

2020-10-22

Dnr: A2020/01495/A

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringen.se

Yttrande över betänkandet "Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen", SOU 2020:37

Sveriges a-kassor har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Vårt yttrande framgår av bilagda skrivelse.

Med vänlig hälsning

Sveriges a-kassor

Harald Petersson
Ordförande

Innehåll

1.	Generella kommentarer.....	5
2.	Inledande bestämmelser	6
3.	Allmänna villkor och villkor för vissa kategorier av sökande.....	6
3.1	Justeringen av åldersgränser i försäkringen kan ifrågasättas.....	6
3.2	Det bör inte vara ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar.....	7
3.3	Frågan om den sökandes arbetsutbud är komplicerad.....	7
3.4	Heltidsanställning bör utgöra hinder för ersättning.....	7
3.5	Reglerna om utbildning och arbetslöshetsersättning kan förtydligas.....	8
3.6	Välkommet klargörande om sökande som vistas utomlands.....	9
3.7	Reglerna om ersättning med anledning av anställningens upphörande behöver kompletteras	9
3.8	Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program bör alltid utgöra hinder för arbetslöshetsersättning för samma tid	9
3.9	Sökande som är uteslutna från medlemskap ska inte ha rätt till ersättning....	9
4.	Inkomstvillkor	10
4.1	Sveriges a-kassor ser såväl vinnare som förlorare i förslaget om inkomstvillkor	10
4.2	Inkomstvillkorets huvudregel är tydligt och förutsebart.....	11
4.3	Inkomstvillkorets undantagsregel borde bidra till en högre täckningsgrad...	11
4.4	Det är tydligt vilka inkomster av förvärvsarbete som ska läggas till grund för prövningen men vissa frågor uppstår	11
5.	Ramtidens fastställande	12
5.1	Fastställande av den enskildes ramtid förefaller bli enklare, men nya utmaningar uppstår	12
5.2	Ramtid vid nyprövning.....	13
5.3	Överhoppningsbar tid.....	14

5.3.1	En minskning av den överhoppningsbara tiden påverkar framförallt vissa grupper	14
5.3.2	Tremånadersregeln för överhoppningsbar tid minskar förutsebarheten ..	14
5.3.3	Det är bra att undantaget för medföljande tas bort	15
5.3.4	Reflektioner gällande vissa förhållanden i den överhoppningsbara tiden .	15
5.3.5	Det är positivt att studerande inte förlorar på att arbeta	15
5.3.6	Det är positivt att företagare får en utökning av skyddet av tidigare inkomster	16
6.	Ersättningen	16
6.1	Ersättningens storlek	16
6.1.1	Förslaget om en högsta ersättningsgrundande inkomst är tydligt.....	16
6.1.2	Förslaget till nedtrappning.....	17
6.2	Ersättningsperiodens längd	18
6.2.1	Tillfälliga omständigheter bör inte få för stor inverkan.....	18
6.2.2	Karensregeln behöver förtydligas.....	19
6.3	Ersättningens form	19
6.3.1	Det finns inga hinder mot ett månadsbelopp, tvärtom är det att föredra.	19
6.3.2	Det finns oklarheter gällande ersättningens form.....	19
6.3.3	Samspelet mellan minskning och samordning behöver tydliggöras	20
6.3.4	Deltidsbegränsningsregeln i förhållande till exemplet	21
6.3.5	En fråga uppstår om avräkningen från ersättningsperioden för dagar med aktivitetsstöd	21
6.3.6	Stadgandet om pågående ersättning kan förtydligas.....	21
6.3.7	Reglerna gällande samordning av pension och ersättning från annan på grund av arbetslöshet är tydliga	21
7.	Varning, avstängning och frånkännande	22
7.1	Det är bra att införa regler om sammanläggning av underrättelser, men förslaget bör justeras.....	22
7.2	Välkomna förändringar i sanktionen frånkännande.....	22
8.	Återbetalning av ersättning	23
8.1	Det finns skäl att inte ändra huvudregeln om återkrav.....	23
8.2	Bestämmelsen om återbetalning av ersättning till följd av senare lön eller skadestånd bör kompletteras med lönegaranti	23

8.3	Övervägande skäl talar för att a-kassorna bör få avstå från att besluta om återkrav vid låga belopp	24
9.	Uppgiftsskyldighet.....	24
10.	Handläggning av ärenden	25
10.1	Det är en för kort tidsfrist för ansökan om ersättning	25
10.2	Införandet av handlägningsbestämmelser medför inte någon större förändring i a-kassornas handläggning.....	25
10.3	Det behövs ett formkrav för ansökan.....	25
10.4	Vagt om interimistiska beslut	25
11.	Rättelse och ändring	26
11.1	Behöver man göra om det nuvarande regelverket gällande rättelse och ändring.....	26
12.	Omprövning och överklagande	27
13.	Den enskildes rätt när en a-kassa inte kan fullgöra sitt uppdrag	27
13.1	Tydliggörandet om den enskildes rätt när en a-kassa inte kan fullgöra sitt uppdrag.....	27
14.	Övergången från arbetslöshetsförsäkring till ett arbetsmarknads- politiskt program	28
14.1	Den föreslagna särskilda prövningen av inkomstvillkor inför beslut om aktivitetsstöd har fördelar	28
14.2	Rätt person på rätt plats förutsätter att a-kassan gör prövningen	28
15.	Särskilt gällande företagare och uppdragstagare	29
15.1	Företagare med låga inkomster är förlorarna i förslaget, men det finns också ljuspunkter	29
15.2	Företagarbegreppet klargörs, men det finns medskick att beakta	29
15.3	Att koppla företagarbedömningen till arbete inom ramtiden är bra.....	30
15.4	Det kan finnas anledning att genomföra följdjusteringar	30
15.5	Justerad tidsgräns beträffande återupptagande av verksamheten tillstyrks.	30
15.6	Det är inte möjligt att föreslå en tydligare reglering av uppdragstagare	30

15.7	Företagares inkomstvillkor väcker vissa frågor	31
16.	Reglerna för bisyssla blir tydligare men samtidigt aningen fyrkantiga.....	32
17.	Förslaget i förhållande till unionsrätten	32
17.1	Begreppet försäkringsperiod bör definieras.....	32
17.2	Allmänt om utredning av ärenden enligt förordning (EG) 883/2004	32
17.3	Ändamålsenliga tydliggöranden gällande medlemsfrågor	32
17.4	Utmaningar gällande fastställande av totalinkomst och inkomstkontinuitet	33
17.5	Aktivitetsstödet förhållande till unionsrätten innebär ett behov av förtydliganden	33
17.6	Åldersgränser i försäkringen.....	33
17.7	Ansökningsfristen	34
18.	A-kassans finansiering.....	34
19.	Övergångsbestämmelserna	34
19.1	De föreslagna övergångsbestämmelserna behöver ses över.....	34
20.	Det är komplicerat och dyrt att genomföra nödvändiga systemförändringar	35

1. Generella kommentarer

Sveriges a-kassor verkar för att alla som arbetar ska ha möjlighet att ta del av en trygg, förutsebar och effektiv arbetslöshetsförsäkring under en omställningstid mellan två sysselsättningar. Sveriges a-kassor har därför under flera års tid och i olika sammanhang pekat på de utmaningar som finns i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. Framförallt har vi oroats över den sjunkande täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen och det faktum att en stor del av arbetskraften har valt att stå utanför det skydd som ett medlemskap i en a-kassa erbjuder. En starkt bidragande orsak till det ser vi är förhållandet att dagpenningnivåerna historiskt inte har justerats under långa perioder. Den urholkning av försäkringskyddet i arbetslöshetsförsäkringen som detta medfört har vi sett som i högsta grad otillfredsställande.

I den nuvarande försäkringen är det hart när omöjligt för en enskild att förutse vilken ersättning denne har rätt till vid en eventuell arbetslöshet vilket skapar en osäkerhet på arbetsmarknaden. Dagens regler som innebär att arbetsgivarna kan behöva lämna detaljerade uppgifter om den enskildes anställningsförhållande för en förhållandevis lång period medför dessutom en omfattande administration för såväl arbetsgivare som a-kassor. Att arbetslöshetsförsäkringen över tid genomgått många och ibland väldigt snabba förändringar, men – trots det – ändå inte fullt ut lyckas erbjuda många av de personer som arbetar inom den s.k. nya ekonomin ett godtagbart försäkringsskydd utgör ytterligare ett skäl, enligt oss, för att se över regelverket.

I och med de tillfälliga regler som trätt ikraft under våren 2020 ser Sveriges a-kassor en väsentlig ökning av antalet arbetslösa som nu får ut 80 procent av sin tidigare lön. Dessutom ser vi en stor ökning i antalet personer som väljer att försäkra sin inkomst genom ett medlemskap i en a-kassa. Väl medvetna om att utredningen i sina direktiv har varit bunden av en budgetneutralitet som är kopplad till tiden före de tillfälliga reglernas ikraftträdande är det Sveriges a-kassors förhoppning att lagstiftaren ska se de fördelar som den ökade tryggheten har skapat för a-kassornas medlemmar och därför väljer att regelbundet se över ersättningsnivåerna i en framtida försäkring.

Den pandemi som drabbat Sverige under våren 2020, men också tidigare händelser under 2000-talet såsom finanskrisen 2009, har tydligt visat att den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen inte är optimalt utformad för att hantera en plötslig och kraftig ökning av antalet arbetslösa. Det krävs många detaljerade uppgifter, bland annat från den enskildes arbetsgivare men också från andra aktörer, för att kunna fastställa den enskildes ersättningsrätt och beräkna ersättningens storlek vilket tyvärr resulterat i längre handläggningstider för de ersättningssökande och i att arbetsgivarnas uppgiftsörda har ökat. Även det förhållandet att de nödvändiga uppgifterna inte kan inhämtas i strukturerad form och att nuvarande regelverk heller inte är utformat med en tanke om att möjliggöra automatisering får också en stor påverkan vid aktuella händelser.

Sveriges a-kassor välkomnar därför på det stora hela utredningens förslag. Såvitt vi kan bedöma kommer förslaget om en övergång från arbetsvillkor till inkomstvillkor generellt att

öka förutsebarheten för såväl enskilda som tillämpande a-kassor. Det förefaller också bli enklare för den absoluta merparten av ersättningsökande att förutse om de har rätt till ersättning och hur stor deras ersättningsgrundande inkomst blir. Med detta sagt konstaterar vi att förslagen om införande av nya ersättningsnivåer relaterade till medlemstid, varierande längd på ersättningsperioden och en ny nedtrappning som omfattar fler knappast leder till att försäkringsvillkoren upplevs som enklare att ta till sig.

Det föreslagna regelverket kommer enligt vår bedömning leda till att något fler anställda omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Emellertid leder förslaget till att en annan grupp som med dagens försäkring kan omfattas av försäkringen, nämligen företagare med låga inkomster, förlorar sin möjlighet till arbetslöshetsersättning. Dessa företagare, och då framförallt småföretagare, är redan i nuläget underrepresenterade som medlemmar i en a-kassa, vilket delvis förklaras av att det inte sällan förekommer missuppfattningar om deras eventuella ersättningsrätt. För att attrahera denna grupp att bli medlemmar i en a-kassa finns det därför särskild anledning att överväga hur deras ersättningsrätt beskrivs i det framtida lagstiftningsarbetet.

En övergång till inkomststoppgifter bedöms möjliggöra en högre automatisering av delar i ersättningshandläggningen. Vad gäller uppgiftsinhämtningen ser vi stora vinster för framförallt arbetsgivarna som i det nya regelverket kommer att slippa undan en stor uppgiftsbörda.

Sveriges a-kassor ser både fördelar och nackdelar med att överlämna till regeringen att besluta i frågor om nivåerna i inkomstvillkoret och för högsta dagpenninggrundande inkomst. Möjligheten att, å ena sidan, på ett enkelt sätt kunna anpassa villkoren och ersättningens storlek vid såväl akuta händelser som sådana uppräkningsåtgärder som bör ske allteftersom vid löpande justeringar (indexering) är givetvis positivt. Å andra sidan ser vi också risker för att denna möjlighet skulle kunna användas för att utan djupare analys forcera förändringar till nackdel för de enskildas försäkringsskydd.

Med det sagt konstaterar vi att det på vissa områden och i detaljer krävs justeringar och förtydliganden för att kunna bygga en fungerande arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster. Mer om våra synpunkter och förslag till lösningar finner ni nedan.

2. Inledande bestämmelser

Sveriges a-kassor har inget att erinra gällande de inledande bestämmelserna.

3. Allmänna villkor och villkor för vissa kategorier av sökande

3.1 Justeringen av åldersgränser i försäkringen kan ifrågasättas

Sveriges a-kassor har förståelse för utredningens argumentation om att införa en nedre åldersgräns för arbetslöshetsersättning men vill samtidigt framföra att det kan uppfattas som märkligt att unga personer som de facto har arbetat, betalat skatt och sociala avgifter och

därmed bidragit till försäkringen, inte ska få del av samma rättigheter som deras äldre kolleger vid arbetslöshet. Även det förhållandet att de trots sin ålder kan medges medlemskap i en a-kassa men däremot inte beviljas ersättning kan uppfattas som en inkonsekvens i regelverket.

