sökande uppfyller villkoren för en ny ersättningsperiod kan fattas i anslutning till då tidigare ersättningsperiod förbrukats. Det förhindrar inte att arbetslöshetskassan gör preliminära bedömningar och förbereder beslut om en ny period innan alla dagar i den pågående perioden har förbrukats.

12 §

För en sökande som har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program i anslutning till arbetslöshetens inträde och efter deltagandet i programmet begär arbetslöshetsersättning ska ramtiden avse de tolv månader som föregått anvisningen.

Första stycket gäller endast om den sökande begär arbetslöshetsersättning inom tolv månader efter att deltagandet i programmet har avslutats. Bestämmelser om överhoppningsbar tid i 13–15 §§ ska tillämpas när det prövas om en begäran gjorts inom tolv månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.6.2.

I paragrafen regleras hur ramtiden ska fastställas för en sökande som gått direkt från arbete till ett arbetsmarknadspolitiskt program och efter att deltagandet i programmet har upphört ansöker om arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar delvis 15 b §ALF.

I första stycket anges det att ramtiden ska utgöra de tolv månader som föregått anvisningen för en sökande som har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program i anslutning till arbetslöshetens inträde och efter deltagandet i programmet begär arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen är en undantagsbestämmelse till 10 § och tar sikte på en sökande som i samband med arbetslöshetens inträde anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och först efter deltagandet ansöker om arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen klargör ramtidens utläggning när en sökande ansöker om arbetslöshetsersättning efter att ha deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att innan dess ha beviljats arbetslöshetsersättning.

Av 8 kap. 10–11 §§ följer att arbetslöshetskassan ska göra en särskild prövning av inkomstvillkoret när en sökande anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program utan att först ha uppburit arbetslöshetsersättning. Den särskilda prövningen omfattar begränsade delar av regelverket i syfte att arbetslöshetskassan ska kunna lämna uppgifter till Försäkringskassan för fastställande av aktivitetsstödet storlek. Den särskilda prövningen innebär inte att den sökande prövas för rätt till arbetslöshetsersättning. Om den sökande efter deltagandet i programmet är fortsatt arbetslös, ska ramtiden läggas ut med start från anvisningen, dvs. från det arbetsmarknadspolitiska programmets startpunkt. Bestämmelsen syftar till att försätta den sökande i samma position som han eller hon hade varit om den sök-

ande i stället för att anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program, hade ansökt om arbetslöshetsersättning. Det betyder, utöver att ramtiden läggs ut på det sätt som anges, också att eventuellt aktivitetsstöd som har utgetts efter det att inkomstvillkoret uppfylldes räknas av från den sökandes ersättningsperiod, enligt 8 kap. 6 §.

I *andra stycket* anges det att ramtidsbestämmelsen endast gäller om den sökande begär ersättning inom tolv månader efter att deltagandet i programmet har avslutats. Bestämmelser om överhoppningsbar tid enligt 13–15 §§ ska tillämpas när det prövas om en begäran gjorts inom tolv månader. Det innebär att den som avbrutit ett program p.g.a. sjukdom och som begär ersättning först efter 14 månaders sjukskrivning, kan anses ha begärt ersättning inom den tid som föreskrivs. När det gäller den som begär ersättning efter det att tolv månader har förflutit sedan deltagandet, ska inkomstvillkoret prövas utifrån den ramtid som anges i 10 §.

Överhoppningsbar tid

13 §

När ramtid ska fastställas räknas inte månader för vissa förhållande som anges i 14 § under förutsättning att de varat minst tre sammanhängande månader (överhoppningsbar tid). Detta gäller endast om inkomsten av förvärvsarbete under dessa månader understiger den minsta inkomst per månad som gäller för att uppfylla ett inkomstvillkor.

Den totala överhoppningsbara tiden får uppgå till maximalt 36 månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.1.

I paragrafen regleras hur vissa förhållanden kan påverka ramtidens fastställande. Paragrafen motsvarar delvis 16–17 a §§ ALF.

Enligt *första stycket* ska arbetslöshetskassan när ramtid fastställs inte räkna månader för förhållande som anges i 14 § under förutsättning att de varat minst tre sammanhängande månader (överhoppningsbar tid). Detta gäller endast om inkomsten av förvärvsarbete under dessa månader understiger den minsta inkomst per månad som gäller för att uppfylla ett inkomstvillkor.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan kan bortse från vissa skyddsvärda förhållanden som har förelegat under minst tre

sammanhängande månader när ramtiden ska bestämmas, s.k. överhoppningsbar tid. Av 10–12 §§ framgår att ramtiden alltid är tolv månader. Med tillämpning av bestämmelserna om överhoppningsbar tid kan ramtiden till del eller i sin helhet dock vara förlagd lång tid innan ansökningstillfället. Det har ingen betydelse om det är samma förhållande eller flera olika situationer som gör att tiden kan beaktas som överhoppningsbar. Enligt de situationer som beskrivs i 14 § skulle alltså första månaden kunna omfatta tid med styrkt sjukdom samt andra och tredje månaden omfatta vård av eget barn som inte fyllt två år. Det krävs inte att förhållandet varat under hela kalendermånader. Det kan innebära att den sökande varit sjukskriven mellan den 5:e i månad ett och den 15:e i månad tre. Förhållandet måste dock ha gällt under minst tre månader i en följd. I bestämmelsen anges att det ovanstående endast gäller om inkomsten av förvärvsarbete under dessa månader understiger den minsta inkomst per månad som gäller för att uppfylla ett inkomstvillkor. Det innebär att om den sökande fått föräldrapenningförmån på heltid månad 1–4, men under månad två har haft inkomster från förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomsten eller mer, är tiden inte överhoppningsbar.

Enligt *andra stycket* får den totala överhoppningsbara tiden uppgå till högst 36 månader.

14 §

Med vissa förhållanden i 13 § avses

1. militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten,
2. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspolit,
3. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) samt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt,
4. biståndsarbete utomlands för vilket SIDA eller annan statlig myndighet stått för lönekostnaderna om förvärvsinkomsterna inte kan användas vid prövning av inkomstvillkoret,

5. vistelse utomlands till följd av att en sökande följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige,

6. förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd,

7. beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när det är fråga om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen eller avspärrning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen,

8. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. styrkt sjukdom,

10. vård av närstående under tid med närståendepenning,

11. tid med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken,

12. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,

13. frihetsberövande på kriminalvårdens område och

14. avslutad heltidsutbildning.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.2.

I paragrafen regleras vilka förhållande som, om villkoren i 13 § i övrigt är uppfyllda, kan hoppas över. Paragrafen motsvarar delvis 16–17 §§ ALF.

Paragrafen innehåller en uttömmande lista över de förhållanden som kan hoppas över vid fastställandet av ramtiden i 14 §. Det har ingen betydelse om förhållandena har uppfyllts när en sökande befunnit sig utomlands, så länge som övriga förutsättningar är uppfyllda.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 1* avses när någon genomgått militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 2* avses tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspikt.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 3* avses tid när den sökande på uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen samt 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förhållandet ska också varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete. Det krävs

dock att denna omfattning av uppdraget ska ha varit en följd av socialnämndens begäran, och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt. Bestämmelsen omfattar därför varken den sökande som utan socialnämndens begäran bedömer att uppdraget varit så omfattande att han eller hon inte kunnat arbeta eller den som bedrivit verksamheten på ett yrkesmässigt sätt.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 4* avses biståndarbete utomlands. Om sådant arbete bedrivs inom EU, EES-området eller Schweiz enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, gäller särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning enligt artikel 11–16. Bestämmelsen omfattar därför som utgångspunkt arbete utomlands i en annan stat än dessa. För att förhållandet ska kunna anses gälla är det SIDA eller annan svensk statlig myndighet som ska ha stått för lönekostnaderna. Det krävs inte att det är t.ex. SIDA som faktiskt betalar ut lönen, men det ska vara utrett att det är myndigheten som finansierat den sökandes lön. Tiden kan inte vara överhoppningsbar om inkomsterna från förvärvsarbetet har kunnat användas vid prövning av inkomstvillkoret, t.ex. om inkomsterna har inneburit att SIDA varit skyldig att betala socialavgifter i Sverige för den utbetalade lönen.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 5* avses vistelse utomlands som medföljande. Den sökandes vistelse utomlands ska ha varit en följd av att han eller hon följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet. För att förhållandet ska anses föreligga måste makens, makans eller sambons arbetsgivare ha sitt säte i Sverige och lönen betalas ut från Sverige. Det krävs inte att lönen har varit skattepliktig i Sverige, utan endast att lönen utbetalats från Sverige.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 6* avses tid då den som utfört förvärvsarbete inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och fått lön för förvärvsarbete som finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd. Det innebär att inkomsterna enligt 7 § inte får medräknas i inkomstvillkoret men tiden kan under angivna förutsättningar hoppas över vid utläggning av ramtiden.

Enligt *punkt 7* kan tid när den sökande omfattats av beslut enligt smittskyddslagen eller livsmedelslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när det är fråga om

hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen eller avspärning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen, avses.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 8* avses tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 9* avses styrkt sjukdom. Bestämmelsen kräver inte att den sökande har beviljats sjukpenning eller annan förmån enligt socialförsäkringsbalken. Sjukdomen ska dock vara styrkt, vanligtvis med läkarintyg.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 10* avses vård av närstående med närståendepenning. Bestämmelserna om närståendepenning framgår av 47 kap. socialförsäkringsbalken.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 11* avses tid med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken. Det har ingen betydelse med vilken ersättningsnivå som föräldrapenning lämnas. Till skillnad från punkt 12 saknas det gräns för barnets ålder.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 12* avses vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen. Till skillnad från punkt 11 krävs det inte att någon föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken lämnats. Däremot avser förhållandet bara tid med vård av eget barn som inte har fyllt 2 år alternativ vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 13* avses tid då den sökande är frihetsberövande på kriminalvårdens område.

Med överhoppningsbart förhållande enligt *punkt 14* avses avslutad heltidsutbildning. Bestämmelsen avser avslutad utbildning som har bedrivits på heltid, oavsett om studierna är fullföljda med examen eller om studierna är definitivt avbrutna, dvs. att studierna är avslutade utan att den sökande har för avsikt att återuppta dem under överskådlig framtid.

15 §

Om det är mer förmånligt för den sökande ska, när ramtiden bestäms, tid hoppas över då den sökande har

- 1. bedrivit sammanhängande heltidsstudier under minst ett år,*
- 2. bedrivit verksamhet som företagare, om företaget lagts ned inom 36 månader från starten, och*

3. deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Vid prövningen enligt första stycket ska tiden hoppas över i sin helhet, dock högst 36 månader räknat tillsammans med annan överhoppningsbar tid enligt 14 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.3.

I paragrafen regleras vilka särskilda förhållanden som inte ska medräknas i ramtiden. Paragrafen motsvarar delvis 16 b 1, 16 d och 37 a §§ ALF.

I *första stycket* anges att paragrafens punktlista ska användas om det är mer förmånligt för den sökande. Vid bedömning av om ett utfall är mer eller mindre förmånligt kan arbetslöshetskassan se till det proportionerliga utfallet från fall till fall. Om utfallet av att inte använda bestämmelsen skulle leda till en ersättningsgrundande inkomst motsvarande 22 100 kronor, men till en ersättningsperiod motsvarande 100 dagar, men utfallet av om regeln används skulle ge en ersättningsgrundande inkomst motsvarande 22 000 kronor, men en ersättningsperiod motsvarande 200 ersättningsdagar, kan det sistnämnda utfallet anses mer förmånligt.

I *första stycket 1* anges det att tid då den sökande bedrivit sammanhängande heltidsstudier under minst ett år ska hoppas över. Bestämmelsen skiljer sig åt jämfört med 16 § 4 eftersom det krävs att studierna ska sammanhängande ha bedrivits i minst ett år.

I *första stycket 2* anges det att tid då den sökande bedrivit verksamhet som företagare, om företaget lagts ned inom 36 månader från starten ska hoppas över. Vem som anses vara företagare anges i 4 kap. 5 §. Startpunkt för verksamheten och nedläggning av densamma bör bedömas med utgångspunkt från 4 kap. 5–7 §§. Bestämmelsen innebär att en företagares tidigare inkomster från förvärvsarbete är skyddade under uppstartsfasen av företaget.

I *första stycket 3* anges det förhållande att den sökande deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen om stöd vid korttidsarbete.

I *andra stycket* anges det att tiden enligt första stycket ska hoppas över i sin helhet, dock högst 36 månader räknat tillsammans med annan överhoppningsbar tid. Bestämmelsen innebär, till skillnad från 13 §, att tiden ska hoppas över oavsett om det finns månader där den sökande har haft en inkomst av förvärvsarbete motsvarande minsta

månadsinkomst. Av första stycket följer att det endast ska ske om det är mer förmånligt för den sökande. Det betyder t.ex. att om den sökande studerat på heltid i två år och varje månad haft en inkomst motsvarande 12 000 kronor varje månad kan arbetslöshetskassan, när ramtiden bestäms, hoppa över studietiden om inkomsten innan studietiden motsvarat 20 000 kronor per månad. Tid som kan bortses från, liksom när det gäller 14 §, få uppgå till högst 36 månader. Precis som för överhoppningsbar tid enligt 14 § kan de förhållanden som anges denna paragraf kombineras med varandra. Den sökande skulle t.ex. i tolv månader kunna ha varit heltidsstuderande och därefter påbörjat en näringsverksamhet som avslutats 24 månader senare. Förhållandena kan även kombineras med övrig överhoppningsbar tid enligt 14 §, men inom de tidsramar som anges.

6 kap. Ersättningens storlek

Grunder för bestämmandet av ersättningens storlek

1 §

Arbetslöshetsersättningens storlek bestäms till ett belopp per månad utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den sökandes medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning enligt vad som närmare anges i detta kapitel.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.4.

I paragrafen regleras vilka kriterier som bestämmer ersättningens storlek för den som har rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Av paragrafen följer att ersättningen ska bestämmas till ett belopp per månad utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den sökandes medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning. Det finns närmare bestämmelser om hur de tre kriterierna konkret påverkar ersättningens storlek i 2–7 §§.

Det är alltså bestämmelsens kriterier som bestämmer utgångspunkten för ersättningens storlek. Kriterierna för hur ersättningens storlek ska bestämmas är dock inte de enda som påverkar vad en sökande till slut får ut i arbetslöshetsersättning. Efter att ersättningens storlek har bestämts utifrån en ersättningsgrundande inkomst, den

sökandes medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och tid med arbetslöshetsersättning ska även övriga bestämmelser i lagen beaktas. Bland annat kommer ersättningens storlek för en viss månad vara beroende av om den sökande under del av månad inte uppfyller de allmänna villkoren och därmed får sin ersättning minskad enligt 8 kap. 3 § eller om ersättningen ska minskas enligt samordningsreglerna i 9 kap. Ersättningen kan även påverkas av om den sökande under ett visst antal dagar har stängts av från rätt till ersättning enligt 10 kap. 1–3 §§.

Ersättningsgrundande inkomst

2 §

Den ersättningsgrundande inkomsten för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt

1. huvudregeln i 5 kap. 1 § ska fastställas till ett belopp som motsvarar den sökandes totalinkomst av förvärvsarbete som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret delat med tolv, eller

2. undantagsregeln i 5 kap. 2 § ska fastställas till ett belopp som motsvarar den minsta totalinkomsten som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor enligt 5 kap. 1 § delat med tolv.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.1 och 11.5.2.

I paragrafen regleras hur den ersättningsgrundande inkomsten ska fastställas. Det finns två olika sätt att fastställa den ersättningsgrundande inkomsten beroende av vilket inkomstvillkor som den sökande har uppfyllt. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Enligt *punkt 1* ska, för en sökande som har uppfyllt inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § (huvudregeln), den ersättningsgrundande inkomsten fastställas till ett belopp som motsvarar den sökandes totala inkomst av förvärvsarbete som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret delat med tolv. Bestämmelsen innebär att alla inkomster av förvärvsarbete och därmed jämställda ersättningar, t.ex. sjukpenning, som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret delas med tolv. Det är alltså samma inkomster som legat till grund för prövningen av inkomstvillkorets totalinkomst som delas med tolv för att få fram en ersättningsgrundande inkomst.

Av 4 § följer att regeringen kan meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst. Det innebär att den framräknade ersättningsgrundande inkomsten i praktiken kommer att sätta ett tak för hur höga inkomster som kan ligga till grund för ersättningen.

Enligt *punkt 2* ska, för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt 5 kap. 2 § (undantagsregeln), den ersättningsgrundande inkomsten fastställas till ett belopp som motsvarar den minsta totalinkomsten som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor enligt 5 kap. 1 § delat med tolv. Bestämmelsen innebär i praktiken att det är den minsta totalinkomst som regeringen föreskriver om som kommer att delas med tolv för att få fram en ersättningsgrundande inkomst.

3 §

För en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyller ett inkomstvillkor får, om det är förmånligare, den tidigare fastställda ersättningsgrundande inkomsten användas för den nya ersättningsperioden.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.5.

I paragrafen regleras en möjlighet för en sökande att använda tidigare inkomster för fastställandet av storleken på ersättningen för en ny ersättningsperiod. Paragrafen motsvarar delvis 23 c och 27 a §§ ALF.

Bestämmelsen innebär att en sökande som arbetar under en pågående ersättningsperiod och på nytt uppfyller ett inkomstvillkor kan använda en tidigare inkomst för beräkningen av ersättningens storlek. Det är mer förmånligt för en sökande att använda den tidigare fastställda ersättningsgrundande inkomsten om den, tillsammans med tillämpningen av nedtrappningsbestämmelsen i 7 § andra stycket, leder till en högre ersättning.

Även om den tidigare ersättningsgrundande inkomsten används för fastställandet av ersättningens storlek ska den nya ersättningsperiodens längd dock fastställas utifrån de senaste inkomsterna som har legat till grund för prövningen av inkomstvillkoret (se 7 kap. 2 och 3 §§).

4 §

Regeringen kan med stöd 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.1.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen kan meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om ett tak för hur höga inkomster som ska kunna ligga till grund för arbetslöshetsersättningen.

Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa

5 §

Arbetslöshetsersättningen ska bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Ersättningen ska bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden.

Ersättningen ska bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande inte uppfyller kravet på medlems- eller anslutningstid enligt första eller andra stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.3.

I paragrafen regleras hur medlemskapets längd i eller anslutningen till en arbetslöshetskassa påverkar storleken på arbetslöshetsersättningen. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Enligt *första stycket* ska ersättningen bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§. Bestämmelsen anger den högsta möjliga procentuella ersättningsnivån i försäkringen.

Enligt *andra stycket* ska ersättningen bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden. Bestämmelsen anger den näst högsta möjliga procentuella ersättningsnivån.

Enligt *tredje stycket* ska ersättningen bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande inte uppfyller kravet på medlems- eller anslutningstid enligt första stycket. Bestämmelsen omfattar sökanden som inte är medlem eller ansluten till en arbetslöshetskassa över huvud taget och sökande som haft ett kort medlemskap, dvs. kortare än sex månader.

Av 8 kap. 9 § följer att en pågående ersättningsperiod måste ha förbrukats innan en sökande kan påbörja en ny ersättningsperiod. Det är den första prövningen inför fastställandet av en ersättningsperiod som ligger till grund för både ersättningsens storlek och längd under perioden. Det innebär att prövningen av antalet månader som en sökande varit medlem görs utifrån de förhållanden som gällde vid första prövningen. Av samma bestämmelse följer att det inte ska göras något ny prövning av inkomstvillkoret under en pågående ersättningsperiod. Det innebär att endast medlemskap som låg inom ramtiden vid den första prövningen påverkar ersättningsens storlek utifrån medlemskapet. Därmed är det inte möjligt att höja ersättningsnivån under en pågående ersättningsperiod. En sökande som exempelvis varit medlem i en arbetslöshetskassa i tio månader inom ramtiden, dvs. innan arbetslöshetens inträde, kan därför inte höja ersättningsnivån från t.ex. 65 procent till 80 procent efter att han eller hon varit medlem i ytterligare två månader till under en pågående ersättningsperiod. Det innebär att en sökande har var sin medlemsbaserade ersättningsnivå under hela ersättningsperioden, som trappas ned enligt 7 §.

Av 6 kap. 6 § följer att det som huvudregel inte får finnas avbrott i medlemstiden om hela medlemstiden ska beaktas vid fastställandet av ersättningsperiodens längd. Av samma bestämmelse följer att det inte heller får finnas avbrott i medlemstiden under arbetslösheten. Bestämmelsen innebär att en sökande inte kan träda ur en arbetslöshetskassa under arbetslösheten och ha kvar samma ersättningsnivå som då han eller hon var medlem. Det innebär att en sökande som avslutar sitt medlemskap under en pågående ersättningsperiod inte anses uppfylla något krav på medlemstid och därmed får en ersätt-

ningsnivå motsvarande 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten.

Bestämmelsen anger att den sökande ska ha varit medlem eller ansluten till en arbetslöshetskassa under viss tid för att få ersättning med en viss ersättningsnivå. Det innebär inte ett krav att det är en och samma arbetslöshetskassa som den sökande ska ha varit medlem i eller ansluten till under hela perioden. En sökande kan därför vara ansluten till Alfa-kassan i sex månader och därefter vara medlem i en annan arbetslöshetskassa i ytterligare sex månader och ändå anses uppfylla kravet på tolv månaders medlems- eller anslutningstid vid prövning av ersättnings storlek enligt bestämmelsen.

Ersättningsnivån som fastställs enligt paragrafen ska trappas ned enligt 7 §, från 80, 65 eller 50 procent beroende av vilken nivå som har bestämts utifrån medlemskapet.

6 §

Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska endast sammanhängande månader inom ramtiden beaktas. Vid den beräkningen ska det bortses från avbrott i medlemskap som understiger en kalendermånad, om den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Detta gäller dock inte avbrott till följd av ett beslut om uteslutning enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska det bortses från månader då den sökande omfattats av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

För att en sökande ska behålla den ersättningsnivå som har bestämts enligt 5 § måste han eller hon fortsätta att vara medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa även under arbetslösheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.3 och 22.4.2.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka månader som får beaktas vid prövningen av antalet månader en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 §. Paragrafens första stycke motsvarar delvis 7 § ALF och 2 b § ALFFo.

I *första stycket* anges det att det vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska endast sammanhängande månader inom ramtiden som anges i 5 kap. 10–12 §§ beaktas. Det anges vidare att det vid den beräkningen ska bortses från avbrott i medlemskap som understiger en kalendermånad, om den sammanlagda avbrottstiden inte överstiger åtta veckor. Slutligen anges det att detta inte gäller avbrott till följd av ett beslut om uteslutning enligt 37 § LAK.

Bestämmelserna innebär att det som huvudregel inte får finnas några avbrott i medlems- eller ansökningstiden för att alla månader ska få räknas in vid fastställandet av antalet månader. Undantaget från den huvudregeln innebär att kortare avbrott inom en kalendermånad inte bryter en sammanhängande medlems- eller anslutningstid. Undantagsregeln gäller dock inte om medlems- eller anslutningsavbrottet beror på att den sökande har uteslutits enligt 37 § LAK.

Bestämmelsen innebär vidare att medlemskap under månader som inte ingår i ramtiden, t.ex. överhoppningsbar tid, inte medräknas vid prövningen av ersättningsnivå. Den som har varit medlem månad 1–6 under ramtiden, och som därefter blir sjuk under tolv månader, men som åter är medlem månad 7–12 under ramtiden kan tillgodoräkna sig tolv sammanhängande månader med medlemskap inom ramtiden.

I *andra stycket* anges att det vid beräkning av den tid en sökande varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa enligt 5 § ska det bortses från månader då den sökande omfattats av ett annat lands lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Bestämmelsen innebär att en sökande inte kan tillgodoräkna sig medlemsmånader i en arbetslöshetskassa för tid då han eller hon omfattas av ett annat lands lagstiftning enligt den angivna EU-förordningen. Då gäller det landets villkor för försäkring och de bestämmelser som i övrigt framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

I *tredje stycket* anges det att för att en sökande ska behålla den ersättningsnivå som har bestämts enligt 5 § måste han eller hon fortsätta att vara medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa även under arbetslösheten, inom de ramar som bestäms av 6 § första och andra stycket. Bestämmelsen innebär att en sökande inte kan träda ur en arbetslöshetskassa under arbetslösheten och ha kvar

samma ersättningsnivå som då han eller hon var medlem. Det innebär att en sökande som avslutar sitt medlemskap under en pågående ersättningsperiod inte anses uppfylla något krav på medlemstid och därmed får en ersättningsnivå motsvarande 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten.

Nedtrappning av ersättningen

7 §

Arbetslöshetsersättning som har bestämts enligt 2–6 §§ ska trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar i ersättningsperioden. Efter 200 ersättningsdagar ska ersättningen trappas ned med ytterligare 5 procentenheter.

För en sökande som påbörjar en ny ersättningsperiod beräknad på en tidigare ersättningsgrundande inkomst enligt 3 § ska arbetslöshetsersättningen bestämmas till 5 procentenheter lägre än de 100 senaste ersättningsdagarna. Därefter ska ersättningen trappas ned enligt första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.4 och 11.5.5.

I paragrafen regleras den nedtrappning som ska göras under tid med ersättning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges att arbetslöshetsersättning som har bestämts enligt 2–6 §§ ska trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar i ersättningsperioden. Efter 200 ersättningsdagar ska ersättningen trappas ned med ytterligare 5 procentenheter. Bestämmelsen innebär att den procentuella nivån som har bestämts enligt 2–6 §§ ska trappas ned.

För en sökande som varit medlem i en arbetslöshetskassa under hela ramtiden och har en fastställd ersättningsgrundande inkomst på 25 000 kronor ska arbetslöshetsersättningen bestämmas till 20 000 kronor ($25\,000 \times 0,8$). Han eller hon får alltså ut 20 000 kronor i ersättning under de 100 första dagarna i ersättningsperioden. Efter 100 ersättningsdagar ska arbetslöshetsersättningen trappas ned med 10 procentenheter. Detta innebär att den sökande i det aktuella fallet från ersättningsdag 101 skulle få ut 70 procent av den ersättningsgrundande inkomsten, dvs. 17 500 kronor. Från ersättningsdag 201 trappas ersättningen ned med ytterligare 5 procentenheter. Detta skulle innebära

65 procent av 25 000 kronor, dvs. 16 250 kronor i ersättning för kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden.

Av *andra stycket* följer att för en sökande som påbörjar en ny ersättningsperiod beräknad på en tidigare ersättningsgrundande inkomst enligt 3 § ska arbetslöshetsersättningen bestämmas till 5 procentenheter lägre än de 100 senaste ersättningsdagarna. Därefter ska ersättningen trappas ned enligt första stycket.

