

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

*Delbetänkande av 2007 års utredning
om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:54

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22988-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 28 juni 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Sven Otto Littorin att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Till särskild utredare förordnades samma dag Sören Öman, föreståndare för Stockholm Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet.

Till experter förordnades, från och med den 10 oktober 2007, departementssekreteraren Johanna Dunér (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofie Hellström Rückert (Finansdepartementet), rättssakkunniga Maria Ek Oldsjö (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Jenny Oretun (Arbetsmarknadsdepartementet) och enhetschefen Uno Ströberg (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen). Jenny Oretun entledigades från uppdraget den 7 november 2007 och från och med den dagen förordnades i stället som expert departementssekreteraren Per Hollander (Arbetsmarknadsdepartementet). Sofie Hellström Rückert entledigades från uppdraget den 1 januari 2008 och från och med den dagen förordnades i stället som expert departementssekreteraren Jasmina Hopstadius (Finansdepartementet). Till expert förordnades från och med den 1 april 2008 rätts-sakkunniga Ulrika Nydevik (Justitiedepartementet).

Utredaren har till utredningen knutit en referensgrupp med företrädare för berörda intressenter. I referensgruppen har verkat Pär Andersson (Svenskt Näringsliv), Lars-Gösta Andréén (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), Anders Edward (Saco), Samuel Engblom (Tjänstemännens Centralorganisation, TCO), Mats Essemyr (Tjänstemännens Centralorganisation, TCO), Anders Fogelberg (Företagarna), Gertrud Hedenström-Eriksson (Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO), Jenny Lindblad (Landsorganisationen i Sverige, LO), Peter Schönefeld (Arbetslöshetskass-

sornas samorganisation, SO), Göran Söderlöf (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) och Roger Vilhelmsson (Arbetsgivarverket).

Till sekreterare förordnades, från och med den 9 juli 2007, kammarrättsassessorn Kerstin Claesson, från och med den 1 oktober 2007, kammarrättsassessorn Petra Ebbing och, från och med den 22 oktober 2007, revisionsdirektören Dan Ljungberg. Kerstin Claesson arbetade i utredningen till den 31 januari 2008. Departementssekreteraren Jenny Oretun förordnades som sekreterare i utredningen från och med den 12 februari 2008.

Utredningen har antagit namnet 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54).

Stockholm och Sundsvall i maj 2008

Sören Öman

*/Petra Ebbing
Dan Ljungberg
Jenny Oretun*

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	19
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	19
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	28
3 Förslag till lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift.....	34
4 Förslag till lag om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift	45
5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	50
6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	51
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.....	57
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar	58
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	59
10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	61
11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	62

12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor	66
13	Förslag till förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift	69
14	Förslag till förordning om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.....	72
15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	73
16	Förslag till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657).....	74
1	Utredningsarbetet och delbetänkandet.....	77
1.1	Utredningsarbetet.....	77
1.2	Delbetänkandet.....	78
	BAKGRUND	81
2	Historik	83
2.1	De äldsta arbetslöshetskassorna	83
2.2	1934 års förordningar om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag.....	84
2.3	1973 års lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring och om kontant arbetsmarknadsstöd för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.....	85
2.4	Överväganden om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och senare ändringar i 1973 års lagstiftning.....	91
2.5	1997 års lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring och om arbetslöshetskassor	97

3	Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna	101
3.1	Inledning.....	101
3.2	Villkor för rätt till ersättning.....	102
3.2.1	Allmänna villkor.....	102
3.2.2	Lämpligt arbete	103
3.2.3	Medlemsvillkor.....	104
3.2.4	Arbetsvillkor	104
3.3	Ersättningen.....	106
3.4	Företagares rätt till ersättning	107
3.5	Bisyssla	108
3.6	Sanktioner och återbetalning.....	108
3.7	Arbetslöshetskassorna	110
3.7.1	Inledning.....	110
3.7.2	Medlemskap	114
3.7.3	Medlemsavgift	119
3.7.4	Avgifter till och bidrag från staten.....	119
3.7.5	Den kompletterande arbetslöshetskassan – Arbetslöshetskassan Alfa	121
3.8	Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen.....	122
3.9	Tillsyn.....	126
4	Internationella regler	127
4.1	Inledning.....	127
4.2	Europeiska unionen (EU).....	127
4.3	Norden.....	129