Sveriges a-kassor ser positivt på att den övre åldersgränsen för rätt till ersättning och för upphörande av medlemskap synkroniseras, och förutsätter att åldersgränserna följer förändringar i pensionsåldern. Emellertid påbörjas uttag av allmän pension alltid vid ett månadsskifte, vilket innebär att det kan uppkomma vissa komplikationer vid övergång från arbetslöshetsersättning till pension för en ersättningssökande.

3.2 Det bör inte vara ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar

Sveriges a-kassor delar utredningens bedömning att det inte längre bör vara ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar. Följden av att avvisa en sådan anvisning bör således vara densamma som för övriga arbetsmarknadspolitiska program.

3.3 Frågan om den sökandes arbetsutbud är komplicerad

I likhet med utredningen ser Sveriges a-kassor inget behov av att ha kvar den befintliga regeln om ett lägsta arbetsutbud, men vissa frågor uppstår.

I och med att den arbetade tiden i allt väsentligt föreslås upphöra som en faktor vid ersättningens bestämmande uppstår frågor om och i sådana fall exakt hur den ersättnings-sökandes arbetsutbud ska påverka rätten till ersättning.

Som vi förstår förslaget ska, för det fall den enskilde exempelvis arbetat halvtid jämsides med halv sjukersättning under hela ramtiden, inte någon proportionerlig minskning av ersättningen ske om den enskilde fortsatt får halv sjukersättning under arbetslösheten. För en enskild som däremot beviljas halv sjukersättning under en pågående arbetslöshet torde en proportionerlig minskning ske i och med att dennes arbetsutbud minskar motsvarande omfattningen av den beviljade sjukersättningen. I betänkandet konstateras vidare att det för en enskild som själv minskar sitt arbetsutbud ska ske en proportionerlig minskning, vilket framstår som en lämplig och välfungerande princip i sådana ärenden där de tidigare förhållandena är något sånär klara. Den framtida avsaknaden av en beräknad normalarbetstid medför dock att det blir svårare att klarlägga den eventuella minskning av arbetsutbudet som skulle kunna vara aktuell i ett ärende. För en person som under ramtiden har haft flera olika anställningar, både s.k. timanställningar och i varierande sysselsättningsgrader och därefter blir arbetslös och endast söker halvtidsarbete är det oklart hur en sådan minskning ska påverka ersättningen.

3.4 Heltidsanställning bör utgöra hinder för ersättning

Sveriges a-kassor delar utredningens ståndpunkt om att heltidsanställning ska utgöra hinder mot arbetslöshetsersättning, men konstaterar samtidigt att det uppstår frågor om hur detta ska kunna tillämpas i praktiken. Det är exempelvis oklart hur a-kassan ska se på heltidsanställning under del av månad. Sveriges a-kassor utvecklar denna fråga under avsnittet om minskning och samordning av ersättning och konstaterar att detta behöver klarläggas.

3.5 Reglerna om utbildning och arbetslöshetsersättning kan förtydligas

Sveriges a-kassor konstaterar att utredningen i allt väsentligt föreslår oförändrade regler för studier jämsides med arbetslöshetsersättning. Sveriges a-kassor delar uppfattningen om att dessa regler, sedan den senaste förändringen år 2014, på det stora hela är såväl välfungerande som förutsebara. När aktuella regler nu går från förordning till lag kan det dock, enligt Sveriges a-kassors mening, vara en god idé att reda ut smärre oklarheter, varav några berörs i författningskommentaren. Vi tänker här bland annat på det förhållandet att utbildning enligt 4 kap. 11 § i förslaget endast avser kortare utbildningar och att den inte syftar till att finansiera en del av en längre utbildning. Detta förtjänar att särskilt förtydligas i och med att tillämpningen, i brist på tidigare klargöranden, har kommit att bli aningen spretig. Vidare bör det i stadgandet tydliggöras att utbildningen inte ska finansieras eller ha finansierats med någon form av studiestöd.

Det nuvarande regelverket, där en person som studerat på heltid kan få fortsätta studierna medan en person som studerat på 75 procent inte har denna möjlighet, är inte rimligt. Sveriges a-kassor ser därför positivt på den förändring som föreslås i 4 kap. 13 § om att den studerande ska få fortsätta att delta i en utbildning upp till heltid. Av författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen framgår dock att rätten till ersättning upphör inte bara om de aktuella studierna ökar i omfattning – vilket är naturligt – utan även om de godkända studiernas omfattning minskar under arbetslösheten. Sveriges a-kassor delar inte utredningens ståndpunkt i denna fråga. Allt annat lika bör studier av en högre omfattning begränsa den sökandes möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande mer än studier av en lägre omfattning. Att det då inte ska vara möjligt för den enskilde att ”växla ned i studietakt” under en pågående studieperiod kan tyckas som mindre ändamålsenligt.

Dessutom kan det i praktiken vara omöjligt att kontrollera detta förhållande då den enskilde, givetvis beroende på utbildning, ändå kan avstå från studieinsatser, tentamen och praktiska prov och därigenom själv och helt utanför a-kassans kontroll ändå reglera sin studietakt. Det bör således övervägas att ersättningsrätten i denna undantagssituation bara ska upphöra om studiernas omfattning ökar.

Det finns vidare, enligt vår mening, anledning att reflektera över om studieperioder framöver verkligen ska godkännas i perioder beräknade på veckor. Detta särskilt när förslaget utgår från att arbetslöshetsförsäkringen ska utvecklas från att vara en veckoförsäkring till en månadsförsäkring. Av denna anledning bör istället studietiden bestämmas månadsvis och lämpligen på så sätt att en studieperiod motsvarande en termins faktiska studier kan godkännas, d.v.s. sex månader.

I och med att den arbetade tiden utgår som en faktor för bestämmande av ersättningens storlek och behovet för att inhämta exakta uppgifter om den enskildes arbetstid under ramtiden därmed minskar betydligt bör följdjusteringar vidtas i bland annat studiereglerna samt i reglerna om deltidsföretagare och bisyssla. Enligt Sveriges a-kassor bör det räcka att den enskilde genom exempelvis ett anställningsavtal kan visa att denne innehaft en anställning om en viss omfattning, eller för den del en timanställning som är jämförbar i

omfattning, för att denne ska medges rätt att fortsätta bedriva studier enligt 4 kap. 13 § och för bisyssla eller begränsat företag. Det bör alltså inte i lagstiftningen ställas upp ett krav som medför att a-kassorna även framöver ska behöva hämta in arbetsgivarintyg med en extrem detaljnivå till förfång för såväl arbetsgivare som ersättningssökande. Sveriges a-kassor ser också att denna specifika fråga lämpligen skulle kunna lösas med stöd av tillämpningsföreskrifter.

3.6 Välkommet klargörande om sökande som vistas utomlands

Sveriges a-kassor välkomnar det tydliggörande som föreslås gällande ersättningssökandes möjligheter att befinna sig utomlands. Utvecklingen på arbetsmarknaden med en ökad rörlighet och där alltmer av arbetssökandet sker digitalt och där även arbete utanför Sveriges gränser kan anses som ett lämpligt arbete enligt arbetslöshetsförsäkringens regelverk medför att det finns ett behov av tydliggörande. Enligt Sveriges a-kassors mening ökar utredningens förslag förutsebarheten i arbetslöshetsförsäkringen men ger samtidigt ett tillräckligt sväng- rum för en praktisk regeltillämpning och för att följa den fortsatta utvecklingen på arbets- marknaden.

3.7 Reglerna om ersättning med anledning av anställningens upphörande behöver kompletteras

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslaget i 4 kap. 16 §. Vad gäller 4 kap. 17 § konstaterar Sveriges a-kassor att lönegaranti inte bara kan betalas ut till följd av arbets- givares konkurs utan att det även kan betalas ut vid en arbetsgivares företagsrekonstruktion. Även lönegaranti som betalas ut till följd av rekonstruktion bör rimligen, enligt Sveriges a-kassors mening, hanteras på så sätt att det utgör hinder mot arbetslöshetsersättning.

3.8 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program bör alltid utgöra hinder för arbetslöshetsersättning för samma tid

Sveriges a-kassor ställer sig bakom förslaget om att inskrivning i arbetsmarknadspolitiskt program, och då alldeles oavsett i vilken omfattning den enskilde är inskriven i det aktuella programmet, alltid ska utgöra hinder för arbetslöshetsersättning för samma period. Det bör i författning vara tydligare angivet att ersättningsrätt saknas jämsides med deltagande i program på deltid. Hela perioden där den enskilde endast är inskriven på deltid i arbets- marknadspolitiskt program ska således utgöra hinder för arbetslöshetsersättning. Enligt Sveriges a-kassor innebär detta i praktiken att Arbetsförmedlingen i högre grad kommer att behöva vara beredda på att justera omfattningen på programmet efter den enskildes situation.

3.9 Sökande som är uteslutna från medlemskap ska inte ha rätt till ersättning

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslaget.

4. Inkomstvillkor

4.1 Sveriges a-kassor ser såväl vinnare som förlorare i förslaget om inkomstvillkor

Sveriges a-kassor ser på det stora hela fördelar med förslaget om införande av inkomstvillkor. Såvitt vi kan bedöma leder det regelverk som föreslås till en mer förutsebar försäkring för merparten av de ersättningssökande och fler torde också kunna kvalificera sig för rätt till ersättning. Förslaget stödjer också föresatsen om att stärka kopplingen mellan bidrag till finansieringen av försäkringen och rätten till ersättning. Förslaget framstår dessutom som relativt enkelt att hantera för a-kassorna och åtminstone delar i det torde kunna digitaliseras och automatiseras. Dessa möjligheter är till stor fördel för enskilda genom bland annat förenklad uppgiftsinhämtning och snabbare beslut om ersättningsrätt från a-kassan.

Att införa en försäkring som enbart grundar sig på inkomster kan dock – beroende på de närmare villkoren i försäkringen – medföra att sådana grupper som arbetar mycket men med låga inkomster får ett försämrat försäkringsskydd. Såvitt vi kan bedöma har man från utredningens sida försökt att balansera risken för detta utfall på flera sätt, men utifrån uppdraget är det inte möjligt att helt undvika att vissa grupper förlorar på förslaget jämfört med det nuvarande regelverket. Framförallt kommer detta att drabba företagarkollektivet och då främst småföretagare där det i nuläget förekommer att den ersättningssökande har så låga inkomster att arbetslöshetsersättningen endast bestäms utifrån arbetad tid. Denna grupp kommer, enligt förslaget, inte att vara berättigade till någon arbetslöshetsersättning. För vissa företagare kan å andra sidan förslaget om utökade möjligheter att hoppa över tid i företagandet medföra en högre ersättning vid arbetslöshet.

Samma situation kan givetvis även drabba anställda, men det är förhållandevis sällsynt. För den stora gruppen anställda torde förslaget leda till att något fler uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning jämfört med de ordinarie reglerna om arbetsvillkor (dvs 80 timmars arbete per månad under en sexmånadersperiod eller 480 timmar under en period om sex sammanhängande månader där ingen månad understiger 50 timmar).

Det finns en grupp som kommer att få ett förbättrat försäkringsskydd jämfört med nuläget och det gäller dem med få arbetade timmar men med en högre inkomst.

Förslaget bedöms underlätta väsentligt för uppdragstagare och för dem med exempelvis arvoden och ersättningar i form av klumpsummor där arbetstiden inte sällan är oreglerad och i högsta grad svårbestämd. Såvitt vi kan bedöma kommer förslaget även leda till att vissa grupper av förtroendevalda som i dagsläget inte är ersättningsberättigade kommer att bli det framöver eftersom deras arvoden får räknas med som inkomst i inkomstvillkoret.

För arbetsgivarnas vidkommande torde förslaget utgöra en välkommen lättnad i uppgiftsbördan, även om det enligt Sveriges a-kassor behöver finnas kvar någon form av förenklad arbetsgivarintyg i ansökningsprocessen.

4.2 Inkomstvillkorets huvudregel är tydligt och förutsebart

Såvitt Sveriges a-kassor kan bedöma är förslaget till inkomstvillkorets huvudregel tydlig och enkel att tillämpa i den absoluta majoriteten av ärenden.

De åtgärder som behövde vidtas i arbetslöshetsförsäkringen akut under våren 2020 med anledning av pandemin visar tydligt på behovet att snabbt kunna justera kvalificeringsnivåerna i försäkringen. Sveriges a-kassor ser därför att det finns vissa fördelar med att det i lagstiftningen överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om minsta månadsinkomst och minsta totalinkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret. Med detta sagt ser vi också risker för att denna möjlighet skulle kunna användas för att forcera förändringar till nackdel för de enskildas försäkringsskydd. Sveriges a-kassor har inget att erinra mot att regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om hur inkomster som avser mer än en kalendermånad ska räknas om vid prövningen av inkomstvillkoret.

4.3 Inkomstvillkorets undantagsregel borde bidra till en högre täckningsgrad

Sveriges a-kassor bedömer att den föreslagna undantagsregeln kommer att leda till att fler än tidigare kommer att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och då framförallt personer som påbörjat en etablering på arbetsmarknaden.

Denna möjlighet att få ersättning kommer också förhoppningsvis leda till att fler enskilda ser fördelarna med att bli medlem i en a-kassa och därigenom försäkra sin inkomst.