Bestämmelsen innebär, för en sökande i exemplet ovan, att arbetslöshetsersättningen under de 100 första ersättningsdagarna skulle uppgå till 60 procent av 25 000 kronor, dvs. 15 000 kronor. Från ersättningsdag 101 skulle ersättningen uppgå till 50 procent av 25 000 kronor, dvs. 12 500 kronor.

Om den sökande i exemplet ovan i stället lägger de nya inkomsterna, dvs. de inkomster som legat till grund för att uppfylla inkomstvillkoret, till grund för ersättningsens storlek kommer nedtrappningen att göras enligt huvudregeln i första stycket, dvs. med start på 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten.

7 kap. Ersättningsperiodens längd

Karenstid

1 §

Arbetslöshetsersättning lämnas inte för de första sex ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (karenstid). I karenstiden räknas endast de dagar för vilka ersättning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Karenstiden enligt första stycket får inte överstiga sex kalenderdagar inom en tolv månadersperiod.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.4.

Paragrafen reglerar den karenstid som ska gälla för en sökande som begär arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar delvis 21 § ALF.

I *första stycket* anges att arbetslöshetsersättning inte lämnas för de första sex ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (karenstid). I karenstiden räknas endast de dagar för vilka ersättning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut. Bestämmelsen innebär att en sökande

inte får arbetslöshetsersättning för de sex första ersättningsdagarna som han eller hon gör anspråk på ersättning för.

Enligt 8 kap. 2 § motsvarar en hel månad med arbetslöshetsersättningen 22 ersättningsdagar. Det innebär att en sökande kan få ersättning för motsvarande 16 ersättningsdagar den första månaden som han eller hon begär ersättning för i en ersättningsperiod. Bestämmelsen innebär inte att karenstidens ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden. Det är bara ersättningsdagar som den sökande får ersättning för som räknas av från perioden, till skillnad från vad som gäller, t.ex. när en sökande fränkänns rätt till visst antal ersättningsdagar.

Det är bara ersättningsdagar som den sökande skulle ha fått ersättning för om karenstiden inte skulle ha gällt som räknas in i karenstiden. Det innebär t.ex. att sådana ersättningsdagar som ingår i en avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning inte räknas.

Av *andra stycket* framgår att karenstiden inte får överstiga sex kalenderdagar inom en tolv månadersperiod. Bestämmelsen innebär att en sökande som t.ex. uppfyllt villkoren för att få upp till 100 ersättningsdagar som förbrukar denna ersättningsperiod, men kvalificerar sig för en ny ersättningsperiod, inte behöver inleda den nya ersättningsperioden med karenstid om karenstiden skulle vara förlagd inom en tolv månadersperiod från den tidigare karenperioden. Det gäller även om det potentiellt skulle finnas utrymme att dra av för karens en del av tiden, t.ex. om den sökande månad tolv påbörjar en ny ersättningsperiod, men bara är ersättningsberättigad under en del av månaden och det därför potentiellt skulle kunna bli föremål för någon eller ett par dagars karens månaden efter.

Ersättningsperiodens längd

2 §

Arbetslöshetsersättning för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § lämnas under längst

– 300 ersättningsdagar om han eller hon under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§ haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret,

– 200 ersättningsdagar om han eller hon under minst åtta men inte tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret, eller

– 100 ersättningsdagar om han eller hon under minst fyra men inte åtta månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.2.

Paragrafen reglerar hur många ersättningsdagar som ingår i en ersättningsperiod för en sökande som uppfyller ett inkomstvillkor enligt huvudregeln i 5 kap. 1 §. Paragrafen motsvarar delvis 22 § ALF.

Av *första strecksatsen* följer att ersättning kan lämnas som längst i 300 ersättningsdagar för en sökande som under minst tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret. Om regeringen har bestämt att den minsta månadsinkomst som ska krävas för att uppfylla ett inkomstvillkor ska uppgå till 10 000 kronor, innebär bestämmelsen att en sökande måste ha haft minst 10 000 kronor i inkomst av förvärvsarbete varje månad och under tolv månader inom ramtiden för att kunna få 300 ersättningsdagar i en ersättningsperiod.

Av *andra strecksatsen* följer att ersättning kan lämnas som längst i 200 ersättningsdagar för en sökande som under minst åtta men inte tolv månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret. På motsvarande sätt som i exemplet ovan måste en sökande haft minst 10 000 kronor i inkomst under minst åtta men inte tolv månader för att kunna få en ersättningsperiod motsvarande 200 ersättningsdagar.

Av *tredje strecksatsen* följer att ersättning lämnas som längst i 100 ersättningsdagar för en sökande som under minst fyra men inte åtta månader inom ramtiden haft inkomster av förvärvsarbete motsvarande den minsta månadsinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret. På motsvarande sätt som i exemplet ovan måste en sökande haft minst 10 000 kronor i inkomst under minst fyra men inte åtta månader för att kunna få en ersättningsperiod motsvarande 100 ersättningsdagar.

Bestämmelserna i paragrafen ska inte tolkas som om det finns en villkorlös rätt till alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod. Bestämmelserna ska i stället ses som en utgångspunkt för hur lång tid en sökande kan ägna sig åt självständig omställning från ett arbete till ett annat. I många fall bör en sökande kunna utnyttja alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod för självständig omställning. Det kan dock i vissa fall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat att relativt tidigt under arbetslösheten anvisa en sökande till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det gäller särskilt sökanden under 25 år som kan anvisas till jobbgarantin för ungdomar redan efter 90 arbetslösa dagar räknat från den dag han eller hon anmälde sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen.

Bestämmelserna utgår från de inkomster från förvärvsarbete som beaktas vid prövningen av inkomstvillkorets krav på minsta månadsinkomst. Enligt 5 kap. 2 § andra stycket, kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur inkomster som avser förvärvsarbete för mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövning av inkomstvillkoret. Om inkomster vid prövning av inkomstvillkoret fördelas över fler månader än lönen eller motsvarande ersättning utbetalats, ska de även beaktas vid prövning av ersättningsperiodens längd.

Bestämmelsen innebär att det bara är sådana inkomster som kan ingå i prövningen av inkomstvillkorets månadsinkomst som får beaktas vid prövningen av ersättningsperiodens längd. Det innebär att ersättningar som jämföras med inkomster från förvärvsarbete inte kan beaktas.

3 §

Arbetslöshetsersättning lämnas under längst 66 ersättningsdagar till en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln i 5 kap. 2 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.2.

Paragrafen reglerar ersättningsperiodens längd för en sökande som uppfyller ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln 5 kap. 2 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Av bestämmelsen följer att en sökande som uppfyller ett inkomstvillkor enligt undantagsregeln som längst kan få 66 ersättningsdagar. Av inkomstvillkorets undantagsregel framgår att en sökande bara kan använda detta inkomstvillkor två gånger efter varandra utan att däremellan ha uppfyllt ett inkomstvillkor enligt huvudregeln i 5 kap. 1 §.

8 kap. Ersättningens form m.m.

Ersättning som ett belopp per månad

1 §

Arbetslöshetsersättning beräknas och lämnas i form av ett belopp per kalendermånad. Ersättningen per kalendermånad fastställs enligt 6 kap.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.1.

I paragrafen regleras ersättningens form. Paragrafen motsvarar delvis 19 § ALF.

Av paragrafen följer att arbetslöshetsersättning beräknas och lämnas i form av ett belopp per kalendermånad. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan vid beräkning av ersättning ska bestämma ersättningen till ett belopp per kalendermånad. Detsamma gäller hur arbetslöshetsersättningen ska lämnas.

I paragrafen finns även en upplysning om att arbetslöshetsersättningens storlek fastställs enligt 6 kap. I det kapitlet finns närmare regler för att fastställa storleken på ersättningen utifrån den sökandes tidigare inkomster, medlemskap i en arbetslöshetskassa och hur länge han eller hon fått ersättning. Dessa bestämmelser är dock inte de enda som avgör hur mycket en sökande i slutänden får ut i ersättning för en viss månad. Även bestämmelser om t.ex. avstängning och fränkännande och samordningsregler påverkar vad den sökande får ut varje månad i ersättning.

2 §

En kalendermånad med arbetslöshetsersättning motsvarar 22 ersättningsdagar. Antalet ersättningsdagar i en ersättningsperiod fastställs enligt 7 kap.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.2.

I paragrafen regleras hur många ersättningsdagar som en kalendermånad med arbetslöshetsersättning ska anses motsvara. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I bestämmelsen anges det att en kalendermånad med arbetslöshetsersättning motsvarar 22 ersättningsdagar. I bestämmelsen finnas även en upplysning om att antalet ersättningsdagar i en ersättningsperiod fastställs enligt 7 kap.

Av 4 § följer att 22 ersättningsdagar ska räknas av från den beslutade ersättningsperioden om en sökande får oducerad arbetslöshetsersättning för en hel kalendermånad.

Hur ersättningen minskas

3 §

Arbetslöshetsersättningen ska minskas proportionerligt för en sökande som under en del av kalendermånad inte har rätt till ersättning på grund av att han eller hon inte uppfyller de allmänna villkoren i 2 kap. eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökanden i 3 kap.

Ersättningen enligt första stycket får minskas med motsvarande högst fem ersättningsdagar per kalendervecka.

Om arbetslöshetsersättningen ska minskas genom samordning med andra ersättningar enligt 9 kap. tillämpas inte bestämmelserna i denna paragraf.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.3.

I paragrafen regleras hur arbetslöshetsersättningen ska minskas när den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökanden. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I första stycket anges det att arbetslöshetsersättningen ska minskas proportionerligt för en sökande som under del av en kalendermånad inte har rätt till ersättning på grund av att han eller hon inte uppfyller de allmänna villkoren i 3 kap. eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökanden i 4 kap. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 2 § där det anges att en hel kalendermånad ska anses motsvara 22 ersättningsdagar. Bedömning av vad som avses med en proportionerlig minskning får ske från fall till fall, men t.ex. bör en sökande

som är sjukskriven eller föräldraledig på halvtid få sin arbetslöshetsersättning minskad på ett sätt som står i proportion till sjukskrivningen eller föräldraledighetens omfattning.

Vid beräkningen av det belopp som ersättningen ska minskas med ska arbetslöshetskassan utgå från antalet dagar som den sökande t.ex. varit sjuk och att en månad med arbetslöshetsersättning schablonmässigt motsvarar 22 ersättningsdagar. En sökande som skulle ha fått ut 20 000 kronor för en hel månad har, omräknat till ersättningsdagar, cirka 909 kronor i ersättning per dag. Minskningen för en sökande som t.ex. varit sjuk i fyra dagar skulle med det exemplet bli 3 636 kronor. Han eller hon skulle alltså få ut 16 364 kronor efter minskningen den månaden.

I *andra stycket* anges det att ersättningen får minskas med motsvarande högst fem ersättningsdagar per kalendervecka. Det innebär att när en proportionerlig minskning enligt första stycket ska ske får ersättningen minskas med högst fem ersättningsdagar per kalendervecka. En sökande som ansöker om ersättning för en månad, men har varit sjuk under en hel kalendervecka, dvs. under sju dagar, kan därmed få sin ersättning minskad med motsvarande högst fem ersättningsdagar. Om han eller hon skulle ha haft 909 kronor per ersättningsdag kommer minskningen att uppgå till 4 545 kronor, dvs. motsvarande fem ersättningsdagar.

I *tredje stycket* anges att minskning enligt paragrafen inte ska ske om arbetslöshetsersättningen ska minskas genom samordning med andra ersättningar enligt 9 kap. Den som t.ex. har inkomster från deltidsarbete under arbetslösheten, ska få ersättningen minskad utifrån sitt inkomstbortfall enligt 9 kap. 1 §, och alltså inte enligt denna paragraf.

Hur ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden

4 §

För varje kalendermånad en sökande fått hel arbetslöshetsersättning, räknas 22 ersättningsdagar av från ersättningsperioden.

Första stycket gäller även om en sökandes inte har fått hel ersättning om det beror på att han eller hon har fränkänts rätt till ersättning, eller fått pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.4.

I paragrafen regleras hur ersättningsdagarna räknas av från ersättningsperioden när den sökande fått ut oreducerad arbetslöshetsersättning för en hel månad. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges det att om en sökande får ut hel ersättning för hela månaden så ska 22 ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 7 kap. 2 och 3 §§ som anger ersättningsperiodens längd.

I *andra stycket* anges det att om en sökande inte får ut hel ersättning och det beror på att ersättningen minskats på grund av frånkännande, med anledning av att den sökande har tagit ut pension eller med anledning av att den sökande fått ersättning på grund av arbetslöshet från någon annan än arbetslöshetskassan, så ska 22 ersättningsdagar ändå anses ha förbrukats av ersättningsperioden. Bestämmelsen innebär att, till skillnad från när en sökande t.ex. är sjuk eller arbetar under del av en ersättningsmånad, ersättningsdagarna förbrukas trots att den sökande helt eller delvis inte får någon ersättning. En sökande som t.ex. har frånkänts 45 ersättningsdagar kommer att förlora ersättning som motsvarar 45 dagar. Ersättningsperioden för honom eller henne kommer därtill att kortas med 45 ersättningsdagar. Det betyder att en sökande som har en ersättningsperiod på 200 ersättningsdagar kommer efter frånkännandetiden att ha 155 ersättningsdagar kvar. Om en sådan sökande skulle ha haft 909 kronor per ersättningsdag kommer han eller hon också att gå miste om totalt 40 905 kronor.

Bestämmelsen innebär vidare att för en sökande som fått pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet räknas alla 22 dagar av från ersättningsperioden. Det saknar betydelse hur mycket ersättningen minskas med för varje kalendermånad till följd av pension eller ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

5 §

Om den sökande inte fått hel arbetslöshetsersättning för en kalendermånad av annan anledning än vad som följer av 4 § andra stycket ska ersättningsdagar räknas av proportionerligt från ersättningsperioden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur ersättningsdagarna ska räknas av proportionerligt.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.5.

I paragrafen regleras hur ersättningsdagarna räknas av från ersättningsperioden när den sökande fått ut reducerad arbetslöshetsersättning för en ersättningsmånad. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges att om den sökande inte fått ut hel ersättning, ska ersättningsdagarna från ersättningsperioden räknas av proportionerligt, om det inte är en följd av minskning på grund av frånkännande, uttag av pension eller ersättning på grund av arbetslöshet från någon annan än arbetslöshetskassan på grund av arbetslöshet.

Bestämmelsen innebär t.ex. att ersättningsperioden för en sökande inte påverkas av att en sökande har stängts av från rätt till ersättning enligt 10 kap. 1–3 §§. En sådan sökande får endast sin arbetslöshetsersättning minskad med ett belopp som motsvarar antalet ersättningsdagar som han eller hon stängts av från. Om en sådan sökande får ut motsvarande 17 ersättningsdagar för en månad räknas 17 ersättningsdagar av från ersättningsperioden. Detsamma gäller om en sökande t.ex. varit sjuk eller föräldraledig under del av en ersättningsmånad. Detsamma gäller om en sökande t.ex. varit sjuk eller föräldraledig under del av en ersättningsmånad. Om ersättningen minskas med motsvarande åtta ersättningsdagar enligt 3 § och den sökande får ut ersättning som motsvarar 14 ersättningsdagar ska 14 ersättningsdagar räknas av från ersättningsperioden.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur en proportionerlig avräkning ska ske.

6 §

Dagar med aktivitetsstöd ska räknas av från ersättningsperioden med en dag för varje dag med aktivitetsstöd som har lämnats efter den månad som det inkomstvillkor som ligger till grund för ersättningsperioden har uppfyllts.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.6.

I paragrafen regleras hur ersättningsperioden ska räknas av när den sökande har fått aktivitetsstöd. Paragrafen motsvarade delvis 22 § andra stycket ALF.

I paragrafen anges det att dagar med aktivitetsstöd ska räknas av från ersättningsperioden med en dag för varje dag med aktivitetsstöd som har lämnats efter den månad som det inkomstvillkor som ligger till grund för ersättningsperioden har uppfyllts.

Bestämmelsen innebär t.ex. att ersättningsdagar i ersättningsperioden för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor under programtid men som fortsätter att få aktivitetsstöd fram tills han eller hon går över till arbetslöshetsförsäkringen minskas med motsvarande aktivitetsstödsdagar som har betalats ut efter det att inkomstvillkoret uppfylls. Om den sökande begär arbetslöshetsersättning efter att ha deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin och arbetslöshetskassan bedömer att den sökande uppfyller inkomstvillkoret och ska kunna få högst 200 ersättningsdagar i arbetslöshetsersättning ska, om den sökande haft 20 dagar med aktivitetsstöd sedan inkomstvillkoret uppfyllts, 20 ersättningsdagar avräknas från ersättningsperioden.

Hur ersättningen betalas ut

7 §

Arbetslöshetsersättningen betalas ut månadsvis i efterskott.

Om det finns särskilda skäl får ersättningen betalas ut på annat sätt än månadsvis.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.8.

I paragrafen regleras hur arbetslöshetsersättning ska betalas ut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges det att arbetslöshetsersättningen betalas ut månadsvis i efterskott. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetsersättningen betalas ut en gång per månad. Ersättningen betalas vidare ut i efterskott, dvs. efter den månad som en sökande ansöker om ersättning för. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med bestämmelserna om arbetslöshetsersättningens form i 1 §, dvs. att ersättningen beräknas och lämnas i form av ett belopp per månad.

I *andra stycket* anges det att om det finns särskilda skäl får arbetslöshetsersättningen betalas ut på annat sätt än månadsvis. Det får avgöras från fall till fall vad som kan utgöra särskilda skäl. Ett särskilt skäl kan vara om utredningen av rätten till arbetslöshetsersättning dra ut på tiden och ett beslut fattas kort efter att datumet för utbetalningstidpunkten har passerats. I ett sådant fall kan det finnas särskilda skäl att inte vänta in nästa månads utbetalningstidpunkt. Ersättningen ska dock alltid betalas ut i efterskott, dvs. efter att arbetslöshetskassan har utrett och fattat beslut om rätten till arbetslöshetsersättning för en tidsperiod som har passerats.

8 §

Arbetslöshetsersättning som understiger 100 kronor betalas inte ut och brutet krontal jämnas ut till närmaste högre krontal.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.9.

I paragrafen regleras att mindre belopp inte betalas ut. I paragrafen finns också en avrundningsbestämmelse. Paragrafen motsvarar delvis 20 § ALF.

Paragrafens *första led* anger att ersättning som understiger 100 kronor för den månad som sökanden begär ersättnings för inte betalas ut.

Paragrafens *andra led* anger att brutet krontal jämnas ut till närmaste högre krontal.

Pågående ersättningsperiod

9 §

En pågående ersättningsperiod som har fastställts enligt 7 kap. måste förbrukas innan en sökande kan få arbetslöshetsersättning för en ny ersättningsperiod.

Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden är förbrukad får den sökande, vid ny arbetslöshet, fortsätta på den ersättningsperioden om han eller hon har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd någon gång under de tolv månader som närmast föregår den månad som ansökan avser. Vid den prövningen tillämpas bestämmelserna om överhoppningsbar tid i 5 kap. 13–15 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.7.

I paragrafen regleras att en beslutad ersättningsperiod måste vara förbrukad innan en sökande kan påbörja en ny period. Paragrafen reglerar även hur en sökande kan återknyta till en tidigare ersättningsperiod som inte är förbrukad. Paragrafen motsvarar delvis 23 § ALF.

I *första stycket* anges det att en pågående ersättningsperiod som har fastställts enligt 7 kap. måste förbrukas innan en sökande kan få arbetslöshetsersättning för en ny ersättningsperiod. Bestämmelsen innebär att en sökande som arbetar upp ett nytt inkomstvillkor under en ersättningsperiod inte kan få en ny ersättningsperiod så länge det finns ersättningsdagar kvar i den pågående perioden. Den sökande kan dock använda den inkomst av förvärvsarbete han eller hon haft för att få en ny ersättningsperiod efter att den pågående perioden löpt ut (se 5 kap. 11 §).

Det är den första prövningen av inkomstvillkoret inför fastställandet av en ersättningsperiod som ligger till grund för både ersättningsens storlek och längd under perioden. Det innebär att de förhållanden som gällde vid fastställandet av ersättningsens storlek och längd gäller för hela ersättningsperioden. En sökande kan därför inte åberopa inkomster som han eller hon haft under ersättningsperioden för att få en högre ersättning vid kommande utbetalningar. Det samma gäller angående medlemskapet i en arbetslöshetskassa. En sökande kan alltså inte höja sin ersättning för att han eller hon under en ersättningsperiod varit medlem under längre tid än vid prövningen av ersättningsperioden. Det är endast medlemskap som låg inom ramtiden vid den första prövningen som påverkar ersättningsens storlek utifrån medlemskapet. Av 6 kap. 6 § tredje stycket följer dock att en sökande måste stå kvar som medlem under arbetslösheten för att bibehålla den nivå på ersättningen som fastställs utifrån hans eller hennes tid som medlem.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan inte behöver göra någon ny prövning av inkomstvillkoret under en pågående ersättningsperiod. Detta hindrar dock inte att arbetslöshetskassan kan påbörja ett ärende om en ny ersättningsperiod när den pågående perioden närmar sig sitt slut.

I *andra stycket* anges det att om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden är förbrukad får den sökande, vid ny arbetslöshet, fortsätta på den ersättningsperioden om han eller hon har fått

arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd någon gång under de tolv månader som närmast föregår den månad som ansökan avser.

Bestämmelsen innebär att kvarvarande dagar i den tidigare ersättningsperioden kan utnyttjas vid ny arbetslöshet. Den sökande fortsätter i sådana fall att få ersättning under samma förutsättningar som gällde tidigare, dvs. innan han eller hon tillfälligt lämnade försäkringen på grund av arbete. Det gäller såvida inte några nya omständigheter uppkommit under uppehållet, t.ex. att den sökande även startat en näringsverksamhet. Det finns dock en bortre gräns på tolv månader för att återknyta till den tidigare ersättningsperioden. Av bestämmelsen följer nämligen att arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd måste ha betalats ut någon gång under de senaste tolv månaderna som föregår ansökan om ersättning.

Bestämmelsen innebär även i praktiken att arbetslöshetskassan inte behöver pröva om en sökande uppfyller ett inkomstvillkor inom en ny ramtid varje månad som han eller hon begär ersättning. Så länge det finns ersättningsdagar kvar i den pågående ersättningsperioden får sökanden ersättning för den perioden och under de förhållanden som gäller för den perioden.

Av andra stycket följer även att det vid prövningen av om en sökande ska kunna återknyta till en tidigare ersättningsperiod enligt första stycket ska bestämmelserna om överhoppningsbar tid i 5 kap. 13–15 §§ tillämpas. Bestämmelsen innebär att vissa skyddsvärda situationer som anges i bestämmelserna om överhoppningsbar tid även gäller för att återknyta till en tidigare ersättningsperiod. En sökande som t.ex. under längre varit sjuk eller föräldraledig kan alltså hoppa över sådan tid vid prövningen.

Bestämmelsen begränsar hur länge som den sökande kan återknyta till den tidigare ersättningsperioden. Om den sökande inte återkommer till perioden inom den tidsram som har beskrivits, ska ärendet betraktas som nytt och inkomstvillkoret och de övriga förutsättningarna för rätt till ersättning prövas som om det vore första gången som ansökan skett. Det har då ingen betydelse om den sökande har haft ersättningsdagar kvar av en tidigare ersättningsperiod. Även i detta fall har alltså ersättningsperioden förbrukats.

Särskild prövning för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Prövning av inkomstvillkor m.m.

10 §

Om det behövs för att fastställa storleken på aktivitetsstödet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får en prövning göras om han eller hon uppfyller ett inkomstvillkor enligt denna lag. Vid en sådan prövning får även storlek och längd på arbetslöshetsersättningen bestämmas på samma sätt som för en sökande som begär sådan ersättning.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den prövning arbetslöshetskassan ska göra för att Försäkringskassan ska kunna fastställa storleken på aktivitetsstödet. Paragrafen motsvarar delvis 22 a § ALF.

Av paragrafen följer att om det behövs för att fastställa storleken på aktivitetsstödet för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får en prövning göras om han eller hon uppfyller ett inkomstvillkor enligt denna lag. Vid en sådan prövning får även storlek och längd på arbetslöshetsersättningen bestämmas på samma sätt som för en sökande som begär sådan ersättning.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan kan behöva pröva om en enskild uppfyller ett inkomstvillkor, trots att han eller hon inte gör anspråk på arbetslöshetsersättning. I ett sådant ärende behöver arbetslöshetskassan även pröva storleken och längden på den arbetslöshetsersättning som den sökande skulle ha haft om han eller hon hade ansökt om sådan ersättning. Arbetslöshetskassan behöver därefter lämna alla uppgifter till Försäkringskassan som behövs för att aktivitetsstödet ska kunna bestämmas för programdeltagaren. En prövning enligt paragrafen görs typiskt sett för enskilda som inte haft arbetslöshetsersättning innan han eller hon anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan i princip ska tillämpa alla bestämmelser om prövningen av inkomstvillkoret i 5 kap., arbetslöshetsersättningens storlek i 6 kap. och ersättningsperiodens längd i 7 kap. Den enda skillnaden är att ramtiden ska fastställas enligt 11 § och alltså inte enligt ordinarie ramtidsbestämmelser i 5 kap. 10–12 §§.

Ramtid och överhoppningsbar tid

11 §

Vid en prövning av inkomstvillkoret enligt 10 § ska ramtiden avse de tolv månader som närmast föregått den månad då sökanden påbörjade programmet.

Bestämmelser om överhoppningsbar tid i 5 kap. 13–15 §§ ska tillämpas på ramtidens bestämmande enligt första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 23.5.1.

Paragrafen reglerar ramtidens bestämmande för den prövning som ska göras enligt 10 §. Paragrafen motsvarar 15 b § ALF.

I *första stycket* anges det att vid en prövning av inkomstvillkoret enligt 10 § ska ramtiden avse de tolv månader som närmast föregått den månad då sökanden påbörjade programmet. Bestämmelsen innebär en avvikelse från ordinarie regler som gäller för ramtidens fastställande enligt 5 kap. 10–12 §§.

I *andra stycket* anges det att bestämmelser om överhoppningsbar tid i 5 kap. 13–15 §§ ska tillämpas på ramtidens bestämmande enligt första stycket. Bestämmelsen innebär att ordinarie bestämmelser för överhoppningsbar tid ska tillämpas vid prövningen av om en programdeltagare uppfyller ett inkomstvillkor.

9 kap. Samordning med andra ersättningar

Med förvärvsinkomster

Huvudregel

1 §

Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som haft inkomst av förvärvsarbete på deltid samma månad som han eller hon begär ersättning för. Ersättningen ska minskas proportionerligt i förhållande till den sökandes inkomster av förvärvsarbete innan arbetslösheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. formeln för hur arbetslöshetsersättningen ska minskas enligt första stycket, och

2. hur arbetslöshetsersättningen ska minskas för den som har inkomster från förvärvsarbete som avser flera kalendermånader.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.1.

