

Regeringens proposition 2017/18:152



En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen Prop.

2017/18:152

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 mars 2018

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Det föreslås att antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen minskas från sju till sex.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Antalet karensdagar minskas	5
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	8
6	Konsekvenser	8
6.1	Konsekvenser för statens budget	8
6.2	Konsekvenser för jämställdheten	9
6.3	Konsekvenser med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden	9
6.4	Konsekvenser ur ILO-perspektiv	9
6.5	Konsekvenser för arbetslöshetskassorna	9
6.6	Konsekvenser för företag	9
6.7	Konsekvenser för miljön	9
6.8	Övriga konsekvenser	10
7	Författningskommentar	10
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 2018	12

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:152

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 7 dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

21 §¹

Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 6 dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Arbetsmarknadsdepartementet har upprättat promemorian En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2017:55). I promemorian föreslås att antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen ska minskas från sju till sex. Promemorians lagförslag överensstämmer med propositionens.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*. En remissammanställning finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (A2017/01736/A).

4 Antalet karensdagar minskas

Regeringens förslag: Antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen ska minskas från sju till sex.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Merparten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller är positiva till förslaget, däribland *Sveriges a-kassor*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och *Arbetsgivarverket* vill varken tillstyrka eller avstyrka förrän mer underlag finns. Flera remissinstanser, bl.a. *LO* och *LO-TCO Rättsskydd AB*, har synpunkter på förslagets överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. *Svenska ILO-kommittén* bedömer att förslaget inte kan anses strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*, *TCO* och *LO* förespråkar att antalet karensdagar minskas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag

Gällande bestämmelse om karens

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som syftar till att ge ekonomisk trygghet för enskilda i händelse av arbetslöshet. Försäkringen ska underlätta omställning till nytt arbete och innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt.

Den som uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning får ersättning i form av dagpenning, se 19 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen brukar beskrivas som en femdagarsförsäkring. I 20 § samma lag anges nämligen att summan under en kalendervecka av antalet ersatta och arbetade dagar samt karens- och avstängningsdagar får uppgå till högst fem. Vidare anges att dagpenningen inte får lämnas för lördag eller söndag, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medger undantag.

I 21 § lagen om arbetslöshetsförsäkring finns en bestämmelse med ett s.k. karensvillkor som innebär att dagpenningen inte får lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av tolv månader har varit arbetslös

Prop. 2017/18:152 sju dagar. I karenstiden räknas endast de dagar in för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Bestämmelser om karens har, med undantag för en kortare period i början av 1990-talet, funnits i arbetslöshetsförsäkringen sedan 1930-talet. Det har framförts flera skäl till varför karensdagar behövs. När ett karensvillkor återinfördes 1993 angavs, förutom ekonomiska skäl, att det är rimligt att det finns en självrisk i arbetslöshetsförsäkringen när en sådan införts i andra socialförsäkringar (prop. 1992/93:150, bil 8 s. 58 f.).

Karensbestämmelsen ändrades senast 2008, då det beslutades om en ökning av antalet karensdagar från fem till sju. Då anfördes att karensvillkoret är viktigt för att säkerställa att personer som redan är sysselsatta undviker mellanliggande arbetslöshetsperioder i samband med att de byter arbete. Vidare anfördes att karensvillkoret också syftar till att undvika att arbetslöshetsförsäkringen används av dem som är arbetslösa en mycket begränsad tid. Ändringen gjordes i syfte att förstärka dessa effekter (prop. 2007/08:118 s. 25).

I den europeiska balken om social trygghet (European Code of Social Security) och dess tillhörande protokoll finns minimiregler om social trygghet. Balken och protokollet är antagna av Europarådet och Sverige har ratificerat de delar som handlar om förmåner vid arbetslöshet. Protokollet ställer krav på parterna att uppnå en högre nivå av social trygghet än vad som föreskrivs i balken. Det anges bl.a. att antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen får vara högst sex inom en tolv-månadersperiod, se artikel 24.

Sverige rapporterar årligen när det gäller de åtaganden som Sverige har gjort genom ratificeringen av balken och dess protokoll. Sverige har sedan 2009 fått kritik av ILO:s expertkommitté för de sju karensdagarna. Kommittén har bl.a. anfört att införandet av sju karensdagar strider mot Sveriges åtagande att begränsa karenspanen till sex kalenderdagar inom en tolv-månadersperiod och uppmanat den svenska regeringen att vidta åtgärder för att minska antalet karensdagar med en dag.