Sveriges a-kassor önskar dock ett förtydligande i förslaget gällande kravet på sammanhängande månader och i vad mån det ska vara möjligt att använda sig av överhoppningsbar tid för att uppfylla det aktuella kravet.

4.4 Det är tydligt vilka inkomster av förvärvsarbete som ska läggas till grund för prövningen men vissa frågor uppstår

Sveriges a-kassor anser att det är tydligt beskrivet i utredningen vilka inkomster som får beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret och kan inte se några omedelbara utmaningar för tillämpningen i en framtida försäkring gällande denna fråga. Som nämnts ovan konstaterar vi att de föreslagna reglerna torde medföra att vissa grupper som i nuläget står utanför försäkringen kommer att inkluderas framöver.

Det förekommer att oseriösa arbetsgivare ibland underlåter att betala in arbetsgivaravgifter för anställda. I dagsläget finns domstolsavgörande som tydliggör att den enskildes arbete i en sådan situation ändå är tillgodoräkningsbart i ett arbetsvillkor såvida den enskilde kan visa att han eller hon befunnit sig i god tro. I och med de nyligen införda individuppgifterna och enskildas möjligheter att fortlöpande kontrollera i vad mån arbetsgivaren betalar in avgifter tolkar vi det som att det framöver kan vara svårare att lägga månader där inbetalda avgifter saknas till grund för ett inkomstvillkor. Samtidigt kan det knappast förväntas att en enskild månad för månad ska behöva kontrollera om dennes arbetsgivare de facto betalat in dessa avgifter. Sveriges a-kassor skulle välkomna ett tydliggörande i denna fråga.

Som framgår av förslaget ska det bortses från inkomster från bland annat deltidsföretagande vid prövningen av inkomstvillkoret, vilket kan vara komplicerat i ärenden där den enskilde haft ett sådant företagande vid sidan av annan företagsverksamhet.

Sveriges a-kassor har inte några invändningar mot att inkomster från tid med arbetsmarknadspolitiskt program inte får beaktas. Vi ser dock även här vissa praktiska utmaningar med stadgandet och då framförallt för hur inkomster under exempelvis tid med stöd till start av näringsverksamhet ska kunna särskiljas om detta stöd beviljats för en del av ett år och verksamheten bedrivs som enskild näringsverksamhet eller handelsbolag/kommanditbolag.

Vi välkomnar utredningens tydliggörande om att det vid prövningen av inkomstvillkoret ska bortses från inkomster från förvärvsarbete och andra jämställda ersättningar som har legat till grund för tidigare lämnad arbetslöshetsersättning, och att inkomster som inte legat till grund för utbetald ersättning sålunda får beaktas vid en senare prövning.

5. Ramtidens fastställande

5.1 Fastställande av den enskildes ramtid förefaller bli enklare, men nya utmaningar uppstår

De utmaningar som finns i nuvarande regelverk gällande starttidpunkten för den enskildes ramtid försvinner i och med att förslaget inte tillmäter det exakta datumet för den enskildes anmälan vid Arbetsförmedlingen samma vikt som i nuläget. Sveriges a-kassor konstaterar att de nuvarande reglerna inte längre kan tillämpas i samtliga ersättningsärenden till följd av förändringar i rutinerna gällande inskrivning vid Arbetsförmedlingen och ser därför positivt på den föreslagna förändringen.

Sveriges a-kassor inser dock att förslaget under vissa omständigheter kan leda till stora konsekvenser för vissa av de enskilda vars ersättningsansökan avslås för den första ansökningsmånaden. Det gäller för de enskilda där den så kallade diversemånad som uppstår i ramtiden innebär att de dels får en lägre totalinkomst, dels får en väsentligt kortare ersättningsperiod än vad de skulle fått om detta förhållande inte förelegat.

Även en smärre försening av ersättningsansökan kan leda till samma förhållande som beskrivs ovan. Detta eftersom en försenad ansökan ska avvisas, enligt förslaget. Det kan ifrågasättas om den enskildes handlande står i rimlig proportion till den effekt som uppstår.

Sveriges a-kassor kan se vissa fördelar med att minska den nuvarande ansökningstiden. Vi är dock av uppfattningen att det föreslås en alltför drastisk minskning som kommer att leda till att ersättnings sökande riskerar att förlora den första månadens ersättning och även få en kortare ersättningsperiod baserad på en lägre inkomst. Vi bedömer att det finns en risk att den förkortade ansökningstiden framförallt drabbar företagare (till följd av den administration som krävs för dessa ärenden), men att den också kan drabba timanställda som får lönen en månad i efterskott. Det kommer för den sistnämnda gruppen bara att bli ett fåtal dagar från det att lönen utbetalas till sista dag för ansökan.

Sveriges a-kassor tillstyrker förslaget om att det ska finnas en säkerhetsventil i form av särskilda skäl för att a-kassan ändå ska kunna pröva ersättningsrätten vid en försenad ersättningsansökan. Vi befarar dock att det kommer att bli en stor ökning av ärenden där särskilda skäl behöver prövas med en så kort ansökningstid som i förslaget. Vi föreslår därför att tidsgränsen istället ska bestämmas till åtminstone tre månader. Vi bedömer att det ger enskilda en rimlig tid att skicka in sina ansökningar och att tiden samtidigt är tillräckligt kort för a-kassorna på ett tillfredsställande sätt ska kunna säkerställa att sökanden varit aktivt arbetsökande.

Även de förändrade reglerna om överhoppningsbar tid medför framtida utmaningar, mer om detta nedan.

5.2 Ramtid vid nyprövning

Enligt förslaget ska ramtiden för en sökande som har förbrukat alla ersättningsdagar i en ersättningsperiod och arbetat under ersättningsperioden 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. Denna bestämmelse motsvarar i princip vad som gäller idag men med anpassning till inkomstvillkoret.

En förutsättning för att tillämpa bestämmelserna om nyprövning är således att den sökande uppfyller ett inkomstvillkor inom en ersättningsperiod. För att avgöra om det uppfylls inom en ersättningsperiod måste det framgå vid vilken tidpunkt ersättningsperioden ska anses vara förbrukad.

Tidpunkten för när en ersättningsperiod anses förbrukad är i normalfallet relativt okomplicerad. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå situationer där detta framstår som oklart, exempelvis när samordning av dagar med aktivitetsstöd sker. En fråga som får anses oklar är om perioden ska anses förbrukad vid den sista förbrukade dagen i perioden eller när själva samordningen sker efter programmets slut.

Utgångspunkten för a-kassans prövning ska, enligt förslaget, vara ansökan om arbetslöshetsersättning och detta gäller även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som uppfyllt inkomstvillkoret under tid i program. Frågan som uppkommer är hur man ska se på utförsäkring under tid i program. I dagsläget anses en person utförsäkrad först sedan det konstaterats att den enskilde inte uppfyller något nytt villkor. Enligt förslaget utförsäkras en sökande under tid i program utan att någon prövning av nytt inkomstvillkor kan eller ska göras. Det innebär att fler personer kan komma att få aktivitetsstöd såsom utförsäkrade. Av detta följer vidare att den sökande framöver kan komma att få ett lägre aktivitetsstöd än vad som är fallet idag, liksom att färre dagar kommer att kunna samordnas.

Uppgifter om utförsäkring och kommande villkor är uppgifter som idag delges Arbetsförmedlingen för planering av insatser. Detta informationsutbyte kommer också att påverkas av att prövning om kommande villkor inte sker under programtiden.

5.3 Överhoppningsbar tid

5.3.1 En minskning av den överhoppningsbara tiden påverkar framförallt vissa grupper

Sveriges a-kassor är kritiska till att minska den överhoppningsbara tiden från fem år till tre år. Sveriges a-kassor noterar att det är sällan förekommande som a-kassorna behöver hoppa över en så lång tid som fem år. I de ärenden där det förekommer är det dock ofta fråga om ett skydd som framförallt kommer svagare grupper till del, exempelvis personer som behövt ställa om i livet efter en längre sjukskrivning och därefter vidareutbildat eller omskolat sig. Även högskolestuderande påverkas av den föreslagna förändringen. Vi bedömer inte att dessa personer har en så pass svag förankring på arbetsmarknaden att de ska ställas helt utanför arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget torde även kunna motverka ett jämställt arbetsliv.

I och med den snabba teknikutvecklingen och den strukturomvandling som vi ser framför oss, där delar av arbetskraften kan komma att behöva ställa om, finns det en särskild anledning att noggrant utreda effekterna av en förkortning av den överhoppningsbara tiden.

I och med att inkomstuppgifter på individnivå trädde ikraft under 2019 finns det givetvis bl.a. praktiska skäl för att föreslå en förkortning av den överhoppningsbara tiden. Sveriges a-kassor vill dock framhålla att vi, om lagstiftaren skulle välja att inte förkorta den överhoppningsbara tiden på så sätt som föreslås, ser tänkbara lösningar för att kunna tillämpa den föreslagna försäkringen även gällande äldre ärenden. Exempelvis genom att låta de ersättningssökande styrka tidigare inkomster genom lönespecifikationer eller under en övergångsperiod begära uppgifterna från arbetsgivaren. Dock kan det för dessa ärenden behövas ta fram vissa tillfälliga bestämmelser men vi bedömer det som fullt möjligt att få det att fungera.

5.3.2 Tremånadersregeln för överhoppningsbar tid minskar förutsebarheten

Som Sveriges a-kassor förstår förslaget räcker det med att ett av de i 5 kap. 14 § uppräknade förhållandena förekommer i varje enskild månad under tremånadersperioden samt att inkomsten för aktuell månad dessutom understiger 10 000 kronor per månad för att perioden ska hoppas över. Det ställs således inte längre krav på att det förhållande som konstituerar överhoppningsbar tid ska utgöra ett reellt hinder för arbete eller att omfattningen ska överstiga en viss procentsats av en heltidsanställning. Sveriges a-kassor ser onekligen stora administrativa fördelar med att det inte ska behövas göra någon bedömning av omfattningen av den överhoppningsbara tiden. Likaså bedömer vi att det av utredningen föreslagna villkoret om att endast månader med en inkomst understigande 10 000 kronor (ett belopp som är detsamma som kravet på lägsta månadsinkomst) ska få hoppas över är välavvägt.

Sveriges a-kassor anser dock att kravet på att den överhoppningsbara tiden ska behöva förekomma under tre månader i rad kan ifrågasättas, särskilt mot bakgrund av att det inte ställs något krav på en minsta omfattning av det överhoppningsbara förhållandet. Enligt Sveriges a-kassors uppfattning är det oklart om villkoret att den överhoppningsbara tiden måste förekomma under tre månader i rad för att tiden ska kunna hoppas över verkligen leder till en ökad förutsebarhet i arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom kan det uppstå

aningens märkliga resultat när perioder som är kortare än tre månader inte får hoppas över. I teorin kan en person uppfylla huvudvillkoret genom att arbeta en månad per kvartal och däremellan ha exempelvis föräldrapenning eller sjukpenning. Ersättningsperioden blir i och för sig kort och ett sådant här ärende skulle heller inte tillhöra de typiska, men det sätter ändå fingret på vad som kan uppstå.

Det är dessutom, enligt Sveriges a-kassor erfarenhet, inte på något sätt ovanligt att enskilda som är väletablerade på arbetsmarknadens kan ha en enstaka sjukmånad eller en månad med föräldrapenning under de tolv månader som föregått arbetslösheten. Det kan, med gott fog, ifrågasättas om denna omständighet vid en eventuell arbetslöshet ska kunna medföra en ersättningsperiod som är 100 ersättningsdagar kortare.

Sveriges a-kassor bedömer att det med stor sannolikhet är enklare att även framöver hantera den överhoppningsbara tiden på samma sätt som i nuläget, d.v.s. genom att göra en månadsvis prövning.

5.3.3 Det är bra att undantaget för medföljande tas bort

Sveriges a-kassor välkomnar att undantaget för så kallade medföljande tas bort eftersom det leder till en omfattande och därtill kostsam administration. Detta då uppgifter i ersättningsärenden till följd av den nuvarande icke tidsbegränsade överhoppningsbara tiden inte kan gallras på ett nöjaktigt sätt.

5.3.4 Reflektioner gällande vissa förhållanden i den överhoppningsbara tiden

Sveriges a-kassor konstaterar att det som en följd av förslaget kan uppstå situationer när perioder som typiskt sett ska betraktas som överhoppningsbar tid, exempelvis familjehem enligt 5 kap. 14 § p. 3, istället kan komma att räknas med i ramtiden till följd av hur ersättningarna till familjehemsföräldrarna bedöms enligt gällande skatteregler. Detta förhållande torde minska förutsebarheten i försäkringen och kan också leda till att personer får en väsentligt lägre ersättning jämfört med vad de förväntat sig eftersom det kan antas att ersättningen som familjehemsförälder många gånger understiger den ordinarie lön som den enskilde haft före uppdraget. En tänkbar lösning på denna problematik skulle vara att flytta över denna punkt från 5 kap. 14 § till 5 kap. 15 §.

Det finns enligt Sveriges a-kassors uppfattning anledning att i särskild ordning se över om det inte finns fler skyddsvärda situationer som kan behöva skyddas genom överhoppningsbar tid, exempelvis för personer satta under vittnesskydd och liknande insatser.