Paragrafen reglerar hur arbetslöshetsersättningen minskas när en sökande under arbetslösheten har inkomster från deltidarbete. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges det att arbetslöshetsersättningen minskas för en sökande som har haft inkomst av förvärvsarbete på deltid samma månad som han eller hon begär ersättning för. Ersättningen ska minskas proportionerligt i förhållande till den sökandes inkomster av förvärvsarbete innan arbetslösheten.

Bestämmelsen innebär att sökande måste haft deltidsinkomsterna samma månad som han eller hon begär ersättning. Den sökande ska anses ha haft inkomsten den månaden han eller hon har utfört arbetet. Det är den månad som den sökande har utfört själva arbetet som avses. Det har alltså inte någon betydelse om den sökande får sin lön utbetalad under någon annan månad än den när arbetet utfördes.

Minskningen av ersättningen ska stå i proportion till den sökandes inkomster av förvärvsarbete innan arbetslösheten. Med andra ord ska den sökandes inkomstbortfall, dvs. skillnaden mellan den sökandes inkomster innan arbetslösheten och de inkomster från förvärvsarbete som den sökande haft under arbetslösheten, vara styrande för minskningen.

För den som har haft inkomster från förvärvsarbete på heltid, minskas inte arbetslöshetsersättning enligt den aktuella bestämmelsen. Då prövas den sökandes ersättningsrätt i stället mot bestämmelserna i 4 kap. 1 § eller, om den sökande arbetat heltid under del av månaden enligt 8 kap. 3 §.

I *andra stycket 1* finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om formeln för hur arbetslöshetsersättningen ska minskas enligt första stycket. Bestämmelsen innebär en möjlighet att närmare föreskriva om vad som ska anses vara en proportionerlig minskning i förhållande till den sökandes inkomster under och innan arbetslösheten.

I *andra stycket 2* finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med-

delat föreskrifter om hur arbetslöshetsersättningen ska minskas för den som har inkomster från förvärvsarbete som avser flera kalendermånader. Det kan t.ex. vara fallet för den som får bonusutbetalningar eller annan ackumulerad ersättning från arbete utbetalt under en viss månad.

2 §

Arbetslöshetsersättning får lämnas under högst 14 månader inom en ersättningsperiod vid sidan av inkomst från förvärvsarbete på deltid.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.2.

Paragrafen reglerar en borte gräns för hur länge en sökande kan få ersättning vid sidan av ett deltidsarbete. Paragrafen motsvarar delvis 7 § ALFFo.

Av paragrafen följer att arbetslöshetsersättning får lämnas under högst 14 månader inom en ersättningsperiod vid sidan av inkomst från förvärvsarbete på deltid. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt att fortsätta att arbeta deltid med arbetslöshetsersättning efter 14 månader med ersättning. Det saknar betydelse hur mycket en sökande har arbetat under en månad för att månaden ska anses förbrukad, så länge som den sökande fått ut någon arbetslöshetsersättning vid sidan av inkomster från deltidsarbete. Ersättningsdagar som finns kvar i en ersättningsperiod när den sökande har arbetat i 14 månader kan dock användas, men då endast om sökanden inte arbetar under den månad som han eller hon begär ersättning för.

Särskilt om bisyssla och deltidsföretagande

3 §

Bestämmelserna i 1 § ska inte tillämpas på inkomster av förvärvsarbete från deltidsföretagande enligt 4 kap. 9 § eller bisyssla.

Med bisyssla enligt första stycket avses ett arbete som innan arbetslöshetens inträde och inom ramtiden enligt 5 kap. 10–12 §§ har utförts under minst sex månader vid sidan av ett annat arbete på heltid, under förutsättning att

1. inkomsterna från bisysslan inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv, och

2. att omfattningen av bisysslan inte utökas under arbetslösheten.

Vid prövningen av om en sökande ska anses uppfylla villkoren för bisyssla enligt andra stycket ska det bortses från arbete som han eller hon bedrivit inom ramen för ett företag.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.3.

I paragrafen regleras vilka inkomster från förvärvsarbete som är undantagna från samordning. Paragrafen motsvarar delvis 39–39 a §§ ALF.

I *första stycket* anges det att arbetslöshetsersättning inte ska samordnas med inkomster av förvärvsarbete från deltidsföretagande eller bisyssla. Bestämmelsen är en undantagsbestämmelse från den allmänna samordningsbestämmelsen i 1 §. Bestämmelsen innebär att inga inkomster som den sökande haft från bisyssla eller deltidsföretagande ska beaktas vid prövningen av hur förvärvsinkomster ska minska ersättningen. Bestämmelser om vad som utgör deltidsföretagande framgår av 4 kap. 9 §.

I *andra stycket* anges att med bisyssla avses ett arbete som innan arbetslöshetens inträde och inom ramtiden enligt 5 kap. 10–12 §§ har utförts under minst sex månader vid sidan av ett annat arbete på heltid. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt att klassa arbete utanför ramtiden som bisyssla. Bestämmelsen innebär vidare att både det arbete som ska prövas för bisyssla och huvudsysselsättningen, heltidsarbetet, måste ha utförts parallellt innan arbetslösheten. Detta förhållande ska ha gällt i sex månader. Det ställs inga krav på att arbetet ska ha utförts sammanhängande. Det avgörande är i stället om arbetena har utförts parallellt sex månader någon gång inom ramtiden.

I *andra stycket 1* anges det att inkomsterna från bisysslan inom ramtiden i genomsnitt per månad inte överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret enligt 5 kap. 1 § delat med tolv. Bestämmelsen innebär att inkomsterna i genomsnitt inte får överstiga 10 000 kronor om det den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor är fastställt till 10 000 kronor.

I *andra stycket 2* anges det att omfattningen av bisysslan inte får utökas under arbetslösheten. Bestämmelsen innebär att arbetet upp-

hör att vara bisyssla om det utökas i förhållande till omfattningen innan arbetslösheteten. Av 4 § följer att en viss del av inkomsten från bisysslan kan komma att samordnas om den utökas under arbetslösheten.

Av *tredje stycket* framgår att det vid prövningen av om en sökande ska anses uppfylla villkoren för bisyssla enligt andra stycket ska det bortses från arbete som han eller hon bedrivit inom ramen för ett företag. Bestämmelsen innebär att arbete som bedrivs inom ramen för en näringsverksamhet aldrig kan anses vara bisyssla. För företagare gäller i stället bestämmelserna om deltidsföretagare i 4 kap. 9 §. För det fall att kriterierna inte är uppfyllda för att anses som deltidsföretagare gäller förbudet enligt huvudregeln för företagare i 4 kap. 1 §, dvs. att en sådan sökande helt saknar rätt till arbetslöshetsersättning så länge som han eller hon anses vara företagare.

4 §

Om inkomsterna från bisysslan överstiger den inkomst som följer av 3 § andra stycket 1, ska överskjutande belopp minska arbetslöshetsersättningen enligt huvudregeln i 1 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.3.

Paragrafen reglerar hur inkomster från bisyssla ska samordnas med arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar delvis 39 a § ALF.

I paragrafen anges det att om inkomsterna från bisysslan överstiger den inkomst som följer av 3 § andra stycket 1, ska överskjutande belopp minska arbetslöshetsersättningen enligt huvudregeln i 1 §.

Enligt 3 § ska inkomsterna från bisysslan inom ramtiden igenomsnitt per månad inte ha överstigit den minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret delat med tolv. De innebär t.ex. att om den minsta totalinkomsten som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor har fastställts till 120 000 kronor kan den sökande inte tjäna mer än 10 000 kronor per månad för att undvika att samordning. Om den sökande skulle ha inkomster på mer än 10 000 kronor, ska alltså det överskjutande beloppet minska arbetslöshetsersättningen. Det innebär att om den sökande har inkomster motsvarande 11 000 kronor under en viss månad, ska 1 000 kronor samordnas enligt 1 §.

Med pension

5 §

Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått allmän pension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för. Ersättningen ska i sådant fall minskas med ett belopp som motsvarar pensionen den månaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur pension som avser annan tid än en månad ska omräknas till ett månadsbelopp.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.5.1.

Paragrafen reglerar hur arbetslöshetsersättningen minskas när det sökande tar ut pension. Paragrafen motsvarar i huvudsak 32 § ALF.

I *första stycket* anges att arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått allmän pension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för. Ersättningen ska i sådant fall minskas med ett belopp som motsvarar pensionen den månaden. Bestämmelsen omfattar all form av pension som lämnas på grund av förvärvsarbete. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetsersättningen ska minskas krona för krona.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur pension som avser annan tid än en månad omräknas till ett månadsbelopp.

Med ersättning från annan på grund av arbetslöshet

6 §

Arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan på grund av arbetslöshet under samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning för.

Första stycket gäller endast om summan av ersättningarna överstiger den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats enligt 6 kap. 5–7 §§, dock utan beaktande av den högsta ersättningsgrundande inkomsten som regeringen kan meddela föreskrifter om. Arbetslöshetsersättningen

ska i sådana fall minskas med ett belopp som överstiger den ersättning som skulle ha lämnats.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.5.2.

Paragrafen reglerar hur arbetslöshetsersättning minskas när någon på grund av arbetslöshet får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan. Paragrafen motsvarar i huvudsak 31 § ALF.

I *första stycket* framgår att arbetslöshetsersättningen ska minskas för en sökande som fått ersättning från annan än arbetslöshetskassan på grund av arbetslöshet för samma månad som han eller hon begär arbetslöshetsersättning.

Med ersättning från annan avses varje annan utbetalare av ekonomiskt stöd till arbetslösa än arbetslöshetskassorna. Bestämmelsen avser främst de inkomstförsäkringar som vanligen är knutna till medlemskap i fackförbund och som medger försäkringsersättningar där syftet är att täcka upp skillnaden mellan den högsta ersättning som kan medges inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen och den sökandes tidigare inkomster. Bestämmelsen omfattar även vilken annan utbetalare som helst som utger ersättning med detta eller annat syfte, t.ex. omställningsorganisationer, försäkringsbolag eller banker.

I *andra stycket* anges det att arbetslöshetsersättningen endast ska minskas om summan av ersättningarna överstiger den arbetslöshetsersättning som skulle ha lämnats enligt 6 kap. 5–7 §§, dock utan beaktande av den högsta ersättningsgrundande inkomsten som regeringen kan meddela föreskrifter om. Arbetslöshetsersättningen ska i sådana fall minskas med ett belopp som överstiger den ersättning som skulle ha lämnats.

Bestämmelsen innebär att den arbetslöshetsersättning och den ersättning från annan med anledning av arbetslöshet som utbetalats ska läggas samman för att bestämma om minskning ska ske. Det sammanlagda beloppet måste överstiga den andel, dvs. den ersättningsnivå som fastställs med tillämpande av 6 kap. 5–7 §§, och den sökandes tidigare inkomster innan arbetslösheten, dvs. den ersättningsgrundande inkomsten för att minskning ska göras. Vid den beräkningen ska det inte tas hänsyn till den högsta ersättningsgrundande inkomst som regeringen kan meddela föreskrifter om i förordning.

Bestämmelsen innebär att om den sökande har haft inkomster från förvärvsarbete motsvarande 480 000 kronor under ramtiden blir

den ersättningsgrundande inkomsten 40 000 kronor (bortsett från taket som regeringen kan meddela föreskrifter om). Om den sökande enligt 6 kap. 5 § ska få 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten under en given månad, motsvarar det 32 000 kronor. Om den högsta ersättningsgrundande inkomsten är 25 000 kronor kan den sökande i realiteten bara få ut 80 procent av 25 000 kronor, dvs. 20 000 kronor. Det ger ett utrymme upp till 12 000 kronor (32 000–20 000) att ersätta från andra ersättningsformer. Om mer ersättning än så lämnas av annan ska alltså arbetslöshetsersättningen minska och då med samma överskjutande belopp, dvs. allt över 12 000 kronor i det aktuella exemplet.

När sammanläggning ska ske har det ingen betydelse att arbetslöshetsersättningen är skattepliktig, medan ersättning från annan vanligen är skattefri. Arbetslöshetsersättningen beräknas liksom i övriga fall inom arbetslöshetsförsäkringen, utifrån beloppet innan skatt.

10 kap. Varning, avstängning och frånkännande

Varning och avstängning från rätt till ersättning

När en sökande missköter arbets sökandet

1 §

En sökande ska varnas om han eller hon inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

En sökande ska också varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte

- 1. medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,*
- 2. lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid,*
- 3. besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en bestämd tidpunkt, eller*
- 4. sökt anvisat lämpligt arbete.*

Om sökanden missköter arbets sökandet enligt första eller andra stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en femte gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbets-

löshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.1.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när och hur länge en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning när han eller hon missköter sitt arbetssökande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 43 § ALF.

I *första stycket* anges det att en sökande ska varnas om han eller hon inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Bestämmelsen ska tolkas på samma sätt som i dag. Det innebär att det vid bedömningen av om den sökande aktivt sökt lämpliga arbeten, ska hänsyn tas till samtliga åtgärder han eller hon vidtagit i syfte att ta sig ur arbetslösheten.

Det ligger ett stort ansvar på den sökande själv att vara aktiv i sitt arbetssökande och att inte invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen. Förutom att skicka ansökningar till arbetsgivare kan det t.ex. handla om att kontakta arbetsgivare och söka information om arbeten. För att anses vara aktivt arbetssökande kan det inte utan vidare sättas ett mått på ett visst antal sökta arbeten per vecka eller månad. Det bör också beaktas om de arbeten som sökts är lämpliga och realistiska utifrån den sökandes utbildning, erfarenheter och övriga kvalifikationer. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det yrkesområde eller geografiska område där den sökande tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete.

En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska göras. Den individuella handlingsplanen som Arbetsförmedlingen ska upprätta tillsammans med den sökande är en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om han eller hon är aktivt arbetssökande. Den inriktning på arbetssökandet som framgår av handlingsplanen är därför av stor vikt. Om en sökande följer den inriktning på arbetssökandet som anges i den individuella handlingsplanen bör han eller hon anses vara aktivt arbetssökande. Aktivitetsrapporten utgör ett viktigt verktyg när sökaktiviteten ska bedömas, eftersom arbetssökandet ska dokumenteras i denna. En naturlig utgångspunkt för att bedöma om den sökande är aktivt arbetssökande är tiden fram till dess att aktivitetsrapporten lämnas till Arbetsförmedlingen. Bedömningen görs alltså, som huvudregel, under hela den tid som löper fram tills aktivitetsrapporten ges in till Arbetsförmedlingen. Det kan dock finnas anledning att bedöma sökandens sökaktiviteter under en

kortare eller längre tidsperiod. Tiden fram till ett bokat besök hos Arbetsförmedlingen kan t.ex. ligga till grund för bedömningen. Även aktiviteter under tiden fram till den tidpunkt då arbetslöshetskassan i ett ärende om åtgärd för första gången kommunicerar med den sökande, kan ligga till grund för bedömningen. En individuell bedömning får göras från fall till fall. I 7 § finns bestämmelser om vad som ska anses utgöra lämpligt arbete.

I *andra stycket 1* anges det att en sökande ska varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte har medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan. Bestämmelsen avser en sådan individuell handlingsplan som ska upprättas enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I *andra stycket 2* anges att den sökande ska varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen. Aktivitetsrapporten utgör en redovisning över de åtgärder sökanden vidtagit för att ta sig ur arbetslösheten. För att varnas räcker det att konstatera att en sådan rapport som avses i bestämmelsen inte har getts in inom utsatt tid och att godtagbart skäl att underlåta detta saknas. I 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bestämmelser om hur ofta en aktivitetsrapport ska lämnas in till Arbetsförmedlingen.

I *andra stycket 3* anges att en sökande ska varnas om han eller hon utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid bestämd tidpunkt. Det ska vara fråga om annan kontakt än den som krävs för att kunna upprätta en individuell handlingsplan eller inge en aktivitetsrapport. Med kontakt avses möte med myndigheten, men även annan kontakt, t.ex. per telefon, via post och e-post. Bestämmelsen omfattar kontakter som överenskommit mellan sökanden och Arbetsförmedlingen, men också sådana som beslutats ensidigt av myndigheten, t.ex. när myndigheten i kallelse har angett tidpunkt för besök eller sista dag för att lämna in en viss handling. Vad som i denna punkt sägs om Arbetsförmedlingen, gäller även kompletterande aktör som har anlitats att utföra vissa tjänster.

I *andra stycket 4* anges att en sökande som utan godtagbart skäl inte har sökt anvisat lämpligt arbete ska varnas. I 7 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bestämmelser om sådana anvisningar. I 7 § finns bestämmelser om vad som ska anses utgöra lämpligt arbete.

Den sökande ska inte varnas om han eller hon har godtagbart skäl att inte uppfylla villkoren i paragrafens andra stycke. Detta gäller samtliga punkter i andra stycket. Godtagbara skäl gäller därmed inte kravet att vara aktivt arbetssökande som regleras i första stycket. Godtagbart skäl kan t.ex. vara sådana omständigheter som att den sökande är förhindrad att inställa sig på grund av att han eller hon deltar i en anställningsintervju eller ett avbrott i de allmänna kommunikationerna. Vidare kan den sökande ha varit förhindrad att kontakta myndigheten på grund av tekniska störningar i telefon eller datatrafik. Godtagbara skäl kan också vara om en sökande på grund av sjukdom är förhindrad att komma till ett bokat möte. Det kan röra sig om både sökandens sjukdom eller sjukdom i familjen, t.ex. om sökanden akut måste hämta sitt sjuka barn på dagis eller i skola. Även andra trängande familjeangelägenheter kan vara godtagbara skäl att inte fullgöra villkoren i bestämmelsen. Enligt 9 § kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl.

I *tredje stycket* finns reglerna om avstängningstid och upptrappning av sanktioner. Där anges att om något sådant förhållande som framgår av första stycket upprepas inom samma ersättningsperiod, ska den sökande stängas av från rätt till ersättning i 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, i 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och i 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vidare anges att om sådant förhållande inträffar en femte gång under ersättningsperioden, upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Upptrappning av sanktioner ska ske när en sökande upprepar en sanktionsgrundande handling inom sanktionsgruppen. Det kan, men behöver, inte röra sig om ett förhållande av samma slag. En sökande som t.ex. underlåter att lämna en aktivitetsrapport inom utsatt tid och inte kommer på ett bokat möte ska därför anses ha upprepat förhållandet enligt bestämmelsen. Det kan även röra sig om förhållanden av samma slag, t.ex. att en sökande vid upprepade tillfällen inte infinner sig till bokade möten hos Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör. Av 4 § framgår att flera sanktionsgrunder som inträffat inom en begränsad tid får sammanläggas till grund för endast ett beslut om sanktion. Det innebär att en sökande som t.ex. underlåter att lämna en aktivitetsrapport inom utsatt tid och inte kommer på ett bokat möte inom den tid som har bestämts av Arbets-

förmedlingen endast kan få en sanktion, trots att han eller hon har upprepat sanktionsgrundande handlingar.

Liksom i dag krävs det att sanktionsgrundande förhållanden uppstår och upprepas inom samma ersättningsperiod för att sanktioner ska träda i kraft. Det innebär att förhållanden utanför en ersättningsperiod inte ska beaktas. Förhållandet att en sökande t.ex. inte finner sig till ett bokat besök hos Arbetsförmedlingen som i tid ligger före den period som han eller hon har beviljats ersättning för, ska inte beaktas. Detta gäller enbart denna paragraf, dvs. misskötsamhet av arbetssökandet.

Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning innebär inte att ersättningsdagarna förbrukas. När avstängningen upphör har sökanden alltså rätt till arbetslöshetsersättning för samma antal dagar som han eller hon hade före avstängningen. Detta gäller dock inte när en sökande upprepar en sanktionsgrundande handling en femte gång. Då upphör rätten helt till arbetslöshetsersättning, vilket innebär att kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden förbrukas. För att en sökande på nytt ska ha rätt till arbetslöshetsersättning måste han eller hon alltså uppfylla ett nytt inkomstvillkor och i övrigt uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

När en sökande förlänger tiden i arbetslöshet

2 §

En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl

- 1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,*
- 2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller*
- 3. avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.*

Om sökanden förlänger tid i arbetslöshet enligt första stycket i avslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Om något sådant förhållande upprepas en fjärde gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.2.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när en sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning och avstängningens omfattning då han eller hon agerar på ett sätt som förlänger arbetslösheten. Paragrafen motsvarar i huvudsak 43 a § ALF.

I *första stycket 1* anges att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl avvisat ett erbjudet lämpligt arbete.

Av *första stycket 2* framgår att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon utan godtagbart skäl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd. Bestämmelsen tar sikte på klart klandervärda beteenden från den sökandes sida.

I *första stycket 3* anges att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon utan godtagbart skäl avvisat en anvisning att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Av *andra stycket* framgår att om något sådant förhållande som anges i första stycket upprepas i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska den sökande stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Vidare anges att ersättningsrätten helt upphör om något sådant förhållande upprepas en fjärde gång inom samma ersättningsperiod.

En upptrappning av sanktioner sker när en sökande upprepar sanktionsgrundande handlingar inom samma sanktionsgrupp. En sökande som t.ex. först har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete och vid ett senare tillfälle genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, har alltså upprepat förhållandet enligt bestämmelsen. Till skillnad mot sanktionsgruppen att missköta sitt arbetssökande ska det i denna sanktionsgrupp även tas hänsyn till förhållanden som inträffar innan, men i anslutning till att en ersättningsperiod påbörjats när ställning tas till om ett förhållande har upprepats enligt bestämmelsen. Exempelvis ska förhållandet att en sökande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd beaktas vid bedömningen av om ett förhållande har upprepats, även om detta inträffat innan en period för vilken han eller hon gör anspråk på ersättning för.

Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning innebär inte att ersättningsdagarna förbrukas. När avstängningen upphör har sökanden alltså rätt till arbetslöshetsersättning för samma antal ersättningsdagar som han eller hon hade före avstängningen. Detta gäller dock inte när en sökande upprepar en sanktionsgrundande handling en fjärde gång. Då upphör rätten helt till arbetslöshetsersättning, vilket innebär att kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden förbrukas. För att en sökande på nytt ska ha rätt till arbetslöshetsersättning måste han eller hon alltså uppfylla ett nytt inkomstvillkor och i övrigt uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

I 7 § finns bestämmelser om vad som ska anses utgöra lämpligt arbete. Enligt 9 § kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl.

När en sökande orsakar sin arbetslöshet

3 §

En sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

- 1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,*
- 2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,*
- 3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller*
- 4. uppträtt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.*

Den sökande ska dock stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Om sökanden orsakar sin arbetslöshet enligt första stycket en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon på nytt stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning enligt första eller andra stycket. Om något sådant förhållande upprepas en tredje gång inom ersättningsperioden upphör rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande ersättningsdagar i den ersättningsperioden.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.3.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när en sökande ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning och avstängningens omfattning då han eller hon orsakar sin arbetslöshet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 43 b § ALF.

I *första stycket 1* anges att en sökande som utan giltig anledning har lämnat sitt arbete ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning i 45 ersättningsdagar. Om en sökande på egen begäran lämnar sitt arbete måste det finnas starka skäl för att giltig anledning ska anses finnas. En sökande som lämnat sin anställning på grund av att han eller hon har utsatts för kränkande särbehandling kan t.ex. ha giltig anledning att lämna arbetet. Även en sökande som lämnar en tillsvidareanställning för en provanställning kan anses ha giltig anledning att lämna sitt arbete.

Av *första stycket 2* framgår att en sökande som på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar. Bestämmelsen innebär ingen förändring i förhållande till gällande rätt angående otillbörligt uppförande. Otillbörligt uppförande skulle kunna vara t.ex. onykterhet i arbetet, upprepad sen ankomst till arbetet, frånvaro utan giltig anledning och vägran att efterkomma arbetsledningens anvisning.

I *första stycket 3* anges att en sökande som utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar. Angående giltig anledning se ovan i kommentaren till punkt 1.

Av *första stycket 4* framgår att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon uppträtt på sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Av *andra stycket* framgår ett undantag från första stycket. Om arbetet sannolikt skulle ha pågått i högst 10 dagar eller programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar, ska sökanden i stället stängas av i 20 ersättningsdagar.

I *tredje stycket* anges att om något sådant förhållande som framgår av första stycket upprepas en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska den sökande stängas av från rätt till ersättning enligt första eller andra stycket. Hanteringen i dessa ärenden blir därmed densamma som den som gäller sedan tidigare då en sökande orsakat sin arbetslöshet. Vidare framgår att om något sådant förhållande upprepas en tredje gång i anslutning till eller inom samma

ersättningsperiod förlorar den sökande helt rätten till arbetslöshetsersättning för kvarvarande dagar i ersättningsperioden.

En upptrappning av sanktioner sker när en sökande upprepar sanktionsgrundande handlingar inom samma sanktionsgrupp. Liksom tidigare ska även förhållanden som inträffar innan, men i anslutning till en ersättningsperiod påbörjats beaktas när ställning tas till om ett förhållande har upprepats enligt bestämmelsen.

Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning innebär inte att ersättningsdagarna förbrukas. När avstängningen upphör har sökanden alltså rätt till arbetslöshetsersättning för samma antal dagar som han eller hon hade före avstängningen. Detta gäller dock inte när en sökande upprepar en sanktionsgrundande handling en tredje gång. Då upphör rätten helt till arbetslöshetsersättning, vilket innebär att kvarvarande ersättningsdagar i ersättningsperioden förbrukas. För att en sökande på nytt ska ha rätt till arbetslöshetsersättning måste han eller hon alltså uppfylla ett nytt inkomstvillkor och i övrigt uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

Enligt 9 § kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra giltig anledning.

Sammanläggning av sanktionsgrunder

4 §

Vid prövningen av om en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning får upprepade fall av misskötsamhet med arbetssökandet, förlängning av tid i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet enligt 1–3 §§ läggas till grund för ett beslut om varning eller avstängning (sammanläggning).

Sammanläggning enligt första stycket får endast göras för sanktionsgrundande förhållanden

1. som inträffat innan en sökande har informerats om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning, och

2. inom en och samma grupp av sanktioner.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsgrundande förhållanden efter den tidpunkt som anges i andra stycket 1 beaktas.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.4.

I paragrafen finns regler om när sanktionsgrunder får sammanläggas till grund för ett sanktionsbeslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

I *första stycket* anges att sammanläggning av sanktionsgrundande händelser får göras inom samtliga sanktionsgrupper, dvs. både för fall när en sökande misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet och orsakat sin arbetslöshet. Sammanläggningen innebär att flera sanktionsgrunder kan resultera i endast ett beslut om varning eller avstängning, dock endast inom respektive sanktionsgrupp och om de inträffat innan en sökande fått information om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av (se nedan). Samtliga sanktionsgrundande händelser ska dock framgå av ett beslut om sanktion. Detta följer av motiveringsskyldigheten i 13 kap. 13 §.