Antalet karensdagar bör minskas till sex

Regeringen anser att arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring mellan arbeten är en grundläggande del i en fungerande arbetslöshetsförsäkring. De argument som i tidigare lagstiftningsärenden har förts fram till förmån för ett karensvillkor är fortfarande aktuella, t.ex. att mellanliggande arbetslöshetsperioder ska undvikas. Regeringen vill samtidigt betona vikten av att försäkringen ger enskilda ekonomisk trygghet i samband med arbetslöshet. För att förbättra den ekonomiska tryggheten för arbetslösa anser regeringen att antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen bör minskas.

I promemorian föreslås att antalet karensdagar ska minskas till sex. Merparten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller positiva till en sådan minskning. *Svenskt Näringsliv* avstyrker dock med hänvisning till att arbetslöshetsförsäkringens syfte är att vara ett ekonomiskt skydd vid längre ofrivillig arbetslöshet och att arbetslöshetsperioder mellan två anställningar ska undvikas. *Saco*, *TCO* och *LO* förespråkar att antalet karensdagar minskas med mer än en dag. *Arbetsgivarverket* anser att det är rimligt att anta att fler karensdagar leder till

starkare incitament att hitta ett nytt arbete och att effekten avtar med antalet dagar, men anser att det behövs mer underlag för ett sådant antagande.

Enligt regeringens bedömning förbättrar en minskning av antalet karensdagar från sju till sex enskildas ekonomiska trygghet, utan att incitamenten för omställning till nytt arbete försvagas. Regeringen anser således att sex karensdagar är en rimlig avvägning mellan de intressen som försäkringen ska beakta.

En minskning av antalet karensdagar till sex skulle enligt regeringens bedömning dessutom stå i överensstämmelse med kraven i protokollet till den europeiska balken om social trygghet. I protokollet anges att antalet karensdagar får vara högst sex inom en tolv månadersperiod.

Flera remissinstanser har synpunkter på hur en minskning till sex karensdagar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden. *Arbetsgivarverket* bedömer att frågan om det är nödvändigt att minska antalet karensdagar på grund av att Sverige har ratificerat den europeiska balken om social trygghet bör analyseras ytterligare. *LO-TCO Rättsskydd AB* bedömer att sex karensdagar varken kommer att stå i överensstämmelse med balken och dess tillhörande protokoll eller ILO:s konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och att ytterligare förändringar därför behövs. Enligt *LO-TCO Rättsskydd AB* finns det stöd för att karenstiden i balken avser kalenderdagar och inte arbetsdagar, vilket innebär att även lördag och söndag behöver räknas som karenstid. Eftersom det i lagen om arbetslöshetsförsäkring endast är arbetsdagar som räknas som karenstid, menar *LO-TCO Rättsskydd AB* att en minskning av antalet karensdagar till sex skulle innebära att karenstiden i kalenderdagar uppgår till åtta. *LO-TCO Rättsskydd AB* påpekar att Sverige i förhållande till ILO:s konvention nr 168 har fått kritik, eftersom den svenska karensbestämmelsen medför att karenstiden uppgår till fler kalenderdagar än de sju dagar som anges i konventionen, men att ILO:s expertkommitté verkar ha förbisett att den svenska bestämmelsen inte avser kalenderdagar när bestämmelsen har bedömts i förhållande till balken och dess tillhörande protokoll. *LO* hänvisar till *LO-TCO Rättsskydd AB*:s analys och anser i likhet med dem att regeringen bör minska antalet karensdagar ytterligare så att bestämmelsen lever upp till Sveriges internationella åtaganden. Även *Saco* påpekar att antalet karensdagar enligt ILO:s konvention nr 168 ska uppgå till högst sju och anser att sex karensdagar i den svenska arbetslöshetsförsäkringen i praktiken blir åtta kalenderdagar. *Svenska ILO-kommitténs* majoritet bedömer dock att promemorians förslag inte kan anses strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

Som några av remissinstanserna påtalar, räknas som karensdagar i den svenska arbetslöshetsförsäkringen endast de dagar för vilka arbetslöshetsersättning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut. Eftersom den svenska arbetslöshetsförsäkringen är en femdagarsförsäkring, innebär detta att lördagar och söndagar, liksom dagar då den sökande arbetar eller av någon annan anledning inte har rätt till arbetslöshetsersättning, inte räknas som karensdagar.

Regeringen konstaterar att det varken av den europeiska balken om social trygghet och dess protokoll eller av ILO:s konvention nr 168 om

Prop. 2017/18:152 främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet framgår att föreskrifterna om högsta antal karensdagar avser kalenderdagar. Enligt regeringen är det rimligt att tolka karensdagar som dagar då den sökande annars skulle ha haft rätt till arbetslöshetsersättning. För att uppfylla sitt åtagande i förhållande till balken och dess protokoll har Sverige uppmanats att minska antalet karensdagar med en dag. Regeringen anser därmed att Sverige genom att minska antalet karensdagar till sex skulle uppfylla kraven i balken och dess protokoll. Regeringen delar också Svenska ILO-kommitténs bedömning att en minskning till sex karensdagar inte strider mot någon ILO-konvention.