5.3.5 Det är positivt att studerande inte förlorar på att arbeta

Sveriges a-kassor konstaterar att förslaget i 5 kap. 15 § medför att studerande inte riskerar att försämra sin ersättningsrätt för det fall de under exempelvis ferierna tar en anställning med en lägre inkomst jämfört med sin föregående inkomst, vilket annars oftast blir fallet med de nuvarande reglerna. Arbete under studieperioden ger erfarenhet och färsk referens och underlättar även för den enskilde att få ett nytt arbete efter det att utbildningen är avslutad. Det är därför bra att de föreslagna reglerna uppmuntrar arbete under studieperioden och

dessutom ökar förutsebarheten för den enskilde. Förslaget kommer dock innebära en viss ökad administration för a-kassorna.

I förslaget anges inte att studierna behöver vara avslutade för att de ska kunna hoppas över, vilket vi bedömer vore lämpligt inte minst för att få en enhetlighet mellan regeln i 5 kap. 14 § och detta stadgande. Vidare konstaterar Sveriges a-kassor att termen studier skiljer sig från utbildning i 4 kap. 10–13 §§ och 5 kap. 14 §. Det framgår inte om det är avsiktligt. Om avsikten är att det ska vara en skillnad mellan studier och utbildning kan det behöva förtydligas.

Vidare kan det finnas anledning att begrunda om det verkligen ska behövas studier under en period av minst ett år eller om det eventuellt borde kunna räcka med två hela terminer studier för att få hoppa över denna tid.

5.3.6 Det är positivt att företagare får en utökning av skyddet av tidigare inkomster

Sveriges a-kassor ser positivt på förslaget om att omvandla den nuvarande skyddsregeln i 37 a § ALF till en regel om överhoppningsbar tid enligt förslaget i 5 kap. 15 §. Detta eftersom regelverket på detta sätt blir mer enhetligt och förutsebart. Dessutom undviks på detta sätt även de oönskade effekter som olyckligtvis uppstått för företagare som kombinerat näringsverksamheten med anställning under ramtiden. Den föreslagna förlängningen av tiden från 24 månader till 36 månader innebär också att fler företagare får möjlighet att ta del av ett förbättrat skydd, vilket i sig är positivt.

Sveriges a-kassor noterar vid en jämförelse med den nuvarande skyddsregeln i 37 a § att denna, enligt sin ordalydelse, tar sikte på enskilda som inledningsvis haft en anställning och därefter bedrivit företagsverksamhet. Sveriges a-kassor anser att det är en aning oklart om utredningen tänker sig att det är just denna situation som är tänkt att behållas eller om det faktiskt ska vara möjligt för en företagare att hoppa över till en tidigare bedriven och avslutad näringsverksamhet. Den senare situationen kan, som vi tolkar stadgandet, åtminstone inte anses tydligt utesluten.

6. Ersättningen

6.1 Ersättningens storlek

6.1.1 Förslaget om en högsta ersättningsgrundande inkomst är tydligt

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslaget om att införa en högsta ersättningsgrundande inkomst.

Vi bedömer att reglerna om fastställandet av den ersättningsgrundande inkomsten är tydliga och att de bidrar till en ökad förutsebarhet i försäkringen. Vi vill dock nedan nämna en fråga som eventuellt förtjänar att förtydligas och som gäller fastställandet av kompensationsnivå i 6 kap. 5 och 6 §§ och hur utträde under överhoppningsbar hindertid ska bedömas.

I 6 kap. 5 § första stycket i förslaget anges att arbetslöshetsersättningen ska bestämmas till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande varit medlem i en a-kassa under minst tolv månader inom den ramtid som anges i 5 kap. 10–12 §§.

Av tredje stycket 6 kap. 5 § framgår bland annat att ersättningen ska bestämmas till 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande inte uppfyller kravet på medlems- eller anslutningstid. För att en sökande ska få behålla den ersättningsnivå som har bestämts enligt 5 § måste han eller hon fortsätta att vara medlem i en a-kassa även under arbetslösheten enligt 6 kap. 6 § tredje stycket i förslaget.

Fråga är vad som händer i ett ärende där den sökande har arbetat heltid och varit medlem i en a-kassa under ett helt kalenderår för att därefter utträda ur a-kassan och heltidsstudera under två år innan personen går med i a-kassan igen och därefter ansöker om ersättning? Som Sveriges a-kassor tolkar denna situation kan den enskilde, vid en kanske väl bokstavstrogen tolkning, komma att erhålla en ersättningsnivå om 80 procent vilket inte förefaller vara utredningens mening.

Vi anser vidare, även med beaktande av utredningens argument, att det bör vara möjligt att räkna om ersättningens storlek och därmed förstärka sitt försäkringsskydd under en pågående ersättningsperiod. Vi delar således inte utredningens ställningstagande om att det varken ska vara möjligt att räkna upp ersättning när ett medlemsvillkor uppfylls under en pågående period eller efter ett längre uppehåll med arbete under ersättningsperioden.

Sveriges a-kassor ser avslutningsvis såväl fördelar som nackdelar med att det i lagstiftningen överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om en högsta ersättningsgrundande inkomst. Vi ser framför oss att denna möjlighet skulle kunna leda till att ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen ses över med tätare intervall jämfört med tidigare och att den indexering som Sveriges a-kassor under lång tid önskat i arbetslöshetsförsäkringen ska kunna genomföras. Samtidigt ser vi, vilket också nämnts tidigare, risker för att denna möjlighet skulle kunna användas för att utan djupare analys forcera förändringar till nackdel för de enskildas försäkringsskydd.

6.1.2 Förslaget till nedtrappning

Sveriges a-kassor konstaterar att utredningens förslag till nedtrappning i arbetslöshetsförsäkringen har sin grund i de direktiv som utredningen har fått. Vi noterar att den nedtrappning som föreslås kommer att påverka samtliga ersättningsökande, vilket inte är fallet idag. Detta kan uppfattas som mer konsekvent än gällande regelverk.

I och med att nivåsänkningarna är kopplade till antalet ersättningsdagar som dras av från ersättningsperioden kommer dessa att inträffa lite när som helst under en ersättningsmånad. Utan att ha gjort någon djupare analys ställer vi oss frågande till om detta kan komma att leda till utmaningar när ersättningsrätten ska fastställas för en enskild som under ansökningsmånadens haft varierande hinder och deltidsarbete. Denna fråga bör uppmärksammas tillsammans med de övriga tydliggöranden som vi önskar gällande ersättningens form.

Vad gäller själva förslaget till nedtrappning isolerat anser Sveriges a-kassor att man i första hand bör utgå från att det sanktionssystem som finns i försäkringen som – jämsides med en effektiv kontroll från Arbetsförmedlingens sida – bör räcka för att tillse att den enskilde vidtar alla de åtgärder som han eller hon behöver vidta för att bryta eller begränsa sin arbetslöshet. En kompletterande nivåsänkning skulle ur det perspektivet inte vara nödvändig.

6.2 Ersättningsperiodens längd

6.2.1 Tillfälliga omständigheter bör inte få för stor inverkan

Sveriges a-kassor anser att nuvarande regelverk, med ett i princip statiskt arbetsvillkor vars uppfyllande i sin tur leder till en ersättningsperiod vars längd är helt oberoende av den sökandes tidigare förankring på arbetsmarknaden, kan uppfattas som mindre ändamålsenligt. Detta särskilt i de ärenden där dagpenningen i perioden blir så låg att den enskilde från första dagen i ersättningsperioden ändå behöver ansöka om kompletterande försörjningsstöd. Den naturliga frågan som inställer sig då är om det kanske inte är mer lämpligt, sett till arbetslöshetsförsäkringens funktion att vara en inkomstbortfallsförsäkring, att den enskilde får en högre dagpenning men under färre dagar. Svaret på denna fråga är dock beroende av flera faktorer, bland annat om den enskilde efter ersättningsperiodens slut har en möjlighet att skrivas in i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det finns dock all anledning för lagstiftaren att bevaka att inte tillfälliga avvikelser under ramtiden får en alltför stor påverkan i den enskildes försäkringsskydd. Så som förslaget är utformat får blott en enstaka månads inkomst under den lägsta månadsinkomsten i ramtiden en väldigt stor påverkan för den enskildes försäkringsskydd. Med förslaget kommer en sökande, som under ett flertal år arbetat heltid men under det senaste året (d.v.s. under ramtiden) exempelvis varit föräldraledig i en månad under sommaren, inte att erhålla en ersättningsperiod om 300 dagar utan istället tilldelas en period om 200 dagar.

Det är även viktigt att notera att det i flera fall kommer att bli svårare för lågavlönade att få en ersättningsperiod om 300 ersättningsdagar jämfört med dem med högre löner. Föräldrar till yngre barn i denna grupp kan komma att påverkas mer av förslaget då socialförsäkringsförmåner (bl.a. tillfällig föräldrapenning) inte kan räknas med vid bedömningen av inkomstkontinuiteten. Vidare får höginkomsttagare lättare att uppfylla kraven på inkomstkontinuitet jämfört med låginkomsttagare trots att de kan ha exakt samma förankring på arbetsmarknaden. Detta eftersom det endast är storleken på lönen som avgör om en månad ska räknas med eller ej. Två personer med precis lika stor sjukfrånvaro under en månad i ramtiden kan således komma att få olika längd på sina ersättningsperioder om den ena har haft en högre lön och därför uppnått kravet om lägsta månadsinkomst för samtliga månader, medan låginkomsttagaren inte gör det under sjukmånaden.

Sveriges a-kassor anser att det finns anledning att i det fortsatta arbetet se över om enstaka månader med inkomster under 10 000 kronor verkligen ska behöva påverka längden på ersättningsperioden.

Vi ser slutligen en viss risk med att flera olika längder på ersättningsperioden i kombination med nedtrappningar och olika procentnivåer på ersättningen baserat på medlemstid motverkar ambitionen att skapa ett förutsebart system för den enskilde.

6.2.2 Karensregeln behöver förtydligas

Som Sveriges a-kassor förstår betänkandet avser man inte att införa någon förändring i förhållandet mellan karensdagar och ersättningsperioden. De sex karensdagarna ska alltså inte ingå i den ersättningsperiod som den enskilde beviljas, utan enskilda har rätt att efter avslutad karens få ut motsvarande 66, 100, 200 samt 300 ersättningsdagar beroende på hur lång period den enskilde tilldelats.

När man läser det föreslagna stadgandet i 7 kap. 1 § framgår dock inte detta med en tillräcklig tydlighet utan det finns tvärtom möjlighet att göra motsatt tolkning, d.v.s. att karensdagarna ingår i ersättningsperioden.

Utifrån tidigare erfarenheter om hur frågan om karensvillkor har behandlats i domstol anser vi att det även är av vikt att tydliggöra att en enskild faktiskt ska ha möjlighet att återknyta till en pågående karens. Ett enkelt exempel är en enskild som under den första ersättningsmånaden endast fullgör en del av karensvillkoret. Han eller hon måste givetvis under nästa månad kunna fortsätta på detta fullgörande av karensen genom att återknyta till den tidigare tilldelade perioden. Utifrån hur det nu är skrivet i 7 kap. 1 § och 8 kap. 9 § i förslaget förefaller detta emellertid inte möjligt.

6.3 Ersättnings form

6.3.1 Det finns inga hinder mot ett månadsbelopp, tvärtom är det att föredra

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot utredningens förslag om att övergå till månadsutbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen, utan det känns närmast som den enda självklara utbetalningsformen utifrån utredningens övriga förslag.

6.3.2 Det finns oklarheter gällande ersättnings form

Sveriges a-kassor konstaterar inledningsvis att frågan om ersättnings form, och då framförallt hur ersättning ska minskas och samordnas under en månad, är en av de mest utmanande frågorna att lösa vid en övergång från en arbetslöshetsförsäkring grundad på arbetad tid till en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster. Sveriges a-kassor har således en stor förståelse för denna frågas komplexitet och de svåra avvägningar som behöver göras för att få ett system som genomgående uppfyller kraven på förutsebarhet och dessutom ger en skälig kompensation till den enskilde.

Med hänsyn till att en mycket stor andel av de ersättningssökande åtminstone under någon del av sin ersättningsperiod antingen deltidsarbetar (ofta under väldigt varierande förutsättningar) eller är delvis förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande är det helt avgörande att man lyckas skapa ett system som fungerar i den praktiska tillämpningen av försäkringen och vid beräkningen av så kallad fyllnadsersättning.

Sveriges a-kassor anser på det stora hela att utredningen presenterar ett genomförbart förslag att utgå från, men ser samtidigt behov av förtydliganden och dessutom vissa justeringar för att få handläggningen att fungera i praktiken. Detta gällande både minskning och samordning av den enskildes ersättning men även gällande avräkningen av ersättningsdagar från ersättningsperioden.

Sveriges a-kassor vill framhålla vikten av att regelverket behöver utformas på ett sådant sätt att det för den enskilde ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel. Detta kan onekligen bli en stor utmaning när timanställda, ofta med flera olika anställningar och därmed olika timlöner, ska redovisa sina inkomster och även hindertid för en månad på ett korrekt sätt. Antalet återkravsärenden får under inga omständigheter öka till följd av regelverksförändringarna utan målsättningen måste vara det motsatta.