I *andra stycket 1* anges att sammanläggning av sanktionsgrunder endast får göras för de sanktionsgrundande händelserna som i tid ligger innan den sökande har informerats om att arbetslöshetskassan kan komma att besluta om en sanktion. Vanligtvis får en sökande information om detta från Arbetsförmedlingen i anslutning till en sanktionsgrundad händelse, eftersom Arbetsförmedlingen enligt 16 d § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten omedelbart ska informera den sökande om att en under rättelse har gjorts om att det kan antas att den sökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten, eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning.

I *andra stycket 2* anges det att sammanläggning endast får ske inom respektive sanktionsgrupp. Det innebär att sammanläggning inte får göras om en sökande t.ex. inte har lämnat in en aktivitetsrapport inom utsatt tid och avvisat ett erbjudet lämpligt arbete. Dessa två sanktionsgrundande händelser tillhör två olika sanktionsgrupper och ska alltså alltid leda till två sanktionsbeslut och två sanktioner.

I *tredje stycket* anges det att flera sanktionsgrunder kan sammanläggas även om de i tid ligger både före och efter det att en sökande fått information om att han eller hon kan komma att varnas eller stängas av från rätt till ersättning. Det får avgöras från fall till fall vilka situationer som kan utgöra särskilda skäl. Bestämmelsen bör dock användas med försiktighet för att inte motverka syftet med sanktionerna. Exempel på särskilda skäl kan vara om det har gått

endast en eller ett par dagar efter det att en sökande fått information från Arbetsförmedlingen om att det kan vara aktuellt med en sanktion, och att han eller hon i praktiken inte haft möjlighet att korrigera sitt beteende.

Avstängningstidens beräkning

5 §

Avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning (avstängningstiden) ska räknas från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade.

Om ett förhållande som medför avstängning inträffar under en pågående avstängningstid ska dock den nya avstängningstiden gälla från utgången av den föregående avstängningstiden.

I avstängningstiden ingår dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller som det skulle ha lämnats arbetslöshetsersättning för om avstängning inte hade skett. Detsamma gäller dagar när den sökande utfört förvärvsarbete.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.5.

I paragrafen finns regler om beräkning av avstängningstiden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 45 § första och andra stycket ALF.

I *första stycket* anges det att avstängningstiden ska räknas från och med den dag då det förhållande som anges i 1–3 §§ inträffat.

Av *andra stycket* framgår det att om ett förhållande som föranleder avstängning på nytt upprepas under pågående avstängningstid, ska den nya avstängningstiden inledas vid utgången av den föregående avstängningstiden.

I *tredje stycket* anges det att i avstängningstiden ingår dagar för vilka karenstid skulle ha tillgodoräknats eller dagpenning skulle ha lämnats, om avstängningen inte hade skett. Detsamma gäller dagar när den sökande har utfört förvärvsarbete.

6 §

En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet.

Om ny grund för avstängning inträffar under pågående avstängningstid, får avstängningen med anledning av det nya avstängningsgrundande förhållandet inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.5.

I paragrafen finns regler om en bortre gräns för en avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar 45 § tredje stycket ALF.

I *första stycket* anges det att en avstängning inte får pågå efter att 112 kalenderdagar förflutit från den avstängningsgrundande händelsen. Bestämmelsen innebär att kalenderspärren blir densamma oavsett på vilken grund avstängningen sker och oavsett avstängningstidens längd med avseende på antal ersättningsdagar.

I *andra stycket* anges det att om ny grund för avstängning inträffar under pågående avstängningstid, får avstängningen, med anledning av den nya avstängningsgrundande händelsen, inte pågå längre tid än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden. Utgången av den föregående avstängningstiden påverkas ibland av att 112 kalenderdagar förflutit från den avstängningsgrundande händelsen. Denna kalenderspärre bestämmer då slutdatumet för den första avstängningstiden.

I följande exempel bestäms utgången av den första avstängningstiden av kalenderspärren. En sökande har lämnat sitt arbete utan giltig anledning och därför stängts av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar. Innan samtliga avstängningsdagar har verkställts påbörjar sökanden en ny anställning, som han eller hon sedan lämnar utan giltig anledning. Följden blir att han eller hon på nytt ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning. Därefter blir sökanden sjukskrivnen under pågående avstängning med anledning av den första avstängningsgrundande händelsen. Sökanden får alltså inte arbetslöshetsersättning innan den första avstängningen till fullo har verkställts. Om den sökande sedan på nytt ansöker om arbetslöshetsersättning, ska avstängningstiden inledas med 112 kalenderdagar efter den

första avstängningsgrundande händelsen. Kalenderspärren har bara betydelse för fall då den tidigare avstängningen inte har verkställts.

Lämpligt arbete

7 §

Ett arbete ska anses lämpligt om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skäligen hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,

2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag,

3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovligen enligt lag och kollektivavtal, och

4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.6.

I paragrafen regleras när ett arbete ska anses lämpligt enligt 1 och 2 §§. Paragrafen motsvarar 44 § första stycket ALF.

Av *punkt 1* följer att ett arbete ska anses lämpligt om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skäligen hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden. I bestämmelsen tydliggörs att det vid prövning av om ett visst arbete för en viss person och vid en viss tidpunkt ska anses vara lämpligt, måste det tas hänsyn till faktorer både hos den enskilde och på arbetsmarknaden i stort. Bestämmelsen ska tolkas i ljuset av de internationella konventioner som Sverige har förbundit sig till att följa, t.ex. artikel 21 i ILO:s konvention (168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet.

Av *punkt 2* följer att ett arbete ska anses lämpligt om anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga

arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag. Bestämmelsen innebär att en sökande inte behöver söka eller ta ett arbete om lön eller andra anställningsförmåner inte följer av kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag.

Av *punkt 3* följer att ett arbete ska anses lämpligt om det inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal. Bestämmelsen innebär att en sökande inte behöver söka eller ta ett arbete på en arbetsplats där det råder arbetskonflikt, givet att de vidtagna stridsåtgärderna är lovliga enligt lag eller kollektivavtal.

Av *punkt 4* följer att ett arbete ska anses lämpligt om förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Bestämmelsen innebär att en sökande inte behöver söka eller ta ett arbete på en arbetsplats där förhållandena inte motsvarar vad som följer av föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Enligt 9 § kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

Särskilt om förtroendeuppdrag

8 §

Med lämpligt arbete i 1 och 2 §§ och med anställning i 2 § avses inte förtroendeuppdrag som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.7.

I paragrafen finns en särskild bestämmelse som anger hur förtroendeuppdrag ska ses i förhållande till regelverket för sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen. Paragrafen motsvarar 44 a § ALF.

*Föreskriftsrätt***9 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och giltig anledning, och

2. ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.6 och 15.5.8.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och giltig anledning samt ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Paragrafen motsvarar 44 och 44 b §§ ALF.

När det gäller föreskriftsrätten för lämpligt arbete innebär bestämmelsen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter, dvs. föreskrifter med nytt materiellt innehåll i förhållande till 7 §.

Frånkännande av rätt till ersättning

Oriktiga eller vilseledande uppgifter

10 §

Den som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade förhållanden till arbetslöshetskassan om ett förhållande som är av betydelse för hans eller hennes rätt till arbetslöshetsersättning, ska frånkännas rätt till sådan ersättning.

Den som är medlem i arbetslöshetskassan får frånkännas rätt till arbetslöshetsersättning endast om kassan vid prövning enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.1.

I paragrafen regleras vilka förutsättningar som gäller för att en sökande ska fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar i huvudsak 46 § första stycket ALF.

I *första stycket* anges det att en sökande ska fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning när han eller hon har låtit bli att till arbetslöshetskassan anmäla ändrade uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. I likhet med tidigare krävs att det är fråga om uppsåtligt handlande eller att den sökande varit grovt vårdslös. Både den som är medlem i en arbetslöshetskassa och den som inte är det ska fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning.

I *andra stycket* anges det att den som är medlem i en arbetslöshetskassa ska fränkännas rätt till ersättning endast om kassan vid prövning enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor funnit att han eller hon inte ska uteslutas som medlem.

Paragrafen omfattar även den som får arbetslöshetsersättning av men inte är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan, om han eller hon till den kassan har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låtit bli att anmäla ändrade uppgifter om förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Därutöver omfattar bestämmelsen den som var medlem i en arbetslöshetskassa när han eller hon lämnade vilseledande eller oriktiga uppgifter eller underlät att anmäla ändrade uppgifter, men som därefter har utträtt ur kassan. Det saknar då betydelse om personen har gått med i en ny arbetslöshetskassa eller inte. Det är den arbetslöshetskassa till vilken uppgifterna enligt första stycket har lämnats eller skulle ha lämnats som ska besluta om fränkännande, även om den som berörs har utträtt ur kassan.

Beräkning av fränkännandetiden

11 §

Ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning enligt 10 § ska avse 130 ersättningsdagar.

Om det finns förmildrande omständigheter får ett beslut om fränkännande enligt första stycket avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får beslutet avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.2.

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av fränkännandetiden. Paragrafen motsvarar delvis 46 a § ALF.

I *första stycket* anges det att ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning enligt 10 § ska avse 130 ersättningsdagar. Till skillnad från tidigare framgår det nu uttryckligen av lagen hur länge ett fränkännande från rätt till arbetslöshetsersättning som huvudregel ska vara.

I *andra stycket* anges det att om det finns förmildrande omständigheter får ett beslut om fränkännande enligt första stycket avse färre dagar, dock lägst 45 ersättningsdagar. Om det finns försvårande omständigheter får beslutet avse fler dagar, dock högst 195 ersättningsdagar. Bestämmelsen innebär liksom tidigare en nedre och övre gräns för hur lång tid ett fränkännande ska gälla.

Till skillnad från tidigare framgår det uttryckligen vilka kriterier som ska gälla då ett fränkännande avviker från huvudregeln på 130 ersättningsdagar. Vad som ska utgöra förmildrande respektive försvårande omständigheter får avgöras från fall till fall. Exempel på försvårande omständigheter kan vara när det är fråga om mer allvarliga fall, t.ex. då den enskilde skulle ha uteslutits ur en arbetslöshetskassa om han eller hon hade varit medlem i en arbetslöshetskassa. I dessa fall bör fränkännandet avse 195 ersättningsdagar.

12 §

Ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning ska gälla från och med den dag då arbetslöshetskassan inledde utredningen av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

Ett beslut enligt första stycket får inte grundas på ett förhållande som ligger längre bakåt i tiden än fem år, räknat från den tidpunkt då arbetslöshetskassan inledde utredningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.6.2.

I paragrafen regleras beräkningen av fränkännandetiden. Paragrafen motsvarar delvis 46 b § första stycket ALF.

I *första stycket* anges det att ett beslut om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning, liksom i dag, gäller från och med den dag då

arbetslöshetskassan inledde den utredning av det förhållande som ligger till grund för beslutet.

I *andra stycket* anges det att ett beslut om fränkännande av rätt till ersättning inte får grundas på ett förhållande som ligger längre bakåt i tiden än fem år, räknat från den tidpunkt då arbetslöshetskassan inledde utredningen.

Preskriptionsbestämmelsen innebär att en sökande inte kan fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning om grunden för förhållandet ligger mer än fem år bakåt i tiden från den tidpunkt då arbetslöshetskassan påbörjade utredningen. Bestämmelsen innebär också att arbetslöshetskassan inte behöver fortsätta att utreda ett ärende om fränkännande om grunden för fränkännandet ligger längre än fem år från det att utredningen påbörjades.

11 kap. Återbetalning av ersättning

Återbetalningsskyldighet

1 §

En enskild som fått arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig om han eller hon har förorsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om arbetslöshetsersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den enskilde har insett eller skäligen borde ha insett detta.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.1.

I paragrafen anges huvudreglerna för vilka förutsättningar som gäller för att en enskild ska vara återbetalningsskyldig för utbetald arbetslöshetsersättning. Paragrafen motsvarar i huvudsak 68 § ALF.

I *första stycket* regleras när en enskild är återbetalningsskyldig då han eller hon har förorsakat att sådan ersättning har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Vid sådana tillfällen, dvs. där den enskilde lämnat en felaktig uppgift eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter råder det strikt återbetalningsskyldighet. En enskild kan därför inte hänvisa

till att han eller hon var i god tro om de uppgifter som har lämnats. Det krävs således inte att den enskilde varit medveten om felaktigheten eller att han eller hon bort inse den.

I *andra stycket* anges det att en enskild även är återbetalningsskyldig om arbetslöshetsersättning i annat fall, dvs. utöver vad som anges i första stycket, har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den sökande har insett eller skäligen borde ha insett detta. I dessa fall handlar det om att en utbetalning kan ha gjorts på felaktig grund eller med för högt belopp, men utan att det beror på att den enskilde lämnat felaktiga uppgifter eller har underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för rätt till ersättning. Det kan t.ex. röra sig om att arbetslöshetskassan betalat ut ersättning med ett för högt belopp som har att göra med en felräkning hos kassan. Vid ett sådant tillfälle ska det tas hänsyn till om den enskilde varit i s.k. god tro. Om den enskilde vare sig har insett eller borde ha insett att ersättningen varit felaktig finns det inte grund för återkrav. Som exempel har en arbetslöshetskassa inte ansetts ha rätt att återkräva arbetslöshetsersättningen när en arbetslös person, efter att ha begärt omprövning av Försäkringskassans beslut att dra in hennes sjukpenning, fått sådan ersättning retroaktivt och därigenom fått sjukpenning och arbetslöshetsersättning för samma period (se RÅ 2007 ref. 8).

2 §

En enskild som fått arbetslöshetsersättning är, utöver vad som anges i 1 §, återbetalningsskyldig om han eller hon senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid som den utbetalda arbetslöshetsersättningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.1.

I paragrafen anges ytterligare förutsättningar som gäller för att en enskild ska vara återbetalningsskyldig för utbetald arbetslöshetsersättning. En enskild är därmed också återbetalningsskyldig om han eller hon senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid som den utbetalda arbetslöshetsersättningen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 68 § ALF.

3 §

Om en enskild är återbetalningsskyldig enligt 1 eller 2 §§ ska det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.2.

I paragrafen anges det att en felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning ska återkrävas från den enskilde. Paragrafen motsvarar delvis 68 § första meningen ALF.

Av bestämmelsen följer att arbetslöshetskassan ska fatta beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning om förutsättningarna enligt 1 eller 2 § är uppfyllda. Bestämmelse ska läsas tillsammans med 6 § som anger att det, under vissa förutsättningar, kan beslutas om eftergift. Vid eftergift kan kassan alltså helt eller delvis avstå från att kräva tillbaka en felaktigt utbetald ersättning.

Någon ändring i sak i förhållande till den tidigare tillämpningen är inte avsedd, dvs. att en felaktigt utbetald ersättning ska återkrävas. Av 13 kap. 11 § följer att det är arbetslöshetskassan som beslutar i ärenden om arbetslöshetsersättning. Ett beslut om återkrav är ett ärende om arbetslöshetsersättning. Liksom i dag är det den arbetslöshetskassa som har beslutat om och betalat ut arbetslöshetsersättning som också ska besluta om återkrav av sådan ersättning. Detta gäller oavsett om en enskild har utträtt ur arbetslöshetskassan innan utredningen av återkravet inleddes.

Anstånd med betalning

4 §

Om en enskild är återbetalningsskyldig får anstånd med betalningen medges. Det får också träffas avtal med honom eller henne om en avbetalningsplan.

I fall som anges i första stycket ska ränta tas ut på det obetalda beloppet. Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.3.

I paragrafen regleras möjligheterna att bevilja anstånd och att träffa avtal om en avbetalningsplan. Paragrafen motsvarar 68 b § ALF.

Dröjsmålsränta

5 §

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Detsamma gäller när den enskilde beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.4.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att påföra ränta på ett återkrävt belopp. Paragrafen motsvarar 68 c § ALF.

Dröjsmål med betalningen kan föreligga både för en huvudfordran och en delbetalning enligt en avbetalningsplan. Motsvarande gäller om betalningsfristen enligt ett anståndsbeslut har löpt ut. Ränta ska tas ut från den förfallodag som angetts i kravet eller i överenskommelsen om anstånd eller avbetalningsplan. Av hänvisningen till räntelagen (1975:635) följer bl.a. att vad som där sägs om förfallodag, räntans storlek och möjligheterna till jämkning ska äga motsvarande tillämpning på en fordran avseende återbetalning av arbetslöshetsersättning. Räntelagen gäller endast de bestämmelser i lagen som avser eller är tillämpliga på just dröjsmålsränta.

I de situationer där det finns anledning att jämka ett krav på ränta blir i första hand 6 § om eftergift tillämplig. Endast i undantagsfall kommer det därför finnas anledning att tillämpa 8 § räntelagen. Den bestämmelsen har också ett snävare tillämpningsområde än eftergiftsbestämmelsen i 6 §, eftersom de omständigheter som kan beaktas som skäl för jämkning enligt 8 § räntelagen måste ha ett samband med orsaken till betalningsdröjsmålet.

Eftergift

6 §

Om det med hänsyn till den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får det beslutas om att helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning eller ränta.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.5.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att efterge ett krav på återbetalningen eller ränta. Paragrafen motsvarar delvis 68 d § ALF.

Bestämmelsen har, i förhållande till sin föregångare, tydliggjorts på så sätt att det uttryckligen framgår att de särskilda skälen ska bedömas utifrån den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter som är relevanta. Arbetslöshetskassan får avgöra från fall till fall vad som kan utgöra särskilda skäl för eftergift utifrån dessa kriterier. Som exempel på omständigheter som kan tas med i bedömningen är långvarig betalningsoförmåga, allvarlig sjukdom eller andra sociala skäl. Om bedömningen görs att den återbetalningsskyldige varken i nuläget eller inom en överblickbar framtid kommer att ha ekonomisk möjlighet att betala tillbaka det återkrävda beloppet kan det utgöra skäl för eftergift. Så kan exempelvis vara fallet om den återbetalningsskyldige genomgår skuldsanering. Även i andra fall kan den enskildes ekonomiska situation vara sådan att det finns skäl att helt eller delvis befria honom eller henne från återbetalningsskyldighet. En endast tillfällig betalningsoförmåga är dock inte tillräcklig för att motivera att kravet efterges. Däremot kan det i vissa fall finnas anledning att tillfälligt avbryta indrivningen för att sedan återuppta den då den återbetalningsskyldiges ekonomiska situation har förbättrats.

Endast i undantagsfall kan sjukdom i sig självt anses utgöra skäl för eftergift. Däremot kan sjukdom vara en faktor att ta med i bedömningen av den återbetalningsskyldiges personliga förhållanden i stort. Sjukdomen kan då tillsammans med andra omständigheter, främst hans eller hennes ekonomiska situation, motivera att hela eller delar av kravet efterges. Detsamma gäller andra sociala faktorer som talar för eftergift.

Om den återbetalningsskyldige förorsakat den felaktiga utbetalningen medvetet eller av grov vårdslöshet bör detta tala mot efter-

gift, särskilt i fall då omständigheterna är sådana att agerandet lett till uteslutning enligt 37 § LAK fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning och/eller polisanmälan för bidragsbrott. I sådana fall bör det finnas särskilt starka skäl för att eftergift ska kunna medges. Utrymmet för eftergift bör vidare vara mer begränsat än i andra fall om den återbetalningsskyldige arbetat och erhållit lön eller uppburit ersättning från andra trygghetssystem avseende samma tidsperiod som för vilken han eller hon har fått arbetslöshetsersättning. Omvänt kan det i vissa undantagsfall finnas anledning att göra en något mildare bedömning i fall då den återbetalningsskyldiges handlande på något sätt kan anses vara ursäktligt eller mindre allvarligt. Så kan exempelvis vara fallet om den återbetalningsskyldige visserligen orsakat den felaktiga utbetalningen, men inte kan anses ha gjort det medvetet eller av grov oaktsamhet och arbetslöshetskassan eller någon annan myndighet samtidigt kan anses ha medverkat till den felaktiga utbetalningen eller brustit i sin utredningsskyldighet.

Möjligheten till eftergift gäller även krav på ränta. Med ränta avses både ränta till följd av beviljat anstånd eller avtal om en återbetalningsskyldighet enligt 4 § och dröjsmålsränta enligt 5 §. Jämkning av dröjsmålsränta kan också undantagsvis bli aktuell enligt 8 § räntelagen. Detta följer av hänvisningen till räntelagen i 5 §.

Kvittning

7 §

Vid återbetalningsskyldighet får det, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning, dras av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet. Detsamma gäller skyldighet att betala ränta.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.6.

I paragrafen regleras förutsättningarna för arbetslöshetskassan att vid en senare utbetalning dra av ett belopp från vad som tidigare har betalats ut. Paragrafen motsvarar delvis 68 c § ALF.

I bestämmelsen anges det att vid återbetalningsskyldighet får det, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning, dras av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet. Detsamma gäller skyldighet att betala ränta.

Arbetslöshetskassan får avgöra från fall till fall vad som ska anses som skäligt belopp att dra av från en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning. Avdraget avser både den felaktigt utbetalda ersättningen och den ränta som kan komma att läggas på det återkrävda beloppet. En utgångspunkt vid den bedömningen är att det som är felaktigt utbetalat ska kunna återbetalas genom avräkning. Vid en kvittningssituation bör hänsyn tas till om den återbetalningsskyldige redan är föremål för löneutmätning. Det bör även tas hänsyn till förbehållsbeloppet, t.ex. vid löneutmätning, när det bestäms med belopp som avräkning ska ske.

12 kap. Uppgiftsskyldighet

För myndigheter

1 §

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

I paragrafen regleras myndigheters uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassan. De myndigheter som det är fråga om är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Paragrafen motsvarar delvis 48 a och c §§ ALF.

Uppgiftsskyldigheten innebär att de aktuella myndigheterna kan lämna ut uppgifter om enskild utan hinder av sekretess. Det är endast uppgifter som har betydelse för ett ärende hos arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring som ska lämnas ut. Paragrafen är utformad så att uppgifter ska lämnas utan att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. En rutinmässig överföring av uppgifter föregås dock alltid av en begäran i anslutning till att en rutin för överföringen upprättas. Detta gäller oavsett om information ska överföras i elektronisk form eller manuellt. Det är myndigheterna som ska pröva om de uppgifter arbetslöshetskassan begär att få ut omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som ska lämnas ut utan hinder av sekretess. Andra

uppgifter än de som omfattas av myndigheternas uppgiftsskyldighet får endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts.

För Arbetsförmedlingen innebär uppgiftsskyldigheten exempelvis uppgifter om att den enskilde är anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen, avanmäld därifrån eller att denne har anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten innebär skyldigheten exempelvis uppgifter om beslutade studiestöd, socialförsäkringsförmåner eller pensioner hos myndigheterna om uppgifterna har betydelse för ett ärende hos arbetslöshetskassorna.

2 §

Arbetsförmedlingen ska lämna de uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som har betydelse för

- 1. inspektionens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning, och*
- 2. att utfärda intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.*

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

I paragrafen regleras Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet till IAF. Paragrafen motsvarar 48 g § ALF.

Uppgiftsskyldigheten innebär att Arbetsförmedlingen kan lämna ut uppgifter till IAF utan hinder av sekretess om de har betydelse för inspektionens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning och att utfärda intyg till enskild om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Det är endast uppgifter som har betydelse hos IAF för myndighetens tillsyn över ärenden om arbetslöshetsersättning och för utfärdande av s.k. U2-intyg som ska lämnas ut. Paragrafen är utformad så att uppgifter ska lämnas utan att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. Det är Arbetsförmedlingen som ska pröva om de uppgifter IAF begär att få ut omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som ska lämnas ut utan hinder av sekretess. Andra uppgifter än de som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet får endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts.

3 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för Arbetsförmedlingens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

I paragrafen regleras IAF:s uppgiftsskyldighet till Arbetsförmedlingen. Paragrafen motsvarar 48 h § ALF.

Uppgiftsskyldigheten innebär att IAF kan lämna ut uppgifter till Arbetsförmedlingen utan hinder av sekretess om de har betydelse för Arbetsförmedlingens uppföljnings-, analys- och utvärderingsarbete. Paragrafen är utformad så att uppgifter ska lämnas utan att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. Det är IAF som ska pröva om de uppgifter Arbetsförmedlingen begär att få ut omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som ska lämnas ut utan hinder av sekretess. Andra uppgifter än de som omfattas av IAF:s uppgiftsskyldighet får endast lämnas ut efter en sekretessprövning.

För arbetslöshetskassor

4 §

En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande myndigheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

I paragrafen regleras arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten. Paragrafen motsvarar delvis 48 b och 48 d §§ ALF och 25 b § ALFFo.

Uppgiftsskyldigheten innebär att arbetslöshetskassan kan lämna ut uppgifter om enskild till de aktuella myndigheterna utan hinder av sekretess. Det är endast uppgifter som har betydelse för ett ärende hos den mottagande myndigheten som ska lämnas ut.

Paragrafen är utformad så att uppgifter ska lämnas utan att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. En rutinmässig överföring av uppgifter föregås dock alltid av en begäran i anslutning till att en rutin för överföringen upprättas. Detta gäller oavsett om information ska överföras i elektronisk form eller manuellt. Det är arbetslöshetskassan som ska pröva om de uppgifter myndigheten begär att få ut omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som ska lämnas ut utan hinder av sekretess. Andra uppgifter än de som omfattas av arbetslöshetskassans uppgiftsskyldighet får endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts.

Uppgiftsskyldigheten innefattar alla typer av ärenden om arbetslöshetsersättning, både beslut om rätten till och storleken samt längden på ersättningen, men också om arbetslöshetsersättning har återkrävts eller om en sökande stängts av från rätt till ersättning. När det gäller uppgifter till Arbetsförmedlingen kan det bl.a. handla om sådana som behövs för att bedöma om sökområdet för en arbetssökande bör utökas eller för att bedöma om denne ska anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Uppgiftsskyldigheten innebär även att arbetslöshetskassan ska lämna uppgifter till Försäkringskassan efter en särskild prövning om en programdeltagare uppfyller ett inkomstvillkor. Dessa uppgifter kan Försäkringskassan behöva för att fastställa storleken på aktivitetsstödet för programdeltagaren.

5 §

En arbetslöshetskassa ska lämna de uppgifter till en annan arbetslöshetskassa om enskild som har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

I paragrafen regleras en arbetslöshetskassas uppgiftsskyldighet till en annan arbetslöshetskassa. Paragrafen motsvarar delvis 48 e § ALF.