Mot denna bakgrund anser regeringen att antalet karensdagar bör minskas från sju till sex.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 2 juli 2018.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, dvs. den 2 juli 2018.

Regeringen anser att det är angeläget att ändringen får ett snabbt genomslag. Karensbestämmelsen i dess nya lydelse bör därför gälla för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid efter ikraftträdandet. För ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid före ikraftträdandet bör äldre föreskrifter fortfarande gälla. Regeringen anser att en övergångsbestämmelse som anger detta bör införas.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för statens budget

Förslaget att minska antalet karensdagar från sju till sex medför att enskilda får sin första dag med arbetslöshetsersättning en ersättningsdag tidigare.

I budgetpropositionen för 2018 framgår att kostnaden för förslaget beräknas uppgå till 30 miljoner kronor för andra halvåret 2018 och 60 miljoner kronor för 2019.

6.2 Konsekvenser för jämställdheten

Prop. 2017/18:152

När det gäller hur minskningen av antalet karensdagar från sju till sex påverkar medlemmarna i de olika arbetslöshetskassorna kan man utifrån utfallen för 2014 och 2015 se att den andel som har fått en ersättningsperiod beviljad, men inte har fullgjort karenspan, är något högre för kvinnor än för män. Följaktligen är det en större andel kvinnor än män som har så korta arbetslöshetsperioder att de får arbete innan karenspan har fullgjorts. För 2014 och 2015 har totalt drygt 10,2 procent av alla som beviljades en ersättningsperiod inte fullgjort karenspan. Bland kvinnor var det 10,7 procent och bland män 9,8 procent. Antar man att denna fördelning kommer att bestå i framtiden så kommer effekterna av att antalet karensdagar minskas att vara marginella ur ett jämställdhetsperspektiv.

6.3 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden

Regeringen bedömer att förslaget medför att Sverige uppfyller det internationella åtagande som följer av ratificeringen av den europeiska balken om social trygghet och dess tillhörande protokoll.

6.4 Konsekvenser ur ILO-perspektiv

Regeringen delar Svenska ILO-kommitténs bedömning att förslaget inte strider mot Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

6.5 Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Förslaget medför att arbetslöshetskassorna ska betala ut den första dagpenningen en dag tidigare. Bedömningen är att arbetslöshetskassorna tillsammans med Sveriges a-kassa behöver genomföra en mindre systemändring.

6.6 Konsekvenser för företag

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för små eller medelstora företag.

6.7 Konsekvenser för miljön

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för miljön.

Förslaget bedöms få marginella effekter på fackförbundens inkomstförsäkringar genom att den första dagen med arbetslöshetsersättning infaller en ersättningsdag tidigare.

7 Författningskommentar

21 § Dagenpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 6 dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagenpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.

Bestämmelsen ändras så att antalet karensdagar minskas från sju till sex.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 2 juli 2018.

Enligt *andra punkten* gäller den äldre bestämmelsen om sju karensdagar fortfarande för ansökningar om arbetslöshetsersättning som avser tid före ikraftträdandet. Avgörande för vilken bestämmelse som ska tillämpas är alltså inte tidpunkten för beslutet, utan den tid som ansökan om arbetslöshetsersättning avser. Övergångsbestämmelsen medför att den som före ikraftträdandet har fullgjort sju karensdagar kommer att omfattas av den gamla lydelsen, även om ansökan om ersättning prövas efter ikraftträdandet. En arbetssökande som vid ikraftträdandet fortfarande har karensdagar kvar kommer däremot att få sin arbetslöshetsersättning utbetalad enligt den nya lydelsen, dvs. efter sex karensdagar. Den som vid ikraftträdandet har fullgjort exempelvis fyra karensdagar kommer därmed att ha två i stället för tre karensdagar kvar efter ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2017/18:152

Bilaga 1

Remissyttranden har getts in av följande remissinstanser. Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Kammarrätten i Stockholm, Landsorganisationen i Sverige, LO-TCO Rättsskydd AB, Svenska ILO-kommittén, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges a-kassor och Tjänstemännens Centralorganisation.

Företagarna och Sveriges Kommuner och Landsting har inbjudits att yttra sig men meddelat att de avstår.

Yttrande har också inkommit från Lärarnas Riksförbund.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar proposition En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen