

Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen



DEL BETÄNKANDE AV
PARLAMENTARISKA
SOCIALFÖRSÄKRINGSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:64

Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen

*Delbetänkande av Parlamentariska
socialförsäkringsutredningen*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:64

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.
Foto: ronzol.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24008-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Kristersson

Vid sammanträde den 29 april 2010 beslutade regeringen om direktiv som gav en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet.¹ Kommittén har antagit namnet Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Kommitténs arbete skulle slutredovisas senast den 15 maj 2013. Vid sammanträde den 13 september 2012 beslutade regeringen att utvidga kommitténs uppdrag och förlänga utredningstiden.² Det utvidgade uppdraget avser arbetslöshetsförsäkringen och de ersättningar som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning). Kommittén ska redovisa arbetet i sin helhet senast den 31 januari 2015. Kommittén har dock redan lämnat två delbetänkanden: *I gränslandet*, som behandlade social trygghet vid gränsarbete i Norden, lämnades i november 2011, och *Harmoniserat inkomstbegrepp*, som behandlade möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna, lämnades i juni 2012.³

Kommittén har beslutat att på eget initiativ lägga fram ett delbetänkande rörande två frågor på arbetslöshetsförsäkringens område: samordningen av pension och arbetslöshetsersättning, samt förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen. I uppdraget rörande pensionsreglerna ingår att förtydliga och förenkla reglerna samt att harmonisera dem med övrig lagstiftning på området. I uppdraget rörande förtroendevalda ingår att analysera förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen.

Statsrådet Cristina Husmark Pehrsson förordnade den 29 juni 2010 socialborgarråd Ulf Kristersson (m) som ordförande och riksdagsledamöter Gunnar Axén (m), Anna König Jerlmyr (m),

¹ Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, dir. 2010:48.

² Tilläggsdirektiv till kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, dir. 2012:90.

³ I gränslandet, SOU 2011:74 och Harmoniserat inkomstbegrepp, SOU 2012:47.

Erik Ullenhag (fp), Fredrick Federley (c), Emma Henriksson (kd), Sonia Karlsson (s), Matilda Ernkran (s), Gunvor G Ericson (mp), LiseLotte Olsson (v) samt förbundsordförande Stefan Löfven (s) som ledamöter i kommittén. Den 6 oktober 2010 entledigades Ulf Kristersson (m) och Erik Ullenhag (fp) från sina uppdrag som ordförande respektive ledamot. Den 26 oktober 2010 entledigades Matilda Ernkran och ersattes samma dag av Tomas Eneroth (s) som ledamot i kommittén. Den 11 november 2010 entledigades Anna König Jerlmyr (m) från sitt uppdrag som ledamot, samma dag förordnades Gunnar Axén (m) som ordförande samt riksdagsledamöter Johan Pehrson (fp) och Tomas Tobé (m) som ledamöter i kommittén. Den 29 november 2010 förordnades riksdagsledamöter Lotta Finstorp (m) och Erik Almqvist (sd) som ledamöter i kommittén. Den 11 januari 2011 förordnades riksdagsledamot Kajsa Lunderquist (m) som ledamot i kommittén. Den 18 augusti 2011 entledigades Stefan Löfven (s) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av förbundsordförande Lars-Anders Häggström (s) som ledamot i kommittén. Den 27 september 2011 entledigades Sonia Karlsson (s) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Patrik Björck (s) som ledamot i kommittén. Den 30 november 2011 entledigades Erik Almqvist (sd) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Sven-Olof Sällström (sd) som ledamot i kommittén. Den 20 april 2012 entledigades Emma Henriksson (kd) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Lars Gustafsson (kd) som ledamot i kommittén. Den 14 maj 2012 entledigades Kajsa Lunderquist (m) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Finn Bengtsson (m) som ledamot i kommittén. Den 1 juni 2012 entledigades Fredrick Federley (c) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Solveig Zander (c) som ledamot i kommittén. Den 6 augusti 2012 entledigades Tomas Tobé (m) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Elisabeth Svantesson (m) som ledamot i kommittén. Den 17 augusti 2012 entledigades Sven-Olof Sällström (sd) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot David Lång (sd) som ledamot i kommittén. Den 12 september 2012 entledigades LiseLotte Olsson (v) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Wiwi-Anne Johansson (v) som ledamot i kommittén. Den 10 oktober 2012 entledigades Elisabeth Svantesson (m) från sitt uppdrag som

ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Jan Ericson (m) som ledamot i kommittén.

Som huvudsekreterare i kommittén har fil. dr Irene Wennemo tjänstgjort (fr.o.m. den 1 augusti 2010 t.o.m. den 9 juni 2013). Departementsråd Annelie Westman har tjänstgjort som tillförordnad huvudsekreterare (fr.o.m. den 10 juni 2013). Som sekreterare i kommittén har sedan den 13 september 2010 tjänstgjort utredare Jakob Larsson, utredare Linda Grape (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 7 maj 2012), jur. kand. Sara Kullgren (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 28 juni 2012), departementsråd Annelie Westman (fr.o.m. den 1 oktober 2010), kansliråd Jasmina Hopstadius (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 31 december 2011), kansliråd Mårten Hultin (fr.o.m. den 1 november 2010), kammarrätts-assessor Maria Källberg (fr.o.m. den 1 maj 2011 t.o.m. den 1 augusti 2012), utredare Anna Fransson (fr.o.m. den 29 augusti 2011 t.o.m. den 11 augusti 2013), jur. kand. Johanna Evjen (fr.o.m. den 1 februari 2012 t.o.m. den 31 mars 2012), departementssekreterare Esbjörn Åkesson (fr.o.m. den 1 mars 2012), stabsdirektör Per Åkesson (fr.o.m. den 19 november 2012), departementssekreterare Marie Nordmarc (fr.o.m. den 7 januari 2013), chefsjurist Lars Seger (fr.o.m. den 4 februari 2013) och rådman Göran Wickström (fr.o.m. den 1 maj 2013).

Som sakkunniga i kommittén har sedan den 4 oktober 2010 tjänstgjort departementsråd Anders Ekholm, departementssekreterare Henrik Moberg, kansliråd Karin Stillerud, kansliråd Peter Wollberg (Socialdepartementet), departementssekreterare Charlotta Hoegy, kansliråd Mårten Rinman Henning, ämnesråd Anna Westerberg, departementssekreterare Annika Åsbrink (Finansdepartementet), rättssakkunnig Mats Holmqvist (Justitiedepartementet), ämnesråd Kent Ivarsson (Näringsdepartementet), kansliråd Lena Ljungberg, departementssekreterare Marie Nordmarc, kansliråd Marie Åkhagen (Arbetsmarknadsdepartementet) och kansliråd Marie Mäkk (Utbildningsdepartementet). Den 26 oktober 2010 entledigades ämnesråd Anna Westerberg från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Martin Söderström (Finansdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Den 9 februari 2011 entledigades kansliråd Mårten Rinman Henning från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Johan Stjernfält (Finansdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Den 20 oktober 2011 entledigades departementssekreterare Martin

Söderström från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Sofia Sandgren Massih (Finansdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Den 5 december 2011 entledigades kansliråd Marie Åkhagen och samma dag förordnades departementssekreterare Karin Lindgren (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Den 30 december 2011 entledigades kansliråd Lena Ljungberg från sitt uppdrag som sakkunnig i kommittén. Den 1 januari 2012 entledigades departementssekreterare Henrik Moberg från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Sara S Johansson som sakkunnig i kommittén. Den 18 september 2012 entledigades departementssekreterare Johan Stjernfält från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades kansliråd Patrik Rapp som sakkunnig i kommittén. Den 12 oktober 2012 entledigades departementssekreterare Karin Lindgren från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Karin Sandkull som sakkunnig i kommittén. Den 11 december 2012 entledigades departementssekreterare Sofia Sandgren Massih från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Johanna Åström som sakkunnig i kommittén. Den 28 december 2012 entledigades departementssekreterare Marie Nordmarc från sitt uppdrag som sakkunnig i kommittén. Den 16 januari 2013 förordnades kansliråd Hugo Lindgren och departementssekreterare Jenny Oretun Wilnier som sakkunniga i kommittén. Den 28 februari 2013 entledigades ämnesråd Kent Ivarsson som sakkunnig i kommittén. Den 8 mars förordnades departementssekreterare Henrik Levin som sakkunnig i kommittén. Den 9 augusti entledigades Henrik Levin från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Ulrika Båth Bertram som sakkunnig i kommittén.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet *Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2013: 64).

Stockholm i augusti 2013

Gunnar Axén

Finn Bengtsson

Patrik Björck

Thomas Eneroth

Jan Ericson

Lotta Finstorp

Gunvor G Ericson

Lars Gustafsson

Lars-Anders Häggström

Wiwi-Anne Johansson

David Lång

Johan Pehrson

Solveig Zander

/Annelie Westman

Mårten Hultin

Jakob Larsson

Marie Nordmarc

Lars Seger

Göran Wickström

Esbjörn Åkesson

Per Åkesson

Innehåll

Förord	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	19
2 Inledning	25
2.1 Bakgrund	25
2.2 Pensionssystemet.....	26
2.3 Uppgift om pension till arbetslöshetskassan	27
3 Nuvarande hantering	29
3.1 Arbetslöshetsförsäkringen	29
3.1.1 Arbetslöshetsersättning	29
3.1.2 Pensionsregler	30
3.1.3 Sanktioner	31
3.1.4 Uppgiftsskyldighet	32
4 Kommitténs arbete	33
4.1 Identifierade svårigheter.....	33
4.1.1 Samordningen av pension och arbetslöshetsersättning upphör inte även om den sökande återkallar sitt pensionsuttag	33

4.1.2	Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är densamma efter samordning med pension oberoende av storleken på uttaget av ålderspension.....	34
4.1.3	Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade	34
4.1.4	Arbetslöshetskassorna har inga möjligheter att kontrollera om tjänstepension betalas ut	35
4.2	Kommitténs uppdrag rörande pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen	35
4.3	Pensionsåldersutredningen	36
5	Förslag	39
5.1	Samordning av arbetslöshetsersättning med pension	39
5.1.1	Enklare och tydligare pensionsregler i arbetslöshetsförsäkringen.....	41
5.1.2	Samordningen mellan pension och arbetslöshetsersättning upphör om pensionen återkallas	42
5.2	Risken för överutnyttjande.....	43
5.2.1	Kontrollfunktionen.....	43
5.2.2	Möjligheten att stänga av den som återkallar uttag av pension från rätt till arbetslöshetsersättning	44
5.3	Uppgiftsskyldighet.....	45
5.3.1	Sekretesskyddet för uppgifter som överförs till arbetslöshetskassor	48
5.3.2	Månadsuppgifter	49
6	Inledning	51
6.1	Bakgrund.....	51
7	Nuvarande hantering.....	53
7.1	Arbetslöshetsförsäkringen.....	53
7.1.1	Grundvillkor, arbetsvillkor och överhoppningsbar tid.....	53

7.1.2	Fastställande av ersättning	54
7.1.3	Förtroendevaldas ersättningsrätt.....	55
7.2	Ledighetslagstiftning	56
7.2.1	Rättegångsbalken.....	57
7.2.2	Regeringsformen	57
7.2.3	Lagen om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen	57
7.2.4	Arbetsmiljölagen.....	58
7.2.5	Kommunallagen.....	58
8	Kommitténs arbete.....	59
8.1	Identifierade svårigheter.....	59
8.2	Kommitténs uppdrag rörande förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen	59
9	Förslag.....	61
9.1	Utgångspunkter för regleringen av förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen	62
9.2	Förtroendeuppdrag ska inte jämföras med förvärvsarbete.....	62
9.3	Förtroendeuppdrag som omfattas av särskilda regler i arbetslöshetsförsäkringen.....	63
9.4	Förtroendeuppdrag i arbetsvillkoret.....	65
9.5	Förtroendeuppdrag och överhoppningsbar tid.....	67
9.6	Förtroendeuppdrag vid beräkning av normalarbetstiden	69
9.7	Förtroendeuppdrag vid beräkning av dagsförtjänsten.....	70
9.8	Redovisning av förtroendeuppdrag till arbetslöshetskassorna	71
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	73

11	Konsekvenser	75
11.1	Vad blir annorlunda i förhållande till i dag?	75
11.1.1	Pensioner	76
11.1.2	Förtroendevalda	77
11.2	Ekonomiska konsekvenser för staten och den enskilde	80
11.2.1	Pensioner	80
11.2.2	Förtroendevalda	82
11.3	Konsekvenser för företag och offentlig verksamhet	85
11.4	Konsekvenser för demokrati, jämställdhet och integration.....	85
11.5	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	86
11.6	Konsekvenser för brottslighet och bidragsfusk	86
12	Författningskommentar	89
	Referenser	95
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:48	97
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2011:40	123
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2012:26	125
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2012:90	127

Förord

Förslagen som läggs fram i detta delbetänkande om pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen och förtroendevaldas ställning i förhållande till samma försäkring rör ett begränsat antal försäkrade. De är motiverade av ett behov av att bättre anpassa försäkringen till det allmänna pensionssystemet och det önskvärda i att fler äldre deltar längre i arbetslivet respektive av att i lag klargöra att förtroendeuppdrag inte kan jämföras med förvärvsarbete i försäkringen. Regelverket är således i dag i det ena fallet dåligt anpassat till rådande förhållanden och i det andra fallet bristfälligt. I båda fallen kan detta få stora konsekvenser för de enskilda som omfattas av dessa regler. Det rör sig också om frågor som har lämnats olösta under en längre tid. Mot denna bakgrund har kommittén valt att lämna förslag i dessa två frågor i det här delbetänkandet.

För de berörda betyder förslagen att personer som har gått i pension kan återkomma till arbetslivet och åter bli försäkrade i arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med förslagen rörande förtroendeuppdrag är att säkerställa att förtroendevalda vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning försätts i samma läge som om de inte hade åtagit sig uppdraget. Förslagen är utformade så att den som utför ett förtroendeuppdrag där det föreligger lagstadgad rätt till ledighet från anställning för att utföra uppdraget vare sig gynnas eller missgynnas i försäkringen.

Sammanfattning

Delbetänkandet innehåller förslag i två frågor på arbetslöshetsförsäkringens område: dels reglerna för samordning av pension och arbetslöshetsersättning, dels förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen.

Samordning av pension och arbetslöshetsersättning

Enligt kommittén finns det ett behov av att bättre anpassa reglerna för samordning av pension och arbetslöshetsersättning i syfte att uppnå den flexibilitet som är en av grundtankarna i det allmänna pensionssystemet. Det nuvarande regelverket i arbetslöshetsförsäkringen leder till flera svårigheter:

1. Samordning av pension och arbetslöshetsersättning ska göras även om den sökande har återkallat pensionsuttaget. Att ångra ett pensionsuttag får därmed inte genomslag i arbetslöshetsförsäkringen.
2. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är densamma efter samordning med pension oberoende av storleken på uttaget av ålderspension. Ersättningsnivån sänks alltid till 65 procent av tidigare inkomst, oavsett om den sökande tar ut en del av sin premiepension eller om han eller hon tar ut hela pensionen.
3. Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade. Reglerna för ålderspension och tjänstepension är olika och reglerna för ålderspension består av flera led: först sänks ersättningsnivån och från den nivån görs ett pensionsavdrag motsvarande ett dagbelopp av årspensionen.

4. Arbetslöshetskassorna har inga möjligheter att kontrollera om tjänstepension betalas ut. Trots att tjänstepension ska samordnas med arbetslöshetsersättning har arbetslöshetskassorna inte tillgång till uppgift om huruvida tjänstepension utbetalas, utan får lita helt på den enskildes uppgifter.

Kommitténs förslag innebär att samordning av pension och arbetslöshetsersättning görs enligt en befintlig samordningsregel i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt nuvarande bestämmelse får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt bestämmelserna i försäkringen och den ersättning som sökande får fortlöpande från någon annan än arbetslöshetskassan med anledning av arbetslöshet. Att använda denna bestämmelse även för samordningen av pension innebär ett enklare regelverk och att det blir lättare för den enskilde att förutse konsekvenserna av ett pensionsuttag i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare innebär förslagen att ett återkallat pensionsuttag får genomslag även i arbetslöshetsförsäkringen så att den sökande i stället kan uppbära full arbetslöshetsersättning. Utöver detta föreslås en bestämmelse om att arbetslöshetskassorna ska få ta del av uppgift om tjänstepension från Skatteverket.

Förslagen innebär mer generösa och flexibla regler jämfört med dagens pensionsregler i arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att ökade krav på kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen för att säkerställa att arbetslöshetsersättning inte utgår till sökande som inte är aktivt arbetssökande. Reglerna rör dock en begränsad grupp. Dessutom kommer nya regler, bland annat om krav på aktivt arbetssökande, att införas i arbetslöshetsförsäkringen inom kort. Kommittén anser att dessa nya regler är tillräckliga för att motverka ett eventuellt överutnyttjande.

Förtroendevaldas rätt till arbetslöshetsersättning

Ersättningsrätten i arbetslöshetsförsäkringen vilar på utfört förvärvsarbete. Ett förtroendeuppdrag är inte detsamma som ett förvärvsarbete och kan därför inte grunda rätt till arbetslöshetsersättning. I praxis har dock fastställts vissa omständigheter under vilka förtroendeuppdrag kan jämföras med förvärvsarbete och berättiga till arbetslöshetsersättning. Praxis i frågan är emellertid inte entydig.

Detta har lett till osäkerhet i dagens tillämpning och oklarhet för den enskilde vad gäller rätten till ersättning.

Utgångspunkten för kommitténs förslag rörande förtroendevalda är att förtroendeuppdrag, i motsats till dagens hantering, inte kan jämföras med förvärvsarbete och därmed inte ge rätt till arbetslöshetsersättning. Vissa förtroendeuppdrag har dock bedömts vara så viktiga för samhällets funktion att de i lag berättigar till ledighet från anställning för att den förtroendevalde ska kunna fullgöra uppdraget. Det rör sig bland annat om uppdrag som riksdagsledamot, förtroendevald i kommun eller landsting, fackligt förtroendevald, skyddsombud och nämndeman. Kommittén anser att enskilda som åtar sig dessa förtroendeuppdrag bör skyddas även i arbetslöshetsförsäkringen. De föreslagna reglerna innebär att det är den sysselsättning som den förtroendevalde är ledig från för att fullgöra uppdraget som skyddas, inte förtroendeuppdraget i sig. Syftet är att säkerställa att förtroendeuppdraget inte påverkar den sökandes situation vid arbetslöshet. Den tid den sökande har varit tjänstledig, eller avstått från att arbeta i egen verksamhet, för att utföra förtroendeuppdrag som i lag berättigar till ledighet ska därför räknas som tid med förvärvsarbete vid prövning av rätt till ersättning och vid fastställande av arbetslöshetsersättning. Förslaget innehåller även en bestämmelse om att tiden med förtroendeuppdrag i vissa fall kan vara överhoppningsbar vid prövning av rätt till ersättning och vid fastställande av arbetslöshetsersättning. Det gäller i de fall anställningen eller det egna företaget upphör men förtroendeuppdraget fortlöper och den sökande därför inte ansöker om arbetslöshetsersättning i samband med den ordinarie sysselsättningens upphörande. Även i denna reglering är utgångspunkten att den sökande vid arbetslöshet ska befinna sig i samma situation som han eller hon hade gjort om den sökande inte åtagit sig förtroendeuppdraget.

Ikraftträdandedatum och konsekvenser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

En övergripande bedömning är att de ekonomiska konsekvenserna, för samhället som helhet, är av ringa omfattning. De som i dagsläget berörs av reglerna om pensioner och hanteringen av förtroendevaldas ersättningsrätt är totalt sett mycket få. På sikt kan dock reglerna rörande pensioner i arbetslöshetsförsäkringen få

större effekter i takt med att fler arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande samtidigt som de får pension under en längre period.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring¹

dels att 27 och 32 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 13, 31 och 48 f §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 16 d § och 42 a–42 d §§, samt närmast före 42 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §²

Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande

1. haft semester,

2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller

3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.

¹ Senaste lydelse av 27 § 2002:205.

² Senaste lydelse 2006:470.

Som tid med förvärvsarbete anses inte tid då den sökande har utfört uppdrag som förtroendevald.

16 d §

När ramtid ska bestämmas räknas inte heller tid då den sökande innehaft förtroendeuppdrag som avses i 42 a § efter det att

1. anställning som den sökande har varit ledig från för att utföra förtroendeuppdraget har upphört, eller

2. sökanden ska anses arbetslös enligt 35 §, 35 a § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 36 §, i fall då den sökande avstått från att bedriva näringsverksamhet enligt 34 § och i stället utfört förtroendeuppdrag.

I fall då den sökande har kombinerat sådan anställning eller näringsverksamhet som avses i första stycket räknas inte tid efter det att anställningen eller näringsverksamheten har upphört.

Om det är nödvändigt för att uppfylla ett arbetsvillkor enligt 12 §, räknas inte heller tid efter det att sökanden

1. har tillträtt en ny anställning som avses i första stycket 1 efter det att anställning eller näringsverksamhet som avses i första stycket har upphört, eller

2. har inlett ny näringsverksamhet som avses i första

stycket 2 efter det att anställning eller näringsverksamhet som avses i första stycket har upphört.

Bestämmelserna i första-tredje styckena tillämpas om den sökande har anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen senast under månaden efter den månad då förtroendeuppdraget upphörde.

31 §³

Får en sökande med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan, får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt 26–30 §§ och ersättningen.

Betalas allmän ålderspension eller pension på grund av förvärvsarbete ut till en sökande får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan

1. det belopp som sökanden är berättigad till enligt 24 § och den utbetalade pensionen, eller

2. det högsta belopp som får lämnas enligt 26–30 §§ och den utbetalade pensionen.

Särskilda bestämmelser om förtroendeuppdrag

42 a §

Med förtroendeuppdrag avses i 42 b–42 d §§ uppdrag som innehas av förtroendevald och enligt lag berättigar till ledighet från anställning.

³ Senaste lydelse 2009:666.

42 b §

Vid prövningen av om ett arbetsvillkor enligt 12 § är uppfyllt ska, utöver tid med förvärvsarbete, även beaktas tid då den sökande

1. har varit ledig från sin anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller

2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet enligt 34 § och i stället utfört förtroendeuppdrag.

42 c §

Vid bestämmande av normalarbetstid enligt 23 a–23 g §§ ska, utöver tid med förvärvsarbete, även beaktas tid då den sökande

1. har varit ledig från sin anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller

2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet enligt 34 § och i stället utfört förtroendeuppdrag.

42 d §

Vid bestämmande av dagsförtjänsten ska även beaktas utbliven inkomst avseende sådan tid då den sökande

1. har varit ledig från anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller

2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet enligt 34 § och i stället utfört förtroendeuppdrag.

48 f §

Skatteverket ska till den sökandes arbetslöshetskassa lämna följande uppgifter om sökanden:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, och

2. med vilket belopp utbetalning av tjänstepension redovisats i kontrolluppgift för den sökande som täcker den tidsperiod som ansökan om arbetslöshetsersättning avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring⁴

dels att 5 § ska upphöra att gälla vid utgången av december 2014,
dels att rubriken närmast före 5 § ska utgå vid utgången av december 2014.

⁴ Senaste lydelse 2010:1700.

2 Inledning

Sedan mitten av 1960-talet samordnas utbetalning av pension och arbetslöshetsersättning. Tanken bakom samordning av olika förmåner inom välfärdssystemen är att en sökande genom att nyttja flera system samtidigt inte ska få mer ersättning totalt, än vad han eller hon skulle ha fått genom att endast använda ett system.

Det svenska pensionssystemet reformerades under slutet av 1990-talet och det nya systemet var helt infört 2002. Ett av syftena med reformen var att göra pensionssystemet mer flexibelt.¹

Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen har däremot varit oförändrade sedan slutet av 1980-talet och syftar till att undvika överkompensation och att motverka att ålderspensionärer får arbetslöshetsersättning utan att vara reellt arbetssökande.² Reglerna har inte anpassats till den flexibilitet som är en av grundtankarna i det allmänna pensionssystemet, vilket kan få stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Det har bland andra Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, påtalat.³

2.1 Bakgrund

År 1964 infördes ett pensionsavdrag i arbetslöshetsförsäkringen som innebar att dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen minskades med dagbeloppet för pensionen. Det var dock först i 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring som pensionärernas ställning i försäkringen klargjordes. I lagen infördes en bestämmelse som innebar att ersättningsrätten i arbetslöshetsförsäkringen upphörde då den sökande nått pensionsåldern, som 1974 var 67 år. Pensionsavdraget

¹ pensionsmyndigheten.se

² Regeringens proposition 1987/88:114 med förslag till ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, m.m., s. 28.

³ Arbetslöshetskassornas samorganisation, hemställen om översyn av reglerna om samordning av arbetslöshetsersättning med pension, dnr A2012/2238/A.

kvarstod men anpassades till arbetslöshetsförsäkringens femdagarsvecka,⁴ så att arbetslöshetsersättningen reducerades med $1/260$ ⁵ av det belopp som den sökande fick i pension.

År 1989 infördes regler i arbetslöshetsförsäkringen som innebar att ersättningsnivån för ålderspensionärer i arbetslöshetsförsäkringen uppgick till 65 procent av den tidigare inkomsten. Det var samma ersättningsnivå som gällde för hel pension inom flera allmänt förekommande pensionssystem. Därför ansågs det rättvist att de som hade del av hel pension och samtidigt fick arbetslöshetsersättning sammanlagt inte skulle få mer ersättning än en person som enbart hade full pension. Från den fastställda dagpenningen skulle det fortsatt göras avdrag på $1/260$ av årspensionen.⁶

Mellan 1964 och 1992 behandlades ålderspension och tjänstepension på samma sätt i arbetslöshetsförsäkringen. År 1993 bemyndigades dock regeringen att meddela föreskrifter i frågan och bemyndigandet användes samma år. Förordningsbestämmelsen innebar att tjänstepensioner skulle undantas från samordningen vad gäller ersättningsnivån på 65 procent av tidigare inkomst. Pensionsavdraget skulle dock fortsatt göras för tjänstepension. Bakgrunden till förordningsbestämmelsen var att vissa yrken med en avtalad tidig pensionsålder på grund av pensionen kunde hamna i en sämre ekonomisk situation vid arbetslöshet än om de inte haft någon pension.⁷

2.2 Pensionssystemet

Den allmänna pensionen

Den allmänna pensionen är en statlig pension som grundas på alla beskattade inkomster, det vill säga inkomst av tjänst men även arbetslöshetsersättning och föräldrapenning med mera. Alla som har bott och arbetat i Sverige får därför allmän pension. Den består av tre delar: inkomstpension, premiepension och garantipension.

Pension kan tas ut med 25, 50, 75 eller 100 procent. Inkomstpension och garantipension måste tas ut i lika stora delar, medan

⁴ Kungliga majestäts proposition med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m., given i Stockholms slott den 9 mars 1973 (prop. 1973:56), s. 199–200.

⁵ Med arbetslöshetsförsäkringens femdagarsvecka blir det enligt schablon 260 utbetalningsdagar på ett år.

⁶ Prop. 1987/88:114, s. 28–29.

⁷ Arbetsmarknadsutskottet betänkande 1992/93: AU20.

premiepensionen är fristående. Pensionen kan tas ut tidigast från det att den enskilde fyllt 61 år, men det finns ingen övre åldersgräns för att påbörja sitt pensionsuttag.⁸ En anställd har rätt att arbeta till 67 års ålder.⁹ Pensionen blir högre ju senare den tas ut. Det beror dels på att den enskilde tjänar in fler pensionsrätter, dels på att den intjänade pensionen ska delas på färre år. Det är möjligt att arbeta och ändå ta ut hela eller delar av pensionen. Det är också möjligt att göra uppehåll i pensionsutbetalningarna.¹⁰

Tjänstepension

De flesta som arbetar har, förutom ålderspension, även tjänstepension. För anställda betalar arbetsgivaren då in tjänstepension till något av de pensionsförvaltande försäkringsbolagen. Tjänstepensionen beror på vilket avtalsområde den enskilde tillhör i de fall arbetsgivaren omfattas av kollektivavtal. Egenföretagare bestämmer själva om och hur de ska göra inbetalningar för tjänstepension. Tid i arbetslöshet eller studier grundar inte rätt till tjänstepension.

Tjänstepensionen kan vara antingen förmånsbestämd eller premiebestämd. En förmånsbestämd pension innebär att den enskilde är garanterad en viss procentsats av slutlönen när han eller hon går i pension. En premiebestämd pension innebär att beloppet som arbetsgivaren ska betala in är fastställt på förhand. Pensionens storlek beror därför bland annat på avkastningens storlek och hur stor förvaltningsavgift som tas ut.¹¹

2.3 Uppgift om pension till arbetslöshetskassan

Arbetslöshetskassan får information om att en sökande får pension från den sökande själv. Blanketten *Anmälan om arbetslöshet* innehåller en mängd uppgifter, däribland uppgift om pension, och lämnas till arbetslöshetskassan då den sökande ansöker om ersättning.

Arbetslöshetskassorna och ett antal myndigheter, bland andra Pensionsmyndigheten, ingår i ett system för elektroniskt informationsutbyte. Syftet med utbytet är att effektivisera handläggningen

⁸ pensionsmyndigheten.se

⁹ 32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS.

¹⁰ pensionsmyndigheten.se

¹¹ pensionsmyndigheten.se

och förhindra felaktiga utbetalningar i systemen.¹² Pensionsmyndigheten kan via utbytet kontrollera om en enskild får arbetslöshetsersättning, och arbetslöshetskassorna kan på samma sätt kontrollera om en sökande får ålderspension under en angiven period.

¹² Utökat elektroniskt informationsutbyte, prop. 2007/08:160, s. 39–45.

3 Nuvarande hantering

3.1 Arbetslöshetsförsäkringen

3.1.1 Arbetslöshetsersättning

Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste en sökande uppfylla grundvillkoren i försäkringen, vilka innebär att den sökande kan och vill ta ett arbete.¹ Dessutom måste den sökande uppfylla ett arbetsvillkor. Ett arbetsvillkor innebär, enligt huvudregeln, att den sökande har förvärvat arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader inom en ramtid av tolv månader.²

Om grund- och arbetsvillkoren är uppfyllda, lämnas arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen till sökande som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och under den tiden uppfyllt ett medlemsvillkor. Om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte har varit det tillräckligt länge för att uppfylla medlemsvillkoret, lämnas ersättning enligt grundförsäkringen.³

Arbetslöshetsersättningen, eller dagpenningen, lämnas för högst fem dagar i veckan.⁴ Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen bestäms utifrån sökandens genomsnittliga inkomst (normalinkomst) och genomsnittliga arbetstid (normalarbetstid) före arbetslösheten.⁵ Ersättningen lämnas med 80 procent av den tidigare genomsnittliga inkomsten under de 200 första dagarna och med 70 procent under resten av ersättningsperioden. Högsta belopp för

¹ 9 § ALF.

² 12 § ALF.

³ 6 och 7 §§ ALF.

⁴ 20 § ALF.

⁵ 25 § ALF.

den inkomstrelaterade ersättningen är för närvarande 680 kronor per dag.⁶

Ersättning enligt grundförsäkringen, grundbeloppet, bestäms utifrån den sökandes normalarbetstid och det belopp som regeringen fastställer, för närvarande högst 320 kronor per dag.⁷

3.1.2 Pensionsregler

I ALF finns en allmän samordningsregel som anger att till en sökande som, med anledning av arbetslöshet, fortlöpande får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan, får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt bestämmelserna i försäkringen och den ersättningen.⁸ Det kan till exempel röra sig om avgångsersättningar eller kompletterande försäkringar vid arbetslöshet. Bestämmelsen tillämpas dock inte på pensioner. I stället finns tre särskilda regler om pension och arbetslöshetsersättning.

Ersättningsnivå

Den första regeln är en särskild regel om dagpenning som anger vilken nivå på dagpenningen som lämnas till en arbetssökande som tillerkänts, det vill säga ansökt om och blivit beviljad, allmän ålderspension eller annan pension med anledning av förvärvsarbete.⁹ Bestämmelsen innebär att ersättning lämnas med 65 procent av den inkomst den sökande hade innan arbetslösheten. Regeln gäller endast sökande som har inkomstrelaterad ersättning. Ersättning enligt grundförsäkringen berörs inte eftersom den inte är relaterad till tidigare inkomst.

Avdrag

Den andra regeln är en regel om samordning av dagpenning som innebär att den fastställda dagpenningen minskas med 1/260 av den årspension som den arbetssökande får.¹⁰ Arbetslöshetsförsäkringen

⁶ 26 § ALF och 4 § ALFFo.

⁷ 24 § ALF och 3 § ALFFo.

⁸ 31 § ALF.

⁹ 27 § ALF.

¹⁰ 32 § ALF.

bygger på en femdagarsvecka. Enligt schablon innebär det 260 arbetsdagar per år, vilket är anledningen till att pensionen delas med 260. Bestämmelsen omfattar både den som får inkomstrelaterad dagpenning och den som får grundbeloppet.

Föreskriftsrätt

Den tredje regeln utgörs av en bestämmelse som anger att de två förstnämnda reglerna ska gälla om inte regeringen av särskilda skäl föreskriver om annat.¹¹ Detta bemyndigande har regeringen utnyttjat för att meddela avvikande bestämmelser om tjänstepensioner i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, ALFFo. Enligt förordningen ska dagpenningen för sökande som får tjänstepension och inte samtidigt får ålderspension minskas med 1/260 av tjänstepensionen.¹² Däremot ska ersättningsnivån inte sänkas i dessa fall.

3.1.3 Sanktioner

I ALF finns även bestämmelser om sanktioner för sökande vars handlande inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. De innebär att om en sökande inte haft giltig anledning att lämna sitt arbete, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning under upp till 45 ersättningsdagar. Möjligheten att på denna grund stänga av sökanden från ersättning upphör när 112 kalenderdagar har förflutit sedan den dag då den sökande lämnade anställningen.¹³

Avstängning från rätt till ersättning kan dock inte bli aktuell om den sökande haft giltig anledning att säga upp sig utan att ha ett annat arbete att gå till. Hälsorisker, utebliven lön, trakasserier på arbetsplatsen eller olägenheter för sökanden och familjen om arbetsplatsen flyttas till en annan ort brukar anföras som exempel på sådan giltig anledning.¹⁴ Likaså har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att en sökande haft giltig anledning att säga upp sig med

¹¹ 33 § ALF.

¹² 5 § ALFFo.

¹³ 43 och 44 §§ ALF.

¹⁴ Prop. 1973:56, s. 179–184; En politik för arbete, trygghet och utveckling, prop. 1995/96:25, s. 125–126; KSA-utredningen: Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet, SOU 1971:42, s. 180–184; Allmän arbetslöshetsförsäkring, SOU 1978:45, s. 194; En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, SOU 1996:150, s. 143; Anna Christensen, Avstängning från arbetslöshetsersättning, 1980, s. 371–381.

hänsyn till den mycket korta tid som återstod innan ersättningsdagarna för deltidarbete förbrukats helt och till anställningens begränsade omfattning.¹⁵

3.1.4 Uppgiftsskyldighet

I ALF finns även regler om vilka uppgifter hos myndigheter som arbetslöshetskassorna har rätt att ta del av och om vilka uppgifter arbetslöshetskassorna är skyldiga att lämna till myndigheter. Pensionsmyndigheten är skyldig att lämna uppgifter om pensionen som har betydelse för tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen till arbetslöshetskassorna.¹⁶ Arbetslöshetskassorna är på motsvarande sätt skyldiga att lämna uppgifter om arbetslöshetsersättning till Pensionsmyndigheten om de har betydelse för handläggningen hos Pensionsmyndigheten.¹⁷

I ALFFo preciseras vilka uppgifter som har betydelse för tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen och för handläggningen av ärenden hos Pensionsmyndigheten.¹⁸

¹⁵ HFD 2012 ref. 25.

¹⁶ 48 c § ALF.

¹⁷ 48 d § ALF.

¹⁸ 22 a och 24 a §§ ALFFo.

4 Kommitténs arbete

4.1 Identifierade svårigheter

Arbetslöshetsförsäkringens nuvarande reglering av hur pension påverkar arbetslöshetsersättningen har varit oförändrad under lång tid. Samtidigt har pensionssystemet genomgått omfattande förändringar. Det har gjort det svårt för den enskilde att förutse konsekvenserna av pensionsuttaget i de fall han eller hon blir arbetslös. Svårigheterna har främst fyra orsaker:

1. Samordning av pension och arbetslöshetsersättning ska göras även om den sökande återkallat pensionsuttaget. Ett återkallat pensionsuttag får därför ingen effekt i arbetslöshetsförsäkringen.
2. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är densamma efter samordning med pension oberoende av storleken på uttaget av ålderspension.
3. Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade.
4. Arbetslöshetskassorna har inga möjligheter att kontrollera om tjänstepension betalas ut.

4.1.1 Samordningen av pension och arbetslöshetsersättning upphör inte även om den sökande återkallar sitt pensionsuttag

Så som reglerna nu är utformade är det inte möjligt att häva samordningen av pension och arbetslöshetsersättning. Av lagtexten framgår att dagpenning ska lämnas med 65 procent av den sökandes dagsförtjänst till sökande som *tillerkänts* pension, se avsnitt 3.1.2. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom från 2011 slagit fast att den som ansökt om och beviljats ålderspension samt också börjat

uppbära pensionsutbetalningar anses ha tillerkänts pension.¹ Det gäller även om pensionen sedan har återkallats. Samordningen av arbetslöshetsersättning och pension ska därför ske trots att sökanden inte längre får pension.

4.1.2 Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är densamma efter samordning med pension oberoende av storleken på uttaget av ålderspension

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är normalt sett 80 procent av tidigare inkomst under de första 200 dagarna av ersättningsperioden. För sökande som får ålderspension är ersättningsnivån 65 procent av tidigare inkomst. Ersättningsnivån om 65 procent av tidigare inkomst utgår från det tidigare pensionssystemet, se avsnitt 3.1.2. Bestämmelsen om ersättningsnivån saknar därför koppling till hur pensionssystemet ser ut i dag. Dessutom är ersättningsnivån 65 procent oavsett om den sökande tar ut en liten del av sin premiepension motsvarande någon hundralapp i månaden, eller om han eller hon tar ut en större del av eller hela ålderspensionen. Pensionsuttagets storlek är naturligtvis av betydelse för det pensionsavdrag som ska göras från dagpenningen, men effekten av den sänkta ersättningsnivån får ofta större effekt än pensionsavdraget, åtminstone för sökande med lägre inkomst.

4.1.3 Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade

Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är komplicerade av två skäl: dels består samordningen av två led, dels gäller olika regler för olika typer av pension. De två leden i reglerna består av ersättningsnivån och pensionsavdraget. I det första ledet sänks ersättningsnivån i arbetslöshetsersättningen till 65 procent av den tidigare genomsnittliga inkomsten för sökande som får ålderspension. I det andra ledet ska pensionsavdrag göras från den fastställda dagpenningen, se avsnitt 3.1.2.

De olika reglerna innebär att det endast är för sökande som får ålderspension som ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänks. För sökande som enbart får tjänstepension är ersättnings-

¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 23 maj 2011 i mål nr 3384-10.

nivån 80 procent av tidigare genomsnittliga inkomst, precis som för sökande som inte får någon pension alls, se avsnitt 3.1.1. Däremot ska pensionsavdraget göras även i dessa fall.

4.1.4 Arbetslöshetskassorna har inga möjligheter att kontrollera om tjänstepension betalas ut

Arbetslöshetskassan kan endast få uppgift om att en sökande får tjänstepension om han eller hon själv lämnar uppgiften. På blanketten *Anmälan om arbetslöshet* ska den sökande markera om han eller hon får någon typ av pension. Normalt sett lämnas blanketten i samband med ny ansökan om arbetslöshetsersättning, se avsnitt 2.3. Om den sökande väljer att inte lämna in blanketten har arbetslöshetskassan inga påtryckningsmedel för att kräva in blanketten.²

Även om den sökande lämnar in blanketten har arbetslöshetskassan ingen möjlighet att kontrollera uppgiften om tjänstepension. Uppgift om tjänstepension finns hos de olika förvaltarna av tjänstepension, och de är inte skyldiga att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. I kontrolluppgiften till Skatteverket ska dock uppgifter om utbetald tjänstepension anges.³ Det innebär att uppgifter om utbetald tjänstepension finns tillgängliga hos Skatteverket. Skatteverket är emellertid av sekretesskäl förhindrat att lämna ut dessa uppgifter till arbetslöshetskassorna.

4.2 Kommitténs uppdrag rörande pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén ska analysera och lämna förslag på hur nuvarande bestämmelser om arbetslöshetsersättning ska bedömas i relation till olika former av pension kan justeras så att de blir tydligare och enklare att tillämpa och i större utsträckning harmonierar med relevant lagstiftning på området.⁴ De bestämmelser som föreslås ska inte utgöra hinder för äldre att återgå i arbete.

² Se JO-beslut den 14 maj 2012, dnr 2367-2011.

³ 15 kap. 4 och 9 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁴ Tilläggsdirektiv till kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, dir. 2012:90, s. 8–9.

4.3 Pensionsåldersutredningen

Pensionsåldersutredningen, som lämnade sitt slutbetänkande under våren 2013, hade bland annat i uppgift att analysera hur den genomsnittliga pensionsåldern kan höjas och ta fram konkreta förslag till åtgärder för att fler ska kunna arbeta längre.⁵ I det arbetet var åldersrelaterade gränser i välfärdssystemen en kärnfråga, där åldersgränsen i arbetslöshetsförsäkringen lyftes fram som ett exempel.⁶ Av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, framgår att en enskild inte har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter det han eller hon har fyllt 64 år, och medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år.⁷ Rätten till dagpenning upphör också vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.⁸

I sitt slutbetänkande angav Pensionsåldersutredningen att frågorna rörande arbetslöshetsförsäkringen inte behandlades närmare med anledning av den parlamentariska socialförsäkringsutredningens fortsatta arbete. Pensionsåldersutredningen gjorde dock bedömningen att åldersreglerna i arbetslöshetsförsäkringen bör anpassas till den föreslagna riktåldern för pension. Dessutom lämnade utredningen ytterligare medskick till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, nämligen:

- Rätten till arbetslöshetsersättning bör utsträckas så att den följer åldersrelaterade gränser för lagstadgad rätt att fortsätta arbeta.
- Antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen kan begränsas för pensionärer för att motverka överutnyttjande av försäkringen.
- Samordningsreglerna för pension och arbetslöshetsersättning ger felaktiga signaler till personer som vill och kan fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna. Åtminstone i de fall den sökande återkallat sitt pensionsuttag eller uppbär garantipension kan det finnas anledning att se över reglerna.⁹

⁵ Åtgärder för ett längre arbetsliv, SOU 2013:25.

⁶ Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv, dir. 2011:34, s. 5–6.

⁷ 34 och 36 §§ LAK.

⁸ 22 § ALF.

⁹ SOU 2013:25, s. 343–348.

Kommittén behandlar inte åldersgränserna i arbetslöshetsförsäkringen i detta delbetänkande. Kommittén lyfte däremot frågan i delbetänkandet *I gränslandet – social trygghet i Norden*¹⁰ och det kan finnas anledning för kommittén att återkomma till frågan i slutbetänkandet. Däremot har kommittén tagit hänsyn till pensionsåldersutredningens synpunkter på samordningsreglerna mellan pension och arbetslöshetsersättning samt vikten av att undvika överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁰ SOU 2011:74, s. 86–88.

5 Förslag

Det allmänna pensionssystemet som infördes i början av 2000-talet syftar bland annat till att öka flexibiliteten för personer som närmar sig slutet av arbetslivet genom att förbättra möjligheterna att kombinera arbete och pension. Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen syftar till att säkerställa att personer som får arbetslöshetsersättning och pension samtidigt inte överkompenserats, se avsnitt 2.1. Såsom de nuvarande reglerna är utformade riskerar personer som använder sig av den flexibilitet det allmänna pensionssystemet medger och sedan förlorar sin anställning att hamna i en svår ekonomisk situation. Pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen bör därför ses över. Utgångspunkten för det förslag som presenteras här är, förutom att göra regelverket enklare och tydligare, att en sökande som tagit ut pension inte ska hamna i en sämre ekonomisk situation *på grund av* uttaget, om han eller hon blir arbetslös. Samtidigt måste risken för överutnyttjande av systemen beaktas.

5.1 Samordning av arbetslöshetsersättning med pension

<p>Förslag: Till en sökande som får pension ska arbetslöshetsersättning få lämnas högst med skillnaden mellan pensionen och den sökandes dagpenning enligt grundförsäkringen eller inkomstbortfallsförsäkringen.</p>

Skälen för förslaget: I dag samordnas arbetslöshetsersättning och pension om den sökande tillerkänts pension. Samordningen innebär dels att arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivå blir lägre för sökande som får ålderspension än för sökande som inte får pension,

dels att ett avdrag motsvarande pensionens dagbelopp görs från den fastställda dagpenningen, se avsnitt 3.1.2.

Kommittén har övervägt flera olika alternativ för att anpassa pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen till det allmänna pensionssystemet. Alternativ som har övervägts är att avskaffa samordningen mellan pension och arbetslöshetsersättning helt och hållet eller att införa en samordning som är proportionell mot pensionsuttaget. I det första fallet skulle hanteringen förenklas, men risken för överutnyttjande skulle troligtvis öka. I det andra alternativet skulle den starka samordningen mellan arbetslöshetsersättning och pension bibehållas, men till priset av ett mycket komplicerat regelverk.

Mot denna bakgrund har kommittén enats om en lösning som ligger mellan de båda alternativen, nämligen att använda den allmänna samordningsregel som redan finns i arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget innebär att pension och arbetslöshetsersättning samordnas på samma sätt som arbetslöshetsersättning redan i dag samordnas med andra löpande ersättningar som utgår på grund av arbetslöshet.¹ Det rör sig till exempel om avgångsersättning eller kompletterande arbetslöshetsförsäkring. Den befintliga samordningsregeln innebär att arbetslöshetsersättning och annan ersättning som lämnas löpande på grund av arbetslöshet sammanlagt får motsvara högst 80 procent av den tidigare genomsnittliga inkomsten (under de 200 första dagarna i ersättningsperioden, därefter 70 procent, se avsnitt 3.1.1).

Den föreslagna lösningen betyder att nivån på arbetslöshetsersättningen inte längre sänks för sökande som tagit ut pension. Därmed kvarstår endast den del av samordningen som innebär att ett pensionsavdrag görs från dagpenningen. Lösningen har likheter med de pensionsregler som gällde i arbetslöshetsförsäkringen fram till 1989.

Förslaget innebär även att de nuvarande bestämmelserna som reglerar samordning av pension och arbetslöshetsersättning upphör att gälla.

¹ 31 § ALF.

5.1.1 Enklare och tydligare pensionsregler i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén bedömer att förslaget förenklar pensionsreglerna på flera sätt. För det första bygger förslaget på en befintlig regel i arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att pension inte längre särregleras utan samordnas på samma sätt som flera andra förmåner i försäkringen.

För det andra innebär förslaget att samordningsförfarandet inte längre kommer att vara uppdelat i två led, där arbetslöshetskassan först fastställer ersättningsnivån och därefter gör pensionsavdrag, se avsnitt 3.1.2. Dagens konstruktion är komplicerad, och det kan vara svårt för en enskild att förutse vilka sammanlagda effekter ett pensionsuttag har på arbetslöshetsersättningen. Den föreslagna lösningen leder till att det blir lättare för den enskilde att se hur arbetslöshetsersättningen kommer att påverkas av att han eller hon tar ut pension.

För det tredje förtydligas reglerna om arbetslöshetsersättning vid pensionsuttag genom att bestämmelsen föreslås gälla för både ålderspension och pension som grundas på förvärvsarbete, det vill säga tjänstepension, avtalspension med mera. I dag gäller bestämmelsen om sänkt nivå för arbetslöshetsersättningen endast vid tillerkänd ålderspension. Den föreslagna lösningen innebär att alla typer av pension som ska samordnas med arbetslöshetsersättning hanteras på samma sätt. Andra former av pension än ålderspension och pension som grundas på förvärvsarbete, såsom till exempel en privat pensionsförsäkring, ska inte heller i fortsättningen samordnas med arbetslöshetsersättning.

För det fjärde blir samordningen av arbetslöshetsersättning och pension mer flexibel genom förslaget. I dag sänks nivån på arbetslöshetsersättningen till 65 procent av tidigare genomsnittlig inkomst för alla som uppbär ålderspension, oavsett hur stor del av sin pension den sökande tagit ut. Ett litet pensionsuttag kan därför få oproportionerligt stora effekter. Den föreslagna lösningen innebär att arbetslöshetsersättningen minskas med det belopp den sökande får i pension. Den sökande får därmed totalt samma ersättning från båda systemen som den sökande skulle ha fått från enbart arbetslöshetsförsäkringen.

5.1.2 Samordningen mellan pension och arbetslöshetsersättning upphör om pensionen återkallas

I förarbetena till de nuvarande pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen anges att *”för att pensionsavdrag skall göras skall det räcka med att den försäkrade har tillerkänts pension. En försäkrad som frivilligt avstår från att lyfta pensionen skall inte därigenom kunna slippa avdrag”*.² Det betyder att för en sökande som en gång tillerkänts pension ska pensionen och arbetslöshetsersättningen samordnas även om den sökande återkallat pensionsuttaget. Den nuvarande ordningen innebär alltså att ett återkallat pensionsuttag inte får någon effekt i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassan ska därmed fortsätta att samordna arbetslöshetsersättningen med pension, även om sökanden inte längre tar ut någon pension. Det innebär att den flexibilitet det allmänna pensionssystemet medger vad gäller möjligheten att ångra sitt pensionsuttag inte återspeglas i arbetslöshetsförsäkringens regler. Detta kan sägas hindra äldre från att återgå i arbete.

En enskild som vidtagit åtgärder för att pensionera sig ska, enligt kommittén, kunna ändra sig och åter ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Den sökande ska då ha samma rättigheter som den övriga arbetskraften, vilket bland annat inkluderar tillgång till arbetslöshetsförsäkring.

Kommittén föreslår att dagens ordning ska ersättas med en lösning som innebär att samordning mellan pension och arbetslöshetsersättning ska göras enbart när pension betalas ut. Det innebär att samordning mellan pension och arbetslöshetsersättning bara kan komma ifråga då den sökande faktiskt får pension utbetalad. Om pensionsutbetalningarna upphör, ska även samordningen upphöra.

Det förekommer att sökande väljer att lyfta sin pension för att själv omplacera den utanför pensionssystemet, till exempel i en kapitalförsäkring. Eftersom pensionen i dessa fall betalas ut löpande till den enskilde och han eller hon förfogar över den, får det anses som att pension betalas ut. Pensionen ska därför även i dessa fall samordnas med arbetslöshetsersättningen.

² Prop. 1987/88:114, s. 29.

5.2 Risken för överutnyttjande

Ett övergripande syfte med de nuvarande pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är att undvika att sökande som får både pension och arbetslöshetsersättning överkompenseras. Den sökande ska med andra ord inte tjäna på att använda sig av två välfärdssystem samtidigt. Dagens regler ska motverka *”att ålderspensionärer anmäler sig på arbetsförmedlingen endast för att dryga ut pensionen med arbetslöshetsersättning utan att de är reellt arbetsökande”*.³

Sedan dessa pensionsregler infördes i arbetslöshetsförsäkringen har pensionssystemet förändrats. Det är i dag möjligt att göra uppehåll i pensionsutbetalningarna eller att ta ut hela eller delar av sin pension jämsides med arbete. Dessutom finns det sedan 2001 en lagstadgad rätt att fortsätta arbeta till 67 års ålder, se avsnitt 2.2. Inom arbetsrätten och i pensionssystemet finns därmed en flexibilitet som gör att individen själv kan välja när pensionen ska tas ut. Pensionssystemet skiljer sig också från övriga trygghetssystem genom att den enskilde själv kan påverka pensionens storlek: ett tidigt uttag ger normalt en lägre pension medan ett senare uttag normalt ger en högre pension per månad.

Enligt kommitténs förslag ska samordning av pension och arbetslöshetsersättning ske enbart då de två förmånerna betalas ut samtidigt. Om en sökande återkallar sitt pensionsuttag ska detta få effekt även inom arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att sökande som samtidigt tar ut både pension och arbetslöshetsersättning totalt sett kommer att få ut högre ersättningsbelopp från de två systemen jämfört med i dag.

5.2.1 Kontrollfunktionen

En grundförutsättning för att ha rätt till arbetslöshetsersättning är att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande och söker arbete, se avsnitt 3.1.1. De nu föreslagna regeländringarna kommer att ställa krav på en väl fungerande kontroll av arbetsökandet när det gäller de personer som uppstår både pension och arbetslöshetsersättning samtidigt. Annars är det risk för att arbetslöshetsersättning kan komma att betalas ut till sökande som inte har någon verklig avsikt att stå till arbetsmarknadens förfogande och söka

³ Prop. 1987/88:114, s. 28.

arbete. Det är dock en mycket begränsad grupp som får arbetslöshetsersättning jämsides med pension, se avsnitt 11.2.1.

Utöver detta bör de ändringar i ALF som träder i kraft den 1 september 2013 beaktas i detta sammanhang. Ändringarna kommer att tydliggöra att det är den sökandes ansvar att visa vilka åtgärder han eller hon vidtar för att ta sig ur arbetslösheten. Den sökande ska bland annat regelbundet redovisa sin sökaktivitet till Arbetsförmedlingen.⁴ Det är kommitténs bedömning att dessa reformer kommer att kunna motverka de risker för överkompensation som nuvarande regler om samordning av pension och arbetslöshetsersättning tar sikte på.

5.2.2 Möjligheten att stänga av den som återkallar uttag av pension från rätt till arbetslöshetsersättning

Bedömning: Kommittén bedömer att det redan med gällande bestämmelser om avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning är möjligt att stänga av en sökande från rätt till ersättning, om sökanden säger upp sig enbart i syfte att ta ut pension. Något behov av lagändringar i syfte att åstadkomma en sådan möjlighet finns därför inte.

Skälen för bedömningen: En sökande som lämnar sitt arbete utan giltig anledning ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning under som mest 45 ersättningsdagar under en period av som mest 112 kalenderdagar, se avsnitt 3.1.3.

Kommittén har övervägt frågan om dessa bestämmelser behöver förtydligas i syfte att förhindra att en sökande kan undgå avstängning från rätt till ersättning, om sökanden säger upp sig i nära anslutning till att han eller hon tar ut pension. Frågan uppkommer till exempel om en sökande säger upp sig genom att gå i pension för att kort därefter återkalla pensionsuttaget, anmäla sig som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och uppbära arbetslöshetsersättning i stället för pension.

För att undgå avstängning från rätt till ersättning krävs att den sökande har haft starka skäl för att lämna sitt arbete utan att ha ett annat arbete att gå till. Gemensamt för de skäl som har ansetts godtagbara är att de avser ekonomiska eller andra förhållanden som har

⁴ Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m., prop. 2012/13:12, Riksdagens betänkande 2012/13:AU6, Riksdagens skrivelse 2012/13:173.

att göra med anställningen eller arbetsplatsen och som den enskilde inte kan påverka.

Ett anställningsförhållande upphör inte av den anledningen att arbetstagaren väljer att ta ut pension, och den enskilde är inte heller skyldig att säga upp sig från anställningen på grund av pensionen. Att en sökande ändå säger upp sig på grund av uttag av pension beror därmed inte på någon omständighet som ligger utanför sökandens egen kontroll. En sökande som väljer att säga upp sig från sitt arbete i samband med uttag av pension, kan därmed knappast undgå att bli avstängd från rätt till arbetslöshetsersättning.

Det är tänkbart att en person har giltig anledning att säga upp sig från ett arbete på grund av exempelvis utebliven lön och då väljer att ta ut pension i samband med uppsägningen. Den sökande får då anses ha haft giltig anledning att säga upp sig från arbetet på grund av utebliven lön, även om han eller hon också tagit ut pension omedelbart i anslutning till uppsägningen. En avstängning torde därför inte vara aktuell i ett sådant fall.

Kommitténs bedömning är att en sökande som säger upp sig enbart i syfte att ta ut pension får anses sakna giltiga skäl för att avsluta anställningen. Möjlighet att stänga av en sådan sökande från rätt till arbetslöshetsersättning finns redan enligt gällande bestämmelser. Kommittén bedömer därför att det inte finns något behov av att förtydliga lagens avstängningsbestämmelser i syfte att införa en sådan möjlighet.

5.3 Uppgiftsskyldighet

Förslag: En skyldighet införs för Skatteverket att till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om utbetald tjänstepension som finns tillgängliga i kontrolluppgifter för den sökande som täcker den tidsperiod som ansökan om arbetslöshetsersättning avser.

Skälen för förslaget: I dag samordnas arbetslöshetsersättningen med tjänstepension. Arbetslöshetskassornas möjligheter att göra avdrag för tjänstepension bygger dock helt på att en sökande lämnar korrekta uppgifter, eftersom de inte har någon möjlighet att kontrollera om tjänstepension betalas ut. Det får till följd att för en sökande som lämnar korrekta uppgifter till arbetslöshetskassan samordnas arbetslöshetsersättningen med pensionen, vilket innebär att den sökande får mindre arbetslöshetsersättning. En sökande

som däremot låter bli att lämna information om erhållen tjänstepension får full arbetslöshetsersättning jämsides med pensionen och löper mycket liten risk att bli upptäckt. Det finns därför i dag inget incitament för sökande att lämna fullständiga uppgifter till arbetslöshetskassan, snarare tvärtom.

Uppgift om utbetalningar av tjänstepension finns hos pensionsförvaltarna, men dessa har ingen skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Däremot har pensionsförvaltarna skyldighet att lämna uppgift om tjänstepension i kontrolluppgiften till Skatteverket.⁵ Kontrolluppgifterna ska lämnas för varje kalenderår och ha kommit in till Skatteverket senast den 31 januari närmast följande kalenderår.⁶

Innehållet i kontrolluppgiften avser visserligen endast helt kalenderår och sammanfaller därför kanske inte helt med den tidsperiod som en ansökan om arbetslöshetsersättning avser. Kommittén anser dock att förutsättningarna för att samordna arbetslöshetsersättning med tjänstepension förbättras om arbetslöshetskassorna får tillgång till innehållet i kontrolluppgifter avseende utbetald tjänstepension. Det faktum att uppgift om tjänstepension i någon mån går att kontrollera skulle också kunna ha en positiv inverkan på uppgiftslämnandet.

Uppgift om tjänstepension omfattas emellertid av absolut sekretess hos Skatteverket och uppgifterna får därför anses vara av integritetskänslig natur. Intresset av att arbetslöshetskassorna får del av uppgifterna ska därför vägas mot fri- och rättighetskyddet i regeringsformen, RF.

Enligt RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁷ Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till

⁵ 15 kap. 4 och 9 §§ skatteförarandelagen (2011:1244).

⁶ 24 kap. 1 § skatteförarandelagen.

⁷ 2 kap. 6 § andra stycket RF. Uttrycket "enskilds personliga förhållanden" avses här ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.⁸

Åtgärder som är av sådant slag som anges i den nyss nämnda grundlagsbestämmelsen får vidtas endast med stöd av lag och får då göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.⁹ Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning betraktas arbetslöshetskassan som företrädare för det allmänna.¹⁰ Som konstateras ovan får innehållet i kontrolluppgifterna anses vara av integritetskänslig natur. En befogenhet för arbetslöshetskassan att utan samtycke från den ersättningssökande hämta in uppgifterna får därför anses innefatta ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i RF.¹¹ Därmed kan en sådan befogenhet för arbetslöshetskassorna införas endast genom lag, och då endast om befogenheten är nödvändig för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och om befogenheten inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Kommittén bedömer att det är ett centralt samhällsintresse att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna kontrollera att statliga medel i form av arbetslöshetsersättning används för avsedda ändamål. Detta har stor betydelse både för möjligheten att stävja felaktiga utbetalningar och för att uppnå målen för arbetsmarknadspolitik. En befogenhet för arbetslöshetskassor att inhämta kontrolluppgifter avseende utbetald tjänstepension är, som framgår ovan, i hög grad ägnad att främja dessa målsättningar. Kommittén ser inte heller någon möjlighet att i nämnvärd utsträckning tillgodose dessa samhälleliga intressen på något annat, för den enskilde mindre ingripande, sätt. Mot den bakgrunden bedömer kommittén att arbetslöshetskassornas befogenhet att inhämta uppgift om tjänstepension från Skatteverket är förenlig med RF:s fri- och rättighetsskydd.

⁸ En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80, s. 250.

⁹ 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

¹⁰ Se till exempel Lagrådets yttrande i Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, prop. 2000/01:129, bil. 5.

¹¹ 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Eftersom en sådan befogenhet måste vara reglerad i lag föreslås en ny bestämmelse i ALF. Den nya lagbestämmelsen får därmed en utformning som något avviker från gängse mönster för andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den lagen.

5.3.1 Sekretesskyddet för uppgifter som överförs till arbetslöshetskassor

För innehållet i kontrolluppgift hos Skatteverket gäller absolut sekretess.¹² I ärende om arbetslöshetsersättning gäller ett så kallat rakt skaderekvisit.¹³ Det betyder att arbetslöshetskassan kan neka att lämna ut uppgift om en enskilds personliga förhållanden endast om det kan antas att den enskilde som skyddas av sekretessen eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Den sekretess som gäller hos Skatteverket för innehållet i kontrolluppgift följer därmed inte med om uppgiften överförs till en arbetslöshetskassa. I stället kommer den lägre grad av sekretess som i allmänhet gäller i ärenden om arbetslöshetsersättning att gälla hos arbetslöshetskassan. Det skulle därför kunna finnas skäl att i offentlighets- och sekretesslagen föra in en särskild regel som föreskriver en högre grad av sekretess för dessa uppgifter än för andra uppgifter som förvaras hos arbetslöshetskassan. För en sådan lösning talar framför allt att det kan te sig inkonsekvent att tillämpa en lägre grad av sekretess på en uppgift bara för att den flyttas över till ett annat organ. Detta måste emellertid vägas mot intresset av insyn i det allmännas göranden och låtanden. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på olika sätt inom olika områden. Offentlighetsintresset kan med andra ord kräva att de uppgifter som alltid behandlas som hemliga hos Skatteverket omfattas av en lägre grad av sekretess hos arbetslöshetskassorna som har inhämtat dessa uppgifter från Skatteverket.¹⁴ På så sätt undviks också sådana tillämpningssvårigheter som lätt kan uppstå om arbetslöshetskassor måste beakta även den sekretessreglering som i första hand gäller för Skatteverket. I sammanhanget måste också beaktas att arbetslöshetskassorna redan i dag har tillgång till uppgifter av det slag som kommittén föreslår att de ska få befogenhet att begära ut från Skatteverket. Sådana uppgifter hos arbetslöshetskassorna om erhållen

¹² 27 kap. 1 § OSL.

¹³ 28 kap. 13 § OSL.

¹⁴ Se Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag, s. 75 f.

tjänstepension omfattas därmed redan nu av den sekretess som allmänt gäller i ärenden om arbetslöshetsersättning.¹⁵ Vid angivna förhållanden anser kommittén att övervägande skäl talar mot att utsträcka den sekretess som gäller hos Skatteverket till uppgifter som nu föreslås kunna bli överförda till arbetslöshetskassorna.

5.3.2 Månadsuppgifter

Förslaget ställer höga krav på att arbetslöshetskassorna har tillgång till rätt information om pensionsutbetalningar, eftersom ersättningarna ska samordnas krona för krona. Ett införande av månadsuppgifter, det vill säga en skyldighet för arbetsgivare med flera att varje månad lämna kontrolluppgift till Skatteverket, skulle kunna underlätta en sådan hantering. Detta beror dock på omfattningen och utformningen av sådana månadsuppgifter.

¹⁵ 28 kap. 13 § OSL.

6 Inledning

Ett förtroendeuppdrag är ett tidsbegränsat uppdrag som en person väljs till, vanligtvis genom allmänna val eller val inom en medlemsorganisation. Ofta rör förtroendeuppdrag politisk eller facklig verksamhet, men kan även innebära uppdrag inom trossamfund, i statliga styrelser, nämnder och råd, uppdrag av ekonomisk karaktär eller inom medlemsorganisationer, ideella föreningar och stiftelser med mera.

Arbetslöshetsförsäkringen ska utgöra en trygghet i händelse av arbetslöshet och den grundar sig på utfört förvärvsarbete inom ramen för anställning eller företagande. En förtroendevald är inte att anse som arbetstagare i civilrättslig mening. Eftersom ett förtroendeuppdrag därmed inte är förvärvsarbete kan ett sådant uppdrag egentligen inte grunda rätt till arbetslöshetsersättning.

I ett demokratiskt samhälle är det emellertid viktigt att människor åtar sig förtroendeuppdrag. Därför har vissa förtroendeuppdrag i praxis jämställts med förvärvsarbete. I synnerhet gäller detta för förtroendeuppdrag som lagstiftaren bedömt vara så viktiga att de ger rätt till ledighet från en anställning. Det är viktigt att ett sådant engagemang inte innebär ett ekonomiskt risktagande för den som åtar sig det.

6.1 Bakgrund

Förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen är i dagsläget inte reglerad i lag eller förordning, vilket har lett till otydlighet i hanteringen. Det finns viss information att tillgå om hur frågan ska hanteras, bland annat i ett myndighetsmeddelande från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.¹ Överlag är dock vägledning och rättspraxis på området begränsad. Det gör det svårt för

¹ AMS-meddelande nr 17 1995.

den enskilde att förutse de ekonomiska konsekvenserna av att ha ett förtroendeuppdrag.

Mot denna bakgrund lämnade riksdagen 2005 ett tillkännagivande till regeringen, där det angavs att det fanns skäl att närmare överväga frågan om ersättningsrätt för personer med förtroendeuppdrag och att regeringen skulle återkomma till riksdagen i frågan.²

År 2009 fick Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, i uppdrag av regeringen att se över hanteringen av förtroendevaldas ersättningsrätt och vid behov föreslå nya regler. Myndigheten ansåg att praxis gällande förtroendeuppdrag skulle kodifieras i lagtext.³ Det skulle innebära att vissa politiska och fackliga uppdrag jämfördes med förvärvsarbete.

Under 2011 utreddes frågan om förtroendevaldas ersättningsrätt på nytt.⁴ Utredningen föreslog en reglering som bygger på att två typer av förtroendeuppdrag, som redan i befintlig lagstiftning lyfts fram som väsentliga, skulle jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen.⁵ Det skulle innebära att dessa uppdrag omfattades av försäkringsskyddet. De två grupperna var förtroendevalda som:

1. har ett uppdrag som enligt lag berättigar till ledighet från anställning, eller
2. annars har ett offentligt uppdrag som regleras i lag eller annan författning.

De förtroendevalda som har en lagstadgad rätt till ledighet från anställning för att fullgöra sitt uppdrag är bland andra riksdagsledamöter, förtroendevalda i kommun eller landsting, fackligt förtroendevalda, skyddsombud och nämndemän. De förtroendevalda som har ett offentligt uppdrag som regleras i lag eller annan författning har till exempel uppdrag som övervakare, god man, förmyndare, överförmyndare, förvaltare, kontaktfamilj, kontaktperson, familjehem, stödperson inom psykiatri och borgerlig vigselförrättare.

² Arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2004/05:AU4, s. 19–20.

³ Redovisning av regeringens uppdrag av arbetslöshetsersättning i samband med förtroendeuppdrag den 29 oktober 2009, IAF.

⁴ Förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen, dir. 2010:131.

⁵ Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda, SOU 2011:54.

7 Nuvarande hantering

7.1 Arbetslöshetsförsäkringen

7.1.1 Grundvillkor, arbetsvillkor och överhoppningsbar tid

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, omfattar arbetstagare och företagare.¹ För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste en sökande uppfylla grundvillkoren i försäkringen, vilka innebär att den sökande kan och vill ta ett arbete.² Dessutom måste den sökande uppfylla ett arbetsvillkor. Ett arbetsvillkor innebär, enligt huvudregeln, att den sökande har förvärvsarbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader inom en ramtid av tolv månader.³ Ramtiden räknas normalt sett från månaden närmast före den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen.⁴ Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande haft semester, varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom eller barns födelse, eller på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.⁵

När ramtiden och arbetsvillkoret ska fastställas räknas inte så kallad överhoppningsbar tid. Överhoppningsbar tid innebär att arbetslöshetskassan ska bortse från tiden vid prövning av rätt till och fastställande av arbetslöshetsersättning.⁶ Överhoppningsbar tid är till exempel styrkt sjukdom, vård av barn i vissa fall, karantän, tvångsvård, studier under vissa förutsättningar, tid som medföljande make/maka eller sambo vid utlandsarbete för svensk arbetsgivare, tid med föräldrapenning, tid med etableringsersättning med mera.⁷

¹ 1 § ALF.

² 9 § ALF.

³ 12 § ALF.

⁴ 15 a § ALF.

⁵ 13 § ALF.

⁶ 15 a § ALF.

⁷ 16 och 17 §§ ALF.

Överhoppningsbar tid är begränsad till fem år, utom för medföljande make/maka eller sambo.⁸

Om grund- och arbetsvillkoren är uppfyllda, lämnas arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen till sökande som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och under den tiden uppfyllt ett medlemsvillkor. Om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte har varit det tillräckligt länge för att uppfylla medlemsvillkoret, lämnas ersättning enligt grundförsäkringen.⁹

7.1.2 Fastställande av ersättning

Arbetslöshetsersättningen baseras på den sökandes normalarbetstid och dagsförtjänst. Normalarbetstiden är den genomsnittliga arbetstid den sökande arbetat per vecka inom ramtiden innan arbetslösheten.¹⁰ Till grund för beräkningen av normalarbetstid ligger antalet arbetade timmar, men också tid som ersatts med sjuklön, graviditetspenning, föräldrapenningförmån eller sjukpenning med mera, om månaden i övrigt innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att den skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor.¹¹ Allt arbete som utförts under ramtiden ska läggas samman vid beräkningen av normalarbetstiden.

Ersättning enligt grundförsäkringen, grundbeloppet, bestäms utifrån den sökandes normalarbetstid och det belopp som regeringen fastställer, för närvarande högst 320 kronor per dag.¹² Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster, det vill säga dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning. Den inkomstrelaterade ersättningen bestäms utifrån sökandens dagsförtjänst, normalarbetstid och det högsta belopp som regeringen fastställer, för närvarande 680 kronor per dag. Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst som den sökande haft under ramtiden.¹³

⁸ 17 a § ALF.

⁹ 6 och 7 §§ALF.

¹⁰ 23 a och b §§ ALF.

¹¹ 23 b § ALF.

¹² 24 § ALF och 3 § ALFFo.

¹³ 25 och 25 a §§ ALF samt 4 § ALFFo.

7.1.3 Förtroendevaldas ersättningsrätt

En person som har ett förtroendeuppdrag är genom sitt uppdrag varken arbetstagare eller egenföretagare och omfattas därför inte av arbetslöshetsförsäkringen.¹⁴ Det finns inte heller någon särskild reglering av förtroendevaldas rätt till arbetslöshetsersättning. För att förtroendeuppdraget ska berättiga till ersättning krävs därför att uppdraget är att jämställa med förvärvsarbete. Begreppet förvärvsarbete är inte definierat i lag, men av förarbeten framgår att inkomst av förvärvsarbete har givits olika betydelse genom åren.¹⁵

Dåvarande AMS gjorde i ett myndighetsmeddelande 1995 en ansats till att förtydliga vad som gällde för förtroendevalda.¹⁶ Meddelandet ligger till grund för dagens hantering, tillsammans med domstolspraxis på området. I meddelandet anges att politiska förtroendeuppdrag som ersätts enligt reglerna i kommunallagen (1991:900) i vissa fall kan jämföras med förvärvsarbete. Uppdragen delas in i årsarvoderade uppdrag av större omfattning (uppdrag som fullgörs på heltid eller på betydande del av heltid, enligt kommunallagen) och sammanträdesarvoderade uppdrag av mindre omfattning. Grundtanken i meddelandet är att årsarvoderade förtroendeuppdrag av större omfattning jämföras med förvärvsarbete, medan sammanträdesarvoderade uppdrag av mindre omfattning normalt inte ska kunna ligga till grund för arbetslöshetsersättning. Denna uppdelning gäller både vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning och då uppdraget bedrivs under pågående arbetslöshet.

Av praxis framgår vidare att förtroendeuppdrag som till sin omfattning, kontinuitet och karaktär liknar ett reguljärt förvärvsarbete kan jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen. En riktlinje för omfattningen av uppdraget är att det ska motsvara minst 40 procent av heltid för att kunna jämföras med förvärvsarbete. Andra aspekter som kan tala för att ett förtroendeuppdrag är att jämföras med förvärvsarbete är då uppdragsgivaren betalar sociala avgifter och om uppdragstagaren får en fast ersättning per timme.

För samtliga förtroendeuppdrag gäller att arbetslöshetskassorna ska göra en individuell bedömning av om uppdraget kan anses hindra den sökande från att stå till arbetsmarknadens förfogande. Om den sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande, det vill

¹⁴ 1 § ALF.

¹⁵ IAF (2009), s. 3.

¹⁶ AMS-meddelande nr 17 1995.

säga inte uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen, är han eller hon inte ersättningsberättigad, oavsett vilken typ av förtroendeuppdrag den sökande har. Om den sökande bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande ska förtroendeuppdraget redovisas på kassakorten.¹⁷ Förtroendeuppdrag som kan jämföras med förvärvsarbete ska redovisas som sådant på kassakorten. Förvärvsarbete redovisas i timmar och halvtimmar eller som sysselsättningsgrad. Arbetslöshetsersättning betalas dock ut endast för hela eller halva dagar. Detta följer av en omräkningstabell som fastställts av regeringen.¹⁸ Det antal timmar som ersättningen reduceras med på grund av förvärvsarbete, omvandlas med stöd av tabellen till hela eller halva ersättningsdagar. Det innebär att den sökande inte får ersättning det antal timmar han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande på grund av förtroendeuppdraget.

Förtroendeuppdrag som inte jämföras med förvärvsarbete ska redovisas som så kallad hindertid¹⁹ i arbetslöshetsförsäkringen. På kassakortet finns inte utrymme för att redovisa hindertid i hela och halva timmar på samma sätt som vid förvärvsarbete. En hel vardag med hindertid ska vid beräkning enligt omräkningstabellen anses motsvara en femtedel av normalarbetstiden när antalet arbetslösa timmar ska beräknas för den aktuella veckan.²⁰ Det innebär att den sökande inte får någon arbetslöshetsersättning de dagar uppdraget hindrar honom eller henne från att stå till arbetsmarknadens förfogande.

7.2 Ledighetslagstiftning

Som nämns i inledningen har lagstiftaren ansett att vissa förtroendeuppdrag är så viktiga att de har givits lagstadgad rätt till den ledighet från anställning som krävs för att utföra dem. Nedan följer en redogörelse för de viktigaste författningar i vilka ledigheten för dessa förtroendeuppdrag regleras.

¹⁷ 30 § ALFFo och 9 kap. 1 § IAF:s föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring, IAFFS 2009:1 Omtryckt genom 2011:4.

¹⁸ 9 § ALFFo med stöd av 38 och 38 a §§ ALF.

¹⁹ Hindertid är sådan tid som hindrar den sökande från att stå till arbetsmarknadens förfogande, till exempel sjukdom, personliga angelägenheter, resor med mera.

²⁰ 7 kap. 3 § IAFFS 2009:1 Omtryckt genom 2011:4.

7.2.1 Rättegångsbalken

Av rättegångsbalken, RB, framgår att en nämndeman har rätt till ledighet från anställning i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska kunna utföra sitt uppdrag.²¹ En nämndeman får ett grundarvode för varje sammanträdesdag. Nämndemän har också rätt till ersättning för inkomstförlust som uppkommer på grund av uppdraget, samt till vissa särskilda ersättningar.²²

7.2.2 Regeringsformen

Av RF framgår att riksdagsledamöter och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan att hindras av tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet.²³ Riksdagsledamöter får ett fast månadsarvode som Riksdagens arvodesnämnd fastställer.²⁴ Utöver det har ledamöterna under vissa förutsättningar rätt till resekostnadsersättning och traktamente.²⁵

7.2.3 Lagen om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen

Av lagen (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen, LFF, framgår att en fackligt förtroendevald har rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget, men att ledigheten måste vara skäligen utifrån de förhållanden som råder på arbetsplatsen. Vidare får inte ledigheten läggas så att den medför betydande hinder för arbetet. Ledighetens omfattning och förläggning ska bestämmas efter överläggning mellan arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen.