Uppgiftsskyldigheten innebär att arbetslöshetskassan kan lämna ut uppgifter om enskild till en annan arbetslöshetskassa utan hinder av sekretess. Det är endast uppgifter som har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan enligt denna lag som ska lämnas ut.

Paragrafen är utformad så att uppgifter ska lämnas utan att en uttrycklig begäran framställts i varje enskilt fall. En rutinmässig överföring av uppgifter föregås dock alltid av en begäran i anslutning till att en rutin för överföringen upprättas. Detta gäller oavsett om information ska överföras i elektronisk form eller manuellt. Det är arbetslöshetskassan som ska pröva om de uppgifter som den mottagande kassan begär att få ut omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Det är endast sådana uppgifter som ska lämnas ut utan hinder av sekretess. Andra uppgifter än de som omfattas av arbetslöshetskassans uppgiftsskyldighet får endast lämnas ut efter det att en sekretessprövning gjorts.

Uppgiftsskyldigheten innefattar alla typer av ärenden om arbetslöshetsersättning, både beslut om rätten till och storleken samt längden på ersättningen, men också om arbetslöshetsersättning har återkrävts eller om en sökande har varnats eller stängts av från eller frånkänts rätt till ersättning. Det kan även handla om uppgifter som den mottagande kassan behöver för en prövning av inkomstvillkoret för en programdeltagare, i syfte att lämna uppgifter till Försäkringskassan (se kommentaren till 4 §). Det avgörande är om uppgifterna har betydelse för ett ärende hos den mottagande kassan.

För arbetsgivare och uppdragstagare

6 §

En arbetsgivare eller uppdragsgivare ska på begäran lämna de uppgifter till en arbetslöshetskassa om enskilda anställnings- och uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 17.5.1.

I paragrafen regleras arbetsgivares och uppdragsgivares uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassan. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken som förebild.

Paragrafen är utformad så att uppgifter, till skillnad från vad som gäller för myndigheter och arbetslöshetskassor, endast behöver lämnas efter en uttrycklig begäran från arbetslöshetskassan. Uppgiftsskyldigheten hindrar givetvis inte att en arbetsgivare eller uppdragsgivare

frivilligt lämnar uppgifter till en arbetslöshetskassa utan en uttrycklig begäran, t.ex. genom den s.k. arbetsgivarportalen.

Uppgiftsskyldigheten innefattar endast uppgifter om enskilda anställnings- och/eller uppdragsförhållanden som har betydelse för ett ärende hos arbetslöshetskassan enligt lagen. Med anställningsförhållanden avses t.ex. omfattningen på anställningen, löneuppgifter, uppgifter om avgångsvederlag, av vilken anledning en anställning har upphört samt när och om den sökande har erbjudits ett nytt arbete. Uppgiftsskyldigheten gäller även för de fall en sökande deltidsarbetar och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning. I dessa fall kan uppgifterna avse t.ex. arbetad tid och inkomster under tid med arbetslöshetsersättning. Motsvarande gäller för uppgifter från en uppdragsgivare, t.ex. omfattning på och innehåll i uppdraget, uppgifter om ersättning för uppdraget och uppgifter om uppdragets upphörande.

Uppgiftsskyldigheten gäller bara sådana uppgifter som har betydelse för ett ärende hos kassan enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Med ärenden enligt lagen avses alla typer av ärenden om arbetslöshetsersättning, både beslut om rätten till och storleken samt längden på ersättningen, men också ärenden om återbetalningsskyldighet av arbetslöshetsersättning eller ärenden om avstängning från eller frånkännande av rätt till ersättning. Det kan även handla om uppgifter som den mottagande kassan behöver för en prövning av inkomstvillkoret för en programdeltagare, i syfte att lämna uppgifter till Försäkringskassan (se kommentaren till 4 §).

7 §

En arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte fullgör en uppgiftsskyldighet enligt 6 § döms till böter.

Till ansvar enligt första stycket döms det inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen (2007:612).

Förslaget behandlas i avsnitt 17.5.2.

Paragrafen reglerar sanktioner för arbetsgivare och uppdragsgivare som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Paragrafens har utformats med 115 kap. 4 § socialförsäkringsbalken som förebild.

I *första stycket* finns en bestämmelse som anger att en arbetsgivare eller uppdragsgivare som inte fullgör en uppgiftsskyldighet enligt 6 § döms till böter.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som anger att straffbestämelsen inte ska tillämpas om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller bidragsbrottslagen.

13 kap. Handläggning av ärenden

Ansökan

Om arbetslöshetsersättning

1 §

Den som vill begära arbetslöshetsersättning ska ansöka om ersättningen hos arbetslöshetskassan.

En ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.1.

I paragrafen regleras vem som kan ansöka om arbetslöshetsersättning och till vem ansökan ska lämnas. Paragrafen reglerar även vissa krav på en ansökan. Paragrafen motsvarar delvis 47 § ALF. Den har utformats med 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken som förebild.

I *första stycket* anges det att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras hos arbetslöshetskassan. En enskild ska ansöka om ersättning hos den kassa han eller hon är medlem i eller ansluten till. Bestämmelser om medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa finns i LAK.

I *andra stycket* anges det att ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Uppgifter som behövs i ärendet är dels sådana som behövs för att kunna bedöma rätten till arbetslöshetsersättning, dels uppgifter som en sökandes identitet och annan information som behövs för att arbetslöshetskassan ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Det innebär att den sökande ska intyga att alla lämnade uppgifter är riktiga och fullständiga. Detta innefattar bl.a. uppgifter lämnade i samband med arbetslöshetens inträde och upp-

gifter i de ansökningar som därefter görs månadsvis. En sökande har ingen skyldighet att intyga riktigheten i uppgifter lämnade av annan än honom eller henne själv.

Paragrafen reglerar inte på vilket sätt en arbetslöshetskassa kan inleda ett ärende på eget initiativ, t.ex. ett ärende om avstängning eller fränkännande från rätt till arbetslöshetsersättning eller ett ärende om återkrav. Paragrafen ställer inte heller upp något krav på att ansökan ska ha en viss form. Däremot följer det av 5 § att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om ansökan. Det innebär att det på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter kan finnas bestämmelser om formen för hur en ansökan ska göras, t.ex. skriftligt eller elektroniskt.

Bestämmelsen ska läsas tillsammans med den bestämmelse som reglerar arbetslöshetskassornas utredningsskyldighet och den enskildes skyldighet att medverka i utredningen av ett ärende (se 6 och 7 §§). Det kan i många fall krävas ytterligare utredning och även fler uppgifter från en sökande i ett ärende om ersättning än de som kommit in tillsammans med en ansökan. Det finns då en skyldighet för den enskilde att komplettera sin tidigare inlämnade ansökan. Det kan även finnas anledning för arbetslöshetskassan att ställa frågor till den sökandes arbetsgivare för att kunna bedöma rätten till arbetslöshetsersättning, t.ex. om sökanden har erbjudits fortsatt arbete hos arbetsgivaren eller om hur anställningen upphörde. Arbetslöshetskassan kommer också regelmässigt att behöva uppgifter från Skatteverket om den enskildes inkomster av förvärsarbete.

2 §

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser.

Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till arbetslöshetsersättning för den månaden förlorad, om det inte finns särskilda skäl.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.1.

I paragrafen regleras den tidsgräns inom vilken en ansökan ska ha kommit in och följderna av att ansökan kommer in för sent. Paragrafen motsvarar delvis 47 a § ALF.

I *första stycket* anges det att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den tidsperiod som ansökan avser.

I *andra stycket* anges det att rätten till arbetslöshetsersättning går förlorad om ansökan lämnas in för sent för den tid som ansökan gäller, om det inte finns särskilda skäl. Bestämmelsen innebär att det endast krävs särskilda skäl, till skillnad från tidigare då det krävdes synnerliga skäl för att kunna ansöka om ersättning senare än vad som föreskrivs, dvs. vid utgången av månaden efter den månad som ersättningen avser. Ett särskilt skäl att komma in med en ansökan senare kan vara att den sökande t.ex. varit förhindrat på grund av egen eller familjemedlems sjukdom.

Om utfärdande av U2-intyg

3 §

Den som vill begära intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz ska ansöka om intyget hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.2.

I paragrafen anges det att en ansökan om intyg att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz ska göras hos IAF. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Bestämmelsen tydliggör en del av instansordningen, dvs. att IAF är den myndighet som ska pröva och besluta i ärenden om de s.k. U2-intygen.

4 §

Bestämmelser om när en ansökan enligt 3 § senast ska ha kommit in finns i artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghets-systemen.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.2.

I paragrafen finns en bestämmelse av upplysningskaraktär som hänvisar till artikel 55 Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen när det gäller ansökningsstider. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Föreskriftsrätt

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om den ansökan som avses i 1–3 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.3.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om den ansökan som avses i 1 och 3 §§. Paragrafen motsvarar delvis 47 c § ALF.

Beredning av ärenden

Utredningsansvar

6 §

Den som beslutar i ett ärende (beslutsinstansen) ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

När det behövs i ett ärende får beslutsinstansen ställa frågor till arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.1.

I paragrafen regleras beslutsinstansens utredningsansvar. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) och 110 kap. 14 § 1 socialförsäkringsbalken som förebild.

I *första stycket* anges det att beslutsinstansen ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, dvs. att det utreds så långt som det behövs för att beslutsinstansen ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen och den EU-rättsliga s.k. omsorgsprincipen. Bestämmelsen innebär att det är arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av arbetslöshetskassans utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver kassan i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om arbetslöshetsersättning, som i ett ärende som avser fränkännande från rätt till sådan ersättning. Praxis om tillämpningen av förvaltningslagens motsvarande föreskrift kan ge vägledning för bestämmelsens tillämpning.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som anger att beslutsinstansen får ställa frågor till arbetsgivare eller andra aktörer som kan ha relevanta uppgifter, t.ex. om en sökandes förutsättningar att få arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen förtydligar att arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, inom ramen för sitt utredningsansvar enligt första stycket kan skaffa information från arbetsgivare, andra myndigheter eller från enskilda – dvs. såväl fysiska som juridiska personer – för att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Behovet av att ställa frågor till andra avgörs således av utredningsläget i ärendet. Bestämmelsen markerar att förfarandet är ett viktigt inslag i handläggningen. Den ska också läsas tillsammans med de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller för arbetsgivare, uppdragsgivare och vissa myndigheter. Syftet med att ställa frågor kan variera. Det kan vara fråga om att få upplysningar om faktiska förhållanden som arbetslöshetskassan ännu inte känner till eller att få synpunkter på befintligt material. Frågor till andra kan även användas för att t.ex. kontrollera riktigheten av uppgifter som en enskild har lämnat. Bestämmelsen omfattar även möjligheten att ställa frågor i ärenden som typiskt sett skulle kunna vara till nackdel för en sökande, t.ex. ett ärende om återkrav eller fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning.

Den enskildes skyldighet att medverka i utredningen

7 §

Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för ett ärende enligt denna lag. För sådant uppgiftslämnande gäller 1 § andra stycket, om inte särskilda skäl talar mot det.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.2.

I paragrafen regleras den sökandes ansvar att medverka i utredningen av ett ärende enligt lagen. Paragrafen motsvarar delvis 47 § ALF. Den är utformad med 110 kap. 13 § andra stycket som förebild.

I *första meningen* anges det att en enskild är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för ett ärende enligt denna lag. Det innebär att den enskilde aktivt ska bidra till utredningen i sådana ärenden så långt som det är praktiskt möjligt.

I *andra meningen* anges det att liksom för uppgifter som lämnas i en ansökan ska en enskild under ett ärendes handläggning intyga på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är korrekta, om inte särskilda skäl talar mot det.

Kommunikation

8 §

Innan beslutsinstansen fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Beslutsinstansen bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3.

Paragrafen reglerar krav på kommunikation innan arbetslöshetskassan eller IAF fattar beslut i ett ärende. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har delvis utformats med 25 § förvaltningslagen som förebild.

Av *första stycket* följer att en beslutsinstans, innan den fattar ett beslut i ett ärende, ska underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och ge den enskilde tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Detta gäller endast om det inte är uppenbart obehövt. Huvudregeln i första meningen innebär att arbetslöshetskassan måste kommunicera beslutsunderlaget med den enskilde, dvs. underrätta honom eller henne om allt material av betydelse för ett beslut och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig över detta innan den fattar beslut i ett ärende. Huvudregeln är tillämplig i alla slags ärenden enligt lagen som avser en enskild och inbegriper alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende. Kravet på kommunikation omfattar enbart sådant material som utgör underlag för beslutet, inte varje uppgift som har tillförts ärendet utifrån. Sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende omfattas inte av kravet på kommunikation. Med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar arbetslöshetskassans ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan t.ex. handla om uppgifter från andra myndigheter som talar till fördel eller nackdel för den enskilde i ärendet. Det är alltså inte ett förslag till beslut som ska kommuniceras.

Hur lång svarsfrist som kan anses lämplig får avgöras utifrån bl.a. ärendetyp och materialets omfattning och komplexitet. Den enskilde ska ges skäligt rådrum för sina överväganden. Begränsningsregeln i första meningen tar sikte på att undvika onödig kommunikation. Regeln som innebär att kommunikation inte behöver ske om det är uppenbart obehövt ska tolkas snävt. Den är tillämplig enbart i sådana fall där behovet av kommunikation, sett objektivt ur den enskildes perspektiv, är mindre framträdande eller helt saknas. Det måste alltså stå klart för arbetslöshetskassan att åtgärden att underrätta och ge den enskilde tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövt i den meningen att den inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Ett tänkbart exempel kan vara kommunikation av handlingar med den som får fullt bifall på en ansökan om arbetslöshetsersättning. Det kan i många fall också vara uppenbart obehövt att kommunicera uppgifter som har lämnats av den enskilde själv.

Av *andra stycket första meningen* följer att arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, bestämmer hur underrättelse ska ske. Bestämmelsen innebär att det är den beslutande instansen som bestäm-

mer vilket tillvägagångssätt som ska användas för att underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och för att ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över detta. Kommunikation kan genomföras såväl muntligt som skriftligt. Ett typiskt exempel är att arbetslöshetskassan kommunicerar handlingar genom att skicka kopior av handlingarna till parten. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. genom ett telefonsamtal eller i samband med ett besök hos kassan. Förfarandet kan alltså, beroende på omständigheterna, ske helt formlöst. Arbetslöshetskassans val av underrättelseform kan dock inte göras skönsmässigt utan måste ske med beaktande av bl.a. tillgänglighetsaspekter, exempelvis om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information. Arbetslöshetskassan bör även välja den underrättelseform som med beaktande av den enskildes intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Det kan exempelvis innebära att skriftlig form vid kommunikering behövs om materialet är så omfattande och komplicerat att parten behöver hjälp av någon sakkunnig för att kunna lämna ett passande svar.

I *andra stycket andra meningen* anges att underrättelse får ske genom delgivning. Det innebär att arbetslöshetskassan kan använda sig av delgivning enligt delgivningslagen för att säkerställa att parten fått del av materialet.

I *tredje stycket* regleras begränsningar i kravet på obligatorisk kommunikation till följd av sekretess. Enligt bestämmelsen gäller underrättelseskyldigheten med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Kopplingen till den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs.

Avvisa en ansökan

9 §

Om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska beslutsinstansen avvisa den.

Om ansökan inte i övrigt uppfyller föreskrifterna i 1 § andra stycket eller det som annars är särskilt föreskrivet, ska beslutsinstansen också avvisa ansökan om inte bristen är av ringa betydelse.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.4.

I paragrafen regleras det när en ansökan under vissa förutsättningar ska avvisas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den är utformad med 110 kap. 10 § socialförsäkringsbalken som förebild.

I *första stycket* anges det att en ansökan ska avvisas om den är så ofullständig att det inte kan läggas till grund för en prövning och beslut. Det handlar om uppgifter som är nödvändiga för att pröva ärendet. Om det helt saknas uppgifter som behövs för att t.ex. utreda om ett inkomstvillkor är uppfyllt eller om det annars inte går att bedöma om de allmänna villkoren är uppfyllda kan en ansökan komma att avvisas. Skyldigheten att avvisa en ansökan är begränsad till fall där det inte går att få fram sådana uppgifter om de faktiska förhållandena att det över huvud taget är möjligt att genomföra en meningsfull sakprövning. Bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet.

I *andra stycket* anges det att en ansökan även får avvisas om den inte i övrigt uppfyller föreskrifterna i 1 § andra stycket om inte bristen är av ringa betydelse. Bestämmelsen ska ses som ett komplement till första stycket och avser främst uppgifter som har med formkrav att göra. Bestämmelsen tar sikte på grundläggande formella brister. Om en enskild t.ex. inte intygar på heder och samvete att lämnade uppgifter är korrekta kan en ansökan avvisas. Med uttrycket "vad som annars är föreskrivet" avses bl.a. formkraven för när en ansökan senast ska göras. Det innebär att en för sent inkommen ansökan ska avvisas. Andra formella brister i en ansökan kan vara om en enskild inte har lämnat person- och identifieringsuppgifter som är helt nödvändiga för prövningen av ärendet. Bestämmelsen bör tillämpas med viss försiktighet. Det innebär att en ansökan inte bör avvisas om bristen helt saknar betydelse för prövningen.

10 §

Beslutsinstansen får inte avvisa en ansökan om den enskilde inte först har förelagts att avhjälpa bristen vid påföljd att ansökan annars kommer att avvisas. Föreläggandet får ske genom delgivning.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.4.

I paragrafen regleras det att beslutsinstansen inte får avvisa en ansökan om den enskilde inte först har förelagts att avhjälpa bristen vid påföljd att ansökan annars kommer att avvisas. Föreläggandet får ske genom delgivning. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 110 kap. 11 § socialförsäkringsbalken som förebild.

Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, har förelagt sökanden att avhjälpa bristen innan det fattas beslut om att avvisa ansökan. Genom att föreläggandet får delges blir delgivningslagen (2010:1932) tillämplig.

Beslut

Beslut av arbetslöshetskassan

11 §

Arbetslöshetskassan fattar beslut i ärenden enligt denna lag, utom i det fall som anges i 12 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.1.

I paragrafen regleras arbetslöshetskassornas ansvar att fatta alla beslut i ärenden enligt lagen, förutom utfärdande av s.k. U2-intyg enligt 12 §. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF.

Paragrafen tydliggör att det är arbetslöshetskassorna som fattar beslut i de allra flesta ärenden enligt lagen. Det innefattar bl.a. beslut om rätten till arbetslöshetsersättning och storleken och längden på sådan ersättning. Det innefattar även beslut om avstängning och fränkännande från rätt till ersättning och återkrav av arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna fattar även beslut för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och för sitt deltagande gör anspråk på sådant aktivitetsstöd som baseras på arbetslöshetsersättning.

*Beslut av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen***12 §**

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen fattar beslut i ärenden om intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz.

Inspektionen får inte förlänga en beslutad period att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz så att perioden sammantaget överstiger tre månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.1.

I paragrafen regleras vem som fattar beslut i ärenden om utfärdande av U2-intyg. Paragrafen motsvarar i huvudsak 48 § ALF och 28 § ALFFo.

Av *första stycket* framgår det att IAF fattar beslut i ärenden om intyg om att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz. Bestämmelsen innebär att det är IAF som utfärdar intyg till en enskild som vill söka arbete i andra medlemsländer och där behålla den svenska arbetslöshetsersättningen under viss tid.

I *andra stycket* anges det att IAF inte får förlänga en beslutad period att med bibehållen ersättning söka arbete i något annat EU- eller EES-land eller i Schweiz så att perioden sammantaget överstiger tre månader. Bestämmelsen innebär att det finns ett förbud för IAF att fatta beslut om s.k. U2-resor för längre tid än vad en sökande har rätt till enligt art. 64.1 c Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Bestämmelsen ska tolkas i ljuset av EU-domstolens avgörande C-551/16 Klein Schiphorst. Av domen (paragraf 54) framgår att artikel 64.1 c i förordningen (EG) nr 883/2004 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell åtgärd enligt vilken den behöriga institutionen som huvudregel ska avslå en begäran om förlängning av tremånadersperioden för export av arbetslöshetsförmåner, såvitt inte institutionen i fråga bedömer att ett avslag på begäran skulle få orimliga följder.

*Motivering av beslut***13 §**

Ett beslut som kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.2.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på motivering av beslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har delvis utformats med 32 § förvaltningslagen som förebild.

Av första meningen följer att ett beslut som kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Kravet att motiveringen ska vara klargörande innebär att han eller hon ska ges möjlighet att förstå hur arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, har resonerat i det enskilda fallet. Motiveringsskyldigheten innebär att arbetslöshetskassan måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs inte något krav på kassan att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att kassan i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna.

Uttrycket kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt är avsett att ha samma innebörd som motsvarande uttryck i 15 kap. 5 § om vilka beslut som får överklagas. Prövningen av om ett beslut kan antas ha sådana verkningar ska göras på objektiva grunder. Det är beslutets faktiska verkningar i det enskilda fallet som ska bedömas. Bestämmelsen innebär att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara. Det innebär bl.a. både slutliga beslut och interimistiska beslut under förfarandet som rör sakfrågan i ärendet.

Motiveringsskyldigheten begränsas enligt första stycket på så sätt att den gäller om motiveringen inte är uppenbart obehövligt. Undantagsregeln ska tolkas snävt. För att uppenbarhetskravet ska vara uppfyllt måste det för arbetslöshetskassan vid en objektiv bedömning i

princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig. Så kan fallet många gånger vara exempelvis vid avskrivning efter en återkallelse av en ansökan. Det kan också vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln t.ex. när en arbetslöshetskassa meddelar ett beslut som helt tillgodoser den enskildes önskemål på grundval uteslutande av den enskildes egna uppgifter.

Av *andra meningen* följer att en motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för arbetslöshetskassans beslut. I beslutsmotiveringen ska alltså det författningsmässiga stödet för beslutet anges. I motiveringen ska kassan också redovisa vilka omständigheter som den har tillmätt betydelse och hur den har värderat dessa. I kravet på redovisning av omständigheterna i ärendet ligger också att arbetslöshetskassan normalt bör förklara hur den har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet.

Underrättelse om ett beslut och hur det överklagas

14 §

Den som meddelar ett beslut enligt denna lag ska så snart som möjligt underrätta den enskilde om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Om den enskilde får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Den som meddelar beslutet bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om den enskilde begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.3.

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse till den enskilde om innehållet i ett beslut och om hur ett överklagande går till. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 33 § förvaltningslagen som förebild.

Av *första stycket* följer att den som meddelar ett beslut i ett ärende, typiskt sätt arbetslöshetskassan, så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte

är uppenbart obehövt. Bestämmelsen innebär att underrättelseskyldigheten ska fullgöras på arbetslöshetskassans eget initiativ och den gäller i alla ärenden. Att det är det fullständiga innehållet som ska redovisas innebär att det inte är tillräckligt att underrätta parten i sammandrag om innebörden av beslutet. Bestämmelsen innebär att parten ska underrättas om beslutet i sin helhet. Underrättelseskyldigheten gäller dock inte för beslut som det är uppenbart obehövt att underrätta den enskilde om. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse, sett objektivt ur den enskildes perspektiv, i princip helt saknas. Det måste alltså i princip framstå som klart för arbetslöshetskassan att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet.

Av *andra stycket* följer att om en enskild får överklaga ett beslut ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Av bestämmelserna framgår vidare att en sådan underrättelse ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om överklagandetid. Det ska även innehålla information om till vilken myndighet överklagandet ska vara ställt och vart det ska skickas. Dessa bestämmelser syftar till att säkerställa att den enskilde får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och överklaga beslutet. Kravet att parten ska ha rätt att överklaga ska inte tolkas snävt. En underrättelse om hur man överklagar ska lämnas även i situationer när det för arbetslöshetskassan framstår som osäkert om beslutet får överklagas av den enskilde. Eftersom det exklusivt ligger på överinstansen att pröva frågan om överklagbarhet får beslutsmyndigheten pröva frågan utifrån ett rimligt antagande om beslutets karaktär för partens del, där varje tvekan i frågan bör leda till att information om hur man överklagar lämnas.

Enligt *tredje stycket* bestämmer arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, själv hur en underrättelse av ett beslut ska gå till. Underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig. En enskild har dock alltid rätt att få en skriftlig underrättelse om han eller hon begär det. Även om myndigheten alltså i andra fall har valfrihet i fråga om formen torde det typiskt sett vara lämpligt att myndigheten även då lämnar en skriftlig underrättelse. En muntlig underrättelse bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå. En skriftlig underrättelse kan ges genom översändande av en handling i

en vanlig postförsändelse. En annan tänkbar överföringsmetod kan vara användning av e-post. Arbetslöshetskassans val av underrättelseform bör beakta tillgänglighetsaspekter, exempelvis om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information.

Av bestämmelserna följer vidare att en underrättelse får ske genom delgivning. Att arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, får använda delgivning innebär att kassan eller IAF kan använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen för att säkerställa att parten får del av underrättelsen.

Av 15 kap. 2 § följer slutligen att paragrafen även ska tillämpas för begäran om omprövning av beslut. En arbetslöshetskassa ska därmed även underrätta en enskild om hur en omprövning går till. Det innebär att en underrättelse om hur man begär en omprövning av ett beslut ska innehålla information om vilka krav som ställs på form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

När ett beslut gäller

15 §

Beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart, om inte något annat har angetts i beslutet eller bestämts av den domstol som ska överpröva beslutet.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.6.4.

I paragrafen regleras när ett beslut enligt lagen gäller. Paragrafen motsvarar 57 § ALF.

Bestämmelsen innebär att alla beslut fattade enligt lagen gäller omedelbart om inte något annat har angett i beslutet eller bestämts av den domstol som ska överpröva beslutet. Av 15 kap. 17 § följer att överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Anmäla ändrade förhållanden

16 §

Den som ansöker om, har rätt till eller får arbetslöshetsersättning ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på ersättningen till arbetslöshetskassan. För sådant uppgiftslämnande gäller 1 § andra stycket, om inte särskilda skäl talar mot det.

En anmälan enligt första stycket ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.7.

I paragrafen regleras en sökandes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Paragrafen motsvarar delvis 47 och 47 b §§ ALF. Den har utformat med 110 kap. 46 § första stycket och 47 § socialförsäkringsbalken som förebild.

Av *första stycket* framgår att en sökande som ansöker om, har rätt till eller får arbetslöshetsersättning ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på arbetslöshetsersättningen till arbetslöshetskassan. Det innebär bl.a. en skyldighet för en sökande att anmäla sådant som har förändrats sedan den initiala ansökan. Det kan t.ex. handla om han eller hon inte längre står till arbetsmarknadens förfogande till följd av påbörjade studier eller näringsverksamhet.

Liksom uppgifter som lämnas i en ansökan ska en sökande som anmäler ändrade förhållanden intyga på heder och samvete att de nya uppgifterna är korrekta, om inte särskilda skäl talar mot det.

Av *andra stycket* framgår att en anmälan enligt första stycket ska göras så snart som möjligt och senast 14 dagar efter det att den sökande fick kännedom om förändringen. Att ändrade förhållanden ska anmälas senast 14 dagar efter sökanden fick kännedom om förändringen ska inte tolkas som att 14 dagars dröjsmål alltid kommer att godtas. Bestämmelsen kan i vissa fall innebära att anmälan ska ske tidigare än inom 14 dagar.

Interimistiska beslut

17 §

Arbetslöshetskassan får besluta om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts, om det

1. inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till arbetslöshetsersättning finns,

2. är sannolikt att sådan rätt finns, och

3. är av väsentlig betydelse för den som begär arbetslöshetsersättningen.

Ett beslut enligt första stycket får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.8.

I paragrafen regleras arbetslöshetskassornas möjlighet att besluta om arbetslöshetsersättning innan ett ärende slutligen ha avgjorts. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken som förebild.

I *första stycket 1* anges det att kassan får besluta om arbetslöshetsersättning om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till arbetslöshetsersättning föreligger. Med betydande dröjsmål avses åtminstone längre tid än ett par veckor.

Enligt *första stycket 2* behöver arbetslöshetskassan komma fram till att det är sannolikt att en sökande har rätt till ersättning för att den ska kunna betalas ut. Det måste gå att med viss säkerhet konstatera att det finns en rätt till arbetslöshetsersättning. Att det ska vara sannolikt att ersättningsrätt finns förutsätter därmed att det underlag som finns mer talar för en sådan rätt än för ett avslag vid den slutliga prövningen.

I *första stycket 3* anges det slutligen att det ska vara av väsentlig betydelse för den som begär arbetslöshetsersättningen att den betalas ut. Vid bedömning av vad som är av väsentlig betydelse bör hänsyn tas till den enskildes situation och arbetslöshetsersättningens ekonomiska betydelse för hans eller hennes försörjning. Det får avgöras från fall till fall vad som ska anses vara av väsentlig betydelse, men typiskt sett bör det vara av väsentlig betydelse om det rör sig om arbetslöshetsersättning för en hel månad eller längre. Rör det sig tvärt-

om endast om ersättning för några dagar kan det ha betydelse för den enskildes försörjning, men inte en väsentlig sådan.

I *andra stycket* anges det att ett beslut, utöver vad som följer av första stycket, får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

14 kap. Rättelse och ändring

När ett beslut får rättas

1 §

Ett beslut enligt denna lag som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den som har meddelat beslutet.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.1.

I paragrafens regleras rättelse av beslut som innehåller uppenbara oriktigheter till följd av någons förbiseende. Paragrafen motsvarar delvis 63 § 1 ALF. Den har utformats med 26 § första meningen förvaltningslagen som förebild.

Av paragrafen följer att ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av beslutsinstansens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den beslutsinstans som har meddelat beslutet. Bestämmelsen ålägger inte en beslutsinstans någon skyldighet att rätta uppenbara felaktigheter. Den innebär enbart en möjlighet att göra korrigeringar i sådana fall.

När ett beslut får ändras

2 §

Ett beslut enligt denna lag får ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild får dock ändras till den enskildes nackdel bara om felaktigheten beror på att han eller hon har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.2.

I paragrafens regleras under vilka förutsättningar som beslutsinstansen har en befogenhet att ändra ett beslut som den själv har fattat. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har delvis utformats med 37 § förvaltningslagen som förebild.

Av *första stycket* följer att en arbetslöshetskassa, eller i förekommande fall IAF, får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut får, som utgångspunkt, ändras av arbetslöshetskassan om den anser att beslutet är felaktigt. Det krävs inte att nya omständigheter har tillkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande, även om detta kan vara orsaken. Men en ändring kan i ett enskilt fall också motiveras på andra grunder, t.ex. att kassan uppmärksammat ursprungliga felaktigheter av saklig eller processuell natur. Det är enbart beslut som meddelas i första instans som får ändras enligt bestämmelsen i denna paragraf.

Av *andra stycket* följer vissa begränsningar i arbetslöshetskassans befogenhet enligt första stycket att ändra beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part. Med uttrycket till sin karaktär gynnande avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan handla om själva rätten till arbetslöshetsersättning, men också om storleken och längden på ersättningen. Dessa beslut är i grunden gynnande för den enskilde. Utanför ramen för tillämpning av bestämmelserna i andra stycket faller sådana beslut som i grunden är betungande för den enskilde. Det kan t.ex. röra sig om ett beslut om avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning eller återkrav av sådan ersättning.

Enligt bestämmelsen i andra stycket får ett gynnande beslut ändras i en för den enskilde oförmånlig riktning endast om felaktigheten beror på att han eller hon har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Ett vilseledande kan bestå i att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande. En tillämpning av bestämmelsen kan också aktualiseras om den enskilde har undanhållit relevanta fakta. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten i beslutet och det oriktiga uppgiftslämnandet. Om oriktigheten eller vilseledandet avser fakta som inte har någon betydelse för beslutet är undantagsregeln alltså inte tillämplig.

När ett beslut ska ändras

3 §

Ett beslut enligt denna lag ska ändras av den som har meddelat beslutet som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och

2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för den enskilde.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.3.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar som arbetslöshetskassan, och i förekommande fall IAF, har en skyldighet att ändra ett beslut som den själv har fattat. Paragrafen motsvarar delvis 63 och 65 §§ ALF. Den har utformats med 38 § förvaltningslagen som förebild.

Av paragrafen följer att arbetslöshetskassan, och i förekommande fall IAF, ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för den sökande. Den bakomliggande orsaken till att beslutet har blivit uppenbart felaktigt saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Det kan i ett enskilt fall vara tillkommande omständigheter som påverkar ställningstagandet men det kan också finnas anledning av andra skäl att ändra ett beslut, t.ex. felaktigheter av saklig eller processuell natur. Med uttrycket uppenbart felaktigt markeras att det ska vara fråga om ett fel som är enkelt för myndigheten att konstatera. Det innebär t.ex. att kravet sällan torde vara uppfyllt om det krävs omfattande kompletterande utredningsåtgärder för att klarlägga om sakförhållandena som beslutet grundar sig på är felaktiga. Kravet att felaktigheten ska avse ett väsentligt förhållande innebär bl.a. att ändring av felaktigheter som rör förhållanden som i praktiken saknar betydelse för utgången i ärendet eller som av andra skäl kan bedömas som mindre väsentliga i många fall kan underlåtas även om de är enkla att konstatera.

En förutsättning för att arbetslöshetskassan, eller i förekommande fall IAF, ska vara skyldig att ändra ett uppenbart felaktigt beslut är att det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för en enskild.

När ett beslut som har överklagats får ändras

4 §

Ett beslut som har överklagats får ändras av den som har meddelat beslutet som första instans enbart i sådana fall som avses i 3 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.4.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 39 § förvaltningslagen som förebild.

Av bestämmelsen följer att ett beslut som har överklagats endast får rättas eller ändras av den beslutsinstans som har meddelat det som första instans och enbart i sådana fall som avses i 3 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Bestämmelsen ger uttryck för en förvaltningsrättslig litispendsregel vid överklagande. Om ett beslut överklagas innebär regleringen att beslutsinstansen omedelbart förlorar den befogenhet som den annars har enligt 2 § att mera fritt ändra oriktiga beslut, också till nackdel för den enskilde i vissa fall.

Därutöver innebär bestämmelsen att när överklagandet och handlingarna i ett ärende har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet får beslutsinstansen, under den tid förfarandet i den högre instansen pågår, varken ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Intill dess att beslutsinstansen har lämnat över överklagandet och övriga handlingar har den dock kvar sin skyldighet enligt 3 § att ändra vissa uppenbart oriktiga beslut, om ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att den blir till nackdel för en sökande. I övriga fall ligger det exklusivt på den högre instansen att pröva om beslutet ska ändras.

När ett beslut senast får rättas eller ändras

5 §

En rättelse eller ändring av ett beslut enligt 1–3 §§ får inte göras sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades.

Ett beslut får rättas eller ändras även efter det att tiden har gått ut, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.4.5.

I paragrafen regleras en bortre tidsgräns för när ett beslut får rättas eller ändras. Paragrafen motsvarar 64 § ALF.

I *första stycket* anges det att ett beslut inte får rättas eller ändras sedan mer än två år gått från den dagen då beslutet meddelades. Bestämmelsen innebär att det finns en huvudregel om en bortre gräns för när ett beslut senast får ändras eller rättas enligt 1–3 §§.

I *andra stycket* anges det att ett beslut får rättas efter den tid som anges i först stycket om beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl. Bestämmelsen innebär att det finns möjligheter att avvika från den huvudregel som följer av första stycket. Bestämmelsen avser rena undantagssituationer.

15 kap. Omprövning och överklagande

Omprövning

Begäran om omprövning

1 §

Arbetslöshetskassans beslut enligt denna lag ska omprövas av kassan om det begärs av den enskilde som beslutet angår. Detta gäller inte om arbetslöshetskassan redan har rättat eller ändrat beslutet enligt 14 kap.

Vid en omprövning enligt första stycket får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.4.1.

I paragrafens regleras under vilka förutsättningar en arbetslöshetskassa ska ompröva ett tidigare fattat beslut. Paragrafen motsvarar 61 och 65 §§ första meningen ALF.

I *första stycket* anges det att ett beslut endast får omprövas om det begärs av den enskilde. Omprövning av beslut gäller endast beslut enligt ALF som har fattats av en arbetslöshetskassa, dvs. inte beslut av IAF. Med beslut enligt lagen avses t.ex. prövningen av rätten till men också storleken på arbetslöshetsersättning, frånkännande och avstängning från rätten till ersättning, återkrav och innehållande av ersättning. Detsamma gäller beslut där arbetslöshetskassan har prövat om en enskild som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program uppfyller ett inkomstvillkor. Eftersom omprövning bara gäller arbetslöshetskassans beslut faller beslut om s.k. U2-intyg utanför skyldigheten att ompröva ett beslut, vilket innebär att dessa beslut kan överklagas direkt utan en föregående omprövning.

I *andra stycket* anges det att ett beslut inte får ändras till nackdel för den enskilde. En arbetslöshetskassa kan alltså inom ramen för en begäran om omprövning inte ändra ett beslut till nackdel för en sökande. Däremot finns det inget som hindrar arbetslöshetskassan från att rätta eller ändra ett beslut enligt 14 kap. om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Formkrav för begäran om omprövning

2 §

Bestämmelser om överklagande i 11–14 §§ och om underrättelse av ett beslut och hur det överklagas i 13 kap. 14 § ska i relevanta delar tillämpas för en begäran om omprövning.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.4.2.

I paragrafen regleras det att vissa bestämmelser som gäller för ett överklagande och hur ett överklagande går till, ska tillämpas på omprövningsärenden. Paragrafen motsvarar delvis 62 § ALF.

Bestämmelsen innebär att vissa formella bestämmelser som gäller vid ett överklagande också i förekommande fall gäller för en begäran om omprövning. Med relevanta delar avses att en begäran om omprövning ska göras skriftligt till arbetslöshetskassan inom två måna-

der från det att den sökande fick del av beslutet. I begäran ska sökanden ange vilket beslut som ska omprövas och på vilket sätt beslutet ska ändras. Det innebär vidare att en begäran som kommer in för sent ska avvisas på samma sätt som vid ett överklagande.

Bestämmelsen innebär även att de regler som gäller arbetslöshetskassans skyldighet att underrätta en enskild om hur ett överklagande går till enligt 13 kap. 14 § även ska tillämpas för hur en begäran om omprövning går till. En arbetslöshetskassa ska därmed även underrätta en enskild om hur en omprövning går till. Det innebär att en underrättelse om hur man begär en omprövning av ett beslut ska innehålla information om vilka krav som ställs på form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och inom vilken tid en begäran om omprövning ska ha kommit in.

Överklagande

Till vilken myndighet som beslut överklagas

3 §

Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.1.

Paragrafen reglerar forum för överklagande av beslut enligt lagen. Paragrafen motsvarar delvis 49 och 60 §§ ALF. Den har utformats med 40 § förvaltningslagen som förebild.

I första stycket anges det att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen innebär alltså att allmän förvaltningsdomstol som huvudregel är rätt forum för överklagande av beslut enligt lagen. Det är förvaltningsrätten som är första instans vid överklagande med stöd av bestämmelsen, vilket följer av 14 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelsen reglerar inte vilka beslut som får överklagas eller vem som får överklaga ett beslut. Detta följer i stället av kommentarerna till 5–7 §§.

Bestämmelsen innebär att alla beslut som fattas enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär bl.a. att även ett beslut där arbetslöshetskassan har prövat förutsättningarna för om ett inkomstvillkor är uppfyllt för en programdeltagare överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Desamma gäller beslut om utfärdande av s.k. U2-intyg.

Enligt 7 § lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt överklagas central förvaltningsmyndighets beslut i den del beslutet rör tillämpningen av den lagen hos Arbetsdomstolen.

I *andra stycket* anges det att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Kravet på prövningstillstånd gäller för beslut som har överklagats till allmän förvaltningsdomstol med stöd av forumbestämmelsen i första stycket. I 34 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns det en bestämmelse som innebär att kravet på prövningstillstånd även omfattar förvaltningsrättens beslut i en fråga som har ett direkt samband med ett sådant mål. Ett tänkbart exempel kan vara att förvaltningsrätten inte har tagit upp ett överklagande till prövning i sak med motiveringen att beslutet inte är överklagbart.

4 §

Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets den enskilde var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.2.

I paragrafen finns bestämmelser om vilken förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 49 § andra och tredje meningen ALF.

Paragrafen har tydliggjorts genom att ange att det är den enskildes folkbokföring som bestämmer vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande. Det innebär att behörig förvaltningsrätt bestäms utifrån den enskildes folkbokföring även i de fall då IAF överklagar ett beslut av arbetslöshetskassan enligt 8 §.

Med enskild avses även en person som begär ett s.k. U2-intyg från IAF och en person som gör anspråk på andra ersättningar som

grundar sig på arbetslöshetsersättning, t.ex. aktivitetsstöd för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vilka beslut som får överklagas

5 §

Ett beslut enligt denna lag får överklagas om beslutet kan antas påverka en enskilds situation på ett inte obetydligt sätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.3.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka beslut enligt lagen som får överklagas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Paragrafen har utformats med 41 § förvaltningslagen som förebild.

Av paragrafen följer att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis vilka innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Prövningen av om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning. Det är alltså inte fråga om att göra en subjektiv tolkning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan ska anses uppfyllt. Uttrycket påverka en enskilds situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation (jfr bl.a. RÅ 2003 ref. 87). Uttrycket avser emellertid även andra tänkbara varianter (RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 9). Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8). Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller bortse från – är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.

Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få över-

klagas. Rätt att överklaga en arbetslöshetskassas beslut finns t.ex. även om klaganden inte kan få högre arbetslöshetsersättning enligt de bestämmelser som gäller vid tidpunkten för beslutet (se HFD 2017 ref. 47). Även ett beslut om varning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som beslut om andra sanktioner, trots att det inte direkt leder till minskad ersättning. Detsamma gäller beslut av arbetslöshetskassan som ligger till grund för Försäkringskassans beslut om storleken på aktivitetsstödet för en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Bestämmelsen reglerar enbart besluts överklagbarhet och inte vem som får överklaga ett beslut (jfr författningskommentaren till 6 §). Den praxis som finns för tillämpningen av bestämmelsen i 41 § förvaltningslagen om vilka beslut som får överklagas är avsedd att vara vägledande även för ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen.

6 §

Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av den enskilde innan kassan har omprövat sitt beslut enligt 1 §.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.3.

I paragrafen finns bestämmelser om att ett beslut ska omprövas av arbetslöshetskassan innan det kan överklagas. Paragrafen motsvarar 50 § ALF.

I *första stycket* anges det att en arbetslöshetskassans beslut inte får överklagas av den enskilde innan kassan har omprövat sitt beslut. Bestämmelsen tar endast sikte på beslut av en arbetslöshetskassa. Det innebär att beslut av IAF om s.k. U2-intyg inte behöver omprövas innan de får överklagas. Bestämmelsen avser vidare bara sådana beslut som överklagas av enskild, vilket innebär att ett beslut som överklagas av IAF inte behöver omprövas.

I *andra stycket* anges det att ett överklagande ska ses som en begäran om omprövning om det överklagas innan det har omprövats.

Vem som får överklaga ett beslut

7 §

Ett beslut enligt denna lag får överklagas av den enskilde som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.4.

I paragrafen finns bestämmelser om vem som får överklaga ett beslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Den har utformats med 42 § förvaltningslagen som förebild.

Av paragrafen följer att ett beslut får överklagas av den enskilde som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Enligt den praxis som gäller för tillämpningen av 42 § förvaltningslagen bör kravet att beslutet ska ha gått den enskilde emot ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras (jfr HFD 2015 ref. 73). Den praxis som finns för tillämpningen av bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen om enskildas rätt att överklaga är avsedd att vara vägledande även för ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen.

8 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.4.

I paragrafen finns bestämmelser om IAF:s möjligheter att överklaga ett beslut av domstol eller arbetslöshetskassa enligt lagen. Paragrafen motsvarar i huvudsak 51 § ALF.

Paragrafen innebär att IAF får överklaga alla beslut som har fattats med stöd av lagens bestämmelser. Beslut får överklagas oavsett om det är till förmån eller nackdel för en enskild.

Vem som är motpart i överinstans

9 §

I ett mål där en enskild överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.5.

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att arbetslöshetskassan är den enskildes motpart om han eller hon överklagar ett beslut. Paragrafen motsvarar 58 § ALF.

Bestämmelsen anger att arbetslöshetskassan som huvudregel är den enskildes motpart i domstol. Se dock 8 § som innebär att en arbetslöshetskassa förlorar sin möjlighet att träda in som part i ett mål som IAF har överklagat.

10 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan.

Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.5.

I paragrafen finns bestämmelser om när IAF får och ska föra det allmännas talan i domstol. Paragrafen motsvarar 59 § ALF.

I första stycket anges det att IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Bestämmelsen innebär en möjlighet för IAF att ta över arbetslöshetskassans talan i förvaltningsrätten och i kammarrätten. När IAF överklagar en arbetslöshetskassas beslut till förvaltningsrätten förlorar kassan möjligheten att träda in som part i den aktuella tvisten (se bl.a. Kammarrättens i Stockholm beslut den 22 maj 2013 i mål nr 2820-13).

I andra stycket anges det att IAF för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen innebär att en arbetslöshetskassa inte kan föra det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen (se bl.a. RÅ 2003 not 30).

*Hur ett beslut överklagas***11 §**

Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den instans som har meddelat beslutet (beslutsinstansen).

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.6.

I paragrafen finns bestämmelser om de formkrav som gäller för ett överklagande. Paragrafen motsvarar delvis 53 § första stycket och 54 § första meningen ALF. Paragrafen har utformats med 43 § första stycket förvaltningslagen som förebild.

Av paragrafen följer att ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den som har meddelat beslutet (beslutsinstansen). Bestämmelserna innebär alltså att den som överklagar ett beslut ska vända sig till beslutsinstansen i stället för direkt till den högre instansen. Begäran om ändring ska dock vara riktad till den högre instansen. Skriftlighetskravet är teknikoberoende och är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas av någon av de beslutsinstanser som ska pröva överklagandet, oberoende av om det krävs tekniska hjälpmedel för att göra det eller inte.

Paragrafen förtydligar att ett överklagande ska ställas till den högre instans som ska pröva överklagandet, dvs. förvaltningsrätten, om det är arbetslöshetskassan som har fattat beslutet. Överklagandet ska dock ges in till arbetslöshetskassan, dvs. den beslutande instansen. Om det i stället handlar om ett beslut av förvaltningsrätten ska överklagandet ställas till kammarrätten men ges in till den beslutande förvaltningsrätten. Det är den beslutande instansen som prövar om ett överklagande har kommit in i rätt tid (se nedan). Det kan alltså vara antingen arbetslöshetskassan, förvaltningsrätten eller kammarrätten.

12 §

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.6.

I paragrafen finns bestämmelser om de formkrav som gäller för ett överklagande. Paragrafen motsvarar delvis 53 § andra stycket ALF. Paragrafen har utformats med 43 § andra och tredje stycket förvaltningslagen som förebild.

Bestämmelsen i *första stycket* anger vilken information som ska lämnas i överklagandet. Av bestämmelsen framgår att överklagandet ska innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas och på vilket sätt den som överklagar beslutet vill att det ska ändras. Att den som överklagar ska ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ändras innebär inte att bestämmelsen ställer några höga krav på tydlighet och konkretion. Klagandens skriftligen uttryckta vilja bör tolkas välvilligt av överinstansen. Bestämmelsen hindrar inte att ett ändringsyrkande preciseras eller ändras senare under handläggningen.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att det i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Överklagandetiden

13 §

Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsinstansen inom två månader från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den instansen.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in inom två månader från den dag som beslutet meddelades.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.7.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagandetiden vid överklagande av ett beslut. Paragrafen motsvarar delvis 54 § andra meningen ALF.

Av *första stycket* följer att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsinstansen inom två månader från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom myndigheten. Det är alltså tidpunkten när den enskilde underrättades om beslutet genom beslutsmyndighetens åtgärder som är avgörande för beräkningen av tidsfristen.

Enligt *andra stycket* ska överklagandet i stället ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades, om den som överklagar är en part som företräder det allmänna. Utgångspunkten för beräkningen av fristen enligt bestämmelsen är tidpunkten för när beslutsinstansen meddelade sitt beslut. Detta inträffar normalt när instansen expedierar beslutet eller vidtar någon annan liknande åtgärd för att göra beslutet tillgängligt för utomstående.

Beslutsinstansens åtgärder

14 §

Beslutsinstansen prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska den instansen besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

- 1. förseningen beror på att beslutsinstansen inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller*
- 2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.*

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.8.

I paragrafen finns bestämmelser om rättidsprövning av ett överklagande av ett beslut. Paragrafen motsvarar delvis 55 § ALF och har utformats med 45 § förvaltningslagen som förebild.

Enligt bestämmelserna i *första stycket* prövar beslutsinstansen frågan om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska beslutsinstansen besluta att det inte får tas upp till prövning (avvisning). Bestämmelserna innebär att det ligger

exklusivt på beslutsinstansen att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Med uttrycket rätt tid avses den frist på två månader som regleras i 13 §. Någon annan prövning av förutsättningarna för att överinstansen ska kunna ta upp överklagandet till sakprövning ska beslutsinstansen inte göra.

Om överklagandet har kommit in för sent ska beslutsinstansen enligt huvudregeln meddela ett formellt avvisningsbeslut. I 15 § regleras vad beslutsinstansen ska göra om överklagandet inte avvisas.

Av *andra stycket 1* följer att ett överklagande inte ska avvisas om förseningen beror på att beslutsinstansen inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Kravet att underrättelsen ska vara korrekt innebär att beslutsinstansen måste ha lämnat en underrättelse i ett fall när ett beslut får överklagas och att innehållet i underrättelsen ska vara sakligt sett riktigt när det gäller överklagandetiden. Om underrättelsen är missvisande eller om beslutsinstansen inte har lämnat en sådan underrättelse i ett enskilt fall när den borde ha lämnats är kravet inte uppfyllt. I ett sådant fall behöver klaganden inte anlita det extraordinära rättsmedlet återställande av försutten tid för att överklaga.

Av *andra stycket 2* följer vidare att ett överklagande inte ska avvisas om överklagandet inom den tid som gäller för överklagande har kommit in till överinstansen. I 16 § andra stycket finns bestämmelser om förfarandet om ett överklagande av ett beslut felaktigt har kommit in till överinstansen i stället för till beslutsinstansen. Den får i dessa fall göra rättidsprövningen med utgångspunkt i de upplysningar som överinstansen lämnar om när överklagandet kom in dit.

15 §

Om överklagandet inte avvisas ska beslutsinstansen skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om beslutsinstansen ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.9.

Paragrafen reglerar beslutsinstansens överlämnande av ett överklagande till överinstansen och vad beslutsinstansen ska göra om den

i samband med ett överklagande ändrar sitt ursprungliga beslut. Paragrafen motsvarar delvis 56 § ALF och har utformats med 46 § förvaltningslagen som förebild.

I *första stycket* anges att om överklagandet inte avvisas ska beslutsinstansen skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Att överklagandet ska överlämnas skyndsamt innebär att beslutsinstansen så snart det kan ske, sedan rättidsprövningen har gjorts, ska överlämna handlingarna till överinstansen. Genom bestämmelsen markeras även att beslutsinstansen inte i onödan ska dröja med att ta ställning i rättidsfrågan.

I *andra stycket* regleras vad beslutsinstansen ska göra om den i samband med ett överklagande ändrar sitt ursprungliga beslut enligt de förutsättningar som anges i 14 kap. 3 och 4 §§. I bestämmelsen anges att om beslutsinstansen ändrar ett beslut som har överklagats ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Det innebär att det nya beslutet ska överlämnas till överinstansen oberoende av hur beslutet ändras, dvs. både om beslutsinstansen ändrar beslutet endast delvis enligt klagandens begäran och om beslutet ändras helt enligt begäran. Vidare anges i stycket att överklagandet i en sådan situation ska anses omfatta det nya beslutet. Det innebär att klaganden inte behöver överklaga även det nya beslutet för att detta ska omfattas av överinstansens prövning. Det innebär också att det nya beslutet alltid måste beaktas av överinstansen vid dess prövning.

Överinstansens åtgärder

16 §

Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den instansen vidarebefordra överklagandet till beslutsinstansen och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.10.

I paragrafen finns bestämmelser om överinstansens ansvar för att ta ställning till andra sakprövningsförutsättningar än rättidsfrågan vid ett överklagande. I paragrafen regleras också förfarandet när ett överklagande har kommit in till överinstansen i stället för till besluts-

myndigheten. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Paragrafen har utformats med 47 § förvaltningslagen som förebild.

Av *första stycket* följer att överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent. Bestämmelsen innebär att det ligger exklusivt på överinstansen att pröva andra förutsättningar för att ta upp överklagandet till prövning i sak än frågan om överklagandet har skett i rätt tid. Det handlar t.ex. om att avgöra om det överklagade beslutet är överklagbart och om den som överklagar har rätt att överklaga och är behörig att föra talan i det enskilda fallet. Av bestämmelsen framgår också indirekt att överinstansen inte prövar rättidsfrågan.

Av *andra stycket* följer att om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen. Överklagandet ska vidarebefordras utan att överinstansen först gör en bedömning av övriga sakprövningsförutsättningar. För tillämpningen av bestämmelsen gäller också att den högre instansen inte själv ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Skyldigheten att ange vilken dag överklagandet kom in kan fullgöras t.ex. genom att handlingen förses med en datumstämpel eller på något annat sätt. Bestämmelsen i paragrafen kompletterar undantagsbestämmelsen i 14 § andra stycket.