6.3.3 Samspelet mellan minskning och samordning behöver tydliggöras

Sveriges a-kassor vill inledningsvis peka på en oklarhet gällande samspelet mellan 8 kap. 3 § och 9 kap. 1 § i förslaget till ny lagstiftning. Som Sveriges a-kassor tolkar förslaget tar detta sikte på att ett och samma sakförhållande, exempelvis en enskilds heltidsarbete under en månad, inte ska avräknas två gånger (först som hindertid och därefter via en samordning av inkomsten) från den enskildes ersättning för aktuell månad. Vid olika sakförhållanden ska dock minskning och samordning synkroniseras för att ge en korrekt månadsersättning. Det kan dock ifrågasättas om lagtexten speglar innebörden i förslaget korrekt eftersom den istället kan tolkas som att minskning för hindertid enligt 8 kap. 3 § aldrig kan ske för månader där den enskilde också uppbär lön som ska samordnas enligt 9 kap. 1 §.

Även när det kommer till frågan vad som ska hanteras genom minskningsbestämmelsen respektive samordningsbestämmelsen så kan det uppstå vissa effekter som vi försöker tydliggöra med exemplet nedan.

Förutsättning: Cliff har året före arbetslösheten haft en månadslön på 25 000 kronor. Cliff har varit medlem i en a-kassa i flera år. Den ersättningsgrundande inkomsten bestäms således till 25 000 kronor med en kompensationsnivå om 80 procent.

Situation 1. Under januari får Cliff en heltidsanställning under exakt två veckor. Lönen för dessa två veckors heltidsarbete blir 25 000 kronor. Minskning sker med stöd av 4 kap. 1 § och 8 kap. 3 §. Arbetet minskar ersättningen med 909 kronor x 10 dagar = 9 090 kronor. Cliff får således en ersättning med ca 10 910 kronor = $25\,000 \times 80\% - 9\,090 = 20\,000 - 9\,090$.

Situation 2. Ett par månader senare, i mars månad, har Cliff en halvtidsanställning som pågår under hela månaden. Månadslönen inom ramen för denna halvtidsanställning är 25 000 kronor. Samordning sker enligt 9 kap. 1 §. Eftersom Cliff under denna månad inte haft något inkomstbortfall i förhållande till tidigare lön lämnas ingen ersättning.

I båda situationerna har Cliff haft en förvärvsinkomst på 25 000 kronor under månaden. Trots detta skiljer sig utfallet markant. I den första situationen får Cliff nog anses bli överkompenserad då han får en betydligt högre total inkomst för den aktuella månaden än han hade före arbetslösheten.

Ett tänkbart sätt att lösa denna utmaning torde vara att låta heltidsarbete betraktas som hinder endast om arbetet löper under hela ansökningsmånaden. Vid heltidsarbete under del av månad skulle därmed istället principerna för samordning av deltidsarbete i 9 kap. 1 § kunna tillämpas. Denna lösning skulle också underlätta försäkringens tillämpning för vissa grupper, såsom exempelvis räddningstjänstpersonal i beredskap och andra grupper med lågt avlönad beredskapsersättning eller liknande ersättningar.

Det finns ytterligare exempel på situationer där förslaget behöver förtydligas och eventuellt justeras, exempelvis gällande hur situationer när den ersättningssökande varit delvis sjukskriven från en deltidsanställning ska hanteras. Det får i vissa lägen även anses oklart hur avräkning av ersättningsdagar från ersättningsperioden ska ske.

6.3.4 Deltidsbegränsningsregeln i förhållande till exemplet

Det förtjänar i detta sammanhang även att nämnas att januari månad inte skulle räknas av som en deltidsmånad i exemplet med Cliff eftersom stadgandet i 9 kap. 2 § i sin lydelse endast tar sikte på månader där den enskilde får inkomster på deltid.

6.3.5 En fråga uppstår om avräkningen från ersättningsperioden för dagar med aktivitetsstöd

Det föreslås att dagar med aktivitetsstöd ska räknas av 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*.

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslaget men vill tydliggöra att detta förefaller innebära att färre antal aktivitetsstödsdagar samordnas än vad som skulle varit fallet enligt dagens regelverk.

6.3.6 Stadgandet om pågående ersättning kan förtydligas

Även om det kan tyckas i det närmaste självklart att det ska finnas en möjlighet att på nytt pröva den enskildes rätt till en ny ersättningsperiod om denne inte kan återknyta till sin tidigare ersättningsperiod kan stadgandet i 7 kap. 9 § första stycket, vid en i och för sig rigid bokstavstolkning, tolkas som att den enskilde inte skulle ha rätt till en ny ersättningsperiod eftersom den tidigare ersättningsperioden inte har förbrukats.

6.3.7 Reglerna gällande samordning av pension och ersättning från annan på grund av arbetslöshet är tydliga

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot de föreslagna samordningsreglerna gällande pension samt ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

7. Varning, avstängning och fränkännande

7.1 Det är bra att införa regler om sammanläggning av underrättelser, men förslaget bör justeras

Vad gäller förslaget om sammanläggning av underrättelser ser Sveriges a-kassor många fördelar, såväl ur ett förutsebarhets- som ur ett likabehandlingsperspektiv, med att reglera frågan närmare i lag.

Sanktionsregelverket syftar till att vara handlingskorrigerande och upprepade handlanden som står i strid med regelverket leder därför till hårdare sanktioner. Sanktionerna i form av avstängning från rätt till ersättning blir därmed längre för varje nytt handlande som medför en ytterligare sanktion inom samma sanktionstrappa. Dessutom riskerar den enskilde att slutligen förlora sin ersättningsrätt. Ett sådant regelverk ställer höga krav på en rättssäker hantering av ärendena. Att då enbart förlita sig på en annans aktörs (Arbetsförmedlingens) uppgift om att en kommunikering har skett förefaller därför mindre lämpligt. Att Arbetsförmedlingen bedömer att det finns skäl att underrätta en a-kassa om ett visst handlande från den enskildes sida kan inte likställas med a-kassans slutliga beslut om att handlandet inte har varit godtagbart. Det förekommer inte sällan att underrättelser är felaktiga och återkallas eller att meddelandekategorier ändras under a-kassans handläggning av ärendet. Att då utgå från en kommunikering där beviskravet för underrättelsen därtill är lågt satt framstår som en mindre rättssäker lösning än att utgå från a-kassans beslut. Enligt Sveriges a-kassors mening bör utgångspunkten för en sammanläggning därför fastställas till a-kassans beslut och inte Arbetsförmedlingens information till den enskilde. Låt vara att detta därmed medför att fler underrättelser kan komma att sammanläggas än med utredningens förslag.

Sveriges a-kassor vill förtydliga att bedömningen av en ersättningssökandes arbetssökande i nuläget sker månadsvis enligt huvudregeln och att det är att föredra att prövningen även framöver sker på detta sätt.

Utredningen föreslår att avstängning ska räknas från och med den dag då grunden för avstängningen inträffade. Dagens regelverk om avstängningstidens beräkning ger i dagsläget upphov till relativt många återkrav då ersättning i normalfallet hunnit betalas ut innan beslut om sanktion fattas. Förhoppningsvis kan detta förhållande komma att ändras i och med att ansökan, enligt utredningen, föreslås ske månadsvis i efterskott. Detta gäller dock endast under förutsättning att Arbetsförmedlingen inte dröjer med att granska de inlämnade aktivitetsrapporterna. För att minska antalet återkrav borde eventuella kompletterande lösningar övervägas såsom att utgå från det datum då a-kassan tar emot underrättelsen från Arbetsförmedlingen.

7.2 Välkomna förändringar i sanktionen fränkännande

Sveriges a-kassor ställer sig positiva till såväl införandet av en preskriptionsbestämmelse som borttagandet av arbetskravet för sanktionen fränkännande.

Sveriges a-kassor anser dock att preskriptionsbestämmelsen är något oklart utformad i förslaget. Det är tydligt beskrivet att a-kassan inte ska utreda sådana ärenden där det förhållande som skulle ha legat till grund för ett eventuellt beslut ligger fem år tillbaka i tiden. Däremot är det inte lika tydligt vilka regler som gäller för preskription av ett redan fattat beslut om fränkännande, alltså själva verkställandepreskriptionen. Är det alltså själva händelsedatumet som utgör startpunkt för beräkningen av den femåriga preskriptionen eller är datumet för beslutet om fränkännande? Sveriges a-kassor anser att det även kan tydliggöras i vad mån den nuvarande tillämpningen, där det förekommer att ett beslut om fränkännande även tar ersättningsdagar ur en kommande period, står sig ur ett preskriptionshänseende.

Gällande preskriptionsfrågan kan det slutligen konstateras att utredningen, till följd av direktivens utformning, inte har kunnat utreda i vad mån det finns anledning att även föreslå införande av preskriptionsbestämmelser gällande sanktionen utslutning i 37 § lagen (1997:238) om arbetslöshetskassor. Enligt Sveriges a-kassor behöver detta ovillkorligen utredas i särskild ordning jämsides det fortsatta arbetet med en ny försäkring.

Sveriges a-kassor har vid analysen av betänkandet noterat att det är något diffust hur ett fränkännande ska avräknas. För sanktionen avstängning finns det reglerat i lagstiftningen hur detta ska ske och det bör enligt Sveriges a-kassors mening övervägas om inte det finns anledning att förtydliga detta i lagstiftningen även gällande sanktionen fränkännande.

8. Återbetalning av ersättning

8.1 Det finns skäl att inte ändra huvudregeln om återkrav

Utredningen bedömer inte att det är nödvändigt att behålla det stycke i nuvarande 68 § ALF som anger att en enskild ska vara återbetalningsskyldig om han eller hon på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med ett för högt belopp. Sveriges a-kassor har under remisshanteringen dock fått klart för sig att denna del av bestämmelsen i nuläget bedöms fylla ett behov som komplement till de övriga skälen för återkrav. Detta, såvitt vi förstår, utslutande i de sanktionsärenden där Arbetsförmedlingens underrättelser har dröjt och arbetslöshetsersättning för aktuell period därför redan har hunnit betalas ut. Sveriges a-kassor har inte hunnit göra en mer ingående utredning av i vad mån den ändrade ansökningsprocessen och eventuella ändringar i en framtida ansökningshandling skulle kunna undanröja behovet av detta komplement till de övriga skälen för att återkräva ersättning. Vi vill därför skicka med ett önskemål om att denna fråga belyses ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.2 Bestämmelsen om återbetalning av ersättning till följd av senare lön eller skadestånd bör kompletteras med lönegaranti

I och med det ekonomiska läget som uppkommit till följd av covid-19 har antalet ersättningsärenden där den enskilde fått lönegaranti ökat från en tidigare ytterst låg nivå. Detta medför i sin tur att mängden atypiska ärenden också har ökat, bland annat ärenden där lönegaranti först utgått till följd av rekonstruktion och därefter till följd av konkurs. Det kan

vara fråga om retroaktiva utbetalningar från lönegarantin; ibland efter en förhållandevis lång tid, vid andra tillfällen först efter en domstolsprocess. I och med detta har det uppkommit frågor om gällande regelverk tillåter att besluta om återkrav till följd av en retroaktiv utbetalning från lönegarantin. Med hänsyn till återkravets natur som ett för den enskilde individen betungande beslut och Regeringsrättens avgörande RÅ 2003 ref. 45 finns det i nuläget en oklarhet om det är tillåtet att återkräva ersättning i dessa situationer. Denna oklarhet bör lämpligen undanröjas genom ett förtydligande i lagstiftningen som kan tas om hand i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.3 Övervägande skäl talar för att a-kassorna bör få avstå från att besluta om återkrav vid låga belopp

Även om det är av stor vikt, inte minst för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet, att enskilda som fått felaktig arbetslöshetsersättning betalar tillbaka den felaktiga ersättningen kan det på mycket goda grunder ifrågasättas om detta ska ske till vilket pris som helst. Att lägga flera timmar på att utreda och handlägga ärenden där den enskilde inte medvetet orsakat den felaktiga utbetalningen och återkravsbeloppet uppgår till ett fåtal hundralappar kan inte anses som en god hushållning med a-kassornas resurser och medlemmarnas avgifter.

Väl medvetna om att denna fråga inte har utretts i betänkandet anser Sveriges a-kassor att frågan bör omhändertas och utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

9. Uppgiftsskyldighet

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslagen i denna del. Sveriges a-kassor delar utredningens bedömning att Skatteverkets uppgiftsskyldighet måste anpassas till det nya regelverket. Detta för att a-kassorna ska kunna använda sig av individuppgifter vid den särskilda prövningen vid inskrivning i program samt vid prövning av arbetsvillkor under tid i program, till exempel vid bedömning av utskrivning men kanske även vid så kallad nollställning av sanktionstrappan inom aktivitetsstödet.

Sveriges a-kassor vill dock förtydliga att det, även om det inte tillhör vanligheterna, förekommer att a-kassorna får del av integritetskänsliga uppgifter i bland annat ärenden om avstängning. Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter om enskildas hälsa.

Sveriges a-kassor vill i detta sammanhang även nämna att a-kassorna utbyter uppgifter elektroniskt som omfattas av sekretess med utländska institutioner via EESSI-systemet.

Det kan vidare konstateras att utredningen, till följd av direktivens utformning, inte har kunnat utreda i vad mån det finns anledning att även föreslå motsvarande förändringar i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Enligt Sveriges a-kassor behöver detta utredas i särskild ordning jämsides det fortsatta arbetet med en ny försäkring.

10. Handläggning av ärenden

10.1 Det är en för kort tidsfrist för ansökan om ersättning

Sveriges a-kassor anser att den föreslagna tidsfristen för den enskildes ersättningsansökan är alltför kort och att den istället bör bestämmas till åtminstone tre månader. Skälen för detta ställningstagande utvecklas i avsnitt 5.1 *Fastställande av den enskildes ramtid förefaller bli enklare, men nya utmaningar uppstår.*

10.2 Införandet av handlägningsbestämmelser medför inte någon större förändring i a-kassornas handläggning

Även om a-kassorna i nuläget inte har någon laglig skyldighet att följa förvaltningslagen har a-kassorna valt att utgå från flertalet bestämmelser i denna vid handläggningen av medlems- och ersättningsärenden, alltså vid den myndighetsutövande verksamheten. Skälet härför är inte bara Justitieombudsmannens tidigare uttalanden utan framförallt det faktum att a-kassorna som medlemsorganisationer ser förvaltningslagen som ett bra rättesnöre för en professionell och medlemsinriktad handläggning.

Sveriges a-kassor har därför inget i sak att erinra mot införandet av de handlägningsbestämmelser som föreslås i den nya lagen. En fråga som emellertid inställer sig, och som också uppmärksammats av utredningen, är vilken status de bestämmelser i förvaltningslagen som nu inte får en motsvarighet i förslaget ska ha. Vissa bestämmelser i förvaltningslagen är inte aktuella för a-kassorna att följa medan några, till exempel bestämmelserna gällande tolk och jäv, ter sig mer naturliga att skugga även framöver trots att de inte ingår i de bestämmelser som vi till följd av lag har att följa.

Lika med utredningen anser vi att denna fråga behöver utredas närmare och då lämpligtvis tillsammans med att det ses över i vad mån även a-kassornas handläggning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska omfattas av förvaltningslagen.

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot att underrättelse föreslås få ske genom delgivning.

10.3 Det behövs ett formkrav för ansökan

Sveriges a-kassor förordar att det ska finnas ett uttalat skriftlighetskrav gällande ansökan om arbetslöshetsersättning. Detta för att undvika framtida oklarheter gällande den eventuella möjligheten för en enskild att anhängiggöra en muntlig ansökan.

10.4 Vagt om interimistiska beslut

Utredningen anser att det saknas behov av bestämmelser som anger att a-kassan får besluta om att innehålla ersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts. Detta eftersom a-kassorna prövar ansökningarna för varje månad för förfluten tid. Det finns, enligt utredningen, inte någon rätt till ersättning innan a-kassan har prövat frågan för den specifika tidsperioden. Sveriges a-kassor delar utredningens bedömning härvidlag men noterar samtidigt att denna uppfattning kanske inte fullt ut har delats av JO såsom Sveriges a-kassor tolkar beslut JO 2004/05 s. 167 (dnr 2774–2002) m.fl.

Sveriges a-kassor vill i detta sammanhang nämna att det förekommer att utredningstiden för vissa ärendekategorier, exempelvis utredningar i uteslutnings- och frånkännandeärenden tenderar att bli långa. Detta oftast beroende på att den enskilde inte medverkar fullt ut i a-kassans utredning. Sveriges a-kassor anser att förslaget är något vagt i hur a-kassan ska handla i en situation som denna. A-kassan skulle kunna fatta ett beslut där den enskilde meddelas att det inte kommer att betalas ut någon ersättning till dess att ärendet är utrett, alltså samma handläggning som i dagsläget. Alternativt skulle a-kassan bara kunna meddela den enskilde att någon ersättning inte kommer att betalas ut under utredningstiden, men då med en ganska hög sannolikhet för att meddelandet till den enskilde ändå anses utgöra ett beslut. Sveriges a-kassor bedömer att det finns behov av ett tydliggörande gällande hur denna förändring ska hanteras i praktiken.

Det föreslås vidare att a-kassan under vissa förutsättningar ska kunna fatta interimistiska beslut om ersättning. Sveriges a-kassor tillstyrker förslaget, men ser samtidigt vissa praktiska utmaningar vid ärendehandläggningen, bland annat om det i efterhand skulle visa sig att den utbetalade ersättningen varit för hög. Den naturliga frågan som uppkommer då är i vad mån a-kassan skulle kunna återkräva ersättningen i en sådan situation och även om återbetalning av statsbidrag skulle kunna bli aktuellt.

11. Rättelse och ändring

11.1 Behöver man göra om det nuvarande regelverket gällande rättelse och ändring

Sveriges a-kassor konstaterar att det nuvarande regelverket gällande ändring av beslut på det stora hela fungerar bra.

Vi konstaterar vidare att det föreslås att ändring inte längre ska kunna göras till den enskildes nackdel. Utifrån utredningens övriga förslag om en ny ansökningsprocess och de förtydliganden som görs gällande denna uppstår frågor om hur man ska se på de olika beslut som en a-kassa framöver kan komma att fatta i ett ersättningsärende och hur de står sig i förhållande till rättelse- och ändringsinstitutet. Vi anser att det exempelvis kan behöva tydliggöras hur man ska se på de föreslagna reglerna om ändring i förhållande till de grundläggande beslut som a-kassorna fattar, exempelvis om att tilldela den enskilde en ersättningsperiod med ett visst antal dagar. Är det till exempel meningen att ett inledande felaktigt beslut från a-kassan om att tilldela en ersättningssökande en period om 300 ersättningsdagar trots att han eller hon rätteligen endast skulle tilldelats en period om 100 ersättningsdagar inte ska kunna rättas? Eller ska begränsningen i möjligheten till rättelse snarare kopplas till varje enskilt månadsbeslut och således innebära ett förbud för att ändra ett redan utbetalt månadsbelopp, men att möjligheten däremot finns för att ändra felaktigheter i det grundläggande beslutet vid kommande månadsprövningar? Det finns vidare anledning att i detta sammanhang utreda nu gällande regelverk om återbetalning av statsbidrag.

I och med direktivens utformning har inte motsvarande bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor utretts. Det vore enligt Sveriges a-kassors mening olyckligt att ha två skilda regelverk gällande möjligheten till rättelse och ändring i dessa två lagar.

12. Omprövning och överklagande

Sveriges a-kassor har inget att erinra mot förslagen i denna del.

13. Den enskildes rätt när en a-kassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

13.1 Tydliggörandet om den enskildes rätt när en a-kassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

Sveriges a-kassor inser behovet av att ge regeringen en möjlighet att bestämma föreskrifter för att förtydliga om vad som avses med att en a-kassa inte kunna fullgöra sitt uppdrag. Det är dock vår bestämda uppfattning att föreskrifterna om detta inte ska kunna delegeras vidare till en myndighet.

I betänkandet tydliggörs att det aktuella förslaget inte tar sikte på situationer där en a-kassa tillfälligt har långa handläggningstider eller där det föreligger någon form av förhållande som under en kortare tid begränsar a-kassans möjlighet att genomföra sitt uppdrag, utan att det ska vara fråga om brister av en väsentligt annan karaktär såsom att en a-kassa försätts i konkurs.

Det har aldrig inträffat att någon a-kassa har gått i konkurs. Däremot har ett flertal fusioner mellan a-kassor skett under de senaste tjugo åren. Inte någon av dessa a-kassor har dessförinnan tillåtits att hamna i en obeståndssituation, vilket visar det ansvarstagande som a-kassorna kollektivt tar för uppdraget att administrera arbetslöshetsförsäkring.

Trots att historien således inte ger stöd för något akut reformbehov finns det, precis som utredningen kommer fram till, fördelar med att på förhand peka ut en eller flera aktörer som kan träda in för det fall en a-kassa inte skulle kunna fullgöra sitt uppdrag gentemot sina medlemmar. Sveriges a-kassor värnar den modell vi har valt i Sveriges a-kassor med uttalade verksamhetsområden. Vi ser därför utmaningar med hur det ska vara möjligt att värna denna modell i den situation som beskrivs samtidigt som den enskildes berättigade intresse av att få ut sin arbetslöshetsersättning inte får äventyras. Det finns vidare en risk med att i lagstiftningen låsa sig till att det bara ska finnas en utpekad aktör i en sådan situation som avses. En snabb tillströmning av många ersättningssökande är utmanade för vilken a-kassa som helst och om den a-kassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag har många medlemmar kan det bli väldigt ansträngande för endast en aktör att klara av uppdraget. Vi anser, i likhet med utredningen, det som mest naturligt att detta uppdrag ska läggas till den kompletterande arbetslöshetskassan, det vill säga Alfa-kassan, men anser att det i lagstiftningen bör tas höjd för att fördela uppdraget även till andra a-kassor.

Som Sveriges a-kassor tolkar förslaget ska den enskilde, vid en sådan händelse som avses, inte behöva söka anslutning till Alfa-kassan för att få ut ersättning på samma nivå som han eller hon skulle ha fått ut av sin ”medlemskassa”. Den enskilde kan ju vid denna tidpunkt alltså ha kvar sitt medlemskap i den a-kassa som hamnat på obestånd och därför faktiskt vara förhindrad att ansluta sig till Alfa-kassan. Såsom vi förstår utredningens ställningstagande kan inte den enskilde heller tvingas att ansluta sig till Alfa-kassan för att få ut sin ersättning. Alfa-kassans förvaltningskostnader för dessa ärenden behöver därför kunna tas om hand genom att den enskilde, på samma sätt som för de som valt att inte vara medlemmar i en a-kassa, får betala en avgift till denna a-kassa. Men som utredningen själva framhåller ger förslaget till ny bestämmelse (87 a §) inte Alfa-kassan någon möjlighet att ta ut en avgift av den som har kvar sitt medlemskap i den a-kassa som hamnat på obestånd. Sveriges a-kassor delar utredningens bedömning att detta säkerligen inte kommer att bli något reellt problem men ser ändå behovet av att denna fråga utreds framöver tillsammans med de övriga frågor som utredningen pekar på i detta kapitel.

14. Övergången från arbetslöshetsförsäkring till ett arbetsmarknadspolitiskt program

14.1 Den föreslagna särskilda prövningen av inkomstvillkor inför beslut om aktivitetsstöd har fördelar

Sveriges a-kassor, som konstaterar att ramtiden enligt förslaget i princip fastställs på samma sätt som idag, tillstyrker förslaget. Vi noterar att det föreslås att det inte ska skapas en ersättningsperiod vid uppfyllt villkor i samband med inträdet i programmet. Sveriges a-kassor ser inga nackdelar med en sådan hantering.

14.2 Rätt person på rätt plats förutsätter att a-kassan gör prövningen

Utredningen förefaller vara av den uppfattningen att bedömningen av om en sökande uppfyllt ett inkomstvillkor under tid i program ska göras av Arbetsförmedlingen. Sveriges a-kassor avstyrker en sådan hantering och förordar att a-kassorna alltså sköter om denna prövning.

Detta bland annat utifrån synpunkter om att en sådan ordning skulle leda till att Arbetsförmedlingens och a-kassornas roller i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen riskerar att sammanblandas (jfr 2 kap. 3 § i förslaget). Dessutom kan det inte förväntas att Arbetsförmedlingen ska ha den detaljkännedom om rättsutvecklingen i arbetslöshetsförsäkringen som krävs för att garantera att hanteringen överensstämmer med framtida praxis i försäkringen. Sveriges a-kassor ser exempelvis en viss risk för att en sökande skrivs ut från ett program trots att personen ifråga inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen bedömer att det inte behövs någon ramtidsbestämmelse vid prövningen av inkomstvillkor under tid i program. Sveriges a-kassor delar inte denna bedömning och ställer sig frågande till den praktiska hanteringen vid denna prövning.

15. Särskilt gällande företagare och uppdragstagare

15.1 Företagare med låga inkomster är förlorarna i förslaget, men det finns också ljuspunkter

I förslaget till inkomstvillkor anges kravet om totalinkomst till 120 000 kronor. De personer som inte har någon tidigare förankring på arbetsmarknaden och väljer att starta ett företag men som av olika anledningar inte klarar av det aktuella villkoret kommer således att hamna utanför arbetslöshetsförsäkringen. Den av utredningen föreslagna undantagsregeln i inkomstvillkoret blir för dessa företagare verkningslös utifrån den beräkning som föreslås i betänkandet.

För just denna grupp kommer konstruktionen med ett inkomstvillkor följaktligen att få motsatt effekt jämfört med vad som eftersträfvats, nämligen att fler ska kunna kvalificera sig för ersättning. Såvitt Sveriges a-kassor erfar skulle dessa utgöra en inte oanselig del av dagens ersättningstagare med företagarbakgrund. Detta kommer knappast att underlätta för att få fler att försöka etablera sig på arbetsmarknaden genom företagande.

Sveriges a-kassor inser att detta blir en följd av utredningsdirektivens utformning men vill i detta sammanhang föra fram behovet av att denna fråga uppmärksammas särskilt i det fortsatta arbetet. Detta för att i möjligaste mån undvika att en ny grupp hamnar utanför samhällets skyddsnet.

För vissa företagare kommer den utökade möjligheten att hoppa över tid som föreslås i 5 kap. 15 § att kunna tillämpas i de ärenden där företagaren haft en bristande lönsamhet i verksamheten. För företagare som inlett sitt yrkesliv med ett företagande som sedermera har fått avvecklas till följd av en bristande lönsamhet finns det dock ingen tidigare förvärvsinkomst att återknyta till vid fastställandet av deras ersättning.