Den förtroendevalda får behålla sina anställningsförmåner under ledigheten. Merkostnader som uppstår på grund av arbetsgivaren ska denne ersätta.²⁶

²¹ 4 kap. 7 a § RB.

²² 2, 2 a–c och 4 §§ förordningen (1982:814) om ersättning till nämndeman och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.

²³ 4 kap. 10 § RF.

²⁴ 3 kap. 1 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

²⁵ 3 och 4 kap. lagen om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

²⁶ 6 och 7 § LFF.

7.2.4 Arbetsmiljölagen

Av arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, framgår det ska finnas ett eller flera skyddsombud på ett arbetsställe där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts. Skyddsombud utses av en lokal arbetstagarorganisation eller av arbetstagarna.²⁷ Skyddsombud har rätt till den ledighet som fordras för uppdraget. Vid sådan ledighet bibehåller ombudet sina anställningsförmåner.²⁸ Detta gäller även för ledamöter i skyddskommittéer.²⁹

7.2.5 Kommunallagen

Av kommunallagen (1991:900), KL, framgår att förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska omfatta tid för nödvändiga möten, resor till och från mötena samt dygnsvila.³⁰

Med förtroendevalda avses i detta sammanhang ledamöter och ersättare i fullmäktige, den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen samt i nämnder och beredningar. Även revisorer omfattas av begreppet förtroendevalda.³¹ Utöver dessa förtroendevalda har även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter och lekmanarevisorer i kommunala företag rätt till ledighet för att fullgöra sina uppdrag.³²

Förtroendevald som inte fullgör uppdrag på heltid eller på betydande del av heltid har rätt till skälig ersättning för den inkomst och de förmåner han eller hon förlorar på grund av uppdraget. För denna grupp förtroendevalda kan fullmäktige även besluta att ersättning för exempelvis resekostnader, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner ska utgå.³³

²⁷ 6 kap. 2 § AML.

²⁸ 6 kap. 5 § AML.

²⁹ 6 kap. 15 § AML.

³⁰ 4 kap. 11 § KL.

³¹ 4 kap. 1 § KL.

³² 4 kap. 11 § KL.

³³ 4 kap. 12 och 14 §§ KL.

8 Kommitténs arbete

8.1 Identifierade svårigheter

Förtroendevaldas rätt till arbetslöshetsersättning bygger på praxis, se avsnitt 7.1.3. Det gör det svårt för den enskilde att förutse konsekvenserna av förtroendeuppdraget i händelse av arbetslöshet. En annan effekt av att rätten till ersättning för förtroendevalda inte är tydligt författningsreglerad är att det öppnar för att arbetslöshetskassorna hanterar liknande fall olika, vilket i sin tur hotar lika-behandlingen i arbetslöshetsförsäkringen.

8.2 Kommitténs uppdrag rörande förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen

Mot bakgrund av oklarheterna runt förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen ska kommittén:

- analysera förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidsbegränsningen med utgångspunkt från dels den avgränsning av förtroendevalda som ges i betänkandet, dels den översyn av deltidsbegränsningsregeln som kommittén ska göra enligt detta direktiv,
- analysera konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera deltids- och heltidsuppdrag i jour- och familjehem och vid behov utforma beräkningsregler för gruppen, och
- analysera och vid behov föreslå hur bestämmelser om lämpligt arbete och uppföljningsåtgärder ska tillämpas för förtroende-

valda med beaktande av kommitténs förslag när det gäller 100-dagarsregeln.¹

Av kommitténs uppdrag framgår att förslagen rörande förtroendevalda ska utarbetas dels i relation till de förslag om deltidsbegränsning som kommittén ska lämna, dels med beaktande av reglerna om lämpligt arbete och sanktioner givet de förslag om sökområde som kommittén ska lämna (den så kallade 100-dagarsregeln). Kommittén ska också analysera effekterna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare samt analysera deltid- och heltidsuppdrag i jour- och familjehem.

Kommittén har ännu inte utarbetat något förslag rörande deltidsbegränsningen eller 100-dagarsregeln. De förslag som presenteras i detta delbetänkande innebär emellertid att dessa regler inte aktualiseras vid förtroendeuppdrag. Det blir därmed inte aktuellt att göra någon koppling mellan förtroendevaldas ersättningsrätt och dessa frågor. Förslagen om förtroendevaldas ersättningsrätt kan därför läggas fram utan att förslag i de övriga frågorna utarbetats. Förslaget innebär också att förtroendevalda inte hänförs till gruppen arbetstagare varför effekterna av detta inte analyserats. Förslaget omfattar inte heller jour- och familjehem, varför dessa frågor inte ingår i delbetänkandet.

¹ Dir. 2012:90, s. 7.

9 Förslag

Både i IAF:s rapport *Redovisning av uppdrag till regeringen om arbetslöshetsersättning i samband med förtroendeuppdrag*¹ och i betänkandet *Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda*² föreslås att förtroendevaldas rätt till ersättning vid arbetslöshet ska lagfästas. I båda fallen föreslås att vissa förtroendeuppdrag ska jämföras med förvärvsarbete och därmed omfattas av rätten till arbetslöshetsersättning. Förslagen bygger sålunda vidare på den praxis som har utvecklats inom området, se avsnitt 7.1.3.

Även om dessa förslag på flera punkter tydliggör hur förtroendevalda ska hanteras i arbetslöshetsförsäkringen lämnas flera frågor obesvarade. Det gäller till exempel hur förtroendeuppdrag ska hanteras i försäkringen med avseende på deltidsbegränsningen och reglerna för sökområde (den så kallade 100-dagarsregeln). Genom förslagen klargörs inte heller hur bestämmelserna om lämpligt arbete och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen ska tillämpas på förtroendeuppdrag som jämföras med förvärvsarbete.

Ett förtroendeuppdrag är inte detsamma som ett förvärvsarbete. Att jämföra förtroendeuppdrag med förvärvsarbete kan därför leda till att det uppstår nya tillämpningssvårigheter. Utgångspunkten för de förslag som kommittén lägger fram i detta delbetänkande är därför att förtroendeuppdrag *inte* ska jämföras med förvärvsarbete vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Syftet med förslagen är i stället att säkerställa att förtroendevalda vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning försätts i samma läge som om de inte hade åtagit sig uppdraget. Förtroendeuppdraget ska med andra ord inte försätta den förtroendevalda i ett varken bättre eller sämre läge i händelse av arbetslöshet.

¹ IAF (2009)

² SOU 2011:54.

9.1 Utgångspunkter för regleringen av förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén har utarbetat ett förslag om rätt till ersättning vid arbetslöshet för personer med förtroendeuppdrag. Utgångspunkterna för förslaget som presenteras i detta kapitel är följande:

- Förtroendeuppdrag ska inte jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen.
- En förtroendevald som är ledig för att fullgöra ett uppdrag som enligt lag berättigar till ledighet från anställning ska hållas skadeslös vid arbetslöshet. Det innebär att uppdraget varken ska försämra eller förbättra dennes situation vid prövningen av rätten till ersättning vid arbetslöshet.
- Ersättningen vid arbetslöshet ska inte baseras på förtroendeuppdraget, utan på det arbete den sökande skulle ha utfört om han eller hon inte hade varit ledig för att utföra uppdraget.
- En sökande med förtroendeuppdrag ska ha rätt att utföra uppdraget samtidigt med att han eller hon är arbetslös. I dessa fall ska arbetslöshetsersättningen minska motsvarande det antal timmar den sökande utför uppdraget och därmed inte står till arbetsmarknadens förfogande.

9.2 Förtroendeuppdrag ska inte jämföras med förvärvsarbete

Förslag: Tid då den sökande har utfört uppdrag som förtroendevald ska inte anses som tid med förvärvsarbete.

Skälen för förslaget: I dag omfattar arbetslöshetsförsäkringen arbetstagare och företagare, och rätten till arbetslöshetsersättning grundar sig på att den sökande utfört förvärvsarbete.³ Förvärvsarbete, det vill säga arbete som utförs mot betalning, kan utföras inom ramen för ett arbetsavtal i form av antingen ett anställningsavtal eller ett uppdragsavtal. Ett förtroendeuppdrag skiljer sig från förvärvsarbete genom att det inte finns ett arbetsavtal mellan den

³ 12 och 13 §§ ALF.

förtroendevalde och en arbetsgivare eller uppdragsgivare. Särpräglade för förtroendevalda är vidare att de utses antingen genom val, av en organisation eller av offentliga myndigheter i enlighet med lag eller annan författning.⁴ Eftersom ett förtroendeuppdrag inte är ett förvärvsarbete, saknas det uttryckligt författningsstöd för hur förtroendeuppdrag ska hanteras i försäkringen. Trots det har ett förtroendeuppdrag i vissa fall ansetts kunna jämföras med förvärvsarbete. Det har lett till att förtroendevaldas ställning i försäkringen har blivit oklar. Ur den enskilde förtroendevaldes perspektiv leder detta till osäkerhet om vilket skydd han eller hon har i händelse av arbetslöshet.

Förslaget innebär att det i ALF klargörs att ett förtroendeuppdrag inte är att jämföras med ett förvärvsarbete. Regleringen tydliggör att ett förtroendeuppdrag inte i sig kan grunda rätt till arbetslöshetsersättning. En konsekvens av detta är att bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen om lämpligt arbete och sökområde (den så kallade 100-dagarsregeln) inte blir tillämpliga på förtroendeuppdrag. Inte heller sanktionsreglerna i försäkringen blir tillämpliga på sådana uppdrag. Det innebär att en sökande inte kan stängas av från rätt till ersättning exempelvis för att han eller hon har avböjt ett erbjudande om förtroendeuppdrag eller av sagt sig ett påbörjat förtroendeuppdrag.

9.3 Förtroendeuppdrag som omfattas av särskilda regler i arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: Reglerna om förtroendevalda i arbetslöshetsförsäkringen ska endast avse förtroendeuppdrag som enligt lag berättigar till ledighet från anställning.

Skälen för förslaget: I dag avgörs om ett förtroendeuppdrag kan ligga till grund för ersättning (genom att jämföras med förvärvsarbete) utifrån en samlad bedömning av uppdragets karaktär, kontinuitet, omfattning och betydelse för den sökandes försörjning, se avsnitt 7.1.3. Som nämns i föregående avsnitt innebär kommitténs förslag att det inte längre ska vara möjligt att jämföras förtroendeuppdrag med förvärvsarbete.

⁴ SOU 2011:54, s. 40.

Förtroendevalda fyller en central funktion både i det offentliga livet och i det civila samhället. Människors vilja att åta sig sådana uppdrag är avgörande för att de offentliga demokratiska institutionerna ska fungera. Därför bör inte sådana åtaganden innebära ett ekonomiskt risktagande för den enskilde. Det finns dock många olika typer av förtroendeuppdrag och de flesta av dem konkurrerar inte med tid som den enskilde förvärvsarbetar. För att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt krävs därför att det görs en tydlig avgränsning av vilka uppdrag som ska omfattas av skyddet i arbetslöshetsförsäkringen och vilka uppdrag som inte ska omfattas. Kommitténs bedömning är att vissa uppdrag redan lyfts fram som särskilt betydelsefulla för samhället genom att den förtroendevalde enligt lag har rätt till ledighet för att fullgöra uppdraget. De kategorier av förtroendevalda som enligt lag har rätt till ledighet för uppdraget är bland andra riksdagsledamöter, förtroendevalda i kommun eller landsting, av fullmäktige utsedda styrelseledamöter och lekmannarevisorer i kommunala företag, fackligt förtroendevalda, skyddsombud och ledamöter i skyddskommittéer samt nämndemän, se avsnitt 7.2. I betänkandet *Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda* framgår dessutom att de problem som finns med dagens tillämpning främst rör fackligt och politiskt förtroendevalda.⁵ Mot denna bakgrund anser kommittén att det är denna kategori av förtroendeuppdrag som bör omfattas av särskilda regler i arbetslöshetsförsäkringen.

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att en förtroendevald som är ledig för att fullgöra ett uppdrag, som enligt lag berättigar till ledighet från anställning, vid arbetslöshet varken ska hamna i en bättre eller en sämre ekonomisk situation på grund av uppdraget, se avsnitt 9.1. Reglerna för förtroendevalda bör därför göra det möjligt att basera deras ersättning på det arbete de skulle ha utfört om de inte hade varit lediga för att utföra förtroendeuppdraget.

Övriga kategorier av förtroendeuppdrag föreslås ej omfattas av de särskilda reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller offentliga uppdrag som regleras i lag eller annan författning, till exempel övervakare, god man, förmyndare med flera. Det gäller också olika typer av förtroendeuppdrag i det civila samhället, till exempel uppdrag i idrottsförbund, ungdomsorganisationer, ideella föreningar, handikappförbund och religiösa samfund. Nya grupper

⁵ SOU 2011:54, s. 56.

av förtroendevalda kommer dock givetvis att kunna omfattas av de föreslagna särskilda bestämmelserna om förtroendeuppdrag i arbetslöshetsförsäkringen, om de ges lagstadgad rätt till ledighet för att fullgöra sitt uppdrag.

9.4 Förtroendeuppdrag i arbetsvillkoret

Förslag: Vid prövningen av om ett arbetsvillkor är uppfyllt ska, utöver tid med förvärvsarbete, även beaktas tid då den sökande

1. har varit ledig från sin anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller
2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet och i stället utfört förtroendeuppdrag.

Skälen för förslaget: I de fall förtroendeuppdrag kan jämföras med förvärvsarbete i dag ska den tid den sökande lagt ner i förtroendeuppdraget ingå vid prövningen av om den sökande uppfyller ett arbetsvillkor. Arbetsvillkoret innebär att den sökande som huvudregel ska ha arbetat ungefär halvtid i minst sex månader under en ramtid av tolv månader för att vara ersättningsberättigad, se avsnitt 7.1.1. Genom arbetsvillkoret uttrycks ett krav på att sökanden ska ha en viss fast anknytning till arbetsmarknaden för att kunna komma i åtnjutande av arbetslöshetsersättning.⁶

Enligt förslaget är det tiden i och inkomsten av anställningen eller det egna företaget som ska skyddas, inte förtroendeuppdraget i sig. Tiden då den sökande är ledig för att utföra uppdraget räknas därför som tid med förvärvsarbete. Vilken faktisk tid som sökanden lagt ned på förtroendeuppdraget saknar däremot betydelse för bedömningen av om ett arbetsvillkor är uppfyllt. Tid som den sökande lagt ned på uppgifter i förtroendeuppdraget när denne varken varit tjänstledig eller avstått från näringsverksamhet kommer i enlighet med detta inte att kunna ligga till grund för att uppfylla ett arbetsvillkor. Förtroendevalda som överhuvudtaget inte behövt vara lediga från sin ordinarie sysselsättning för att utföra uppdraget, kommer inte heller att kunna tillgodoräknas tid i ett arbetsvillkor med stöd av förslaget. Detta gäller även om de skulle inneha förtroendeuppdrag som enligt lag berättigar till ledighet

⁶ En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, prop. 1996/97:107, s. 97.

från anställning. Förtroendeuppdraget har då inte inkräktat på sökandens möjligheter att utföra förvärvsarbete. Så kan till exempel vara fallet med förtroendevalda som har kombinerat uppdrag av mindre omfattning med en deltidstjänst eller en timanställning.

En förtroendevald som har varit anställd jämsides med uppdraget kan således endast grunda sin rätt till ersättning på tid då han eller hon har varit ledig från anställningen för att utföra förtroendeuppdraget. Detsamma gäller i fråga om egenföretagare som har ett aktiebolag och som är anställda i det egna bolaget. Dessa egenanställda har en anställning att vara lediga från och tiden de varit lediga för att utföra förtroendeuppdraget ska därför hanteras på samma sätt som för andra anställda.

Andra typer av företagare, som saknar anställning i det egna företaget, kan däremot inte uppfylla ett arbetsvillkor genom att vara tjänstlediga för att utföra ett förtroendeuppdrag, då de inte har någon anställning att vara lediga från. Prövningen av om ett arbetsvillkor är uppfyllt i dessa fall får i stället utgå från den tid då sökanden har avstått från att bedriva näringsverksamhet och i stället utfört förtroendeuppdrag. Arbetslöshetskassans bedömning i dessa fall kommer därför till största delen att baseras på den sökandes egna uppgifter om näringsverksamhetens och förtroendeuppdragets omfattning. Hanteringen av företagarenden bygger redan i dag i stor utsträckning på den sökandes egna uppgifter, eftersom det inte finns någon annan som kan intyga dem. En förutsättning för att ersättning överhuvudtaget ska kunna bli aktuell är emellertid att det rör sig om ett aktivt företag.

Som nämns i avsnitt 9.1 är tanken bakom kommitténs förslag att en förtroendevald som är ledig för att fullgöra ett uppdrag, som enligt lag berättigar till ledighet från anställning, ska hållas skadelös i händelse av arbetslöshet. Den sökande ska med andra ord befinna sig i *samma* situation när förtroendeuppdraget upphör som han eller hon befann sig i när det påbörjades.

9.5 Förtroendeuppdrag och överhoppningsbar tid

Förslag: Den som avstår från förvärvsarbete för att utföra förtroendeuppdrag, och som under uppdragstiden blir arbetslös, ska ges möjlighet att vänta med att ansöka om arbetslöshetsersättning tills uppdraget har upphört utan att rätten till ersättning går förlorad eller ersättningsnivån sänks.

Skälen för förslaget: För att vara berättigad till arbetslöshetsersättning ska en sökande uppfylla ett arbetsvillkor inom en ramtid av tolv månader innan arbetslösheten inträtt. Ramtiden kan förskjutas genom bestämmelser om överhoppningsbar tid, som syftar till att skydda den sökandes anknytning till arbetsmarknaden. Arbetslöshetskassan ska bortse från tiden för överhoppningsbara tiden vid prövning av rätt till arbetslöshetsersättning, se avsnitt 7.1.1.

Enligt förslaget är ett förtroendeuppdrag inte att anse som ett förvärvsarbete, se avsnitt 9.2. Det innebär att anknytningen till arbetsmarknaden, det som berättigar till arbetslöshetsersättning, ligger i den sökandes förvärvsarbete. För en sökande som kombinerar ett förtroendeuppdrag av mindre omfattning med anställning eller arbete i ett eget företag utgör detta inte något problem. Om den sökande blir arbetslös ansöker han eller hon sannolikt om arbetslöshetsersättning i samband med arbetslöshetens inträde. Arbetslöshetsersättningen fastställs då både på basis av det utförda förvärvsarbetet och på den tid som han eller hon har avstått från att förvärvsarbete för att i stället ägna sig åt förtroendeuppdraget.

Det kan emellertid finnas situationer där den sökandes anknytning till arbetsmarknaden kan skyddas endast genom att tiden i förtroendeuppdraget blir överhoppningsbar. Ett exempel på en sådan situation är då den sökande har ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Om den förtroendevalde ansöker om arbetslöshetsersättning i anslutning till arbetslöshetens inträde kommer arbetslöshetsersättningen i dessa fall att kunna fastställas på basis förvärvsarbetet och den tid den sökande varit tjänstledig på grund av förtroendeuppdraget. Uppdraget i sig skulle dock kunna utgöra ett hinder från att stå till arbetsmarknadens förfogande och den sökande skulle kunna nekas ersättning av den anledningen. Eftersom förtroendeuppdraget som sådant inte grundar rätt till arbetslöshetsersättning skulle den sökande därmed

i dessa fall tvingas välja mellan att avsäga sig sitt förtroendeuppdrag för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning och att fullgöra uppdraget och därmed gå miste om arbetslöshetsförsäkringens skydd vid arbetslöshet.

Liknande situationer kan uppstå exempelvis för sökande som kombinerar förtroendeuppdrag med flera anställningar eller med anställning och verksamhet i eget företag. Om endast en av sysselsättningarna upphör kan den sökande tvingas välja mellan att avsluta sitt förtroendeuppdrag för att få ett fullgott skydd i arbetslöshetsförsäkringen och att fullgöra uppdraget med ett sämre skydd vid arbetslöshet.

Ett förtroendeuppdrags omfattning kan med andra ord leda till olika, och för den enskilde förtroendevalde högst betydelsefulla, konsekvenser vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Följderna av en sådan ordning skulle kunna vara svåra att motivera för den enskilde förtroendevalde och för dem han eller hon företräder.

Om den förtroendevalde inte ansöker om arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetens inträde föreslås därför att tiden i förtroendeuppdraget efter det att anställningen eller näringsverksamheten har upphört blir överhoppningsbar. Arbetslöshetskassan ska därmed bortse från tiden i arbetslöshet vid prövning av den sökandes rätt till ersättning. Denna bestämmelse om överhoppningsbar tid torde få betydelse i första hand för dem som under längre perioder utför förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

Kommittén anser att det är angeläget att en bestämmelse om överhoppningsbar tid för dessa situationer utformas på ett sätt som inte minskar benägenheten att ta ett nytt arbete. Så skulle kunna vara fallet om bestämmelsen om överhoppningsbar tid endast gällde till dess den sökande fått en ny anställning. Det skulle dock kunna göra den sökande mindre benägen att ta arbeten av mindre omfattning eller under kortare tid, eftersom han eller hon då inte skulle uppfylla ett arbetsvillkor vid ny arbetslöshet. Av denna anledning föreslås i stället att tid med arbetslöshet som varvas med tid med anställningar eller näringsverksamhet under pågående förtroendeuppdrag ska vara överhoppningsbar, om det är nödvändigt för att den sökande ska uppfylla ett arbetsvillkor. Det innebär att all tid i förtroendeuppdrag efter avslutad anställning är överhoppningsbar, oavsett omfattningen på förtroendeuppdraget och om uppdraget förändras. Tid under vilken den sökande kombinerat uppdraget med nytt arbete efter arbetslöshet är också överhoppnings-

bar om denna period av anställning eller näringsverksamhet inte kan ligga till grund för att uppfylla ett arbetsvillkor.

Syftet med att införa särskilda bestämmelser om överhoppningsbar tid är att säkerställa att förtroendevalda inte hamnar i ett sämre läge med avseende på rätten till arbetslöshetsersättning jämfört med om de hade avstått från att åta sig förtroendeuppdrag. Eftersom förtroendeuppdrag kan sträcka sig över en längre tid är det inte rimligt att generellt begränsa den överhoppningsbara tidens längd. Det skulle strida mot syftet med bestämmelsen. Däremot är inte avsikten att dessa särskilda skyddsregler i arbetslöshetsförsäkringen ska kunna åberopas långt efter det att den ersättningssökande inte längre har kvar något förtroendeuppdrag. Kommittén föreslår därför att det införs en borte tidsgräns för möjligheten att tillämpa de särskilda bestämmelserna om överhoppningsbar tid. I linje med vad som gäller enligt ordinarie bestämmelser om ramtidsberäkning ska en sökande därför ha anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen senast under månaden efter den månad då hans eller hennes förtroendeuppdrag upphörde. Om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen görs senare upphör möjligheten att tillämpa de särskilda skyddsreglerna.

9.6 Förtroendeuppdrag vid beräkning av normalarbetstiden

Förslag: Vid bestämmande av normalarbetstid ska, utöver tid med förvärvsarbete, även beaktas tid då den sökande

1. varit ledig från sin anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller
2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet och i stället utfört förtroendeuppdrag.

Skälen för förslaget: Normalarbetstiden är den genomsnittliga arbetstid den sökande har arbetat per vecka inom ramtiden innan arbetslösheten. Den ligger till grund för beräkningen av arbetslöshetsersättningen, se avsnitt 7.1.2.

Förslaget innebär att normalarbetstiden för en sökande som varit tjänstledig för att fullgöra ett förtroendeuppdrag, som enligt lag berättigar till ledighet, ska räknas upp med det antal timmar som den sökande faktiskt varit ledig från sin anställning eller sitt

företag för att fullgöra uppdraget. Med andra ord ska de timmar den sökande varit ledig räknas som tid med förvärvsarbete vid fastställande av normalarbetstiden. Övrig tid som den sökande arbetat i förtroendeuppdraget ska inte beaktas. Arbetslöshetskassan kommer därför inte att behöva ha tillgång till detaljerade uppgifter om uppdraget som sådant, såsom hur många timmar den sökande faktiskt har lagt ned på förtroendeuppdraget. I normalfallet bör därför uppgifter om ändamålet med tjänstledigheten och dess omfattning från arbetsgivaren och den sökande vara tillräckliga för prövningen av rätt till och fastställandet av arbetslöshetsersättning.

9.7 Förtroendeuppdrag vid beräkning av dagsförtjänsten

Förslag: Vid bestämmande av dagsförtjänsten ska även beaktas utebliven inkomst avseende sådan tid då den sökande

1. har varit ledig från anställning för att utföra förtroendeuppdrag, eller
2. har avstått från att bedriva näringsverksamhet och i stället utfört förtroendeuppdrag.

Skälen för förslaget: Den inkomstrelaterade ersättningen fastställs utifrån den sökandes normalarbetstid och dagsförtjänst. Dagsförtjänst är en femtedel av den genomsnittliga veckoinkomst den sökande haft under ramtiden innan arbetslösheten, se avsnitt 7.1.2.

Förslaget innebär att dagsförtjänsten för en sökande som varit tjänstledig för att fullgöra ett förtroendeuppdrag, som enligt lag berättigar till ledighet, ska räknas upp med den inkomst den sökande skulle ha haft under den tid han eller hon varit ledig från sin anställning för att fullgöra uppdraget. För den som definieras som företagare i lagen, utan att vara anställd, ska dagsförtjänsten i stället räknas upp med den inkomst den sökande skulle ha haft under den tid han eller hon har avstått från förvärvsarbete i det aktuella företaget och i stället utfört förtroendeuppdrag. Precis som vid fastställande av normalarbetstid innebär det att det endast är arbete i anställningen eller näringsverksamheten som ligger till grund för beräkningen. Arbetslöshetskassan bestämmer därmed dagsförtjänsten utifrån uppgifter om den anställning eller närings-

verksamhet som den sökande har avstått från att förvärvsarbeta för att utföra uppdraget.

9.8 Redovisning av förtroendeuppdrag till arbetslöshetskassorna

Bedömning: Systemet för redovisning av tid med förtroendeuppdrag till arbetslöshetskassor kommer att behöva förändras som en konsekvens av kommitténs förslag. Sådan tid behöver kunna redovisas på samma sätt som tid med förvärvsarbete. Kommittén förutsätter att nödvändiga förändringar kan träda i kraft samtidigt med övriga delar av förslaget.

Skälen för förslaget: Förtroendeuppdrag ska redovisas på de kassakort som den sökande lämnar till arbetslöshetskassan. Uppdrag som i dag jämföras med förvärvsarbete redovisas som sådant och uppdrag som inte jämföras med förvärvsarbete redovisas som hinder-tid, se avsnitt 7.1.3. En konsekvens av detta är att den utbetalda ersättningen i dagsläget kan komma att skilja sig åt i två likadana fall där den enda skillnaden är om förtroendeuppdraget är att jämföras med förvärvsarbete eller inte. Som exempel kan anges en sökande som blivit arbetslös och har en fastställd normalarbetstid på 40 timmar per vecka. Under en vecka utför den sökande förtroendeuppdrag som jämföras med förvärvsarbete under sammanlagt fyra timmar. Med stöd av omräkningstabellen reducerar då arbetslöshetskassan antalet ersättningsdagar under den veckan från fem till fyra och en halv ersättningsdagar. Om förtroendeuppdraget utförs under mindre tid än två timmar leder detta enligt omräkningstabellen inte till någon minskning av arbetslöshetsersättningen.⁷

Om samma person i stället har ett förtroendeuppdrag som inte är att jämföras med förvärvsarbete ska arbetslöshetsersättningen reduceras, om tiden som den sökande lägger på förtroendeuppdraget hindrar honom eller henne från att stå till arbetsmarknadens förfogande (så kallad hindertid). Den sökande ska då markera förhinder på kassakortet, vilket innebär att han eller hon inte får någon ersättning den dagen. Den sökande får därför i detta fall

⁷ 9 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring med stöd av 38 och 38 a §§ ALF.

ersättning för fyra dagar i stället för fem, trots att han eller hon endast lagt fyra timmar på sitt förtroendeuppdrag.

Som framgår av avsnitt 9.2 innebär förslaget att tid då sökanden har utfört uppdrag som förtroendevald inte ska anses som tid med förvärvsarbete. En konsekvens av förslaget blir att förtroendeuppdrag som utförs under tid då den förtroendevalde är arbetslös och förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande ska betraktas som hindertid och reducera dennes arbetslöshetsersättning. Med nuvarande system för redovisning av hindertid kan arbetslöshetskassan därmed komma att reducera arbetslöshetsersättningen med en hel dag, oavsett hur lång tid den sökande i praktiken har varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande den dagen. Tid med hinder i form av förtroendeuppdrag kommer därmed att behandlas på annorlunda sätt än tid med förvärvsarbete. Det innebär också att tid i förtroendeuppdrag inte kommer att omfattas av deltidbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. För en sökande som kombinerar förtroendeuppdrag, arbetslöshet och förvärvsarbete på deltid kommer *förvärvsarbetet* dock fortsatt att omfattas av reglerna för deltidbegränsning.

Som nämns i avsnitt 9.1 är en utgångspunkt för kommitténs förslag att ersättningen till en sökande som utför förtroendeuppdrag ska reduceras på samma sätt som då sökanden har utfört förvärvsarbete. Detta är en viktig aspekt av kravet på att ett förtroendeuppdrag varken ska försämra eller förbättra den enskildes situation vid prövningen av rätten till ersättning vid arbetslöshet. Med det nuvarande systemet för redovisning av hindertid är det inte möjligt att tillgodose detta krav. Kommitténs förslag medför därför att det nuvarande systemet för redovisning av tid med förtroendeuppdrag kommer behöva förändras. Sådan tid behöver kunna redovisas på samma sätt som tid med förvärvsarbete, det vill säga i halvtimmar och timmar. Olika sätt att genomföra nödvändiga förändringar är tänkbara och kan beslutas antingen av regeringen eller av IAF inom ramen för befintliga bemyndiganden. Det kan handla om att ändra kassakortets utformning så att all hindertid kan redovisas på samma sätt som förvärvsarbete. Ett annat alternativ kan vara att förtroendeuppdrag redovisas på annat sätt än på kassakort till arbetslöshetskassan. Kommittén förordar inte något bestämt förändringsalternativ, men förutsätter att frågan övervägs i lämpligt sammanhang och att förändringarna kan träda i kraft samtidigt som övriga delar av förslaget.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2015.

Kommittén bedömer att det krävs en övergångsbestämmelse där det anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för ersättningsperioder som har påbörjats före ikraftträdandet. På så sätt kommer sökande som har ansökt om arbetslöshetsersättning för samma tidsperiod att få sina ansökningar prövade enligt samma lagbestämmelser. Detta gäller oavsett om ansökningarna har lämnats in till arbetslöshetskassorna före eller efter tidpunkten för ikraftträdandet och oavsett vid vilken tidpunkt kassorna fattar beslut med anledning av ansökningarna.

11 Konsekvenser

Kommittén ska enligt kommittéförordningen (1998:1474)¹ belysa konsekvenserna av de förslag som läggs i detta delbetänkande. En övergripande bedömning är att de ekonomiska konsekvenserna, för samhället som helhet, är av ringa omfattning. De som i dagsläget berörs av reglerna om pensioner och hanteringen av förtroendevaldas ersättningsrätt är totalt sett mycket få. På sikt kan dock förslagen i detta delbetänkande, rörande hur pensionsutbetalningar ska hanteras inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen, få större effekter i takt med att fler arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande samtidigt som de får pension under en längre tid.

Kommittén bedömer att förslagen kan ha konsekvenser för den enskildes ekonomiska situation, arbetslöshetsförsäkringens kostnader och arbetslöshetskassornas administration samt den personliga integriteten. De kan dessutom i viss mån bidra till att felaktiga utbetalningar minskar. Ur övriga perspektiv bedömer kommittén att förslagen saknar konsekvenser.

11.1 Vad blir annorlunda i förhållande till i dag?

I nedanstående avsnitt ges en översiktlig beskrivning av hur kommitténs förslag skiljer sig från dagens tillämpning av hur förtroendevalda hanteras och hur pensionsutbetalningar samordnas i arbetslöshetsförsäkringen.

¹ 14–15 a §§ kommittéförordningen.

11.1.1 Pensioner

Dagens hantering

I ALF finns i dag en samordningsregel som anger att om en person som söker arbetslöshetsersättning fortlöpande får annan ersättning på grund av arbetslöshet, får arbetslöshetsersättningens dagpenning endast lämnas med högst skillnaden mellan den högsta dagpenningen i försäkringen och den ersättning individen erhåller. Denna regel tillämpas inte för samordning av pension och arbetslöshetsersättning. I stället tillämpas tre olika regler: en som avser ersättningsnivån, en som avser pensionsavdrag från arbetslöshetsersättningen och en särskild regel som gäller tjänstepensionsutbetalningar.

Regeln om ersättningsnivå anger att om den sökande tillerkänts ålderspension ska ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen vara 65 procent av den inkomst som den sökande hade innan arbetslösheten. Regeln som avser pensionsavdrag innebär att dagpenningen ska samordnas med pensionsutbetalningen genom att den fastställda dagpenningen minskas med 1/260-del av den samlade årspensionen. Den sistnämnda omfattar såväl dem med inkomstrelaterad ersättning som dem med grundbelopp, medan regeln om ersättningsnivån enbart avser sökande med inkomstrelaterad ersättning. För personer som endast får tjänstepension gäller enbart regeln om samordnad dagpenning. Regeln om ersättningsnivån tillämpas däremot inte på sökande som enbart får tjänstepension. Ersättningsnivån för sökande som får tjänstepension men inte ålderspension blir därmed 80 procent under de 200 första dagarna i ersättningsperioden och avtrappas sedan enligt samma regler som för övriga arbetslösa.

Kommitténs förslag

Förslaget i detta delbetänkande innebär att samma regler ska gälla för personer med tjänstepension och ålderspension. Kommittén föreslår att dagpenning får lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt arbetslöshetsförsäkringen och pensionen. Det innebär att ersättningsnivån för sökande som får pension jämsides med arbetslöshetsersättning ska vara 80 procent under de 200 första ersättningsdagarna för att sedan trappas av enligt samma princip som för övriga ersättningstagare. För personer med ålderspension kommer detta sannolikt att innebära en högre

ersättning från arbetslöshetsförsäkringen än i dag. De föreslagna reglerna för hur pensionsutbetalningar ska hanteras i arbetslöshetsförsäkringen innebär också att ett återkallat pensionsbeslut inte längre ska påverka arbetslöshetsersättningen. I detta avseende är de föreslagna reglerna mer generösa än dagens system.

11.1.2 Förtroendevalda

Dagens hantering

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar arbetstagare och företagare. En person som innehar ett förtroendeuppdrag är i lagens mening inte en arbetstagare och omfattas därmed inte av arbetslöshetsförsäkringen. Förtroendeuppdrag har dock under vissa omständigheter jämställts med förvärvsarbete och har därmed kunnat grunda rätt till arbetslöshetsersättning. Denna hantering är inte lagreglerad utan tillämpningen vilar på rättspraxis och ett myndighetsmeddelande från Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS. Huvudprincipen om när förtroendeuppdrag kan jämföras med förvärvsarbete avgörs bland annat av förtroendeuppdragets omfattning och karaktär. Enligt denna praxis kan årsarvoderade förtroendeuppdrag som motsvarar minst 40 procent av en heltidstjänst jämföras med förvärvsarbete. Såväl tid i som ersättning för uppdraget ingår då i beräkningsunderlaget för arbetslöshetsersättningen. Sammanträdesarvoderade uppdrag ingår däremot normalt inte i beräkningsunderlaget, vare sig vid prövning av arbetsvillkoret eller vid beräkning av ersättningens storlek.

Kommitténs förslag

I det förslag som presenteras i detta delbetänkande föreslås att förtroendeuppdrag inte ska kunna jämföras med förvärvsarbete. Förtroendeuppdraget ska inte påverka vare sig rätten till arbetslöshetsersättning eller ersättningens storlek. En förtroendevald ska, vid arbetslöshet, varken hamna i en bättre eller sämre ekonomisk situation på grund av förtroendeuppdraget. Ersättningen vid arbetslöshet ska därför beräknas på inkomsten i den sökandes ordinarie arbete. En arbetssökande ska ha rätt att fortsätta utföra sitt förtroendeuppdrag under arbetslöshetsperioden. Arbetslöshetsersättningen ska då reduceras med den tid som läggs på förtroendeuppdraget.

Föreslagna regler om överhoppningsbar tid innebär att för den sökande som förlorar den anställning han eller hon är tjänstledig från innan uppdraget är slutfört, ska ersättningen baseras på denna anställning. Det innebär att tiden med förtroendeuppdrag efter det att anställningen upphör är överhoppningsbar.

Konsekvenser för den enskilde

Hur kommitténs förslag påverkar ersättningen till den enskilde beror på förtroendeuppdragets omfattning och ersättning. För dem som har årsarvoderade uppdrag och därmed i dag får räkna in ersättningen från förtroendeuppdraget i beräkningsunderlaget, beror utfallet av förslaget på om den sökande är tjänstledig, alternativt avstår från arbete i ett eget företag, för att utföra uppdraget. Är den sökande inte ledig omfattas han eller hon inte av de föreslagna reglerna och arbetslöshetsersättningen blir därför lägre. Är den sökande tjänstledig eller avstår från näringsverksamhet för att utföra uppdraget beror utfallet på hur denna ersättning förhåller sig till inkomsten i det ordinarie arbetet. Om ersättningen från förtroendeuppdraget är större än inkomsten från den ursprungliga sysselsättningen, innebär det att arbetslöshetsersättningen blir lägre med kommitténs förslag än med dagens regler. Är ersättningen från förtroendeuppdraget lägre eller lika stor som inkomsten från den ordinarie sysselsättningen kommer kommitténs förslag innebära en högre eller lika stor arbetslöshetsersättning som i dag. Ett rimligt antagande är dock att ersättningen från förtroendeuppdraget i de allra flesta fall är något högre än eller lika stor som den ursprungliga ersättningen. Konsekvensen för de flesta som har ett förtroendeuppdrag som i dag jämföras med förvärsarbete torde därför bli en något lägre arbetslöshetsersättning än enligt dagens regler.

För personer som i dag har så kallade sammanträdesarvoden beror utfallet också på huruvida den sökande har varit tjänstledig, alternativt avstått från arbete i eget företag, för att utföra uppdraget eller inte. Om den sökande inte varit tjänstledig omfattas han eller hon inte av de föreslagna reglerna. Det innebär att hanteringen av dessa sökanden inte ändras av de föreslagna reglerna. För sökanden som har sammanträdesarvoderade uppdrag som i dag enligt lag berättigar till ledighet och som går ner i arbetstid för att utföra förtroendeuppdraget, kommer skillnaden mot dagens system bli att de

får räkna hela sin inkomst från den ordinarie sysselsättningen. För denna grupp ger därför de föreslagna reglerna en mer generös arbetslöshetsersättning än dagens system.

Övergripande konsekvenser

Vad gäller omfattningen av antalet förtroendevalda i arbetslöshetsförsäkringen presenterades i betänkandet *Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda*² uppskattningen att det i dag är omkring 5 000 förtroendevalda som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. De allra flesta har ett förtroendeuppdrag vars omfattning är mindre än 20 procent av en heltidsanställning. Det är således betydligt vanligare med så kallade sammanträdesarvoderade förtroendevalda än årsarvoderade uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. En uppskattning från Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, är att det är omkring 2 500 personer som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som de utför ett förtroendeuppdrag för vilket de har lagstadgad rätt till ledighet.

För gruppen som inte har lagstadgad rätt till ledighet och som med kommitténs förslag inte skulle få beräkna sin ersättning på inkomsten från sin ordinarie sysselsättning, är kommitténs bedömning att situationen för de allra flesta blir oförändrad i förhållande till i dag. De flesta av dessa förtroendeuppdrag är till sin karaktär deltidsuppdrag. Det innebär att de vanligtvis utförs vid sidan av den ordinarie sysselsättningen. Vid arbetslöshet kommer således rätten till ersättning att beräknas på inkomsten i det ordinarie arbetet, på samma sätt som enligt dagens praxis. För dem som eventuellt utför ett sådant förtroendeuppdrag på heltid eller på betydande del av heltid kommer dock effekten bli att de inte kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom uppdraget, vilket gör att förslaget är mindre generöst än dagens regelverk.

² SOU 2011:54, s. 54.

11.2 Ekonomiska konsekvenser för staten och den enskilde

I detta avsnitt redogörs för de ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag för arbetslöshetsförsäkringens utgifter. Beräkningarna är schabloniserade då detaljerat underlag saknas om antalet förtroendevalda i arbetslöshetsförsäkringen. För pensionärer finns ett mer detaljerat underlag, men det är oklart hur de föreslagna pensionsreglerna i försäkringen kommer att påverka den sökandes val i denna fråga. Beräkningarna får således ses som en indikation på kostnadernas storleksordning och gör inte anspråk på att vara en exakt redovisning av kostnaderna.

11.2.1 Pensioner

I dagens arbetslöshetsförsäkring är det en relativt begränsad grupp som får arbetslöshetsersättning samtidigt som de har pension. Totalt sett hade cirka 950 personer under 2012 arbetslöshetsersättning samtligt som de tog ut ålderspension, se tabell 11.1. Av dessa hade omkring 900 personer ålderspension men inte tjänstepension, medan knappt 50 personer hade både ålderspension och tjänstepension. Omkring 300 personer tog ut tjänstepension samtidigt som de fick arbetslöshetsersättning och cirka 250 personer tog ut tjänstepension utan att samtidigt ha ålderspension.

Totalt fick omkring 300 000 personer arbetslöshetsersättning under 2012. Som andel av samtliga ersatta var gruppen som fick arbetslöshetsersättning samtidigt som pensionsutbetalningar cirka 0,3 procent. Andelen har ökat något under perioden 2007–2012. Ökningen kan till största del förklaras av att det totala antalet arbetslösa har minskat. Till antalet har gruppen som kombinerat arbetslöshetsersättning med pension emellertid varit stabil och endast varierat med ett hundratal personer.

De som i dag skulle påverkas av kommitténs förslag är således omkring 1 000 personer. Med kommitténs förslag skulle ersättningsnivån bli 80 procent i stället för dagens 65 procent av inkomstunderlaget. Samordningen med pensionsinkomster sker sedan enligt i stort sett samma avräkningsprincip som i dag. Sammantaget innebär det att utgifterna för försäkringen bedöms öka. Under antagandet att arbetslöshetsperiodens längd och genomsnittsinkomsten är lika stor för denna grupp som för övriga arbetslösa,

skulle utgifterna för försäkringen öka med cirka 7 miljoner kronor.³

Tabell 11.1 Antal personer som haft arbetslöshetsersättning samtligt med pensionsutbetalningar 2012

	Ålderspension	Tjänstepension	Ålderspension men inte tjänstepension	Ålderspension och tjänstepension
Män	430	129	411	19
Kvinnor	518	166	489	29
Totalt	948	295	900	48

Källa: IAF.

Av tabell 11.1 följer således att antalet personer som i dag kombinerar arbetslöshetsersättning med pensionsersättningar av olika slag är relativt begränsat. Möjligheten att kunna återkalla sitt pensionsbeslut, så att arbetslöshetsersättningen inte längre påverkas, innebär emellertid att antalet personer som kombinerar pension med arbetslöshetsersättning kan komma att öka. Det är troligt dels som en effekt av att ersättningsnivån blir högre än i dag, dels eftersom möjligheten att växla mellan pension och arbetslöshetsersättning potentiellt sett ökar antalet personer som kan komma att söka arbetslöshetsersättning. Hur stor denna ökning kan bli är svårt att sätta någon exakt siffra på. Med utgångspunkt från befintlig statistik kan emellertid ett resonemang om den potentiella ökningsgraden föras. År 2012 var det cirka 34 000 personer mellan 61 och 64 år som någon gång under året hade arbetslöshetsersättning. Av dessa hade omkring 7 000 personer haft såväl pension som arbetslöshetsersättning någon gång under året.⁴ Av dem som enbart tog ut premiepensionsdelen hade cirka 4 500 personer någon gång under året även haft arbetslöshetsersättning. Kommitténs bedömning är att det är i gruppen som i dag tar ut premiepensionsdelen som möjligheten att ändra sitt pensionsbeslut kan ha störst inverkan.

Det kan i detta sammanhang också vara värt att påpeka att även om kommitténs förslag i dagsläget inte kan förväntas få så stora

³ Beräkningarna tar inte hänsyn till statlig ålderspensionsavgift.

⁴ De behöver således inte haft ersättningarna samtidigt. Statistiken från IAF (tabell 11.1) indikerar att de är betydligt färre.

ekonomiska konsekvenser, kan effekterna bli större på sikt. Beroende på hur länge människor väljer att vara kvar på arbetsmarknaden kan antalet personer som tar ut pension vid sidan av arbetet komma att öka. Pensionsåldersutredningen konstaterar i sitt betänkande att antalet äldre på arbetsmarknaden har ökat succesivt de senaste 25 åren och andelen äldre som anger att de vill arbeta har mer än fördubblats de senaste tio åren.⁵ Den äldre arbetskraften är i dag både friskare och mer välutbildad än tidigare, vilket ökar förutsättningarna för att kunna arbeta längre. Om Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder genomförs är det dessutom rimligt att rätten till arbetslöshetsersättning justeras i takt med att riktåldern ökar. Kommittén bedömer, mot denna bakgrund, att det på sikt kommer att vara betydligt fler än i dag som kombinerar pension och arbete. Pensionsbeslutet kommer att vara dikotomt för färre människor. Pensioneringen förväntas i stället ske gradvis där pension och arbete kan kombineras i olika grad. Antalet personer som berörs av kommitténs förslag kan därför på sikt komma att öka.

Tabell 11.2 Antal personer 60–64 år, som haft arbetslöshetsersättning och pensionsutbetalningar någon gång under året, 2010–2013

	2010	2011	2012	2013
Premiepension	3 800	4 300	4 300	4 500
Avtalspension	5 900	3 900	4 000	4 300
Garantipension	4 800	4 200	4 200	4 300
Pension samtliga	8 900	6 400	6 500	6 900

Källa: SCB (FASIT).

Anm.: En person kan ha flera typer av pension.

11.2.2 Förtroendevalda

Gruppen förtroendeuppdrag med lagstadgad rätt till ledighet består av två olika kategorier: årsarvoderade och sammanträdesarvoderade uppdrag. Kommitténs uppfattning är att det är vanligare att vara deltids- eller sammanträdesarvoderad än att vara årsarvoderad på heltid eller på betydande del av heltid. SO uppger att för de flesta som i dag har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och utför ett förtroendeuppdrag utgör uppdragets omfattning mindre än 20

⁵ SOU 2013:25.

procent av en heltid. Enligt dagens tillämpning får uppdragets tid och ersättning inte tillgodoräknas vid beräkning av arbetslöshetsersättningen. För denna grupp kommer kommitténs förslag att innebära att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen kan bli högre än i dag. För årsarvoderade blir effekten sannolikt den omvända. Arbetslöshetsersättningen ska, enligt förslaget, baseras på de inkomster den sökande hade i den anställning han eller hon är tjänstledig ifrån, eller på den inkomst den sökande skulle ha haft om han eller hon inte avstått från arbete i eget företag för att utföra förtroendeuppdraget. I den mån denna inkomst är lägre än inkomsten från förtroendeuppdraget blir arbetslöshetsersättningen lägre än i dag.

En rimlig bedömning utifrån resonemangen ovan är därmed att utgifterna för arbetslöshetsersättning kommer att öka för den grupp som omfattas av kommitténs förslag. För dem som inte omfattas torde de flesta ha förtroendeuppdrag som i dag inte jämföras med förvärvsarbete. För denna grupp blir då arbetslöshetsersättningen oförändrad i förhållande till i dag. För den grupp som i dag har förtroendeuppdrag av betydande omfattning men inte har lagstadgad rätt till ledighet för att utföra uppdraget kan kommitténs förslag innebära de inte längre kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. Att denna grupp inte längre kan få arbetslöshetsersättning utgör därmed en besparing, men den torde vara relativt liten.

Utifrån dessa förutsättningar gör kommittén bedömningen att effekten av förslaget är att utgifterna för försäkringen kommer att öka med några miljoner kronor. Resonemanget bygger på att av dem som omfattas av kommitténs förslag har det stora flertalet sammanträdesarvoderade uppdrag. Det innebär att utgifterna för försäkringen ökar. För gruppen som har årsarvoderade uppdrag kommer de totala utgifterna för arbetslöshetsersättning att minska.

Tabell 11.3 Kostnad för förtroendevalda som omfattas av försäkringen vid antagande om olika procentuella förändringar av dagpenningen (miljoner kronor)

Försämrad ersättning (20 procent av förtroendevalda antas få sänkt ersättning, företrädesvis årsarvoderade)	Förbättrad ersättning (80 procent av förtroendevalda antas få förbättrad ersättning, företrädesvis deltidsarvoderade)			
	0 %	5 %	10 %	15 %
0 %	0	4,1	8,2	9,1
5 %	-1,0	3,1	7,2	8,1
10 %	-2,1	2,0	6,1	7,1
15 %	-3,1	1,0	5,1	6,1

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 11.3 anger hur mycket utgifterna för försäkringen påverkas vid olika procentuella förändringar av dagpenningen. Beräkningarna är gjorda under förutsättning att gruppen med årsarvoderade uppdrag motsvarar 20 procent av dem som omfattas av kommitténs förslag och gruppen med sammanträdesarvoderade uppdrag motsvarar cirka 80 procent. Av tabellen framgår att om dagpenningen ökar med 10 procent för dem med sammanträdesarvode uppdrag och minskar med 10 procent för dem med årsarvoderade, skulle utgifterna för försäkringen öka med cirka 6 miljoner kronor. Från detta belopp ska dras den eventuella besparing som uppstår av att en del av dem som omfattas av försäkringen i dag inte kommer att göra det med kommitténs förslag. Detta belopp torde enligt kommitténs bedömning vara förhållandevis litet, varmed den samlade bedömningen är att förslaget innebär ökade utgifter med några miljoner kronor.

Kommittén bedömer att förslagen rörande förtroendevalda kommer beröra fler män än kvinnor. I dag utgör kvinnor cirka 43 procent av de kommunalt förtroendevalda.⁶ Fördelningen av förtroendeuppdrag är mer skev för de högre förtroendeposterna. Bland kommunstyrelsernas ordföranden är andelen kvinnor endast 29 procent, vilket är en svag ökning sedan föregående mandatperiod. Åldersstrukturen bland de förtroendevalda har en tyngdpunkt på personer i åldrarna 55–70 år. Denna åldersgrupp är tydligt överrepresenterad bland de förtroendevalda och det är också i detta åldersspann som könsskillnaderna är som störst. I yngre ålders-

⁶ Statistiska centralbyrån (2012), Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011.

grupper är könsskillnaderna mindre och bland de allra yngsta är det fler kvinnor än män som innehar förtroendeuppdrag.