4.4	Europakonventionen	130
4.4.1	Konventionen och genomförandet i Sverige	130
4.4.2	Målet Young, James och Webster	131
4.4.3	Målet Sigurjónsson.....	133
4.4.4	Målet Gustafsson.....	135
4.4.5	Målet AB Kurt Kellerman.....	135
4.4.6	Fallet Evaldsson.....	137
4.5	Internationella arbetsorganisationen (ILO)	141
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	143
5	Allmänna utgångspunkter	145
6	Huvuddragen i en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring	151
6.1	Inledning	151
6.2	Den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen	153
6.2.1	Inledning.....	153
6.2.2	Medlemsvillkoret avskaffas.....	153
6.2.3	Grundförsäkringen avskaffas.....	154
6.2.4	Inträdesvillkoren mjukas upp.....	154
6.2.5	Medlemsavgifterna måste krävas in.....	155
6.3	Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.....	156
6.3.1	Inledning.....	156
6.3.2	Villkoren för ersättning	158
6.3.3	Nivån på ersättningen	159
6.3.4	Administrationen av ersättningen	159
6.3.5	Avgiften till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen	159
6.3.6	Uttaget av avgiften	161
7	Villkoren för rätt till inkomstrelaterad ersättning.....	163
7.1	Inledning och utgångspunkter.....	163
7.2	De allmänna villkoren behålls	165
7.3	Arbetsvillkoret behålls	168

7.4	Grundförsäkringen avskaffas.....	170
7.5	Medlemsvillkoret avskaffas.....	171
7.6	Inträdesvillkoren mjukas upp	174
7.7	Ersättningen är oförändrad.....	178
7.8	Ansökan om ersättning krävs	179
8	Administrationn av ersättningen	181
8.1	Inledning.....	181
8.2	Den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen.....	182
8.3	Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen	182
9	Vilka ska betala avgift?	187
9.1	Inledning.....	187
9.2	Arbetsinkomster enligt reglerna om jobbskatteavdraget	190
9.3	Avgiftsskyldighetens inträde	196
9.3.1	Inledning.....	196
9.3.2	Utgångspunkter	197
9.3.3	Definitionen av arbetsinkomster	199
9.3.4	Nivån på arbetsinkomsterna.....	209
9.3.5	Det första året är avgiftsfritt	211
9.3.6	Avgiftsskyldighet vid arbetslöshetsersättning ...	212
9.3.7	Återinträde av avgiftsskyldighet	213
9.4	Avgiftsskyldighetens upphörande.....	213
9.4.1	Inledning.....	213
9.4.2	Den som fyllt 66 år	214
9.4.3	Den som inte under de fem närmast föregående åren uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde	215
9.5	Undantag från avgiftsskyldigheten för ett avgiftsår.....	216
9.5.1	Inledning.....	217
9.5.2	Den som är arbetsoförmögen under en längre tid	219

9.5.3	Den som kan försörja sig på förtida pension.....	222
9.5.4	Den som kan antas sakna betalningsförmåga	224
9.5.5	Den som avlidit under avgiftsåret	226
9.5.6	Beslut om undantag i de fall det finns synnerliga skäl.....	226
9.6	Försörjningsstöd för avgiften	227
10	Avgiftens storlek	229
10.1	Inledning och utgångspunkter.....	229
10.2	Storleken	231
10.3	Avdrag från avgiften	236
10.3.1	Inledning.....	236
10.3.2	Avdrag för medlemsavgifter	237
10.3.3	Avdrag vid arbetslöshet.....	237
10.3.4	Avdrag för den som fyllt 65 år.....	240
11	Uppbörderna av avgiften	241
11.1	Inledning	241
11.2	Exempel på avgiftssystem	242
11.2.1	Skatteuppbördssystemet.....	242
11.2.2	Uttag av trafikförsäkringsavgift	247
11.2.3	Uttag av TV-avgift	250
11.3	En ny myndighet tillskapas	251
11.4	Uppbörderna av avgiften ska ske genom ett preliminärt och ett slutligt förfarande.....	254
11.4.1	Inledning.....	254
11.4.2	Betalningsskyldighet för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift	255
11.4.3	Betalning av den preliminära avgiften	263
11.4.4	Fastställande av slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift	267
11.4.5	Avstämning.....	268
11.4.6	Omprövning och överklagande	271
11.4.7	Tillsyn över uppbörden av avgiften.....	272