17 §

Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Förslaget behandlas i avsnitt 20.5.10.

I paragrafen finns en bestämmelse om s.k. inhibition. Paragrafen har inte någon motsvarighet i ALF. Paragrafen har utformats med 48 § förvaltningslagen som förebild.

I paragrafen anges det att överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.*
2. *Genom lagen upphävs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.*
3. *Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.*

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I paragrafen regleras när lagen träder i kraft och under vilka förhållanden bestämmelser i den äldre lagen gäller efter ikraftträdandet.

I *punkt 1* anges att den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att den gamla lagen om arbetslöshetsförsäkring upphör att gälla vid samma tidpunkt som den nya lagen träder i kraft.

Av *punkt 3* framgår att den upphävda lagen ska fortsätta att gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet. För att en ersättningsperiod ska anses påbörjad ska den sökande ha fått ut ersättning eller verkställt en eller flera karensdagar. Ersättningsperioden ska också anses påbörjad om den sökande helt eller delvis har verkställt ett beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning. Detsamma gäller ett beslut om fränkännande från rätt till ersättning.

Ersättningsperioden, som normalt är 300 ersättningsdagar, är inte längre pågående då en sökande har förbrukat alla dagar i en ersättningsperiod. Ersättningsperioden är förbrukad när en sökande fått ut ersättning för alla 300 ersättningsdagar. Ersättningsperioden kan även förbrukas på andra sätt, t.ex. om en sökande fått ett beslut om fränkännande från rätt till ersättning för fler dagar än som finns kvar i ersättningsperioden. Detsamma gäller om en sökande har fått så många beslut om avstängning från rätt till ersättning att ersättningsperioden har upphört av den anledningen. Ersättningsperioden är inte heller längre pågående när det har gått så lång tid att en sökande inte kan återknyta till perioden, dvs. om det gått längre tid än tolv månader sedan han eller hon senast fick ersättning eller aktivitetsstöd.

28.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

6 kap. 20 §

Den som får någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 6 § 5, inkomstgrundad ålderspension enligt 6 § 8 och inkomstrelaterad efterlevandeförmån enligt 6 § 9 och 11:

1. omvårdnadsbidrag enligt 5 kap. 9 § 5,
2. *arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa,
3. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
4. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),
5. dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga, och
6. stipendium som enligt 11 kap. 46 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

Paragrafen reglerar att den som får förmåner som räknas upp i paragrafen är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och inkomstrelaterad efterlevandeförmån.

I *punkt 2* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”dagpenning”, som bestämmelsen hänvisar till, har bytts ut mot ”arbetslöshetsersättning” i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

25 kap. 7 a §

För en försäkrad som har inkomst av anställning, bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och som är företagare i den mening som avses i 4 kap. 5 och 6 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring ska, under en tid om 36 månader räknat från den månad då anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har gjorts eller borde ha gjorts (uppbyggnadsskedet), den sjukpenninggrundande inkomsten av anställningen i aktiebolaget

beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Om den försäkrade tidigare har bedrivit samma verksamhet i en sådan företagsform som avses i 9 § första stycket ska uppbyggnadskedet räknas från den tidpunkt som följer av den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras hur den sjukpenningsgrundande inkomsten ska beräknas för en försäkrad som har inkomst av anställning, bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform och som är företagare enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

I paragrafens *första stycke* görs en följdändring med anledning av att de paragrafer och den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag och nya paragrafer. Ändringen innebär att hänvisningen till bestämmelserna om vem som anses vara företagare enligt ALF justeras till att hänvisa till motsvarande bestämmelser i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

59 kap. 13 §

Som inkomst av anställning räknas följande sociala förmåner:

1. Föräldrapenningsförmåner.
2. Omvårdnadsbidrag.
3. Ersättning från Försäkringskassan i form av sjuklönegaranti enligt 20 § lagen (1999:1047) om sjuklön.
4. Sjukpenning eller motsvarande ersättning enligt denna balk eller annan författning eller på grund av särskilt beslut av regeringen. Detta gäller i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst.
5. Inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning.
6. Livränta på grund av arbetsskada eller annan skada som avses i 41–44 kap.
7. Närståendepenning.
8. *Arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa.
9. Aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

10. Ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF).

11. Dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspliktiga.

12. Bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen föreskriver det.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras att vissa i paragrafen uppräknade sociala förmåner ska räknas som inkomst av anställning. Inkomsterna är därmed pensionsgrundande enligt 59 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I *punkt 8* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”dagpenning”, som bestämmelsen hänvisar till, har bytts ut mot ”arbetslöshetsersättning” i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en försäkrad får dagpenning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller när en försäkrad får dagpenning enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår det att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande.

28.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

5 §

Skattepliktig inkomst enligt denna lag är:

1. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region;

2. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av annan anställning eller annat uppdrag än hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region, i den mån inkomsten förvärvats genom verksamhet här i riket;

3. arvode och liknande ersättning som uppburits av någon i egenskap av ledamot eller suppleant i styrelse eller annat liknande organ i svenskt aktiebolag eller annan svensk juridisk person, oavsett var verksamheten utövats;

4. ersättning i form av pension, med undantag av barnpension, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken till den del det totala beloppet av uppburna ersättningar för varje kalendermånad överstiger en tolfedel av 0,77 prisbasbelopp, samt annan ersättning enligt samma balk;

5. pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svensk region;

6. belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring, om försäkringen meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse samt belopp som utbetalas från pensionssparkonto fört av ett svenskt pensionssparinstitut eller av ett utländskt instituts filial i Sverige enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande samt avskattning av en sådan försäkring eller ett sådant pensionssparkonto;

6 a. belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring samt avskattning av sådan annan försäkring, om försäkringen meddelats i en utländsk försäkringsrörelse i den utsträckning den skattskyldige vid den årliga beskattningen fått avdrag för premier eller om premierna inte räknats som inkomst för den försäkrade enligt inkomstskattelagen (1999:1229);

7. pension på grund av tjänstepensionsförsäkring eller avtal om tjänstepension som är jämförbart med försäkring inklusive avskattning av sådan försäkring eller sådant avtal, samt annan pension eller

förmån, om förmånen utgår på grund av förutvarande tjänst och den tidigare verksamheten huvudsakligen utövats i Sverige;

8. ersättning enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller annan författning, som utgått till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller på grund av militärtjänstgöring;

9. *arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring;

10. annan härifrån uppburen, genom verksamhet här i riket förvärvad inkomst av tjänst;

11. återfört avdrag för egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), arbetsgivaravgifter och egenavgifter som satts ned genom ändrad debitering, i den utsträckning avdrag har medgetts för avgifterna samt avgifter som avses i 62 kap. 6 § inkomstskattelagen och som satts ned genom ändrad debitering, i den utsträckning avdrag har medgetts för avgifterna och dessa inte hänför sig till näringsverksamhet;

12. sjöinkomst som avses i 64 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen i den utsträckning inkomsten förvärvats genom verksamhet på

– ett handelsfartyg som ska anses som svenskt enligt sjölagen (1994:1009), utom i de fall fartyget hyrs ut i huvudsak obemannat till en utländsk redare och sjömannen inte är anställd hos fartygets ägare eller hos en arbetsgivare som ägaren anlitar, eller

– ett utländskt handelsfartyg som en svensk redare hyr i huvudsak obemannat, om sjömannen är anställd hos redaren eller hos arbetsgivare som redaren anlitar.

Som inkomst enligt första stycket 1–3 och 12 anses också förskott på sådan inkomst.

Verksamhet på grund av anställning eller uppdrag i svenskt företag eller vid ett utländskt företags fasta driftställe i Sverige anses utövad här i riket även om den enskilde inom ramen för verksamheten

– gör tjänsteresor utomlands, eller

– utför arbete utomlands i sin bostad under förutsättning att tiden för arbetet där uppgår till högst hälften av den enskildes totala arbetstid i verksamheten under varje tremånadersperiod.

Skattepliktig inkomst enligt denna lag är dock endast sådan inkomst som skulle ha beskattats hos en obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras vilka inkomster som är skattepliktiga för fysiska personer som är bosatta utomlands.

I *första stycket 9* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”dagpenning”, som bestämmelsen hänvisar till, har bytts ut mot ”arbetslöshetsersättning” i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har beslutats enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för dagpenning som har beslutats enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande.

28.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

1 §

Arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats enligt 7–14 §§. Arbetslöshetskassor är föreningar för vilkas bildande och verksamhet det finns närmare bestämmelser i denna lag.

En arbetslöshetskassas verksamhet *ska* omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras att arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats enligt 7–14 §§ LAK.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

12 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får förelägga arbetslöshetskassan att inom en viss tid avge yttrande eller vidta rättelse, om inspektionen finner att ett beslut som anmäls för registrering eller en handling som bifogas anmälan

1. inte har tillkommit i behörig ordning,
2. till sitt innehåll strider mot lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, mot denna lag, mot föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar eller mot arbetslöshetskassans stadgar,
3. i något viktigare hänseende har formulerats otydligt eller vilseledande.

Om en arbetslöshetskassa inte följer ett sådant föreläggande, *ska* anmälan avskrivras. En underrättelse om att så kan ske *ska* tas in i föreläggandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras IAF:s möjligheter att under vissa förutsättningar förelägga en arbetslöshetskassa att avge yttrande eller vidta rättelse i ärenden om registrering av en arbetslöshetskassa.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

32 §

En ställföreträdare för en arbetslöshetskassa får inte följa en sådan föreskrift av en föreningsstämma eller ett annat organ hos arbetslöshetskassan som inte gäller därför att den står i strid med lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, med denna lag, med föreskrifter utfärdade med stöd av dessa lagar eller med kassans stadgar.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras att en ställföreträdare för en arbetslöshetskassa inte får följa en sådan föreskrift av en föreningsstämma eller ett annat organ hos arbetslöshetskassan som inte gäller därför att den står i strid med regelverket för arbetslöshetsförsäkringen eller med kassans stadgar.

I *andra stycket* görs en följdändring med anledning av att de paragrafer och den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

34 §

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om han eller hon uppfyllde villkoren när han eller hon senast arbetade. *Den som omfattades av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen när han eller hon senast arbetade, ska anses ha varit verksam inom det verksamhetsområde som han eller hon skulle ha arbetat inom om arbetet hade utförts i Sverige.*

Den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa har dock inte rätt att bli medlem.

Rätten att bli medlem gäller till månadskiftet före den månad då den som ansöker om medlemskap fyller 65 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 22.4.1.

I paragrafen regleras förutsättningarna för enskild att bli medlem i en arbetslöshetskassa och hur länge han eller hon kan vara medlem i kassan.

I *första stycket* införs det en ny bestämmelse som anger att den som omfattades av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen när han eller hon senast arbetade, ska anses ha varit verksam inom det verk-

samhetsområde som han eller hon skulle ha arbetat inom om arbetet hade utförts i Sverige.

Bestämmelsen innebär att en sökande som har upphört att arbeta, men som under tiden som han eller hon senast arbetade omfattades av en annan stats lagstiftning i enlighet med bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i den ovan nämnda EU-förordningen ska kunna prövas för rätt till inträde i eller anslutning till en arbetslöshetskassa i Sverige. Det finns inget uttryckligt krav i bestämmelsen att den sökande i enlighet med förordningen måste omfattas av svensk lagstiftning vid ansökan om medlemskap. Vid prövningen av medlemskap ska den sökande under sitt utlandsarbete anses ha varit verksam inom det verksamhetsområde som han eller hon skulle ha tillhört om arbetet hade utförts i Sverige. Det betyder t.ex. att om den sökande varit byggnadsarbetare i Tyskland, ska han eller hon vid prövning av rätt till medlemskap anses ha varit byggnadsarbetare i Sverige.

Bestämmelsen avser endast rätten till medlemskap eller anslutning till en arbetslöshetskassa och påverkar t.ex. inte rätten att sammanlägga fullgjorda försäkringsperioder i en annan medlemsstat.

37 §

En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning, ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har låtit bli att anmäla ändrade uppgifter till kassan om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning.

I 10 kap. 10–12 §§ lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om frånkännande av rätt till ersättning när arbetslöshetskassan beslutar att medlemmen inte ska uteslutas.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras att en medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning ska uteslutas som medlem om inte särskilda skäl talar mot det

I *andra stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag och de paragrafer som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med nya paragrafer.

37 c §

Arbetslöshetskassans styrelse prövar frågor om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser om detta i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring. En kassaföreståndare får dock efter uppdrag från styrelsen fatta beslut i sådana ärenden, utom när det gäller omprövning.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras att det är arbetslöshetskassans styrelse som prövar frågor om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning enligt bestämmelser om detta i ALF.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

48 §

En arbetslöshetskassa ska till staten för varje kalendermånad betala en finansieringsavgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i månaden.

Finansieringsavgiften ska motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalade *arbetslöshetsersättningen till sökanden som uppfyller villkoren i 6 kap. 5 § första stycket lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring* delat med 264.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras hur stor den finansieringsavgift som arbetslöshetskassan ska betala per månad som del av finansiering för kostnaden för arbetslöshetsersättningen. Paragrafen motsvarar delvis 48 § LAK.

I *andra stycket* görs en ändring för finansieringsavgiftens beräkning. Finansieringsavgiften ska motsvara den genomsnittligt utbetalda

ersättning per månad för de sökande som får ersättning enligt 6 kap. 5 § första stycket. Det motsvarar i huvudsak samma grupp som i den nuvarande ordningen får ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Bestämmelsen har anpassats till att arbetslöshetsersättning inte beräknas och lämnas per dag, utan per månad. Som en följd av det ska det i stället för genomsnittligt utbetald dagpenning delat med tolv framgå att det är den genomsnittliga ersättningen per månad delat med 264 som ska läggas till grund för finansieringsavgiften.

Finansieringsavgiftens storlek påverkas även av andra faktorer, t.ex. antalet medlemmar i arbetslöshetskassan, nedtrappning av ersättningen enligt 6 kap. 7 § och samordning med andra ersättningar enligt 9 kap.

62 §

Om ett beslut av en föreningsstämma inte har kommit till i behörig ordning eller i övrigt strider mot lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, denna lag eller mot arbetslöshetskassans stadgar, kan talan mot arbetslöshetskassan om att beslutet *ska* upphävas eller ändras föras av en medlem, styrelsen, en styrelseledamot eller kassaföreståndaren.

Talan *ska* väckas vid tingsrätten.

Talan *ska* väckas inom tre månader från dagen för beslutet. Väcks inte talan inom denna tid, är rätten till talan förlorad.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras en möjlighet i vissa frågor för medlem, styrelsen, en styrelseledamot eller kassaföreståndaren att föra talan i domstol mot arbetslöshetskassan.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

85 §

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. Denna kassa kommer främst övergångsvis att handha arbetslöshetsförsäkring åt enskilda. *Kassans verksamhet omfattar arbetslösa som är anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan. Kassans verksamhet omfattar också arbetslösa som inte är medlemmar i en annan arbetslöshetskassa och arbetslösa som är medlemmar i en kassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag.*

Den kompletterande arbetslöshetskassan ska godkännas av regeringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om när en arbetslöshetskassa inte ska anses kunna fullgöra sitt uppdrag.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.4.

I paragrafen regleras att den kompletterande arbetslöshetskassan kan handha arbetslöshetsförsäkringen åt vissa enskilda.

Första stycket ändras genom att den kompletterande kassans verksamhet utvidgas till att även omfatta arbetslösa som är medlemmar i en annan kassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär att den kompletterande kassan i sådana fall helt tar över ansvaret för en sådan medlem, t.ex. när det gäller beviljandet och utbetalning av arbetslöshetsersättning, men också i förekommande fall när det gäller återkrav, avstängning och fränkännande av rätt till ersättning.

Den kompletterande kassans ansvar inträder när medlemmens ordinarie kassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag att handha arbetslöshetsförsäkringen. Med att inte kunna fullgöra sitt uppdrag avses inte tillfälligt långa handläggningstider eller annat som under en kortare tid begränsar kassans möjlighet att t.ex. beslut om och betala ut arbetslöshetsersättning. En arbetslöshetskassa som inte kan utföra sitt uppdrag under en längre tid och inte heller förväntas komma till rätta med problemet under överskådlig tid, t.ex. till följd av allvarliga ekonomiska problem, kan däremot bedömas inte kunna fullgöra sitt uppdrag. Det är den kompletterande arbetslöshetskassan som får

avgöra om den ska ta över ansvaret för en medlem för att hans eller hennes kassa inte kan fullgöra sitt uppdrag.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om när en arbetslöshetskassa inte ska anses kunna fullgöra sitt uppdrag.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

87 a §

Den kompletterande arbetslöshetskassan ska ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgiften *ska* bidra till att täcka kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

Avgiften *enligt första stycket* betalas genom att den dras av när ersättningen betalas ut. Avdrag för betalning av preliminär skatt *ska* göras innan avgiften dras av från ersättningen. Avdrag för avgiften får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsokningsbalken.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar den kompletterande arbetslöshetskassan ska ta ut avgifter av den som får arbetslöshetsersättning.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring och att begreppet ”grundförsäkring” som bestämmelsen hänvisar till inte finns i den nya lagen.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

89 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen *ska* verka för att bestämmelserna i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och i denna lag tillämpas likformigt och rättvist.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras IAF:s ansvar att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och göra uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen samt myndighetens ansvar att verka för att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

I *andra stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

91 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som inspektionen finner behövliga.

Inspektionen får förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse, om

1. en avvikelse har gjorts från kassans stadgar, denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet,
2. stadgarna inte längre uppfyller kraven enligt 5 §,
3. kassans tillgångar inte är tillräckliga, eller
4. någon annan allvarlig anmärkning kan riktas mot kassans verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras IAF:s möjligheter att under vissa förhållanden meddela en arbetslöshetskassa erinringar och förelägga en kassa att vidta behövliga åtgärder.

I *andra stycket 1* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

93 §

En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras en arbetslöshetskassas rätt till statsbidrag för kostnader för utbetald arbetslöshetsersättning.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

94 §

Om någon som har fått arbetslöshetsersättning har orsakat att ersättningen betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Detsamma gäller när den som har fått ersättning från en kassa senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 11 kap. 6 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras förutsättningarna för när en arbetslöshetskassa ska betala tillbaka statsbidrag, bl.a. till följd av att en sökande har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

I paragrafen görs följdändringar med anledning av att den lag och paragraf som bestämmelserna hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med nya paragrafer.

94 a §

Om en arbetslöshetskassa har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras förutsättningarna för när en arbetslöshetskassa ska betala tillbaka statsbidrag till följd av att kassan har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

94 b §

Om det är någon annan än den som har fått ersättningen eller en arbetslöshetskassa som har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med denna lag, lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till någon av dessa lagar, ska kassan betala tillbaka statsbidrag som har betalats ut felaktigt endast om den som fått ersättningen skäligen borde ha insett att han eller hon har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar dock inte belopp som arbetslöshetskassan har beslutat att efterge med stöd av 11 kap. 6 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras förutsättningarna för när en arbetslöshetskassa ska betala tillbaka statsbidrag till följd av att någon annan än en sökande eller arbetslöshetskassan har orsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut i strid med regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

I paragrafen görs följdändringar med anledning av att den lag och paragraf som bestämmelserna hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med nya paragrafer.

94 g §

En arbetslöshetskassa ska på begäran av Statistiska centralbyrån lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring som myndig-

heten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet till Statistiska centralbyrån för framställning av statistik för att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

116 §

Om en förening eller en annan organisation utan att vara registrerad enligt denna lag handhar frågor om ersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring, döms den som på föreningens eller organisationens vägnar deltar i en åtgärd eller ett beslut i sådan verksamhet till böter eller fängelse i högst sex månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras straffrättsliga sanktioner för när en förening eller en annan organisation handhar frågor om arbetslöshetsersättning utan att vara registrerad enligt LAK.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en enskild får arbetslöshetsersättning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller när en enskild får arbetslöshetsersättning enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär att äldre föreskrifter ska tillämpas så länge en sökande har en pågående ersättningsperiod och får ersättning med stöd av bestämmelser i den upphävda ALF.

28.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

2 §

Arbetslöshetskassor som registrerats med stöd av äldre lagstiftning och som bedriver verksamhet enligt sådan lagstiftning vid utgången av år 1997 *ska* anses registrerade med rätt att enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och *lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring* handha arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.4.1.

I paragrafen regleras att arbetslöshetskassor som är registrerade med stöd av äldre lagstiftning får handha arbetslöshetsförsäkringen.

Paragrafen ändras genom att den nya lagen (202X:XX) om arbetslöshetsersättning läggs till. Det innebär att arbetslöshetskassorna får handha arbetslöshetsförsäkringen enligt den nya lagen, men också i förekommande fall enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, under förutsättning att kassan har registrerats med stöd av äldre lagstiftning och bedrivit sådan verksamhet med stöd av sådan lagstiftning sedan utgången av år 1997.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2.

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

28.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

2 §

Avgiften utgör 10,21 procent av ersättning i form av

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt 24–28 och 31 kap. socialförsäkringsbalken samt arbetsskadesjukpenning enligt 40 kap. nämnda balk eller motsvarande ersättning som utgetts enligt nämnda balk eller annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen trätt i stället för en försäkrads inkomst av anställning enligt 59 kap. 8–11 §§ socialförsäkringsbalken eller inkomst av annat förvärsarbete enligt 59 kap. 14 § första stycket 1–3 nämnda balk,

2. föräldrapenningsförmåner enligt 11–13 kap. socialförsäkringsbalken,

3. närståendepenning enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken,

4. ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

5. livränta enligt 41–44 kap. socialförsäkringsbalken eller annan motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av 41 och 42 kap. nämnda balk,

7. omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. socialförsäkringsbalken,

8. *arbetslöshetsersättning* från arbetslöshetskassa,

9. statlig ersättning som lämnas för arbete i etableringsjobb,

10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

15. dagpenning till totalförsvarspiktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspiktiga, samt

16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras vilka ersättningar som staten ska betala statliga ålderspensionsavgift för enligt 1 §.

I *punkt 8* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”dagpenning”, som bestämmelsen hänvisar till, har bytts ut mot ”arbetslöshetsersättning” i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande. Övergångsbestämmelsen innebär därmed att dagpenning som har betalats ut med stöd av ALF ska ligga till grund för beräkningen av den statliga ålderspensionsavgiften även efter den nya lagens ikraftträdande.

28.7 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap. 36 §

Följande ersättningar i samband med arbetslöshet ska tas upp:

1. *arbetslöshetsersättning* från svensk arbetslöshetskassa, och
2. aktivitetsstöd som betalas ut enligt bestämmelser som beslutats av regeringen eller av statlig myndighet till den som tar del av ett

arbetsmarknadspolitiskt program och till andra som är likställda med dem när det gäller rätt till sådant stöd.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras vissa ersättningar som ska tas upp till beskattning.

I *punkt 1* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”dagpenning”, som bestämmelsen hänvisar till, har bytts ut mot ”arbetslöshetsersättning” i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för dagpenning som har betalats ut enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär att dagpenning som har betalats ut med stöd av ALF ska tas upp till beskattning även efter den nya lagens ikraftträdande.

28.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

9 §

Arbetsmarknadsavgifter ska finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för *arbetslöshetsersättning* enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,
3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497), och
4. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas på ersättningar enligt 1–3.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras vilka ersättningar och kostnader som ska finansieras av arbetsmarknadsavgifter.

I *punkt 1* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

I *punkt 2* görs en följdändring med anledning av att begreppet ”inkomstrelaterad ersättning” som bestämmelsen hänvisar till inte finns i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för arbetslöshetsersättning som har betalats ut enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för arbetslöshetsersättning som har betalats ut enligt den upphävda ALF. Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ALF gäller så länge som en enskild har kvar ersättningsdagar i en ersättningsperiod som är beslutad innan lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär att den arbetslöshetsersättning som har betalats ut med stöd av ALF, men efter den nya lagens ikraftträdande är finansierad av arbetsmarknadsavgifterna.

28.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 13 kap. 12 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmättningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras de s.k. sekundära ändamålen för behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I *första stycket 3* görs följdändringar med anledning av att den lag och paragraf som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med nya paragrafer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i verksamhet som avser tillsyn och uppföljning och i ärenden om utfärdande av intyg enligt den upphävda 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller i verksamhet som avser tillsyn och uppföljning och i ärenden om utfärdande av intyg enligt ALF.

Övergångsbestämmelsen innebär att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos IAF för tillsyn och uppföljning samt utfärdande av s.k. U2-intyg enligt den upphävda ALF.

28.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

4 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen eller som rör återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder,

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor, eller

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 13 kap. 12 § lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras de s.k. primära ändamålen för behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

I *punkt 5* görs följdändringar med anledning av att den lag och paragraf som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring med nya paragrafer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i ärenden om utfärdande av intyg enligt den upphävda 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller i ärenden om utfärdande av intyg enligt den upphävda 48 § ALF.

Övergångsbestämmelsen innebär att IAF får behandla personuppgifter om det är nödvändigt som underlag och för kontroll vid utfärdande av s.k. U2-intyg enligt den upphävda 48 § ALF.

28.11 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap. 13 §

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (202X:XX) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I paragrafen regleras den sekretess som gäller hos arbetslöshetskassorna för uppgift om en enskilds personliga förhållanden.

I *första stycket* görs en följdändring med anledning av att den lag som bestämmelsen hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Det klargörs även att sekretessen omfattar alla ärenden enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, givet att uppgifterna i ärendet handlar om enskilds personliga förhållanden.

Förutom alla typer av ersättningsärenden omfattar sekretessen bl.a. även ärenden när arbetslöshetskassan prövar om en programdeltagare uppfyller ett inkomstvillkor i syfte att fastställa hans eller hennes nivå på aktivitetsstödet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i ärende om arbetslöshetsersättning enligt den upphävda lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslaget behandlas i avsnitt 26.2 och 26.3.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I *punkt 2* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt den upphävda ALF.

Övergångsbestämmelsen innebär att sekretess gäller för de ärenden om arbetslöshetsersättning som är beslutade med stöd av den upphävda ALF, även efter lagens ikraftträdande.

Bilagan

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet.

Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ**Verksamhet*

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

prövning av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring (SFS 202X:X) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

Förslaget behandlas i avsnitt 25.3.

I bilagan regleras vilka övriga organ och vilken verksamhet hos organet som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen.

I bilagan görs en följdändring med anledning av att den lag som bilagan hänvisar till har ersatts av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Det klargörs även att den verksamhet som avses är alla ärenden enligt den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Kommittédirektiv 2018:8

En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Syftet med utredningen är att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. Utredaren ska vidare analysera och föreslå hur fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring ska värnas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas
- analysera vilka ändringar som behöver göras inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring
- analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning.