11.3 Konsekvenser för företag och offentlig verksamhet

Kommittén bedömer att delbetänkandets förslag inte har några tydliga konsekvenser för företag. Arbetsgivarna kommer att lämna arbetsgivarintyg i samma omfattning och med samma innehåll som tidigare. För kommuner gör kommittén bedömningen att uppgiftslämnarbrödan kan komma att minska då kommunerna inte behöver lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna om förtroendeuppdrag. Kostnaderna för arbetslöshetskassorna kan komma att öka något eftersom förslagen ställer krav på utbildning av personal, på att kassakort eventuellt måste göras om och på att IT-system måste anpassas till det nya regelverket. Den största delen av dessa kostnader torde dock ha karaktären av engångsinvesteringar.

11.4 Konsekvenser för demokrati, jämställdhet och integration

En av regeringens målsättningar med demokratiarbetet är att fler medborgare ska åta sig politiska förtroendeuppdrag.⁷ Kommitténs förslag om hur förtroendevalda ska hanteras i arbetslöshetsförsäkringen innebär ett förtydligande av dagens hantering. Med ett tydligt regelverk kring under vilka förutsättningar förtroendevalda kan få del av arbetslöshetsförsäkringen blir det lättare för den enskilde att överblicka konsekvenserna av att åta sig ett förtroendeuppdrag. Kommitténs avsikt med förslaget är att ingen, på grund av sitt förtroendeuppdrag, ska hamna i en vare sig bättre eller sämre ekonomisk situation vid arbetslöshet än om de inte hade åtagit sig uppdraget. Detta torde kunna leda till att fler personer är villiga att åta sig förtroendeuppdrag.

En viktig förutsättning för en representativ demokrati är att alla som är valbara har samma förutsättningar att åta sig och fullgöra ett förtroendeuppdrag. Kvinnor, unga och utrikes födda är i dag underrepresenterade bland förtroendevalda i kommunerna.⁸ Med

⁷ Demokrati för det nya seklet, prop. 2001/02:80, s. 31–33 och 81–83.

⁸ Statistiska centralbyrån (2012).

ett förtydligat regelverk förbättras förutsättningarna för att dessa grupper åtar sig förtroendeuppdrag i framtiden.

Av statistik från IAF framgår att ungefär lika många män som kvinnor kombinerar arbetslöshetsersättning med pension. Kommitténs bedömning är därför att de förslag som avser pensionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen kommer att påverka män och kvinnor i samma grad. Vad gäller förtroendevalda är det färre kvinnor än män som innehar förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. Kommittén bedömer därför att förslagen rörande förtroendeuppdrag påverkar fler män än kvinnor.

11.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Möjligheten för arbetslöshetskassorna att få ta del av uppgifter från Skatteverket avseende utbetalda tjänstepensioner har en viss påverkan på den personliga integriteten. Detta måste dock vägas mot statens behov av att kontrollera att de utbetalningar som görs från välfärdssystemen tillfaller dem som har rätt till sådan ersättning. Det är av central betydelse för samhället att pengar fördelas till de ändamål som avses och att reglerna för att ta del av ersättningen följs. Därför kan en viss inskränkning av den personliga integriteten accepteras. Kommittén bedömer emellertid att förslaget inte innebär en större inskränkning av den personliga integriteten än vad som krävs för att följa regelverkets intentioner och säkerställa att rätt belopp betalas ut till rätt person.

11.6 Konsekvenser för brottslighet och bidragsfusk

Genom att effektivt kunna kontrollera att de som får del av välfärdssystemens ersättningar är berättigade till ersättning, ökar möjligheterna att bekämpa bidragsbrott. Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen skadar välfärdsstatens legitimitet och försämrar förutsättningarna för den framtida välfärden. Det bästa sättet att förebygga missbruk och felaktiga utbetalningar är att rätt beslut fattas redan från början. Med tydligare regler för både förtroendevalda och pensionärer, kring när och hur ersättning vid arbetslöshet kan lämnas, ökar förutsättningarna för den enskilde att lämna riktiga uppgifter redan vid ansökningstillfället. Detta påverkar i sin tur arbetslöshetskassornas möjlighet att fatta riktiga beslut. För-

bättrade kontrollmöjligheter, främst avseende tjänstepension, minskar också risken för att ersättning betalas ut felaktigt, och att arbetslöshetskassorna måste återkräva ersättning från den sökande. Kommittén bedömer att de förslag om förbättrade kontrollmöjligheter för arbetslöshetskassorna avseende pensionsutbetalningar som lämnas i delbetänkandet förbättrar möjligheten för arbetslöshetskassorna att fatta korrekta beslut redan vid första bedömningen. Därmed kan kommitténs förslag bidra till att antalet felaktiga utbetalningar minskas.

12 Författningskommentar

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

13 §

Förslaget till nytt *tredje stycke* har närmare motiverats i avsnitt 9.2. Genom det nya stycket fastslås att de uppgifter som en person utför inom ramen för ett förtroendeuppdrag inte räknas som förvärvsarbete och att sådana uppgifter därmed inte kan grunda rätt till arbetslöshetsersättning. I 16 d § och 42 a–42 d §§ finns vissa särskilda bestämmelser som endast gäller för ersättningssökande med förtroendeuppdrag som enligt lag berättigar till ledighet från anställning. För ersättningssökande med förtroendeuppdrag som inte omfattas av dessa bestämmelser kan det bli aktuellt att bedöma om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande enligt 9 §.

16 d §

Bestämmelsen, som närmare har motiverats i avsnitt 9.5, innebär att det för innehavare av vissa förtroendeuppdrag införs regler om överhoppningsbar tid som medför att ramtiden i vissa situationer ska beräknas på annat sätt än enligt ordinarie regler. Det gäller i fall då förtroendevalda har valt att inte anmäla sig som arbetslösa hos den offentliga arbetsförmedlingen och ansöka om arbetslöshetsersättning i samband med arbetslöshetens inträde. Bestämmelserna torde få betydelse i första hand för dem som under längre perioder utför förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

I *första stycket* införs en regel om att tid då den sökande har innehaft ett förtroendeuppdrag ska vara överhoppningsbar, om anställningen den sökande varit ledig från för att utföra uppdraget upphört innan uppdraget slutförts. Tiden med innehav av förtroendeuppdrag blir därmed i denna situation överhoppningsbar, oavsett i vilken omfattning förtroendeuppdraget har utövats. Vidare blir tiden

överhoppningsbar även om det ursprungliga förtroendeuppdraget, utan avbrott, övergår i ett annat förtroendeuppdrag. På samma sätt ska tid med förtroendeuppdrag vara överhoppningsbar för en sökande som saknat anställning i det egna företaget, om sökanden avstått från att bedriva näringsverksamhet i det företaget för att utföra förtroendeuppdraget. Även en senare period av anställning eller näringsverksamhet, som följer på en period med arbetslöshet, kommer med stöd av denna bestämmelse att kunna beaktas vid beräkning av ramtiden. För detta krävs givetvis att perioden innehåller tillräckligt antal månader med så många timmar med förvärvsarbete som krävs för att ett arbetsvillkor ska vara uppfyllt.

I *andra stycket* fastslås att reglerna om överhoppningsbar tid i första stycket också gäller i den situation då den sökande kombinerat anställning med att bedriva näringsverksamhet och någon av dessa sysselsättningar upphör. I annat fall skulle konsekvensen kunna bli att sökanden inte uppfyller ett arbetsvillkor enbart därför att han eller hon har kombinerat anställning med att bedriva näringsverksamhet. Det saknas anledning att särbehandla denna grupp av så kallade kombinatorer jämfört med förtroendevalda som endast haft en anställning eller endast bedrivit näringsverksamhet.

I *tredje stycket* införs en regel om att tid med arbetslöshet som varvas med tid med anställningar eller näringsverksamhet under pågående förtroendeuppdrag ska vara överhoppningsbar, om det är nödvändigt för att uppfylla ett arbetsvillkor enligt 12 §. Bestämelsen är till för att förhindra att sökanden inte uppfyller ett arbetsvillkor i de fall då en tidigare upphörd anställning eller tidigare upphörd näringsverksamhet har följts av arbetslöshet och därefter av nya anställningar eller ny näringsverksamhet som endast varat under kortare tid. Denna regel är således tillämplig endast i de fall då en senare upphörd anställning, från vilken sökanden varit ledig för att utföra förtroendeuppdrag, inte kan läggas till grund för att sökanden ska uppfylla ett arbetsvillkor. Detsamma gäller i fråga om sökande med perioder av egenföretagande som inte uppfyller ett arbetsvillkor i fall då sökanden avstått från förvärvsarbete i företaget för att utföra förtroendeuppdrag. En förutsättning för att en tidigare upphörd period av anställning eller näringsverksamhet därefter ska kunna beaktas vid beräkning av ramtiden är givetvis att perioden innehåller tillräckligt antal månader med så många timmar med förvärvsarbete, som krävs för att ett arbetsvillkor ska vara uppfyllt.

I det *fyärde stycket* anges den bortre tidsgränsen för att kunna åberopa de särskilda bestämmelserna om överhoppningsbar tid.

31 §

Förslaget till ett nytt *andra stycke* i paragrafen har motiverats och beskrivits utförligt i avsnitt 5.1. Enligt förslaget ska ålderspension och tjänstepension samordnas med arbetslöshetsersättning på samma sätt som i dag sker med andra löpande ersättningar på grund av arbetslöshet enligt 31 §. Samordning mellan pension och arbetslöshetsersättning ska göras oavsett om den sökande får inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning eller grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen.

42 a §

I bestämmelsen, som närmare har motiverats i avsnitt 9.3, anges vilka förtroendeuppdrag som omfattas av de särskilda bestämmelserna om sådana uppdrag. De särskilda bestämmelserna om dessa förtroendeuppdrag är avsedda att tillämpas på den som är eller har varit anställd. Bestämmelserna är även tillämpliga på den som definieras som företagare i lagen, oavsett om denne är knuten till företaget genom anställning eller på annat sätt.

42 b §

Förslaget motiveras i avsnitt 9.4 och innebär att i ett arbetsvillkor även kan tillgodoräknas tid då en sökande varit ledig från sin anställning för att utföra förtroendeuppdrag. Vid prövningen av om ett arbetsvillkor är uppfyllt kan enligt förslaget också tillgodoräknas tid då den som definieras som företagare i lagen, utan att vara anställd, har avstått från förvärvsarbete i det aktuella företaget och istället utfört förtroendeuppdrag. Tid i arbetslöshet då en sökande utfört arbete som förtroendevald kan däremot inte tillgodoräknas vid prövningen. När det gäller beräkningen av vilken tid den förtroendevalde istället skulle ha lagt ned på förvärvsarbete i det egna företaget är det, liksom i andra fall, sökanden som ska visa att han eller hon har rätt till en viss ersättning. Arbetslöshetskassan får i dessa situationer göra sin prövning utifrån vad den sökande själv uppger om näringsverksamhetens och förtroendeuppdragets omfattning.

42 c §

Bestämmelsen, som närmare har motiverats i avsnitt 9.6, innebär att normalarbetstiden för en sökande som varit tjänstledig för att fullgöra förtroendeuppdrag som enligt lag berättigar till ledighet ska räknas upp med det antal timmar som den sökande faktiskt varit ledig från sin anställning för att fullgöra uppdraget. För den som definieras som företagare i lagen, utan att vara anställd, ska normalarbetstiden istället räknas upp med det antal timmar som den sökande har avstått från förvärvsarbete i det aktuella företaget och i stället utfört förtroendeuppdrag. I dessa fall kommer arbetslöshetskassan således att behöva ta ställning till vilken tid den förtroendevalde i stället skulle ha lagt ned på förvärvsarbete i det egna företaget. Liksom i andra fall ska sökanden visa att han eller hon har rätt till en viss ersättning. Arbetslöshetskassan får därför i dessa situationer göra sin prövning utifrån vad den sökande själv uppger om näringsverksamhetens och förtroendeuppdragets omfattning.

42 d §

Bestämmelsen har närmare kommenterats i avsnitt 9.7 och är en nödvändig konsekvens av förslaget till särskild bestämmelse om beräkning av normalarbetstid för innehavare av vissa förtroendeuppdrag.

48 f §

Bestämmelsen har närmare motiverats i avsnitt 5.3. Skatteverkets uppgiftsskyldighet begränsar sig till sådana uppgifter om utbetald tjänstepension som finns tillgängliga i kontrolluppgifter för den sökande som täcker den tidsperiod som ansökan om arbetslöshetsersättning avser. Vad som avses med en ansökan framgår av 47 § tredje stycket där det anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan. Enligt 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska en ansökan om ersättning göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, bestämmer eller på annat sätt som inspektionen bestämmer. Om ansökan med stöd av nu gällande föreskrift från IAF utgörs av ett så kallat kassakort, löper ansökningstidsperioden därmed från och med första måndagen i den första kassakortsveckan till och med sista söndagen i den sista kassakortsvecka som ryms inom en ersättningsperiod. Detta följer av att arbetslöshetsförsäkringen är

en så kallad veckoförsäkring. Arbetslöshetskassan kan med stöd av denna bestämmelse vid behov begära ut tillgängliga kontrolluppgifter från Skatteverket. Det krävs således inte att ersättningsperioden är avslutad. Därmed kan arbetslöshetskassan i vissa fall hämta in uppgifter om utbetald tjänstepension som är baserade på innehållet i kontrolluppgifter för flera kalenderår. I avsnitt 5.3 har närmare berörts betydelsen av att kontrolluppgiften avser helt kalenderår.

Referenser

Tryckta källor

- Arbetslöshetskassornas samorganisation (2012) *Hemställen om översyn av reglerna om samordning av arbetslöshetsersättning med pension*. Dnr A2012/2238/A.
- Arbetsmarknadsstyrelsens meddelande nr 17 (1995).
- Arbetsmarknadsutskottet betänkande 1992/93:AU20, *Arbetslöshetsersättning m.m.*
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2004/05:AU4, *Arbetslöshetsförsäkringen*.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2012/13:AU6, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Christensen, A (1980) *Avstängning från arbetslöshetsersättning*. Stockholm, Norstedt.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2009) *Arbetslöshetsersättning i samband med förtroendeuppdrag*.
- Regeringens proposition (1973:56) *med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*
- Regeringens proposition (1979/80:2) *med förslag till sekretesslag*.
- Regeringens proposition (1987/88:114) *med förslag till ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring m.m.*
- Regeringens proposition (1995/96:25) *En politik för arbete, trygghet och utveckling*.
- Regeringens proposition (1996/97:107) *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*.
- Regeringens proposition (2000/01:129) *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*.
- Regeringens proposition (2001/02:80) *Demokrati för det nya seklet*.

- Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*
- Regeringens proposition (2009/10:80) *En reformerad grundlag.*
- Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Riksdagens skrivelse (2012/13:173).
- Statistiska centralbyrån (2012) *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011.*
- SOU 1971:42, *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet.* Betänkande av KSA-utredningen.
- SOU 1978:45, *Allmän arbetslöshetsförsäkring.* Betänkande av 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring.
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.* Betänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM-utredningen.
- SOU 2011:54, *Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.* Betänkande av Utredningen om förtroendevaldas arbetslöshetsersättning
- SOU 2011:74, *I gränslandet – Social trygghet vid gränsarbete i Norden.* Delbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2012:74, *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna.* Delbetänkande av parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv.* Betänkande av Pensionsåldersutredningen.

Elektroniska källor

Pensionsmyndigheten

<http://www.pensionsmyndigheten.se/>

Kommittédirektiv 2010:48

Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan dessa försäkringar och ekonomiskt bistånd och aktivitetsstöd ska klarläggas. Dessutom ska samspelet mellan de allmänna, de kollektivavtalade och de privata försäkringarna belysas. Kommittén ska även analysera och pröva möjligheterna att utveckla samhällets stöd för återgång i arbete eller studier.

Som utgångspunkt för kommitténs arbete gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är

transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

Bakgrund

Alla som arbetar riskerar att under kortare eller längre perioder drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Därför behövs trygghets-system av olika slag, både offentliga och andra. I de offentliga systemen utgör sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen viktiga delar av denna trygghet. För personer som inte har kvalificerat sig för dessa försäkringar och som inte kan försörja sig på annat sätt finns rätten till kommunalt ekonomiskt bistånd.

Utgifterna för de båda försäkringarna utgör en stor del av de offentliga utgifterna. Det är därför viktigt att de är ekonomiskt hållbara på lång sikt, både i goda och dåliga tider.

I Sverige ökar medellivslängden. Detta är naturligtvis en positiv utveckling men den innebär samtidigt att befolkningen kommer att bestå av relativt sett färre personer i arbetsför ålder. Den demografiska utvecklingen ökar därför i hög grad belastningen på de offentliga finanserna.

Ett problem är att alltför många av den arbetsföra befolkningen står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Detta medför att den ekonomiska politiken även i fortsättningen måste vara inriktad på att stimulera arbetskraftsutbudet och öka sysselsättningen.

Nivån på sjukfrånvaron och arbetslösheten påverkas av hur försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet utformas. Dessa försäkringar påverkar även arbetsmarknadens funktionssätt, lönebildningen och prisutvecklingen. Förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen kan därigenom förändras.

Sjukfrånvaron har minskat väsentligt under de senaste åren. Trots detta står fortfarande många människor utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem. Dessutom kan strukturomvandling eller en vikande internationell eller nationell konjunktur leda till ökad arbetslöshet.

Arbetsmarknaden har ändrat karaktär. Den som förvärvsarbetar har tidigare varit antingen löntagare eller företagare, i regel med heltidsarbete. Numera har det dock blivit allt vanligare med växling

mellan olika anställningsformer och företagsformer samt med kombinationer av dessa former.

Regeringens reformer inom sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken 2007–2010 har genomförts mot bakgrund av dessa förhållanden. Det övergripande syftet med dessa reformer är att stärka möjligheterna och drivkrafterna att försörja sig genom eget arbete.

Nuvarande trygghetssystem vid sjukdom och arbetslöshet

Sjukförsäkringen

En sjukförsäkringsreform genomfördes under 2008. En rehabiliteringskedja med fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan gäller fr.o.m. den 1 juli 2008. För att kunna uppmärksamma sjukfall som riskerar att bli långvariga ska Försäkringskassan senast efter tre respektive sex månader pröva om den sjukskrivne kan återvända till andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren eller på övriga arbetsmarknaden. Den försäkrade har ett eget ansvar att försöka komma tillbaka till arbete, men ska också kunna räkna med stöd att klara detta, bl.a. från Arbetsförmedlingen. För att stärka drivkrafterna att återgå till arbete och undvika passiviserande långa sjukskrivningsperioder kan sjukpenning betalas ut i högst tolv månader med nivån 80 procent. För försäkrade som lider av allvarliga sjukdomar finns dock ingen begränsning av antalet dagar med sjukpenning på denna nivå. Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt efter 12 månader, kan förlängd sjukpenning med nivån 75 procent beviljas som längst i arton månader. I vissa undantagsfall kan sjukpenning betalas ut för ytterligare dagar.

Utöver åtgärder från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att stödja sjukskrivna att återgå till arbete innehåller sjukförsäkringsreformen även en rehabiliteringsgaranti för medicinsk rehabilitering. Dessutom har ett statsbidrag införts för företagshälsovårdsenheter som har en särskild inriktning mot att stärka den anställdes möjligheter att återgå i arbete.

Personer som inte kan få ytterligare dagar med sjukpenning erbjuds möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsintroduktionen. Inom programmet kartläggs individens behov av rehabilitering. Det finns möjligheter att gå vidare till andra program inom Arbetsförmedlingen, t.ex. inom jobb- och

utvecklingsgarantin. Personer som efter avslutat introduktionsprogram saknar arbetsförmåga och inte kan delta i fortsatta arbetsmarknadspolitiska insatser kan påbörja en ny sjukperiod.

Vid en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan kan sjukersättning (tidigare förtidspension) beviljas. Sjukersättning lämnas till försäkrade i åldrarna 30–64 år. Försäkrade i åldrarna 19–29 år kan beviljas aktivitetsersättning om arbetsförmågan är nedsatt under minst ett år. Aktivitetsersättning är tidsbegränsad till längst tre år i taget.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller vars tid som medlem är kortare än tolv månader. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor och som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader. För både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen gäller att grundvillkoren ska vara uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader samt betalningen av finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift. Dessa avgifter ska kassan betala in till staten. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och kassans utbetalningar av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För en person som är arbetslös och som har fått arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller viss socialförsäkringsersättning betalas inte någon arbetslöshetsavgift om personen inte har haft någon inkomst av arbete under den månad som avgiften skulle avse.

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras av ett antal ekonomiska föreningar (arbetslöshetskassor), som utgör privaträttsliga subjekt, och som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher, både företagare och anställda. För närvarande finns 32 arbetslöshetskassor. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa är

frivilligt och öppet för alla som kan styrka ett arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. En av dessa kassor är Alfa-kassan som är öppen för alla förvärvsarbetande. Alfa-kassan lämnar inkomstrelaterad ersättning till den som är ansluten till kassan och grundbelopp till den som inte är med i någon arbetslöshetskassa. Aktivitetsstöd utbetalas från Försäkringskassan till en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om personen uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning beräknas aktivitetsstödet på ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Om personen inte har rätt till arbetslöshetsersättning får personen en lägsta nivå av aktivitetsstöd. Dagar med aktivitetsstöd samordnas med dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkringen.

Det ekonomiska biståndet

Det kommunala ekonomiska biståndet är avsett att vara ett yttersta skydds nät för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Biståndet ska garantera en skälig levnadsnivå. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen och prövas i varje enskilt fall. Storleken på ett beviljat bistånd är kopplad till hushållets försörjningsbörda. För att bli beviljad ekonomiskt bistånd ska en person så gott som helt ha avyttrat sina ekonomiska tillgångar, såväl de egna som de som finns i det hushåll som personen lever i. Målet med socialtjänstens biståndsinsatser är att den enskilde så snabbt som möjligt ska försörja sig själv.

Allmänt om försäkringsmässighet

En allmän försäkring har ambitionen att utjämna avgifterna mellan personer med olika risker, s.k. riskgruppsutjämning. Alla personer betalar i princip samma avgift som andel av inkomsten och får i regel en ersättning som motsvarar samma andel av inkomsten. Det innebär att personer med låg risk för sjukdom eller arbetslöshet kommer att subventionera personer med hög risk. Grundtanken är att inte någon ska nekas försäkring på grund av för hög risk. I en allmän försäkring sker därför en omfattande ekonomisk omfördelning mellan olika riskgrupper, vilket skiljer den från en privat försäkring.

En privat försäkring förutsätter att premierna motsvarar ersättningarna, både på system- och individnivå. Varje person ska betala en premie som speglar den individuella risken att skadas. Det innebär att premierna kan variera väsentligt beroende på beräknad risk. På samma sätt ska de samlade premierna på systemnivå motsvara de sammanlagda försäkringsersättningarna. En central princip i en privat försäkring är därför att det ska ske en ekonomisk omfördelning mellan personer med samma risk. För kollektiva privata försäkringar sker dock riskbedömningen enligt delvis andra principer.

Ett sätt att upprätthålla försäkringsmässigheten i en försäkring är att införa självrisker. Därigenom motverkas ett överutnyttjande av förmånerna. En försäkringstagare kan ha drivkrafter att ändra sitt riskbeteende när en försäkring är tecknad (moral hazard). Exempelvis kan en alltför generös arbetslöshetsförsäkring ge drivkrafter för en person att endast söka arbeten som kan vara mycket svåra att få.

I en privat försäkring får försäkringstagaren ofta stå för en del av kostnaden. Motivet för detta är att främja drivkraften att undvika den händelse som är försäkrad. I en allmän försäkring används i stället olika former av administrativa regler och kontroller för att motverka ett överutnyttjande. I sjukförsäkringen krävs t.ex. läkarintyg för att styrka arbetsförmågans nedsättning. Inslag av självrisk finns emellertid också, t.ex. karenstid samt viss begränsning av kompensationsnivån.

Åtgärderna för att skydda en försäkring mot överutnyttjande innebär en avvägning mellan trygghet och effektivitet. Självrisker försämrar det skydd en försäkring är tänkt att ge. Administrativa regler och olika kontroller innebär ökade kostnader samt vissa olägenheter för den försäkrade. Samtidigt kan ett överutnyttjande till följd av otydliga regler eller bristfällig tillämpning av dessa innebära kraftiga kostnadsökningar. Detta kan hota försäkringens långsiktiga hållbarhet.

En ökad försäkringsmässighet skulle även kunna uppnås genom en från statsbudgeten fristående försäkring som måste balansera inkomster och utgifter inom systemet. Det har framförts argument för att en sådan modell skulle innebära en mer hållbar försäkring och även drivkrafter till minskat skadefall. Det görs t.ex. tydligare att avgifter och förmåner har ett nära samband. Om avgifterna inte motsvarar förmånerna kan de höjas. Villkoren i försäkringen kan även försämrars, t.ex. genom fler karensdagar eller

lägre kompensationsnivå. Ett överskott skulle i stället kunna innebära förbättrade villkor. En möjlighet att undvika att tillfälliga under- eller överskott får direkt genomslag i avgifter och förmåner är att successivt bygga upp en fond vid sidan om statsbudgeten. Denna skulle därigenom bli en buffert för att undvika sådana tillfälliga förändringar.