Sveriges a-kassor välkomnar den föreslagna möjligheten att, i förekommande fall, pröva inkomstvillkoret mot de inkomster som företagaren har haft från verksamheten under ramtiden. Detta kommer dock endast att kunna bli aktuellt för de personer som har valt att driva sin verksamhet i aktiebolag.

Det finns tyvärr en ganska utbredd missuppfattning bland framförallt småföretagare om att denna grupp inte skulle vara berättigade till arbetslöshetsersättning. Till del beror nog detta på att den enskilde företagaren har svårt att inse skillnaden mellan att vara företagare eller en *arbetslös* företagare. Det är önskvärt att denna pedagogiska utmaning beaktas i det fortsatta arbetet.

15.2 Företagarbegreppet klargörs, men det finns medskick att beakta

Sveriges a-kassor ser positivt på den hänvisning till andra stycket i 13 § inkomstkattelagen som föreslås av utredningen eftersom den får anses som ett förtydligande av en redan befintlig tillämpning beträffande s.k. självständiga uppdragstagare.

Som Sveriges a-kassor tolkar utredningens förslag är det inte menat att den hänvisning till tredje stycket i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen som föreslås i 4 kap. 5 § ska påverka den nu befintliga tillämpningen beträffande ersättningsökande som äger och bor på en näringsfastighet. Just denna grupp har en speciell situation eftersom bostadens skatterättsliga klassning får betydelse vid bedömningen av ärendet, något som vi annars inte ser i vanliga företagarenden.

15.3 Att koppla företagarmedömningen till arbete inom ramtiden är bra

Sveriges a-kassor välkomnar tydliggörandet i 4 kap. 5 § om att det, vid prövningen av om en enskild uppfyller företagarekvisiten, ska bortses från arbete i verksamheten före ramtiden. Förslaget ökar förutsebarheten och förenklar därutöver tillämpningen av försäkringsbestämmelserna.

15.4 Det kan finnas anledning att genomföra följdjusteringar

Sveriges a-kassor ser oklarheter i hur 4 kap. 5 § förhåller sig till 6 § i samma kapitel.

Enligt 6 § ska en företagare som efter överlåtelse fortsätter att arbeta i verksamheten eller fortsätter att ha ett väsentligt inflytande över verksamheten även efter överlåtelsen anses vara företagare. Detta medför att den som överlåtit sin verksamhet men som behåller ett väsentligt inflytande i verksamheten fortsätter att anses som företagare utan begränsning i tid trots att personen inte har arbetat i verksamheten under ramtiden. Reglerna i 5 och 6 §§ förefaller således kunna komma att kollidera vid bedömningen i ett ärende och frågan är vilken av reglerna som då har företräde.

En annan utmaning som kan uppstå är om en enskild överlåtit sin näringsverksamhet före ramtiden men fortsatt att arbeta kvar som anställd i företaget. Trots att den enskilde kan ha arbetat som anställd under en mycket lång tid kan denne aldrig göra sig av med den ”företagarkoppling” som denne har fått permanent genom stadgandet i 6 § vilket kan anses rimma illa med intentionen i 5 §.

15.5 Justerad tidsgräns beträffande återupptagande av verksamheten tillstyrks

Sveriges a-kassor tillstyrker att tidsgränsen för tillfälliga uppehåll förkortas från nuvarande fem år till tre år.

15.6 Det är inte möjligt att föreslå en tydligare reglering av uppdragstagare

Det är i dagsläget hart när omöjligt för en uppdragstagare att på förhand kunna avgöra om han eller hon kommer att räknas som självständig eller osjälvständig företagare i arbetslöshetsförsäkringen. Någon avgörande förändring i denna del föreslås inte i betänkandet. Sveriges a-kassor konstaterar att det inte är lämpligt, och kanske inte heller önskvärt, att föreslå någon reglering i denna fråga. Även om en reglering skulle leda till en större förutsebarhet för enskilda och a-kassor i nuläget skulle den, till följd av nya företeelser inom arbetsmarknaden, ändå vara daterad inom ett fåtal år.

15.7 Företagares inkomstvillkor väcker vissa frågor

Sveriges a-kassor konstaterar att förslaget i princip motsvarar dagens reglering om beräkningen av företagares dagsförtjänst, med komplettering av en möjlighet att pröva inkomstvillkoret mot de löpande inkomster som företagaren har haft från verksamheten under ramtiden. Sveriges a-kassor välkomnar denna möjlighet men konstaterar samtidigt att detta inte kommer att vara möjligt för samtliga företagare utan endast för dem som deklarerar sina inkomster i inkomstslaget tjänst, bland annat företagare som är anställda i eget aktiebolag och självständiga uppdragstagare som fakturerat via egenanställningsföretag. För denna grupp kommer det därmed att bli mer förutsebart vilken ersättning de *kan* komma att ha rätt till vid en eventuell arbetslöshet.

Företagare som saknar individuppgifter, huvudsakligen enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag, och som inte har bedrivit verksamhet under en längre tid riskerar med förslaget att stå utan arbetslöshetsersättning under en mycket lång tid även om det i slutändan skulle visa sig att villkoren för ersättning är uppfyllda. Detta som en konsekvens av att Skatteverkets beslut om slutlig skatt har en lång eftersläpning samtidigt som interimistiska beslut endast ska kunna användas i en begränsad omfattning för denna grupp.

Enligt Sveriges a-kassor är det oklart hur inkomstvillkoret ska fastställas för så kallad medhjälpande maka/make. Enligt nuvarande tillämpning anses de inte som företagare i arbetslöshetsförsäkringen även om de till följd av gällande regelverk redovisar sin inkomst i inkomstslaget näringsverksamhet. Regeln om deltidsföretagare kan förtydligas.

Vi uppfattar att hänvisningen till begreppet arbete i 4 kap. 9 § p. 1 även innefattar arbete i en näringsverksamhet och att det även framöver således ska vara möjligt att fortsätta bedriva ett deltidsföretagande som upparbetats vid sidan av ett annat företagande. Sveriges a-kassor anser att detta vinner på att förtydligas.

Sveriges a-kassor ser vidare fördelar med att koppla kvalificeringstiden till ramtiden, men anser att det bör finnas en säkerhetsventil för dem som har fått avgångsvederlag eller har arbetsbefriad uppsägningstid under ramtiden så att man för denna grupp ska ha en möjlighet att kunna gå bakom tiden med avgångsvederlag eller tiden med arbetsbefriad uppsägningstid för att kontrollera om det finns sex månader där arbete kombinerats med parallell verksamhet.

I och med den föreslagna övergången till ett inkomstvillkor kommer inte längre detaljerade uppgifter om den enskildes arbetade tid att behöva hämtas in från den enskildes arbetsgivare för att fastställa ersättningsrätten. De föreslagna kvalificeringskraven för bisyssla och deltidsföretagande ställer dock krav på förhållandevis detaljerade uppgifter om den enskildes arbetade tid under ramtiden. Därmed kommer det bli nödvändigt att ha särskilda rutiner för att inhämta dessa uppgifter, vilket torde kunna leda till längre handläggningstider och dessutom medföra en oönskad uppgiftsbörda för arbetsgivarna. Om däremot kravet skulle lättas bara en aning skulle däremot ett anställningsavtal kunna läggas till grund för bedömningen och då kan handläggningen underlättas väsentligt och arbetsgivarnas uppgiftsbörda lindras betydligt. Detta torde dessutom höja förutsebarheten gällande dessa ärendetyper.

Sveriges a-kassor delar utredningens ståndpunkt om att ett deltidsföretag inte ska kunna användas för att subventionera en uppstartsfas av en ny verksamhet men konstaterar samtidigt att inkomster i ett företag av högst naturliga skäl kan komma att variera och då inte alltid beroende av att den enskilde de facto utökat verksamheten.

16. Reglerna för bisyssla blir tydligare men samtidigt aningen fyrkantiga

Sveriges a-kassor ser positivt på att minska kvalificeringstiden till sex månader.

Sveriges a-kassor ser fördelar med att koppla kvalificeringstiden till ramtiden, men anser precis som anförts om deltidsföretag, att det bör finnas en säkerhetsventil för dem som har fått avgångsvederlag eller har arbetsbefriad uppsägningstid under ramtiden så att man för denna grupp ska ha en möjlighet att kunna gå bakom tiden med avgångsvederlag eller tiden med arbetsbefriad uppsägningstid för att kontrollera om det finns sex månader där arbete kombinerats med parallell verksamhet.

17. Förslaget i förhållande till unionsrätten

Det finns enligt Sveriges a-kassor en fördel, ur ett unionsrättsligt perspektiv, att det tydliggörs att den nya arbetslöshetsförsäkringen är en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring där all ersättning relateras till den sökandes inkomst av förvärvsarbete.

17.1 Begreppet försäkringsperiod bör definieras

Sveriges a-kassor anser att det bör definieras i en framtida lag vad som utgör en försäkringsperiod i svensk arbetslöshetsförsäkring vid tillämpning av förordning (EG) 883/2004. Detta för att ge a-kassorna ytterligare vägledning vid bedömningen av vilka fullgjorda perioder i Sverige som ska redovisas på så kallade sammanläggningsintyg (strukturerat elektroniskt dokument eller pappersintyg PD U1).

17.2 Allmänt om utredning av ärenden enligt förordning (EG) 883/2004

Det är bra att det förtydligas att unionsrätten och internationella avtal kan medföra begränsningar i tillämpligheten av de nationella bestämmelserna.

Sveriges a-kassor instämmer i att hela unionsrätten och dess syfte ska beaktas. Även om förordning (EG) 883/2004 med tillhörande tillämpningsförförordning är direkt tillämpliga i Sverige vore det emellertid önskvärt med kompletterande bestämmelser i den mån det är lagtekniskt möjligt.

17.3 Ändamålsenliga tydliggöranden gällande medlemsfrågor

Sveriges a-kassor anser att den föreslagna bestämmelsen om att a-kassan ska bortse ifrån månader med medlemskap eller anslutning då den sökande omfattats av ett annat lands lagstiftning, är en lämplig anpassning till unionsrätten.

Sveriges a-kassor instämmer i förslaget om att införa en bestämmelse som möjliggör inträde i a-kassan för den som omfattades av ett annat lands lagstiftning enligt förordning (EG) 883/2004 under den senaste arbetsperioden.

17.4 Utmaningar gällande fastställande av totalinkomst och inkomstkontinuitet

En ny försäkring grundad på inkomster innebär nya utmaningar när det gäller sammanläggning av försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat och uppfyllande av inkomstvillkoret.

Sveriges a-kassor anser att det kommer att behövas vägledning gällande hur totalinkomsten och inkomstkontinuiteten ska bedömas i sammanläggningsärenden. De intyg som utbyts med anledning av förordning (EG) 883/2004 innehåller normalt sett inte uppgifter om den totala inkomsten under ramtiden eller faktisk inkomst per månad. Istället anges en genomsnittlig månadsinkomst. Detta förhållande får även en påverkan när längden på ersättningsperioden ska fastställas.

Det bör också noteras att lönenivåerna varierar kraftigt inom de länder som omfattas av samordningsreglerna i förordningen (EG) 883/2004. De gränsvärden som nu föreslås är kopplade till ett svenskt löneläge. Detta skulle kunna innebära att arbete i så kallade låglöneländer inte räcker till för att uppfylla inkomstvillkoret trots en god förankring på arbetsmarknaden.

I Administrativa kommissionens beslut H3 finns regler om vilken växelkurs som ska tillämpas i olika situationer avseende förordning (EG) 883/2004. Om de föreslagna bestämmelserna träder i kraft kommer valutaomvandling krävas för fler situationer än tidigare.

17.5 Aktivitetsstödet förhållande till unionsrätten innebär ett behov av förtydliganden

Aktivitetsstöd är, enligt den förteckning som Sverige lämnat till EU-kommissionen, inte en sådan kontantförmån som omfattas av förordning (EG) 883/2004.

I betänkandet föreslås att a-kassorna endast ska pröva inkomstvillkoret när uppgift skickas till Försäkringskassan i aktivitetsstödsärenden. Det är, enligt Sveriges a-kassor, oklart om a-kassorna vid denna prövning kan beakta fullgjorda försäkringsperioder som redovisats i ett sammanläggningsintyg som är avsett för arbetslöshetsförmån enligt förordning (EG) 883/2004. Sveriges a-kassor anser att dessa frågor bör tydliggöras så långt som möjligt.

17.6 Åldersgränser i försäkringen

Sveriges a-kassor gör bedömningen att införandet av en lägsta åldersgräns i försäkringen kan få konsekvenser för en mindre grupp delvis eller periodvis arbetslösa gränsarbetare som är hänvisade att söka ersättning i arbetslandet Sverige enligt reglerna i förordning (EG) 883/2004 men som saknar svensk hemkommun.

17.7 Ansökningsfristen

Enligt Sveriges a-kassors erfarenhet dröjer inte sällan enskildas ersättningsansökningar i EU-ärenden och vi bedömer att möjligheten att pröva särskilda skäl kommer att användas mer frekvent i denna typ av ärenden.