En utgångspunkt är att förslagen inte får leda till lägre sökintensitet, ökad risk för begränsat arbetsutbud eller negativa effekter på arbetslöshetsperiodens längd. Förslagen ska vara budgetneutrala.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2020.

Behovet av översyn av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens funktion

Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken. Den ska ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete. En fungerande arbetslöshetsförsäkring verkar också som en automatisk stabilisator som upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften under lågkonjunkturer.

Arbetslöshetsförsäkringen är vidare en omställningsförsäkring när den arbets sökande är mellan arbeten. Kravet på de arbetssökande att aktivt söka arbete är centralt för försäkringens funktion och legitimitet.

Tillgång till uppgifter om utbetalda ersättningar från Skatteverket innebär förbättringsmöjligheter

Dagens arbetslöshetsförsäkring är förknippad med en omfattande administration. Försäkringen är huvudsakligen baserad på arbetad tid och delvis på historiska inkomster. Det är den tidigare arbetsgivaren som på särskilda arbetsgivarintyg lämnar uppgifter om hur mycket den enskilde har arbetat och hur stora inkomsterna har varit månad för månad. Beräkningen av ersättningens storlek blir ofta komplicerad, bl.a. genom att frånvaro från arbete räknas av och socialförsäkringsförmåner liksom rörliga ersättningar läggs till underlaget. Förutsebarheten i försäkringen är därför låg.

Arbetslöshetsförsäkringens nuvarande utformning är inte heller anpassad till de förhållanden som råder på dagens arbetsmarknad. Personer som vare sig är anställda eller företagare, som t.ex. uppdragstagare, eller en kombination av dessa former, s.k. kombinatörer, har svårt att förutse sitt försäkringsskydd. Arbetslöshetsförsäkringen behöver därför ses över för att skapa förutsebarhet för den som förvärvsarbetar oavsett i vilken form förvärvsarbetet utförs.

Uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare ska framöver normalt lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket. Den som är skyldig att lämna uppgifter om en viss betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration ska informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det nya systemet med uppgifter på individ-

nivå i arbetsgivardeklarationen gäller för alla uppgiftsskyldiga från och med den 1 januari 2019 (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256).

Arbetsförmedlingen kommer fr.om. den 1 januari 2019 att under vissa villkor få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration (prop. 2016/17:58 och 2 kap. 8 d § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Skatteverket ska då också lämna ut bl.a. uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen till arbetslöshetskassorna från beskattningsdatabasen. Det får dock bara ske i den utsträckning som det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (prop. 2016/17:58 och 8 d § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Om uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna skulle kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen skulle försäkringen kunna förenklas, administrationen effektiviseras och förutsebarheten för enskilda öka. Bara en liten del av den information som arbetsgivaren i dag behöver lämna till en arbetslöshetskassa i samband med att en anställning upphör skulle behöva redovisas separat. Kopplingen mellan bidrag till finansiering av den gemensamma försäkringen och rätten till ersättning skulle också kunna stärkas.

I dagens försäkring finns det betydande svårigheter att kontrollera om rätt ersättning betalas ut i samband med deltidsarbetslöshet. Att använda uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna inom arbetslöshetsförsäkringen skulle ge förutsättningar för bättre kontroll och därmed kunna leda till att motverka fusk och fel i försäkringen så att rätt ersättning betalas ut.

En arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kräver betydande förändringar i regelverket, men skapar samtidigt förutsättningar för ett nytt försäkringssystem och en översyn av systematik, etablerade begrepp och föreskriftsnivå inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns i samband med det förutsättningar för att åstadkomma en ökad tydlighet i hur försäkringen förhåller sig till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om sam-

ordning av de sociala trygghetssystemen, t.ex. vad gäller tillgång till försäkringsskydd mot inkomstbortfall.

Färre arbetslösa än tidigare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen

Alltför många står i dag utanför arbetslöshetsförsäkringen. Täckningsgraden, mätt som andel av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning, har sjunkit kraftigt de senaste tio åren. Detta gäller för såväl kvinnor som män och i alla åldersgrupper. Andelen arbetslösa som fick arbetslöshetsersättning 2016 var drygt 37 procent, jämfört med drygt 64 procent under 2007. För arbetslösa kvinnor var täckningsgraden under 2016 drygt 36 procent, jämfört med knappt 66 procent 2007. Motsvarande andel för män var drygt 38 respektive 63 procent.

En förklaring till att täckningsgraden har sjunkit är att arbetslöshetens sammansättning har förändrats. Andelen av de arbetslösa kvinnor och män som har en svagare anknytning till arbetsmarknaden har ökat under de senaste tio åren. Detta beror bl.a. på att en större andel av de arbetssökande av olika anledningar är nytillträdande på den svenska arbetsmarknaden. Kvinnor och män med svag anknytning till arbetsmarknaden har sällan arbetat så mycket som krävs för att uppfylla villkoren för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

En ytterligare förklaring till den sjunkande täckningsgraden är de regelförändringar som genomfördes inom arbetslöshetsförsäkringen 2007–2008. Arbetsvillkoret skärptes från 70 timmars arbete per månad till 80 timmar och studerandevillkoret avskaffades. Dessutom upphörde möjligheten att förlänga ersättningsperioden efter att dagarna har förbrukats och att få arbetslöshetsersättning under studieuppehåll. En borte gräns infördes i arbetslöshetsförsäkringen och nya s.k. paraplyprogram, såsom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, infördes. Jobbgarantin för ungdomar innebär att även personer som har uppfyllt villkoren för ersättning och är under 25 år lämnar arbetslöshetsförsäkringen efter 90 dagars arbetslöshet. År 2010 infördes etableringsreformen för vissa nyanlända. Den innebar bl.a. att ansvaret för introduktionen och ersättningen under etableringsperioden övergick från kommunerna till staten. Fler personer som är arbetslösa får därmed ersättning från andra system än från arbetslöshetsförsäkringen, vilket kan vara ändamålsenligt.

En annan orsak till den sjunkande täckningsgraden är att arbetslöshetsförsäkringen inte är utformad efter dagens arbetsliv som innebär att fler går in i och ut ur arbete. Det finns behov av en mer flexibel arbetslöshetsförsäkring.

Villkoren för den som på nytt ska kvalificera sig för arbetslöshetsersättning efter ersättningsperiodens slut är samma som för den som inte tidigare har haft rätt till ersättning. Det får till följd att många som har arbetat även efter anvisning till jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin, men som inte uppfyller arbetsvillkoret, blir kvar i programmen. Den som har en rimlig anknytning till arbetsmarknaden bör kunna återkvalificera sig för arbetslöshetsersättning.

Återkvalificeringen kompliceras av att det är svårt för den enskilde att bedöma om villkoren för ersättning är uppfyllda. Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har också problem att hämta in och få rätt information om utfört arbete under den tid som personen deltagit i garantierna.

Ett sätt att öka täckningsgraden genom regeländringar är att se över villkoren för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, utan att för den skull arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring när den arbetsökande är mellan arbeten förändras. Om fler kvalificerar sig för ersättning kan det både påverka hur många som anvisas till arbetsmarknadspolitiska program och statens utgifter för detta. Kopplingen mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program bör bl.a. därför beaktas.

Vissa personer med svag förankring på arbetsmarknaden som kvalificerar sig för ersättning får ersättning på en så låg nivå att ersättningen har liten betydelse för den enskildes ekonomiska trygghet under omställningen till nytt arbete. En sådan ordning kan leda till att försäkringens legitimitet kan komma att ifrågasättas. Risken kan förväntas öka om det ges möjlighet för fler att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som relativt små belopp tillåts utbetalas från försäkringen.

Behov av översyn av bl.a. bestämmelser om fränkännande

Det finns behov av att se över vissa frågor i arbetslöshetsförsäkringen. I den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) framhålls bl.a. att

det saknas bestämmelser om vad som sker när en arbetslöshetskassas verksamhet upphör. Det behöver också tydliggöras hur ersättning från angränsande system påverkas av om den sökandes ersättningsrätt upphör i samband med fränkännande, dvs. att ersättningsdagar dras av från den sökandes ersättningsperiod på grund av att den sökande har lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter.

Uppdraget att utforma en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

En arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

En arbetslöshetsförsäkring som grundas på inkomstuppgifter bedöms öka förutsebarheten i de enskildas försäkringsskydd och skapa förutsättningar för träffsäkra kvalifikationsvillkor som omfattar dem som har rimlig anknytning till arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att se över om dagens arbetsvillkor bör ersättas av villkor som grundar sig på tidigare inkomster.

Genom att rätten till ersättning i huvudsak baseras på sådana ersättningar som har legat till grund för beskattning och på socialavgifter, kommer kopplingen mellan den gemensamma finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och rätten till ersättning att stärkas. Fusk och fel inom arbetslöshetsförsäkringen kan motverkas mer effektivt genom att inkomster under arbetslösheten kan kontrolleras.

Uppgifterna om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket bör användas.

Det bör även utredas hur inkomster ska definieras och vilka inkomster som bör inkluderas i villkoren för ersättning. Det bör t.ex. utredas om inkomster från subventionerade anställningar ska omfattas.

Om arbetsvillkoret, som baseras på arbetad tid, slopas till förmån för villkor som baseras på inkomster, får det konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen i de delar där arbetad tid används. Vissa uppgifter om arbetstid kan, t.ex. vid prövning om den sökande är arbetslös eller inte, dock komma att behövas även i fortsättningen.

Vid utformningen av villkoren för rätt till ersättning behöver det övervägas inom vilken period, i dag kallad ramtid, villkoren ska ha uppfyllts. En för lång period riskerar att försvaga sambandet mellan intjänade inkomster och rätten till ersättning. En för kort period för kvalificering riskerar att medföra att storleken på ersättningen blir

oproportionerlig i förhållande till den inkomst som den sökande har haft. För att ersättningen ska ha betydelse för individens ekonomiska trygghet är det också nödvändigt att ersättningen inte blir allt för låg.

I samband med att periodens längd bestäms uppstår frågor om hur perioder med t.ex. sjukdom eller föräldraledighet bör hanteras. Nuvarande konstruktion med överhoppningsbar tid medför att försäkringsskyddet är svårt att förutse. Det bör därför ses över hur bestämmelser om period för kvalificering och bestämmelser om situationer som i dag är överhoppningsbara ska utformas i syfte att bevara arbetslöshetsförsäkringen som omställningsförsäkring samtidigt som förutsebarheten i försäkringsskyddet ska öka.

Det pågår ett utredningsarbete i Regeringskansliet gällande den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag om ersättningsgrundande inkomst (EGI) inom socialförsäkringen. Eftersom EGI föreslås grundas på historiska inkomststoppgifter, bör det övervägas om vissa principer kan göras gemensamma för socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller exempelvis hanteringen av tid som ska bortses från när beräkningsunderlaget fastslås eller vid prövning av rätt till ersättning. Även andra möjligheter till harmonisering mellan försäkringarna, t.ex. avseende definition av inkomster, bör övervägas, bl.a. för att öka den ekonomiska förutsebarheten för den som går mellan systemen. Önskat incitament att gå mellan systemen ska dock motverkas.

En försäkring som grundas på inkomster får konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringens struktur. Arbetslöshetsförsäkringen, dvs. grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen, blir en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen bör dock även i fortsättningen vara mer förmånlig för dem som under en viss tid är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa än för dem som har valt att inte vara med. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa ska därmed fortsätta ha betydelse för den sökandes ersättningsnivå. Det bör i sammanhanget beaktas hur regelverket kan utformas för att inte missgynna den som får sin rätt till arbetslöshetsersättning med stöd av förordning (EG) nr 883/2004. Det bör även övervägas hur omställningsprincipen kan förstärkas t.ex. när det gäller ekonomiska incitament till omställning även för den som i dag inte påverkas av sänkningar i ersättningsnivån.

Vid utformning av en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster bör det utredas hur det kan bli lättare för dem som ansöker om

ersättning att förutse storleken på den ersättning som kommer att lämnas. Behovet av bedömningar i enskilda situationer bör minskas och beräkningen av storleken på arbetslöshetsersättningen bör förenklas.

En övergång till att använda uppgifter om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket innebär en rad utmaningar. Det finns t.ex. skillnader, främst mellan anställda och egenföretagare, i hur inkomster beskattas och redovisas. Det kan vara svårt att skilja ut vissa företagare från andra, eller företagare från anställda. Omotiverade skillnader i arbetslöshetsförsäkringen mellan egenföretagare, kombinatorer, uppdragstagare och anställda bör utjämnas. Personer som har arbetat både som anställda och företagare, som arbetar inom flera olika företagsformer eller som uppdragstagare behöver också i ett nytt försäkringssystem kunna förutse sitt försäkringsskydd.

De uppgifter om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna kommer vidare att redovisas enligt kontantprincipen. Kontantprincipen innebär att ersättningarna redovisas när de utbetalas. Det är en skillnad från dagens arbetslöshetsförsäkring där tidpunkten för när ett arbete är utfört är centralt. Det innebär utmaningar bl.a. när det gäller beräkning av ersättning när den sökande under pågående arbetslöshet får ersättning från deltidsarbete eller har kortvariga förhinder att åta sig arbete. Åtgärdssystemets funktion i förhållande till den som t.ex. missköter sitt arbetssökande, måste värnas.

Med anledning av att uppgifter i en arbetsgivardeklaration normalt redovisas för redovisningsperioder och att en redovisningsperiod omfattar en kalendermånad, bör även veckoförsäkringen som ersättningsform ses över.

Utredaren har att förhålla sig till beslutade bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen och på vilket sätt dessa uppgifter ska lämnas. Det ligger inte i uppdraget att föreslå materiella ändringar av de bestämmelserna eller att lämna förslag på andra ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229), socialavgiftslagen (2000:980) eller skatteförfarandelagen (2011:1244) än rena följdändringar som är nödvändiga med anledning av utredarens övriga förslag.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas.

Det ligger inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen. Utredaren får däremot lämna förslag på eventuella rena följdändringar i dessa lagar med anledning av utredarens övriga förslag.

En ny arbetslöshetsförsäkring

En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomster får stor påverkan på lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Utgångspunkten bör därför vara en ny lag som ökar förutsebarheten för enskilda och underlättar tillämpningen för arbetslöshetskassorna. En översyn av systematik och begrepp i den nuvarande lagen och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring behöver göras även i de delar som inte direkt berörs av övergången från arbetad tid till inkomst-uppgifter. Det bör analyseras vilka ändringar som i övrigt behövs för att få ett mer ändamålsenligt regelverk. Även andra bestämmelser, t.ex. branschspecifika regler, bör ses över. Dessutom bör det analyseras vilka ändringar detta motiverar i andra författningar, t.ex. lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I sammanhanget bör det analyseras vilka delar av arbetslöshetsförsäkringen som är lämpliga att reglera i lag och vad som bör ligga på regeringen eller någon förvaltningsmyndighet att bestämma.

Det bör analyseras hur den nya lagen kan utformas så att Sveriges internationella åtaganden, t.ex. inom EU, uppfylls. Det bör även övervägas om andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932), bör göras tillämpliga för att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna.

Utredaren har att förhålla sig till beslutade bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen och på vilket sätt dessa uppgifter ska lämnas. Det ligger inte i uppdraget att föreslå materiella ändringar av de bestämmelserna eller att lämna förslag på andra ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen än rena följdändringar som är nödvändiga med anledning av utredarens övriga förslag.

Utredaren ska därför

- analysera vilka ändringar som behöver göras inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring och ändringar som krävs i andra författningar. Det ligger inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen.

Utredaren får däremot lämna förslag på eventuella rena följdändringar i dessa lagar med anledning av utredarens övriga förslag.

Uppdraget att utforma en arbetslöshetsförsäkring för fler

Villkoren för kvalificering bör ändras

Det finns anledning att se över försäkringens villkor så att fler omfattas av ett försäkringsskydd i händelse av arbetslöshet. Vid utformning av villkoren för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen behöver det göras en avvägning mellan hur stark förankring på arbetsmarknaden som ska krävas och behovet av ekonomisk trygghet vid omställning till ett nytt arbete. Utredaren ska utgå från att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis ska vara en omställningsförsäkring mellan arbeten.

Om fler personer med svag anknytning till arbetsmarknaden ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen kan det finnas skäl att pröva om tiden med arbetslöshetsersättning bör vara lika för alla. I dag finns inget samband mellan ersättningsperiodens längd och den sökandes tidigare anknytning till arbetsmarknaden. Den som har haft svag anknytning till arbetsmarknaden får lika lång ersättningsperiod som alla andra, men med en lägre ersättning. Det bör därför ses över om lägre krav för ersättning kan kombineras med kortare perioder med ersättning.

Om villkoren för kvalificering ändras bör det beaktas hur storleken på ersättningen ska fastställas. Om ersättningen blir alltför låg finns det en risk att en av de grundläggande funktionerna i arbetslöshetsförsäkringen, ekonomisk trygghet, inte uppnås. En sådan ordning kan riskera att försäkringens legitimitet urholkas och ifrågasätts. Vid utformning av bestämmelser om ersättningens storlek måste det emellertid tas hänsyn till incitamenten för den arbetslöse att aktivt

söka och ta ett arbete. Det bör vidare vara en skillnad i ersättning mellan den som har valt att försäkra sig och den som har valt att stå utanför. För att ersättningen ska ha betydelse för individens ekonomiska trygghet är det också nödvändigt att ersättningen inte blir allt för låg.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. I sammanhanget ska utredaren analysera om förändringar bör göras av hur länge och med vilken storlek arbetslöshetsersättning bör lämnas och i så fall lämna förslag på sådana förändringar
- analysera de konsekvenser som förslagen kan få i förhållande till arbetsmarknadspolitiska program och vid behov föreslå hur konsekvenserna ska hanteras.

Incitament för fler att gå med i en arbetslöshetskassa

Administrationn av arbetslöshetsförsäkringen ska även fortsättningsvis skötas av arbetslöshetskassor. Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa ska vara frivilligt. Tid som medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa ska även i fortsättningen vara en av de faktorer som påverkar storleken på arbetslöshetsersättningen.

Under de senaste tio åren har drygt sju av tio i arbetskraften varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa. Den som har valt att inte bli medlem bör få lägre ersättning än den som har valt att gå med.

I förhållande till det bör det förtydligas hur tillgång till högre försäkringsskydd ska säkerställas för den som senast har arbetat i en annan medlemsstat inom EU.

För dem som saknar medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och som får en osäker anställning kan kravet om tolv månaders medlemskap för fullt försäkringsskydd upplevas som oöverstigligt i förhållande till anställningen. Systemet bör i större utsträckning än i dag vara utformat så att fler som arbetar ser nyttan med att försäkra sig. I annat fall riskerar andelen personer som får ersättning enligt den lägsta ersättningsnivån att öka, särskilt när fler personer med svag anknytning till arbetsmarknaden ska kvalificera sig för ersättning.

För att fler ska vilja bli medlemmar i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa bör det gå snabbare att kvalificera sig för ett skydd över grundnivån. Genom att sänka eller ändra dagens medlemsvillkor skulle fler kunna få ett bättre skydd snabbare än i dag. Medlemsvillkoret är bl.a. utformat för att undvika försäkringsplanering och för att säkerställa försäkringens finansiering. Det bör även fortsättningsvis krävas en längre tid av sammanhängande medlemskap för att man ska få fullt försäkringsskydd. Det är därför viktigt att det i sammanhanget analyseras hur olika lösningar kan påverka viljan att bli medlem i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa, men också viljan att behålla sitt medlemskap eller sin anslutning över tid.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur fler personer ska ges incitament till att välja att ansöka om medlemskap i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa.

Uppdraget att se över vissa övriga frågor

Vad händer när en arbetslöshetskassas verksamhet upphör?

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen lyfter i sitt slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) fram att det saknas bestämmelser om vad som gäller om en arbetslöshetskassa inte kan fullfölja sitt uppdrag. Det riskerar att få till följd att den som är medlem i en arbetslöshetskassa som av en eller annan anledning inte längre kan betala ut ersättning och som har förvärvat rättigheter enligt lag skulle vara tvungen att rikta skadeståndsanspråk gentemot staten för att få ut sin arbetslöshetsersättning. För att undvika det bör det utredas hur ersättning kan utbetalas till den som har rätt till det även när den arbetslöshetskassa som den arbetssökande är medlem i eller ansluten till inte kan fullfölja sitt uppdrag att betala ut ersättning.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur den enskildes rättigheter kan värnas när en arbetslöshetskassa upplöses eller inte kan fullfölja sitt uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ska 100-dagarsregeln återinföras?

Riksdagen tillkännagav 2011 att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetsökande under de första 100 dagarna (bet. 2010/11:AU9 punkt 4, rskr. 2010/11:279). Ett återinförande av en sådan 100-dagarsregel kan innebära en bättre matchning mellan arbete och arbetsökande, men också förlänga omställningstiden. Eftersom utredaren ska se över om perioden med ersättning bör vara lika lång för alla, bör det övervägas om det är lämpligt att återinföra bestämmelsen och i så fall föreslå en reglering för det.

Utredaren ska därför

- analysera om det är lämpligt att införa en regel där arbetslösa ges rätt att begränsa sitt arbetsökande under de första 100 dagarna och i så fall lämna förslag på reglering.

Proportionerliga och träffsäkra bestämmelser vid uteslutning och fränkännande

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låter bli att anmäla uppgifter av betydelse för rätten till ersättning ska enligt 37 § lagen om arbetslöshetskassor i vissa fall uteslutas ur en arbetslöshetskassa. Om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller om särskilda skäl talar emot uteslutning ska han eller hon enligt 46 § fränkännas rätt till ersättning. Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning kan även bli föremål för straffrättsliga förfaranden enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Lagstiftarens avsikt, att uteslutning ska vara en tyngre sanktion än fränkännande, uppnås emellertid inte i alla ärenden. Därtill har det uppstått frågor om vilka effekter fränkännandet har för den som anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till ersättning och om någon borte gräns för hur länge sanktionen gäller bör införas. Fränkännandets konstruktion bör därför ses över. I det sammanhanget bör utredningen även analysera hur regleringen förhåller sig till förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden som tagits in i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konven-

tionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska

- analysera fränkännandets konstruktion inom arbetslöshetsförsäringen och lämna nödvändiga författningsförslag till hur regelverket kan förändras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekterna av samtliga delar av förslagen. Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser för täckningsgraden i arbetslöshetsförsäringen. Utredaren ska även beakta de olika förslagets effekter på de arbetssökandes sökintensitet, risk för begränsat arbetsutbud samt effekt på arbetslöshetsperioders längd.

De förslag utredaren lämnar ska sammantaget inte medföra ökade statliga eller andra offentliga utgifter i förhållande till nuvarande försäkring. Utredaren ska vidare analysera och redovisa konsekvenserna för den arbetssökandes behov av ekonomiskt bistånd från kommunen.

Utredaren ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), EU eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Utredaren ska även utreda om och på vilka sätt förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön samt för människor som har en särskilt utsatt situation på arbetsmarknaden, exempelvis personer med funktionsnedsättning. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i enlighet med 15 a § samma förordning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Sveriges a-kassor. Utredaren ska i relevanta delar även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting och arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska, i relevanta delar, beakta den parlamentariska socialförsäkringsutredningens betänkanden, i synnerhet delbetänkandet Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna (SOU 2012:47) samt slutbetänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21).

Utredaren ska även, i relevanta delar, beakta Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighets betänkande Svensk social trygghet i en internationell värld (SOU 2017:05) samt betänkanden från andra relevanta utredningar, bl.a. Konstnärernas villkor, dir. 2016:93.

Utredaren ska anlägga ett jämställdhetsperspektiv och ett funktionshindersperspektiv i sina analyser och förslag.

Utredaren ska i övrigt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Utredaren ska analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:34

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2019

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 kommittédirektiv En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (dir. 2018:8). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas. Utredaren ska även analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. En försäkring grundad på inkomster får till följd att arbetslöshetsförsäkringen, dvs. grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen, blir en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. Utredaren ska således, enligt direktiven, utforma en ny sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring som omfattar fler. Av direktiven framgår även att det bör övervägas hur omställningsprincipen kan förstärkas. Utredaren ska också analysera om förändringar bör göras av hur länge och med vilken storlek arbetslöshetsersättning bör lämnas. Av direktiven framgår även att förslagen inte får leda till lägre sökintensitet, ökad risk för begränsat arbetsutbud eller negativa effekter på arbetslöshetsperiodens längd samt att förslagen ska vara budgetneutrala. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 januari 2020.

Uppdraget

Utredaren ges nu i uppdrag att särskilt analysera och föreslå hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd. Detta bygger på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna om att "Arbetslöshetsförsäkringen ska reformeras i linje med en flexicuritymodell och öppnas för fler som arbetat, baseras på inkomster och trappas ned samt fasas ut i takt med arbetslöshetens längd". Utredaren ska i det sammanhanget beakta att forskningen visar att en kontinuerlig nedtrappning av ersättningsnivån har en positiv effekt på utflödet från arbetslöshet genom ökad sökintensitet. Analysen ska innefatta konsekvenser av olika alternativ av ersättningsnivåer och avtrappningstakt. I sammanhanget bör det beaktas att även den som i dag inte påverkas av sänkningar i ersättningsnivån bör kunna omfattas av nedtrappningen. Utredaren bör om lämpligt överväga om nedtrappningen ska vara enhetlig i procent oavsett ersättningsstagarens tidigare arbetsinkomst. Utredaren bör även analysera och vid behov föreslå de följdändringar som behövs för att möjliggöra att ersättningsnivån inom aktivitetsstödet följer nedtrappningen inom arbetslöshetsförsäkringen för de som har rätt till arbetslöshetsersättning. Nivån för de som får aktivitetsstöd, och som fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som kan lämnas, bör i normalfallet inte överstiga den lägsta nivån i nedtrappningen i arbetslöshetsersättningen.

De förslag som utredaren lämnar och som har att göra med dessa tilläggsdirektiv och med att försäkringen ska grundas på inkomster respektive öppnas för fler, bör kunna genomföras oberoende av om utredningens förslag i övriga delar genomförs. Utredarens förslag ska sammantaget vara budgetneutrala.

Utredaren ska i enlighet med tidigare direktiv analysera och redovisa förslagets konsekvenser.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas i sin helhet senast den 15 maj 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:47

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 kommittédirektiv om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (dir. 2018:8). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2019:34) som beslutades den 19 juni 2019 utvidgades uppdraget till att även omfatta bl.a. en särskild analys av och förslag för hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd. Utredningstiden förlängdes så att uppdraget skulle redovisas senast den 15 maj 2020.

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 juni 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]
Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
Grönt sparande. [17]
Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]
Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitik inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]

Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]

Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]