Behovet av reformer

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen utgör viktiga och grundläggande delar av de sociala trygghetssystemen. Centrala principer är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och arbetslöshet men samtidigt underlätta deltagande och omställning i arbetslivet.

Sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen är i huvudsak tänkt att vara en inkomstförsäkring och en omställningsförsäkring, men inte en sjukdomsförsäkring eller yrkesförsäkring. Vid kort sjukfrånvaro är den i huvudsak en inkomstförsäkring. Inslagen av en omställningsförsäkring ökar med längden på sjukfrånvaron. Samtidigt ska den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ha en tryggad inkomst, som i dag.

Grundläggande principer är att sjukförsäkringen är allmän och obligatorisk. En annan princip är att försäkringen innebär en omfattande riskdelning där avgifterna, som andel av inkomsten, är enhetliga. Försäkringsersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen, vilket innebär att ersättningen lämnas som en enhetlig andel av inkomsten. I den allmänna sjukförsäkringen har de ekonomiskt omfördelande inslagen stor betydelse.

Sjukförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom. Sjukförsäkringen behöver samtidigt vara utformad så att den ger drivkrafter att återgå i arbete och att motverka oskäligt långa sjukskrivningstider. Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för dem som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Vissa personer skulle kunna arbeta, men först efter byte av arbetsuppgifter eller anställning. Det ska ställas krav på omställning för dessa personer, men det ska även ges stöd i denna omställning. Sjukförsäkringens utformning har stor betydelse för

möjligheterna att förkorta sjukskrivningstiderna och för att underlätta återgången i arbete. Hur ansvaret och uppgifterna för aktörer som arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utformas är också betydelsefullt i sammanhanget.

En väl fungerande allmän sjukförsäkring som ger ett gott skydd vid arbetsförmåga på grund av sjukdom har stor betydelse för tryggheten på arbetsmarknaden och för upprätthållandet av arbetslinjen. Sjukförsäkringen fick dock i sin tidigare tillämpning en karaktär av allmänt försörjningsstöd i stället för sjukförsäkring. Tillämpningen av reglerna var i många fall godtycklig. Åtskilliga personer fick ersättning från sjukförsäkringen i stället för att tas om hand inom andra mer ändamålsenliga förmånssystem. Dessutom fick arbetsmarknadsskäl oproportionerligt stort utrymme vid tillämpningen av reglerna.

Sjukförsäkringen präglades även av alltför långa sjukskrivningstider. Dessa var i regel väsentligt längre än i andra jämförbara länder. Att andelen förtidspensionärer i befolkningen tredubblades under de senaste trettio åren, utan motsvarande försämring av folkhälsan, visar också att sjukförsäkringen tilläts vara mer än bara ett ekonomiskt skydd vid arbetsförmåga till följd av sjukdom. De stora skillnaderna i sjukfrånvaro mellan olika delar av landet var ett ytterligare tydligt tecken på att försäkringen inte fungerade på ett rättssäkert och samhällsekonomiskt försvarbart sätt. En väl fungerande sjukförsäkring måste i stället ha starka drivkrafter för minskad långtidsfrånvaro från arbete. Den måste vara mer förutsägbar samt ha en hög grad av stabilitet dels över tid, dels mellan olika delar av landet.

Hösten 2004 fattade den dåvarande regeringen beslut om direktiv (dir. 2004:129) som gav en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Utredningen antog namnet Socialförsäkringsutredningen. Riksdagen gav kort därefter regeringen som sin mening till känna att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna borde tillsättas. Socialförsäkringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande *Mera försäkring och mera arbete* (SOU 2006:86) i oktober 2006. De genomförda reformerna av sjukförsäkringen 2008–2010 har delvis haft utredningens betänkande som underlag. Betänkandet utgör också ett av flera underlag för den parlamentariska kommitté som nu tillsätts.

Ytterligare reformer behövs

Sjukfrånvaron har minskat betydligt under de senaste åren. Trots detta har många personer fortfarande hälsorelaterade problem som medför att de står utanför arbetsmarknaden. Detta är mycket otillfredsställande ur ett mänskligt perspektiv men det är även ett hot mot den framtida ekonomiska utvecklingen och därmed mot välfärden. Det måste därför vara en högt prioriterad uppgift att få tillbaka människor i arbete i de fall detta är möjligt. Arbetslinjen innebär att de som kan arbeta och försörja sig själva också ska göra det. Den solidaritet som välfärdssamhället bygger på ger alla människor rätt till trygghet i livets olika skeden. Samtidigt innebär den också skyldigheter för individen att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även i de fall detta innebär ett byte av yrke, att arbeta på annan ort eller att flytta.

Regeringens arbete med att förändra och reformera sjukförsäkringen syftar till att göra den mer hållbar – både i rättsligt och administrativt hänseende. Detta ska leda till en sjukfrånvaro som är på en långsiktigt låg och stabil nivå. De förändringar som har genomförts sedan 2008 medverkar i hög grad till detta. Det finns dock fortfarande skäl att se över sjukförsäkringen för att stabilisera sjukfrånvaron samt för att skapa en långsiktigt hållbar försäkring. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt hållbara statsfinansier. Sådana förändringar förutsätter dock en bred parlamentarisk enighet om vilka principer som en modern sjukförsäkring ska bygga på.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska lämna ekonomisk ersättning vid ofrivillig arbetslöshet under en period av omställning mellan arbeten.

Utformningen av ersättningen och finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar hur arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. En generös försäkring vid tillfälliga perioder av arbetslöshet kan bidra till en god matchning genom att personer söker och accepterar arbeten som de har rätt kvalifikationer för. Samtidigt visar erfarenheten att ersättningens varaktighet påverkar arbetslöshetstiderna och att utflödet ur arbetslöshet ökar då ersättningen är på väg att upphöra. Mot denna bakgrund är det viktigt att

arbetslöshetsförsäkringen inte utformas så att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen blir en långsiktig försörjningskälla som minskar arbetslösa personers drivkrafter att söka och acceptera arbete.

I en arbetslöshetsförsäkring som främjar sysselsättning bör kompensationsgraden minska med arbetslöshetstidens längd. Det bör även finnas krav på aktivt arbetssökande i kombination med kontroll och sanktioner. Arbetsmarknadspolitiken bör dessutom användas för att främja arbetsviljan.

De negativa effekter som en generös arbetslöshetsersättning har på incitament till arbetssökande samt på lönebildningen får vägas mot de välfärdsvinster som tillgången till en försäkring mot inkomstbortfall innebär. En samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring utgör en avvägning mellan dessa välfärdsvinster och de kostnader som uppstår när individer och företag anpassar sig till försäkringen. En generös försäkring tidigt i arbetslöshetsperioden kan behöva kompletteras med karenstid för att motverka ett för stort inflöde i arbetslöshet.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen har stor betydelse för hållbarheten i denna. En stark koppling mellan avgifterna och arbetslöshetsnivån kan dämpa lönekraven och därigenom höja sysselsättningen.

Ytterligare reformer behövs

Arbetskraften uppgick i december 2009 till nära 4,9 miljoner personer samtidigt som 3,4 miljoner var medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Även om antalet medlemmar har minskat kraftigt har en majoritet av arbetskraften rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Det finns emellertid en relativt stor grupp som inte har rätt till mer än grundbelopp vid arbetslöshet. Ersättningens nivå skiljer sig åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har utretts vid ett flertal tillfällen. Under 2008 överlämnade 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring två betänkanden, dels delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54), dels slutbetänkandet *Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2008:83).

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 att den inte har för avsikt att gå vidare med de förslag som utredningen lämnat eftersom den föreslagna lösningen skulle innebära ett alltför tekniskt komplicerat system. Regeringens uppfattning är dock fortfarande att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Det nuvarande systemet bör därför ses över och förändras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret har rätt till en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och grunden för bestämmande av nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvsarbetande. Som utgångspunkt för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska lämnas bör anknytningen till arbetsmarknaden vara avgörande, t.ex. hur mycket avlönat arbete som har utförts under förutsättning att grundvillkoren i försäkringen är uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och vara beredd att ta erbjudet lämpligt arbete.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd

Reglerna i ett förmånssystem och deras tillämpning kan påverka regler och tillämpning i andra förmånssystem, liksom beteendet hos de personer som omfattas av systemen. De förändringar som genomförs i ett förmånssystem får därför inte alltid de samlade effekter som avsetts.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och även andra förmånssystem bör inte innehålla motstridiga drivkrafter. Det förekommer att de nuvarande reglerna i vissa fall motverkar varandra. Det kan därför finnas drivkrafter att anpassa sitt beteende för att röra sig mellan systemen på ett sätt som inte varit avsikten.

Kopplingar finns också mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet med anledning av de reformerade reglerna i sjukförsäkringen som trädde i kraft den 1 juli 2008. Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är två olika system som till vissa delar är samordnade.

Kopplingar finns även mellan de båda försäkringarna och det ekonomiska biståndet. Personer som inte kommit in på arbetsmarknaden och därför inte kvalificerat sig för sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen kan bli beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta gäller särskilt unga och personer födda utomlands. Exempelvis var 2007 en tredjedel av biståndsmottagarna arbetslösa utan arbetslöshetsersättning. År 2004 var omkring en femtedel av biståndsmottagarna sjuka och saknade sjukpenninggrundande inkomst och därmed rätt till sjukpenning.

Uppdraget

Utgångspunkter

Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet. Dessa förändringar ska bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Kommitténs översyn ska göras mot bakgrund av den demografiska utveckling som kan förutses.

Sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst, som i dag. Försäkringarna ska även i fortsättningen innehålla omfattande inslag av ekonomisk omfördelning och baseras på riskdelning. Sjukförsäkringen ska även i fortsättningen vara allmän och obligatorisk. Kommittén ska i sitt arbete ta sin utgångspunkt i de reformer regeringen genomfört inom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det är centralt att försäkringarna är transparenta med tydliga tidsgränser för att alla aktörer kring individen, såsom arbetsgivare, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, ska kunna ge ett gott stöd för återgång till arbete.

Kommittén ska i sitt arbete beakta och utforma sina förslag även från ett företagarperspektiv. Reglerna bör utformas så att de underlättar för individer att dels växla mellan olika anställningsformer och företagarter, dels kunna kombinera dessa.

Kommittén ska inte, utöver vad som anges i uppdraget i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, behandla frågor som gäller svensk inkomstbeskattning.

Kommittén ska inte heller behandla de förmåner som ingår i den ekonomiska familjepolitiken, med undantag av de frågor som behandlas i avsnittet om sjukpenninggrundande inkomst.

Sjukförsäkringen

Arbetsförmåga och sjukdom

Begreppen arbetsförmåga och sjukdom är centrala i sjukförsäkringen och är grunden för bedömningen av rätten till ersättning. Dessa begrepp har utretts av Arbetsförmågeutredningen som har lämnat sitt slutbetänkande Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89) i november 2009.

Utredningen har även övervägt frågan vilken omfattning på den försäkrades funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning som ska krävas för att den ska kvalificera till ersättning. Den har också övervägt frågan om vilka krav på omställning som bör ställas på den försäkrade innan frågan om rätt till ersättning kan prövas. Kommittén ska ytterligare analysera och överväga om det behövs förtydliganden i dessa delar.

Kommittén ska också analysera och föreslå regler för hur arbetsförmåga respektive studieförmåga ska kunna kombineras.

Sjukpenninggrundande inkomst

Begreppet sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är centralt inom bland annat sjuk- och föräldraförsäkringen. SGI är sammanfattningsvis den årsinkomst en försäkrad kan antas komma att få tills vidare.

Om en försäkrad inte längre har någon inkomst av arbete ska han eller hon som regel inte längre omfattas av försäkringen. Reglerna om s.k. SGI-skyddad tid är ett avsteg från denna huvudregel och innebär att en försäkrad i vissa skyddsvärda situationer får behålla sin SGI även om förvärvsarbetet upphört.

Kommittén ska utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dagessättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten för kommitténs förslag

ska vara att inkomstunderlaget ska baseras på historiska (faktiska) inkomster. Förslagen ska avse både arbetstagare och egenföretagare samt de som har en inkomst både som arbetstagare och egenföretagare (kombinatörer).

Mot bakgrund av bland annat frågan om faktiska inkomster som inkomstunderlag beslutade regeringen den 8 oktober 2009 (dir. 2009:91) att en särskild utredare ska ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Utredningen, kallad Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08), beräknas avsluta sitt arbete den 15 december 2010. Kommittén ska ta del av samt beakta det arbete som sker i denna utredning.

Kommittén ska vid utformningen av reglerna särskilt beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas, t.ex. för studerande, föräldralediga och personer som av sin arbetsgivare sänds ut för att arbeta i ett annat land samt medföljare till dessa.

Arbetsgivarens kostnadsansvar

En arbetsgivare ansvarar, enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, för den anställdes sjuklön under de första fjorton dagarna i en sjukperiod. Kommittén ska se över de nuvarande reglerna om sjuklön och analysera om de är ändamålsenliga. Även frågan om den nuvarande sjuklöneperiodens längd ska övervägas. Särskilt småföretagarnas situation ska uppmärksammas.

Sjuklöneledningens konsekvenser för olika aktörer ska belysas. Det kan gälla t.ex. arbetsgivarens benägenhet att anställa samt att engagera sig i åtgärder som förebygger sjukfrånvaro eller främjar återgång i arbete. Kommittén ska även belysa sjuklöneledningens konsekvenser för arbetsgivarens drivkrafter att främja en god arbetsmiljö. I det sammanhanget ska en kartläggning göras av hur motsvarande ansvar för arbetsgivare hanteras i andra länder.

Enligt nuvarande regler kan en arbetsgivare under vissa förutsättningar få en arbetstagners sjukpenning eller viss procent av utbetald lön från Försäkringskassan. Arbetsgivaren betalar i dessa fall fortsatt sjuklön och den anställda har inte rätt till sjukpenning från Försäkringskassan. I praktiken utnyttjas denna möjlighet endast av arbetsgivare till sjömän. Kommittén ska analysera och vid behov föreslå de ändringar i reglerna som kan krävas.

Ökat ansvar för arbetsmarknadens parter

Det finns en viss balans mellan arbetsgivarens och den anställdes rättigheter, skyldigheter och drivkrafter inom sjukförsäkringen samt inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna. De frågor som är aktuella rör bl.a. arbetsgivarens ansvar för den anställdes återgång i arbete och ansvar att anpassa arbetsplatsen efter den anställdes behov samt den anställdes ansvar för omställningen till ett nytt arbete. Denna balans är inte alltid tydlig. En möjlighet att förtydliga ansvaret kan vara att arbetsmarknadens parter tar ett större ansvar för dessa frågor. Parterna skulle kunna svara för gemensamma lösningar som komplement eller alternativ till det statliga ansvaret.

Ett ökat ansvar för arbetsmarknadens parter skulle innebära att samspelet mellan sjukförsäkringen och de kollektivavtalade försäkringarna skulle öka och utvecklas. Kommittén ska analysera och visa på lösningar som innebär att arbetsmarknadens parter tar över ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för anställda som är sjukskrivna. En sådan lösning skulle innebära dels att alla anställda garanteras aktiva insatser, rehabilitering, anpassat arbete eller möjligheter att byta arbetsgivare eller bransch, dels att det förebyggande arbetet för att förhindra sjukfrånvaro stimuleras. Detta förutsätter dock en fungerande riskspridning mellan arbetsgivare i olika branscher. Kommittén ska därvid uppmärksamma hur dessa lösningar kan komma att påverka arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen.

En från statsbudgeten fristående sjukförsäkring

Det finns skäl att överväga inslag av ökad försäkringsmässighet i sjukförsäkringen. Ett av flera sätt att uppnå detta är att försäkringens inkomster och utgifter balanseras inom systemet. Kommittén bör därför överväga lämpligheten och konsekvenserna av att införa en från statsbudgeten fristående sjukförsäkring. Syftet ska vara att skapa en långsiktigt hållbar sjukförsäkring. Förutsättningarna för en sådan lösning ska analyseras och för- och nackdelar belysas. Särskilt ska kommittén analysera om det är möjligt att skapa stabila regler som gör att ohälsotalet endast samvarierar med förekomst av sjukdomar och skador bland de försäkrade eller långsiktiga förändringar i arbetslivet. Även hållbarheten i antagandet att staten, i händelse av en ökning av utgifterna för sjukförsäkringen,

skulle tillåta en balansering som innebär högre avgifter eller lägre ersättningsnivåer ska analyseras. Kommittén bör även överväga möjligheterna att finansiera en sådan försäkring med en specialdestinerad socialförsäkringsavgift. I detta sammanhang ska kommittén belysa effekten av att staten genom en sådan konstruktion avhänder sig ett finans- och fördelningspolitiskt instrument.

Kommittén ska även analysera och överväga hur balansen mellan de strikt försäkringsmässiga inslagen och de inslag som verkar i omfördelade syfte ska utformas. Vidare ska konsekvenserna för systemets riskdelning åskådliggöras, till exempel effekterna av att den försäkrades avgifter som andel av inkomsten inte skulle vara fortsatt enhetliga.

Huvudmannaskapet för vissa delar av sjukförsäkringen

Kommittén ska analysera och överväga möjligheten att föra över ansvaret för de delar av sjukförsäkringen från offentliga aktörer till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer som kommittén finner lämpligt. Ett område som då kan vara aktuellt är arbets-skadeförsäkringen. Vid överföring av försäkringar till arbetsmarknadens parter eller privata aktörer ska samhällets behov av att följa och analysera utvecklingen av t.ex. arbetsskador beaktas.

Konsekvensanalyser av en sådan ansvarsöverföring ska göras ur ett brett perspektiv, bl.a. när det gäller kostnader för olika aktörer samt stabilitet i försäkringen ur ett livsloppsperspektiv. I analysen ska konsekvenserna av konkurrens mellan försäkringsgivare, premie-sättning och premiedifferentiering särskilt beaktas.

Självrisk och skadekontroll

De flesta försäkringar har kontrollproblem. Det är därför i regel nödvändigt med olika former av självrisk. Kommittén ska analysera om de självrisker som finns i sjukförsäkringen är tillräckliga, bl.a. med beaktande av de kontrollproblem som finns. Även för- och nackdelarna med alternativa utformningar av självriskerna ska övervägas.

I alla försäkringar är en kombination av självrisk och skadekontroll centrala moment i samband med skaderegleringen. Kommittén ska kartlägga olika modeller för skadekontroll i allmänna och privata försäkringar i Sverige och i andra länder. Kommittén ska därefter utreda formerna för skadekontrollen, organisationen

av denna, kompetensbehov och eventuellt behov av utbildning m.m.

Kommittén ska även ur ett internationellt perspektiv analysera vilka effekter olika självrisker och skadekontroller kan få på arbetskraftsutbudet.

Arbetslöshetsförsäringen

Anknytning till arbetsmarknaden och ersättning

Kommittén ska i sina överväganden om en framtida arbetslöshetsförsäkring ha följande utgångspunkter. Arbetslöshetsförsäkringens inkomstrelaterade ekonomiska ersättning ska omfatta alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. För att en person ska få arbetslöshetsersättning ska även grundvillkoren vara uppfyllda, vilket innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen samt beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. Kommittén ska utgå från att den nuvarande formen med ett högsta belopp för ersättning och avtrappning av ersättningen under en ersättningsperiod ska bestå.

Vid utformningen av en försäkring som omfattar alla som uppfyller arbetsvillkoret ska ett antal villkor vara uppfyllda. Dels ska införandet av en obligatorisk försäkring inte på ett allvarligt sätt öka tröskeeffekterna in på arbetsmarknaden, dels ska den inte leda till en överförsäkring av personer som har ett begränsat behov av försäkring av sina arbetsinkomster, till exempel på grund av att de har sin huvudsakliga försörjning från annat håll, såsom studerande och pensionärer.

Inträdes- och medlemsvillkor

Kommittén ska överväga frågan om vilka övriga villkor som ska gälla, t.ex. inträdes- och medlemsvillkor. Detta ska göras med utgångspunkt från att anknytningen till arbetsmarknaden ska vara av betydelse för om och med vilket belopp ersättning ska lämnas. Kommittén ska också överväga hur och på vilka grunder den enskilde ska lämna försäringen.

Utredningen om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:83) lämnade i sitt betänkande ett förslag på en sådan försäkring. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget, men

bedömer att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller försäkringens villkor bör omfattas av en försäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet.

Noggranna överväganden måste göras i konstruktionen av en arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla. I vissa lägen kan obligatoriska betalningar till privaträttsliga föreningar som arbetslöshetskassor strida mot skyddet för (den positiva eller negativa) föreningsfriheten enligt bl.a. Europakonventionen. Detta är utförligt behandlat i ett delbetänkande från Utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Förslagen från kommittén ska utformas så att föreningsfriheten respekteras.

En stabil finansiering

Med utgångspunkt i dagens finansierings- och avgiftsmodeller ska kommittén överväga och föreslå de uppbördsregler som anses nödvändiga för att uppnå en stabil finansiering av försäkringen med anledning av kommitténs föreslagna förändringar av denna.

En obligatorisk försäkring bör inte innebära att grupper med mycket låg risk för arbetslöshet överdebiteras. Avgiften till försäkringen ska i stället i någon mån anpassas till att arbetslöshetsrisken i vissa grupper är mycket låg. Kommittén ska därför utgå från att dagens finansieringsmodell med ett avgiftssystem som varierar med kostnaderna för arbetslöshet ska bestå.

Kommittén kan också pröva alternativa vägar att hindra att avgiften till arbetslöshetsförsäkringen motverkar arbetskraftsdeltagande genom att pröva t.ex. en sänkning av finansieringsavgiften eller att införa en skattereduktion.

Arbetslöshetsförsäkringens organisation

Arbetslöshetsförsäkringen hanteras i dagsläget av 32 fristående arbetslöshetskassor med olika branschkunskap. Inom arbetslöshetsförsäkringen ligger de felaktiga utbetalningarna på en lägre nivå än inom de andra stora trygghetssystemen. Dessa fördelar bör tas till vara. Kommittén ska pröva alternativa organisationsformer för en framtida, obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Övriga frågor om arbetslöshetsförsäkringen

I uppdraget ingår att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av de föreslagna reglerna och ge möjligheter till kontroll.

Samhällets stöd för återgång i arbete eller studier

Alltför många personer står utanför arbetsmarknaden på grund av hälsoproblem eller arbetslöshet. Flera aktörer ansvarar för att minska utanförskapet och ge stöd för återgången i arbete. Varje aktör har sina mål och uppdrag vilka ur såväl ett individ- som ett helhetsperspektiv kan leda till motstridiga prioriteringar eller att rehabiliteringen helt uteblir.

Det är rimligt att kräva att samhällets stöd är ändamålsenligt utformat och stödjer arbetslinjen. Det förhållandet att ansvaret är fördelat på flera aktörer, såsom arbetsgivare, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, kan bli ett hinder för en effektiv rehabilitering. Exempel på grupper där rehabiliteringsansvaret är delat mellan flera myndigheter är arbetslösa, sjukskrivna och studerande.

Organisations- och strukturförändringar

I Sverige är ansvaret för den enskildes rehabilitering fördelat på olika huvudmän och myndigheter. För att motverka gränsdragningsproblem och förbättra samarbetet mellan berörda aktörer har det delade ansvaret hittills hanterats genom samverkan och samordning inom ramen för nuvarande strukturer och myndighetsgränser. Det samarbetet har under senare tid bl.a. resulterat i myndighetsgemensam service och samlokalisering i syfte att förbättra tillgängligheten för den enskilde. Rehabiliteringsinsatserna har t.ex. intensifierats genom samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt finansiell samordning mellan dessa båda myndigheter, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

I andra länder har man i stället slagit samman olika myndigheter. I Norge ingår motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samma myndighet, NAV. I de lokala NAV-kontoren ingår även kommunernas socialtjänst. I Australien har hanteringen av de offentliga ersättningsystemen samordnats till en

myndighet som också finansierar och följer upp de åtgärder som behövs för återgång i arbete. I Danmark har de statliga insatserna inom arbets-marknadspolitiken förts samman med kommunernas uppgifter inom socialförsäkringen och socialpolitiken. I Storbritannien har motsvarigheterna till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman till gemensamma välfärdskontor. I Nederländerna har motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen slagits samman till en myndighet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har aktualiserat frågan om att i Sverige pröva att skapa en gemensam ingång till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten genom att sam-organisera de lokala insatserna.

Kommittén ska analysera och pröva möjligheten att utveckla samhällets samlade insatser för återgång i arbete eller studier genom organisations- och strukturförändringar. Syftet är bl.a. att ur ett service- och kontrollperspektiv få ett effektivt och ändamålsenligt system. Analysen ska göras mot bakgrund av en bedömning av vad som kan krävas av en person i fråga om att själv ta ansvar för sin situation. Detta har en nära koppling till de krav på omställning som kan ställas. Dessa krav kan gälla t.ex. byte av arbetsuppgifter eller byte av anställning.

Kommittén ska också se över hur rehabiliteringsansvaret för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan tydliggöras.

Hälso- och sjukvårdens roll och ansvar

Hälso- och sjukvårdens förmåga att genomföra medicinsk behandling och rehabilitering är av central betydelse för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga. Sedan slutet av 1980-talet har ett stort antal samordningsprojekt bedrivits där resurser har förts över från staten till landstingen för att förmå hälso- och sjukvården att öka kvaliteten i sin hantering av sjukskrivningsfrågorna. En särskild form av samordning är när sjukförsäkringsmedel används för att finansiera insatser som i regel är hälso- och sjukvårdens ansvar. Sedan 2006 har staten även stimulerat landstingen att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet genom att årligen betala en miljard kronor till dessa (den s.k. sjukvårds- eller sjukskrivningsmiljarden). Fördelningen av medlen har gjorts beroende bl.a. av hur sjukfrånvaron utvecklats i respektive landsting. Landstingen har från och med 2010 även tillförts en miljard

kronor årligen för att förbättra tillgängligheten i vården (den s.k. kömiljarden), som också kan ha betydelse för en snabbare återgång till arbete.