18. A-kassans finansiering

Utredningen föreslår att finansieringsavgiften enligt 48 § LAK endast ska baseras på den grupp ersättningsökande som beviljas den högsta ersättningsnivån, d.v.s. 80 procent. Det innebär att utbetalningsunderlag för de som beviljas ersättning med 50 eller 65 procents ersättningsnivå inte föreslås ingå i beräkningsunderlaget för finansieringsavgiften. Detta kommer, såvitt Sveriges a-kassor kan bedöma, innebära en ökad finansieringsgrad via medlemsavgifterna. Ökningen torde dessutom komma att variera mellan olika a-kassor beroende på variationen i inkomstunderlaget hos ersättningstagarna.

Idag ingår all inkomstrelaterad ersättning såsom en faktor vid beräkning av finansieringsavgiften. Med dagens nedtrappning innebär det att alla med en dagpenning över 760 kronor (eller 1 000 kronor enligt den nu gällande dagpenningen) får en sänkning med upp till 17 procent efter 100 dagar. Efter 200 dagar får ersättningstagare med inkomster upp till 23 900 kronor (eller 31 400 kronor enligt de nu gällande ersättningsnivåerna) en ytterligare sänkning av ersättningen, från 80 till 70 procent av sin inkomst. Dessa sänkningar av ersättningen gör att Sveriges a-kassor befärdar att beräkningsunderlaget för finansieringsavgiften, d.v.s. den genomsnittligt utbetalda ersättningen, kommer att bli högre i förslaget jämfört med nuvarande regelverk.

Sammantaget ser Sveriges a-kassor att förslaget om beräkning av finansieringsavgift – att enbart utgå från ersättningstagare med den högsta ersättningsnivån – med stor sannolikhet kommer att innebära en högre finansieringsgrad via medlemsavgifterna. Såsom vi tolkar utredningen har emellertid inte detta varit tanken med förslaget. Vi ser därför ett behov av ytterligare beräkningar för att även i denna del uppnå en budget- och kostnadsneutralitet i enlighet med direktivet för utredningen.

19. Övergångsbestämmelserna

19.1 De föreslagna övergångsbestämmelserna behöver ses över

Utredningen föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2023, men att äldre bestämmelser kommer att gälla för den som vid ikraftträdandet har en pågående ersättningsperiod.

Med dagens regelverk kan en ersättningsperiod vara pågående under lång tid. Så länge det inte passerat mer än 365 dagar sedan ersättning senast lämnades ska den sökande återknyta till den tidigare beviljade ersättningsperioden. I denna tid räknas inte tid som är överhoppningsbar. Det kan i praktiken gå flera år mellan uttagen av ersättning från en pågående ersättningsperiod. För medföljande saknas dessutom tidsgräns för den överhoppningsbara tiden.

Förslaget till övergångsbestämmelse innebär således att dubbla regelverk kommer att behöva tillämpas under mycket lång tid. Detta kommer att leda till såväl administrativa problem som höga administrationskostnader för a-kassorna och vissa andra aktörer. Vi kommer bland annat att behöva anpassa respektive system även mot externa parter så att informationen från sådana parter hamnar i rätt system beroende på vilken försäkring den enskilde omfattas av.

Med den föreslagna övergångsbestämmelsen kommer a-kassorna tvingas underhålla två ärendehanteringssystem där det ena ska kunna hantera och betala ut ersättning från en veckoförsäkring anpassad efter arbetad tid, och det andra ska hantera en månadsförsäkring baserad på inkomst. Det finns en risk för att förvaltningsbarheten av systemen kan bli lidande och det kan uppstå svårigheter med att uppdatera och implementera anpassningar, felrättningar och förbättringar.

Därutöver behöver a-kassorna upprätthålla kompetensen i två parallella försäkringssystem. Det skulle också vara en svår utmaning att uppfylla serviceskyldigheten då all information som lämnas kommer vara beroende av om det är den nya eller gamla försäkringen som är tillämplig.

Mot bakgrund av ovanstående anser Sveriges a-kassor att det behöver finnas en brytpunkt efter vilken endast det nya regelverket ska tillämpas.

20. Det är komplicerat och dyrt att genomföra nödvändiga systemförändringar

Förslaget om en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster är omfattande och innebär att a-kassorna kommer att behöva genomföra mycket tids- och resurskrävande förändringar i såväl ärendehanteringssystemen som i bakomliggande system. I praktiken blir det fråga om att bygga ett helt nytt ärendehanteringssystem. Därtill är det givetvis fråga om ett omfattande arbete i att utbilda personal både i regelverket och i systemen.

Den övergångsbestämmelse som föreslås innebär också att dubbla regelverk behöver tillämpas under lång tid. Dubbla regelverk kräver två ärendehanteringssystem där det ena ska kunna hantera och betala ut ersättning från en veckoförsäkring anpassad efter arbetad tid, och det andra ska hantera en månadsförsäkring baserat på inkomst. Av detta följer att de framtida förvaltningskostnaderna kan förväntas öka med betydande belopp. Som tidigare nämnts finns en risk för att förvaltningsbarheten av systemen kan bli lidande och det kan uppstå svårigheter med att uppdatera och implementera anpassningar, felrättningar och förbättringar.

Det är en svår utmaning att beräkna tidsåtgången för implementering av en helt ny försäkring. Sveriges a-kassor bedömer att arbetet måste påbörjas senast under det tredje kvartalet år 2021 för att kunna tillgodose behovet av fungerande system till det föreslagna ikraftträdandet. Beslut om en ny arbetslöshetsförsäkring bör således vara fattat senast 18 månader före ett ikraftträdande.

Sveriges a-kassor gör en tidsestimering om 45 000–50 000 timmar för implementeringen av den föreslagna försäkringen innebärande en kostnad om cirka 45–50 miljoner kronor för kravställning, utveckling och test av systemstöd. Vi vill tydliggöra att det i denna summa inte ingår några framtida förvaltningskostnader.

Yrkesfiskares rätt till ersättning i en ny arbetslöshetsförsäkring

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster bedömer att det inte bör finnas särskilda regler för yrkesfiskare i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.

Det här förslaget påverkar enbart medlemmar i Handelsanställdas arbetslöshetskassa eftersom yrkesfiskarna organiseras här sedan fusionen med Sveriges fiskares arbetslöshetskassa år 2011.

Dagens regler

De särskilda bestämmelserna gällande företagare som är yrkesfiskare finns att hitta i 6–6 b §§ förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (FALF).

IAF-rapport om branschspecifik specialreglering

IAF konstaterar i sin rapport "Översyn av branschspecifik specialreglering" (2017:2) att ersättningsrätten för dessa sökanden inte beror på att yrkesfiskaren är arbetslös, utan på att den sökande på grund av 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.

Utredningens argument

Utredningens uppfattning är att:

- Dagens bestämmelser frångår den grundläggande principen om att arbetslöshetsförsäkringen är en allmän omställningsförsäkring
- Det inte är lämpligt att rätten till ersättning beror på medlemskapet i en viss arbetslöshetskassa
- Reglerna i praktiken fungerar som ett branschstöd

Våra synpunkter på utredningen

Vi har förståelse för utredningens resonemang kring dagens regler gällande yrkesfiskare och har svårt att argumentera för motsatsen. Ett flertal utredningar de gångna decennierna har kommit fram till ungefär samma slutsatser och konstaterat att yrkesfiskares rätt till ersättning inte passar in i arbetslöshetsförsäkringen. Men också att det har saknats bättre alternativ och i brist på detta har man låtit reglerna finnas kvar.

Nu föreslås reglerna tas bort och vi anser därför att det är angeläget att påpeka att den här yrkesgruppen bör kunna få motsvarande ersättning någon annanstans ifrån.

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen – SOU 2020:37

Unionens a-kassa vill lämna följande synpunkter och reflektioner på utredningens förslag med fokus på kulturarbetarnas situation:

De flesta kulturarbetare uppfyller idag arbetsvillkoret delvis med tid (förberedelsetid och repetitionstid) som tillgodoräknas enligt branschtillämpningsavtal. Vår uppskattning är att de kulturarbetare som idag uppfyller arbetsvillkoret även kommer att uppfylla inkomstvillkoret i den nya försäkringen.

För de kulturarbetare som arbetar endast ett fåtal arbetsdagar per månad och tillgodoräknas tid i arbetsvillkoret genom omräkning av lönen, uppskattar vi att de lättare kommer att kunna uppfylla inkomstvillkoret om det är de föreslagna nivåerna som kommer att gälla. En kulturarbetare som haft inkomst om 10 000 kronor kommer att kunna tillgodoräkna sig den månaden för att uppfylla kravet på inkomstkontinuitet. Omräknat till tid enligt dagens schablonbelopp (10 000 kr/ 180 kr) ger det 55 timmar, vilket ligger strax över gränsen för att kunna tillgodoräknas enligt alternativregeln. En kulturarbetare som idag haft inkomst om 10 000 kronor under fyra månader skulle inte uppfylla ett arbetsvillkor medan samma sökande skulle uppfylla kravet på minsta inkomst under fyra månader i den nya försäkringen.

Utredningen föreslår att inkomster som utbetalats i en månad men som avser fler än en månad ska kunna räknas om och kunna tillgodoräknas för att uppfylla kravet på inkomstkontinuitet för fler månader. Inom kulturbranschen är det relativt vanligt med utbetalningar som avser flera månaders arbete. Ofta avser sådana utbetalningar ersättning för förberedelsetid i form av grundbelopp men kan även avse bonusutbetalningar som baseras på biljettintäkter. Även andra situationer med utbetalning som avser flera månaders arbete förekommer. Många kulturarbetare har olika typ av lön för olika perioder av arbete. Exempelvis så får en regissör normalt en månadslön för den period som arbetet sker på plats på teatern medan ett grundbelopp betalas ut i en klumpsumma för att täcka förberedelsetid. Med anledning av den stora variation av yrken som kan komma att få sin lön helt eller delvis utbetald i klumpsumma så ser vi stora utmaningar för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva hur denna omräkning ska ske på ett enkelt och samtidigt rättvisande sätt.

Utredningen föreslår att ersättningsperiodens längd ska variera beroende på under hur många månader inom ramtiden som den sökande uppnått kravet på den minsta inkomsten. Sökande som haft inkomst uppgående till den minsta inkomsten under alla 12 månader tilldelas en ersättningsperiod om 300 ersättningsdagar. Sökande med färre månader med inkomst uppgående till den minsta inkomsten tilldelas kortare ersättningsperioder. Idag tilldelas samtliga sökande som uppfyller arbetsvillkoret 300 ersättningsdagar. Inom kulturbranschen är det relativt ovanligt att arbete utförs i samma omfattning under årets samtliga månader. Många kulturarbetare har perioder med mindre eller inget arbete under ramtiden och dessa kommer i den nya försäkringen inte att uppfylla villkoren för att kunna tilldelas en ersättningsperiod om 300 ersättningsdagar.

Vad gäller tillämpningen av minskningsreglerna så ser vi utmaningar gällande hanteringen av de kulturarbetare som i efterhand ersätts för förberedelsetid genom grundbelopp. En regissör, scenograf, koreograf eller kostymdesigner anställs normalt på heltid och med månadslön under den period hen arbetar på teatern med repetition och föreställning. Ersättning för den förberedelse som krävs för perioden dessförinnan ersätts med ett fast belopp och under tiden är kulturarbetaren inte

heller heltidsanställd utan styr sin egen arbetstid. Idag tillgodoräknas förberedelsetiden enligt schablon beroende på föreställningens längd, medverkande på scen eller antal kostymer. För tid med heltidsanställning sker minskningen i den nya försäkringen enligt 7 kap 3 § och bör kunna ske utan större tillämpningsproblem. Minskningen för sökande som inte varit heltidsanställd sker istället enligt 9 kap 1 § och utgår från inkomst av förvärvsarbete i den månad för vilken ansökan avser. Ersättning för förberedelsetid utbetalas många gånger i efterskott men avser arbete innan heltidsanställningen. Vi har svårt att se hur minskning på grund av sådan ersättning praktiskt ska gå till för att ge ett rättvisande och rimligt resultat. Situationer i vilka minskning sker retroaktivt avseende månader för vilka ersättning redan utbetalats bör undvikas.

Många kulturarbetare arbetar som uppdragstagare och använder sig också många gånger av så kallade egenanställningsföretag. Utredningen vill genom att utvidga företagarbegreppet till att omfatta hela 13 kap 1 § förtydliga att även uppdragstagare som bedriver näringsverksamhet omfattas av företagarbegreppet i ALF. Det är ett välkommet förtydligande även om det inte förväntas medföra någon annan tillämpning än idag. Kulturarbetare arbetar många gånger omväxlande som uppdragstagare och som anställda vilket medför att bedömningen av om den sökande ska betraktas som företagare eller anställd i arbetslöshetsförsäkringen blir svår. Det medför även svåra gränsdragningar vid övergång från självständig uppdragstagare (företagare) till anställd och tvärtom. Vi hade gärna sett att utredningen hade presenterat förslag i syfte att reglera denna tillämpning och gränsdragning tydligare. En sådan reglering hade varit välkommen både för att åstadkomma ett tydligare regelverk för tillämpningen men också för att göra försäkringen mer förutsebar för den enskilde. Det är idag svårt för den enskilde som är verksam som uppdragstagare eller omväxlande som uppdragstagare och anställd att kunna förutse om hen är att betrakta som anställd eller företagare i arbetslöshetsförsäkringen