Kommittén ska överväga olika modeller för medfinansiering av sjukförsäkringskostnaderna. Kommittén ska även analysera och överväga hälso- och sjukvårdens förutsättningar och möjligheter att utöver detta vidta nödvändiga insatser för att patienten ska kunna behålla eller återfå sin arbetsförmåga.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska redovisa och analysera samspelet mellan samt konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Detta ska göras med utgångspunkt i de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring. I detta ingår att redovisa effekterna av olika grader av ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, däribland en full harmonisering av försäkringarna. Kommittén ska noga pröva om det finns övervägande skäl som talar för att en sådan organisatorisk förändring bidrar till att hjälpa fler personer att kunna försörja sig av eget arbete och leder till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet eller om den påtagligt effektiviserar verksamheten. Kommittén ska även beakta samspelet mellan sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och ekonomiskt bistånd.

Kommittén ska också se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för de olika trygghetssystemen. Detta ska syfta till att underlätta kontrollen men även öka rättssäkerheten och förbättra andelen korrekta utbetalningar. Samma inkomstgrund bör så långt som möjligt användas för olika system. En konsekvensanalys av ett sådant enhetligt inkomstbegrepp ska redovisas.

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar

Samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och kompletterande försäkringar (kollektivavtalade och privata) har stor betydelse för utfallet av det samlade försäkringsskyddet samt för drivkrafterna till arbete.

Om kompletterande försäkringar får en allt större omfattning finns en risk att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ifrågasätts. Premiekollektiv med låg risk kan i så fall välja att skapa egna försäkringar. I längden kan detta leda till en mindre riskdelning samt att vissa grupper får svårt att betala för sitt kompletterande skydd. Kommittén ska därför se över balansen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och de kompletterande försäkringarna.

Effekterna av förslagen om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Kommittén ska beakta att de förslag som lämnas om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt på andra områden inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till de nuvarande försäkringarna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Kommittén ska i dessa delar beakta internationella överenskommelser.

Förslagets effekter ska även belysas med avseende på varaktig sysselsättning, dess sammansättning (särskilt gällande unga, invandrare, äldre, hel- och deltidsanställda samt företagare), jämviktsarbetslösheten, arbetade timmar, tröskeffekter samt utanförskapet.

För arbetslöshetsförsäkringens del ska kommittén även belysa effekterna av förslagen för arbetslöshetskassorna samt arbetsmarknadens parter.

Sammanfattningsvis ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna belysas.

Internationella aspekter

Många andra länder har likartade problem med de offentliga trygghetssystemen vid sjukdom och arbetslöshet. Under de senaste åren har det därför genomförts mer eller mindre omfattande förändringar i dessa länders system. Erfarenheterna av dessa förändringar finns dokumenterade bl.a. i jämförande studier av OECD. I projektet *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* har OECD redovisat dessa erfarenheter. Kommittén ska göra en genomgång av de viktigaste av dessa erfarenheter, såväl positiva som negativa. Kommittén ska analysera, överväga och

redovisa i vilka delar det finns anledning att låta det fortsatta utvecklingsarbetet i vårt land inspireras och påverkas av dessa erfarenheter.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna behöver anpassas för att möta de nya förutsättningar som en ökad internationalisering innebär. Nya regler ska så långt som möjligt utformas så att de främjar den fria rörligheten för personer. Detta är inte minst angeläget i våra gränsområden i Norden där rörligheten är omfattande.

Kommittén ska belysa omfattningen och villkoren för försäkringstillhörigheten för personer som i olika situationer under livet rör sig mellan olika länder och mellan olika försäkringssystem. Kommittén ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i förhållande till EG-rätten och till andra internationella åtaganden, t.ex. inom FN/ILO, Europarådet samt bilaterala överenskommelser.

Även om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har gemensamma drag inom Norden skiljer de sig många gånger åt i enskilda delar. För personer som bor och arbetar i olika länder kan det uppfattas som besvärande att reglerna är olika. Kommittén ska göra en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat. Den ska analysera möjligheterna och konsekvenserna av att göra anpassningar av systemen i förhållande till de situationer som kan uppstå när olika regelsystem står i motsatsförhållande till varandra och därigenom påverkar den enskildes försäkringsförhållanden negativt. Kommittén ska särskilt beakta att den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden ska behållas eller förstärkas. Kommittén ska i sitt arbete även överväga vilka erfarenheter från andra gränsområden inom EU som kan tillgodogöras.

Transparenta och ändamålsenliga regler

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har under många år varit föremål för frekventa ändringar, vilket har skapat ett komplicerat och i flera avseenden otydligt regelverk. Det har lett till att en försäkrad kan bli osäker om vilka regler som gäller och därmed vilka rättigheter som finns. Detta är allvarligt eftersom nyttan av en försäkring till stor del består i vetskapen om att man är försäkrad mot en viss risk. För framförallt administrationens del kan också alltför komplicerade och otydliga regler innebära att risken för fel

ökar. Delegationen för felaktiga utbetalningar har i sin rapport *Varför blir det fel?* (Rapport 5, maj 2007) bland annat angett att orsakerna till felaktiga utbetalningar skulle kunna vara reglernas utformning. De kan anses vara komplicerade, otydliga och svårkontrollerade. De lämnar dessutom i flera fall ett stort utrymme för bedömningar och förhandlingar, vilket medför variationer i tillämpningen såväl regionalt som mellan handläggare.

Ju mer komplicerade reglerna är desto större blir risken för felaktiga utbetalningar, främst oavsiktliga. Om handläggningen dessutom kräver information som inte är lättillgänglig och tydlig ökar också risken för felaktiga utbetalningar.

Att skapa en försäkring som är robust och relativt lätt att tillämpa kan vara ett effektivt sätt att minska antalet felaktiga utbetalningar, minska de administrativa kostnaderna för alla parter och öka förutsägbarheten för de försäkrade.

Kommittén ska i sitt arbete med de framtida reglerna särskilt eftersträva att de så långt som möjligt utmärks av enkelhet, tydlighet, begriplighet och stabilitet. Nuvarande regler har många gånger tillkommit för att tillgodose krav på ersättning från olika grupper av försäkrade. En genomgripande regelförenkling innebär därför svåra avvägningar mellan sådana särskilda behov och enkla regler. I de fall särskilda regler föreslås ska en analys göras av de eventuella extra kostnader för bl.a. administrationen som ett sådant förslag kan få.

Övrigt

Kommitténs överväganden och förslag ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv.

Kommittén ska i sin översyn behandla de av riksdagen uppmärksammade frågorna om bland annat karenstiden i sjukförsäkringen, mer flexibla sjukskrivningsnivåer och sjuklöneperioden för småföretagare (2005/06:SfU1, 2006/07:SfU1, 2007/08:SfU1, 2008/09:SfU1 och 2009/10/SfU1).

I sitt arbete bör kommittén ta del av tidigare utredningar, och då särskilt:

- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Förmån efter inkomst (SOU 1997:85)
- Beräkningsunderlag för dag ersättning (Ds 1999:19)

- Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78)
- Samordning och regress. Ersättning vid personskada (SOU 2002:1)
- Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet (SOU 2002:5)
- Sjukpenninggrundande inkomst (SOU 2003:50)
- Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturoversikt. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) 2003
- Mera försäkring och mera arbete (SOU 2006:86)
- Trygghetssystemen för företagare (SOU 2008:89)
- Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)
- Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28)
- Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89)
- Se medborgarna - för bättre offentlig service (SOU 2009:92)

Kommittén ska även beakta regeringens proposition Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering (prop. 2005/06:19) där frågan om försäkringsskyddet för medföljare vid återkomsten till Sverige efter en utlandsvistelse behandlas samt riksdagens ställningstagande till den propositionen (utskottsbetänkandet 2005/06:SkU6 med utrikesutskottets yttrande 2005/06:UU2Y).

I arbetet med arbetslöshetsförsäkringen bör kommittén särskilt ta del av följande utredningar:

- En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150)
- Kontrakt för arbete - rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58)
- Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54)

I arbetet med ekonomiskt bistånd bör kommittén ta del av betänkandet Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2).

Kommittén bör vidare utreda frågan om familjehemsföräldrars villkor inom socialförsäkringen, vilket aviserats i regeringens pro-

position Utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården m.m. (prop. 2006/07:129).

Kommitténs arbetsformer

Med hänsyn till avtalsförsäkringarnas viktiga roll för försäkringarnas funktionssätt ska kommittén i sitt arbete eftersträva ett brett samarbete med arbetsmarknadens parter och övriga berörda organisationer, exempelvis företrädare för försäkringsbranschen och studerandeorganisationer. Samarbetet med arbetsmarknadens parter ska ske i form av en referensgrupp som är underställd kommittén.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Socialstyrelsen ska bistå kommittén.

Kommittén ska samråda med Månadsuppgiftsutredningen (S 2009:08).

Mot bakgrund av det stora behovet av vetenskaplig kunskap på området bör det knytas forskare till kommittén.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 15 september 2011 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Kommittén ska senast den 15 november 2011 redovisa en analys av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder och vilka möjligheter som finns och vilka konsekvenser det skulle medföra att göra anpassningar i förhållande till dessa länders system. Kommittén ska även redovisa vilka erfarenheter som finns från andra gränsområden i EU i liknande frågor.

Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2011:40

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en översyn av de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska senast den 15 september 2011 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:26

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en översyn av de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Kommittén ska senast den 31 mars 2012 redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska (faktiska) inkomster.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:90

Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04)

Beslut vid regeringssammanträdet den 13 september 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2010 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48).

Kommittén får nu ett utvidgat uppdrag som avser arbetslöshetsförsäkringen och de ersättningar som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning).

Kommittén får bl.a. i uppdrag att

- se över reglerna om sökområde och arbetslöshetsersättning under tid med deltidsarbete,
- utreda hur den ersättning som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan harmoniseras och effektiviseras,
- utreda hur hanteringen av förtroendevalda och uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen kan förtydligas,
- utreda hur nuvarande regler om arbetslöshetsersättning vid uttag av pension ska förnyas och förtydligas, och
- utreda hur statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen kan effektiviseras och om det finns ett behov av förfaranderegler

samt regler om intern styrning och kontroll för arbetslöshetskassorna.

Enligt kommitténs direktiv skulle arbetet slutredovisas senast den 15 maj 2013. Utredningstiden förlängs. Kommittén ska i stället redovisa arbetet i sin helhet senast den 31 januari 2015.

Det ursprungliga uppdraget

Enligt kommitténs direktiv (dir. 2010:48) ska kommittén överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska även bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed långsiktigt hållbara statsfinanser. Vidare anger direktivet att samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska belysas. Även samspelet mellan försäkringarna och ekonomiskt bistånd samt aktivitetsstöd ska klarläggas. Som utgångspunkt för kommitténs arbete gäller att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ge god ekonomisk trygghet och utformas så att arbetslinjen understöds. Båda försäkringarna ska även i fortsättningen ha karaktär av omställningsförsäkringar, samtidigt som den som har en permanent avsaknad av arbetsförmåga ska ha en tryggad inkomst. Vidare framgår att försäkringarna ska ha en principiell uppbyggnad som medför att det alltid ska löna sig att arbeta.

Utvidgning av utredningsuppdraget

Mot bakgrund av kommitténs nuvarande uppdrag ger regeringen genom detta tilläggsdirektiv kommittén ytterligare uppdrag som syftar till att förtydliga och förenkla regelverket för arbetslöshetsförsäkringen i sig men även att harmonisera regelverket gentemot övrig relevant reglering. Tilläggsuppdraget delas in i följande områden:

1. Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen.
2. Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.
3. Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen.

4. Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler.

Grundläggande bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen anser att två frågor som avser bestämmelser av grundläggande karaktär i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas närmare. Den ena är den tidigare gällande bestämmelsen om att en arbetssökande kan begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt i början av en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln) och den andra avser frågan om begränsning av rätten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete (den s.k. 75-dagarsregeln).

Översyn av regler för sökområde

Tidigare fanns en bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringen som innebar att en arbetssökande kunde begränsa sitt arbetssökande yrkesmässigt och geografiskt under de 100 första ersättningsdagarna i en ersättningsperiod (den s.k. 100-dagarsregeln). Regeln infördes 2001 för att senare avskaffas 2007. Införandet motiverades med att den arbetssökande skulle ges ett visst rådrum att anpassa sig till sin nya situation. Avskaffandet i sin tur motiverades med att regeln innebar en inskränkning av kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen vilket ansågs motverka en ökad aktivitet hos den arbetssökande. Vidare ansågs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring redan medge en individuell prövning av vad som är ett lämpligt arbete för den enskilde.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande¹ till regeringen som innebar att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna av en ersättningsperiod.

¹ Bet. 2010/11:AU9.

Kommittén ska därför

- se över nuvarande reglering av den arbetssökandes sökområde,
- analysera vilka effekter ett återinförande av den tidigare gällande 100-dagarsregeln kan få för arbetsmarknadens funktionssätt, och
- analysera hur arbetslöshetens längd och matchningen mellan lediga jobb och arbetssökande skulle påverkas av ett återinförande av 100-dagarsregeln.

Översyn av deltidbegränsningsregeln

Nuvarande deltidbegränsning (den s.k. 75-dagarsregeln) infördes i april 2008 i syfte att motverka att den som är arbetslös fastnar i ofrivillig deltidarbetslöshet, att förstärka de deltidarbetslösas incitament att söka heltidsarbete och att sätta press på arbetsgivarna att i större utsträckning erbjuda heltidsarbete. Tidigare begränsningsregel omfattade endast tillsvidareanställningar på deltid och aktualiserades om den arbetssökandes deltidanställning pågick vid övergången från en ersättningsperiod till en annan. Deltidersättning kunde därför lämnas under flera år. Nuvarande begränsningsregel medger att ersättning i kombination med deltidarbete lämnas under som längst 75 ersättningsdagar.

Under 2011 överlämnade riksdagen ett tillkännagivande² till regeringen med innebörden att deltidbegränsningsregeln skulle ses över.

Kommittén ska därför

- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetssökande kvinnor och mäns sökintensitet och risk för begränsat arbetsutbud,
- analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetslöshetsperiodens längd och chansen till heltidsarbete för kvinnor och män som är deltidarbetslösa, och
- om kommittén finner det lämpligt, föreslå alternativa lösningar till nuvarande deltidbegränsning som säkerställer att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

² Bet. 2010/11:AU9.

Kommittén ska lämna förslag till författningsreglering för samtliga delar av sina förslag.

Harmonisering och effektivisering av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Flera frågor som gäller de ersättningar (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) som lämnas till stöd för försörjning för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver utredas. Det avser dels frågor om harmonisering av stöden i förhållande till reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, dels hur administrationen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen ska utformas.

Harmonisering av reglerna för arbetslöshetsersättning med reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Arbetslöshetsersättning beräknas och betalas ut med utgångspunkt i en 40-timmarsvecka. Motsvarande beräkningsgrund finns inte för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Denna skillnad medför att tid när en arbetssökande antingen har aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och får ersättning från annan eller utför annan aktivitet riskerar att behandlas på ett annat sätt än vad som gäller för den som har arbetslöshetsersättning och som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet. Exempel på sådana situationer är när den arbetssökande t.ex. får lön eller föräldrapenning eller har nedsatt arbetsförmåga, studerar eller har annan frånvaro. Detta kan medföra att arbetssökande, i likartade situationer, riskerar att behandlas olika på grund av att de får olika ersättning vid sin arbetslöshet.

Kommittén ska därför

- analysera och lämna förslag på med vilken omfattning aktivitetsstöd och utvecklingsersättning ska lämnas till den som får ersättning från annan eller utför annan aktivitet, och
- analysera om det finns ytterligare möjligheter att harmonisera reglerna för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Samtliga delar av kommitténs förslag ska innehålla förslag till författningsreglering.

Administrationen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

I dag är det tre aktörer, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, som är involverade i hanteringen av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Frågan om alternativa organisationsformer för att administrera och betala ut aktivitetsstödet har tidigare utretts med olika förslag på lösningar.

Regeringen anser att det finns anledning att på nytt pröva om en mer tydlig och effektiv organisering av det stöd som lämnas till stöd för försörjning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) går att åstadkomma.

Kommittén ska, med utgångspunkt i sitt förslag om hur administrationen av arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras, analysera och ge förslag till hur hanteringen av aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen på bästa sätt ska organiseras i syfte att effektivisera hanteringen.

Förtydligande av regelverket för vissa grupper i arbetslöshetsförsäkringen

Flera frågor som gäller olika grupper i arbetslöshetsförsäkringen behöver utredas. De grupper som avses är förtroendevalda, uppdragstagare och de som får eller har gjort uttag av pension.

Förslag till reglering för förtroendevalda

Regeringen har låtit utreda förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen. Utredarens slutsatser lämnades till regeringen under 2011 i betänkandet Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda (SOU 2011:54). I betänkandet lämnar utredaren förslag till regler som syftar till att möjliggöra för förtroendevalda att i större utsträckning kunna behålla och ta förtroendeuppdrag under tid med arbetslöshet och på så vis främja arbetsviljan samt värna möjligheten till engagemang i för samhället viktiga uppdrag. Förslaget innebär en tydlig avgränsning av vilka uppdrag som i arbetslöshetsförsäkringens mening ska ses som förtroendeuppdrag och som därmed också ska kunna ligga till grund för ett arbetsvillkor. Utredaren föreslår även att dessa uppdrag ska undantas från nuvarande deltidsbegränsningsregel. Kommittén ska

- analysera förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidbegränsningen med utgångspunkt från dels den avgränsning av förtroendevalda som ges i betänkandet, dels den översyn av deltidbegränsningsregeln som kommittén ska göra enligt detta direktiv,
- analysera konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera deltid- och heltidsuppdrag i jour- och familjehem och vid behov utforma beräkningsregler för gruppen, och
- analysera och vid behov föreslå hur bestämmelser om lämpligt arbete och uppföljningsåtgärder ska tillämpas för förtroendevalda med beaktande av kommitténs förslag när det gäller 100-dagarsregeln.

Förslag till reglering för uppdragstagare

Uppdragstagare utgör en växande grupp på arbetsmarknaden och förekommer inom många olika yrkesgrupper, däribland kulturskapare. Det är angeläget att uppdragstagare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen på ett tydligt sätt. I dag saknas en specifik reglering av denna grupp i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar dels arbetstagare, dels företagare. Uppdragstagare befinner sig ofta i gränslandet mellan att vara arbetstagare och företagare och deras ställning i arbetslöshetsförsäkringen är därför inte helt klar. Antal uppdragsgivare och omfattning av uppdrag som utförs av en uppdragsgivare varierar också mellan individer och påverkas av de förutsättningar som råder på olika arbetsmarknader. Det är inte heller ovanligt att uppdrag kombineras med anställning och verksamhet som bedrivs i eget företag. Det har tidigare gjorts försök till att utforma regler för uppdragstagare, men det har visat sig vara komplicerat. Den senaste utredningen Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52) ger förslag på schablonregler för att bedöma uppdragstagare, men löser inte alla frågor. Nuvarande utformning av regelverket innebär en risk för att lika fall behandlas olika och det är dessutom svårt för den enskilde att förutse hur regelverket ska tillämpas. Kommittén ska därför analysera uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen och föreslå en reglering som innebär att uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen blir tydlig.

Förslaget ska, om det är möjligt, innehålla en definition av vem om är att anse som uppdragstagare och vem som är att anse som uppdragsgivare. Det ska också tydliggöras hur uppdragstagare förhåller sig till de två grupper som i dag finns i arbetslöshetsförsäkringen. Företagarbegreppet har nyligen varit föremål för översyn vilket medförde flera förändringar i regelverket, bland annat i syfte att göra företagarbegreppet mer enhetligt i olika regelverk. Förslaget till definition av uppdragstagare ska därför i så begränsad utsträckning som möjligt förändra nuvarande definition av företagare. Den föreslagna definitionen ska också vara likvärdig i arbetslöshets- och socialförsäkringen. Kommittén ska också analysera hur förslaget förhåller sig till gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare i arbets- och skatterätten. Vidare ska förslaget underlätta för individer att kunna växla mellan anställning, uppdrag och företagande och möjliggöra för individer att kunna ta sig ur arbetslöshet.

Harmonisering av pensionsregler

Nuvarande reglering av hur arbetslöshetsersättning ska bedömas i relation till olika former av pension har varit oförändrad under lång tid. Därtill kan tillämpningen av bestämmelserna i det enskilda fallet i vissa fall vara svår att förutse för enskilda. Ett uttag av pension vid sidan av arbete kan vid arbetslöshet reducera arbetslöshetsersättningen på ett sätt som är svårt att förutse. Regeringen anser att bestämmelserna behöver ses över i syfte att förtydliga och förenkla men även för att harmoniseras med övrig lagstiftning på området.

Kommittén ska därför analysera och lämna förslag på hur nuvarande bestämmelser kan justeras så att de blir tydligare och enklare att tillämpa och i större utsträckning harmonierar med relevant lagstiftning på området. De bestämmelser som föreslås ska inte utgöra hinder för äldre att återgå i arbete.

Utredning av behov av regler om effektivitet och styrning samt förfaranderegler

Några frågor som gäller styrning och effektivitet på arbetslöshetsförsäkringens område behöver utredas. Det gäller frågor om hur statsbidragshanteringen kan effektiviseras och om arbetslöshets-

kassorna i högre utsträckning ska omfattas av vissa bestämmelser som gäller för myndigheter.

Effektivisering av statsbidragshanteringen

Statsbidragshanteringen i arbetslöshetsförsäkringen är otydlig framför allt i fråga om vilken roll olika aktörer har och hur regelverket ska tillämpas i vissa delar. Både Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen har uttryckt önskemål om att utreda statsbidragshanteringen så att ansvarsfördelning och tillämpningsfrågor förtydligas.

Kommittén ska därför, med utgångspunkt i översynen av hur arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras

- analysera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i statsbidragshanteringen, med utgångspunkt också i kommitténs förslag när det gäller aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen enligt dessa direktiv,
- föreslå hur hanteringen ska kunna utformas så effektivt som möjligt, och
- analysera och föreslå nödvändiga förändringar av regelverket.

Förfaranderegler och regler om styrning och effektivitet

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga organ och inte myndigheter. Det innebär att t.ex. förvaltningslagen (1986:223), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och myndighetsförordningen (2007:515) inte gäller för arbetslöshetskassornas verksamhet samt att de även i andra delar är undantagna bestämmelser som gäller för utbetalande myndigheter. Arbetslöshetskassornas verksamhet innefattar dock delvis myndighetsutövning, bl.a. när det gäller handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning. Verksamheten vänder sig således till enskilda och arbetslöshetskassornas beslut kan få avgörande konsekvenser för enskilda individer.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i återkommande rapporter påtalat brister hos arbetslöshetskassorna när det gäller intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet. Vidare har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i sitt remissvar över Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag

(SOU 2010:29), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, anført att den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som genom förslaget till ny förvaltningslag erbjuds den enskilde medborgaren hos förvaltningsmyndigheterna bör gälla även hos arbetslöshetskassorna samt att frågan om att införa liknande reglering i den speciallagstiftning som gäller på arbetslöshetsförsäkringens område bör utredas närmare (jfr Ds 2010:47, s. 660 f.).

Kommittén ska därför, beroende av vad kommittén föreslår när det gäller arbetslöshetsförsäkringens organisering,

- analysera förutsättningarna för att göra förvaltningslagen tillämplig på relevanta delar av arbetslöshetskassornas verksamhet, och
- analysera förutsättningarna för att införa bestämmelser om intern styrning och kontroll samt informationssäkerhet och, om det blir aktuellt, även analysera om de olika arbetslöshetskassorna ska omfattas av sådana bestämmelser i samma utsträckning.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska uppskatta de ekonomiska konsekvenser som förslagen kan medföra. Kommittén ska även uppskatta de samhälls-ekonomiska och statsfinansiella effekterna av samtliga delar av förslagen.

Kommittén ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), Europeiska unionen eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Kommittén ska även utreda om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Övrigt

I sitt arbete med detta tilläggsuppdrag bör kommittén särskilt ta del av följande betänkanden och rapporter:

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området (SOU 2012:4),

- Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda – Rätt till ersättning vid arbetslöshet (SOU 2011:54),
- Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2011:52),
- En ny förvaltningslag (SOU 2010:29),
- IAF 2011:18 Återbetalning av statsbidrag – kartläggning och analys av gällande regelverk,
- IAF 2011:30 Arbetslöshetskassornas arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar samt IAF:s redovisning av återkrav,
- IAF 2010:24 Arbetslöshetskassornas system och rutiner för internkontroll samt informationssäkerhet,
- IAF 2009:15 Arbetslöshetskassorna och systematisk internkontroll.

Kommittén skulle enligt de ursprungliga direktiven slut-redovisa arbetet i sin helhet senast den 15 maj 2013. Med anledning av detta tilläggsdirektiv ska kommittén i stället slutredovisa sitt arbete senast den 31 januari 2015. I den slutredovisningen ingår också att redovisa de delar av uppdraget som hänförs till detta tilläggsuppdrag.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. +Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
Verkställighet av utländska domar och beslut
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]

- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]
- Moderniserad studiehjälp. [52]
- Friskolorna i samhället. [56]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]
- Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
- Ersättning vid rådhetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
- Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
- En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
- Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

- Mera glädje för pengarna. [19]
- Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det svenska medborgarskapet. [29]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-24008-3 ISSN 0375-250X