12	Informationshantering.....	275
12.1	Inledning.....	275
12.2	Bakgrund.....	277
12.2.1	Handlingsoffentlighet	277
12.2.2	Sekretess	279
12.2.3	Behandling av personuppgifter	281
12.2.4	Skatteverket.....	281
12.2.5	Försäkringskassan.....	286
12.2.6	Arbetslöshetskassorna	289
12.3	Skyldighet att elektroniskt lämna uppgifter till uppbördsmyndigheten	292
12.3.1	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet behövs	292
12.3.2	Bestämmelser om elektroniskt utlämnande	294
12.4	Sekretess hos uppbördsmyndigheten.....	298
12.4.1	Sekretessen	298
12.4.2	Undantag från registreringskyldigheten	300
12.5	Uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten.....	301
12.5.1	Alfa-kassan	301
12.5.2	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	303
12.5.3	Felaktig utbetalning från välfärdssystemen.....	304
12.6	Offentlighet och sekretess hos Alfa-kassan	306
12.6.1	Offentligheten och sekretessen	306
12.6.2	Undantag från registreringskyldigheten	308
12.7	Behandling av personuppgifter hos uppbördsmyndigheten	308
12.7.1	Inledning.....	308
12.7.2	Europakonventionen	310
12.7.3	Europarådets dataskyddskonvention.....	310
12.7.4	EG-direktivet om personuppgifter	312
12.7.5	Personuppgiftslagen.....	315
12.7.6	Särskilda registerförfattningar.....	322
12.7.7	Lagstiftning om databasen hos uppbördsmyndigheten.....	323
12.7.8	Den registrerades inflytande	327
12.7.9	Förhållandet till personuppgiftslagen och annan lagstiftning.....	330

12.7.10	Personuppgiftsansvar	335
12.7.11	När personuppgifter får behandlas.....	336
12.7.12	Behandling av personuppgifter av känslig natur	345
12.7.13	Sökbegrepp	347
12.7.14	Intern elektronisk tillgång till personuppgifter	350
12.7.15	Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter	353
12.7.16	Överföring av personuppgifter till tredje land ...	361
12.7.17	Rättelse och skadestånd	362
12.7.18	Straff.....	363
12.7.19	Gallring	364
13	Förslagets förenlighet med internationella överenskommelser	371
13.1	Inledning	371
13.2	EG-förordningen 1408/71	372
13.3	Den nordiska konventionen om social trygghet	378
13.4	Europakonventionen	379
13.5	ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet.....	380
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	383
14.1	Ikraftträdande	383
14.2	Övergångsbestämmelser.....	384
15	Konsekvenserna av förslagen.....	387
15.1	Inledning	387
15.2	Ekonomiska konsekvenser	390
15.2.1	Direkta ekonomiska konsekvenser	390
15.2.2	Dynamiska effekter som kan uppkomma.....	402
15.2.3	Sammanfattande bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser	404

15.3	Beskrivning av de avgiftsskyldiga	406
15.3.1	Inledning.....	406
15.3.2	Två tredjedelar är män	406
15.3.3	De yngsta på arbetsmarknaden är överrepresenterade	407
15.3.4	De äldsta på arbetsmarknaden är överrepresenterade	409
15.3.5	Höginkomsttagare är överrepresenterade	410
15.3.6	Personer med relativt låga inkomster är överrepresenterade	411
15.3.7	Inkomstförhållandena är relativt stabila	412
15.3.8	Företagare är kraftigt överrepresenterade	413
15.3.9	Födelselandet kan ha betydelse	414
15.3.10	De avgiftsskyldiga arbetar i delvis andra branscher	415
15.4	Fördelningseffekter.....	416
15.5	Belysning av effekter i övrigt.....	417
15.5.1	Inledning.....	417
15.5.2	Effekter för arbetsmarknaden	417
15.5.3	Effekter för arbetslöshetskassorna	423
15.5.4	Effekter för arbetsmarknadens parter	427
16	Författningskommentarer	431
16.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	431
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	435
16.3	Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift.....	441
16.4	Förslaget till lag om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift	457
16.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:543)	473
16.6	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	473

16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter	475
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar.....	475
16.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	475
16.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	476
16.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.....	476
16.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor	477
16.13	Förslaget till förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift	479
16.14	Förslaget till förordning om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.....	481
16.15	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	481
16.16	Förslaget till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)	482

Bilagor

Bilaga 1	Utredningsdirektiv	483
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	491
Bilaga 3	Författningsförslag om uppbördsmyndigheten ska betala ut ersättning	495

Sammanfattning

Mitt uppdrag är att föreslå hur arbetslöshetsförsäkringen ska omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger alla som uppfyllt ett arbetsvillkor en inkomstrelaterad ersättning. En utgångspunkt har varit att de personer som är medlem i en arbetslöshetskassa och i den nuvarande medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen redan har rätt till sådan ersättning ska beröras så lite som möjligt av förslagen. Det som krävs för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk är därför en kompletterande arbetslöshetsförsäkring för de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa. Dessa personer har i dag vid förlorat heltidsarbete bara rätt till ett lågt grundbelopp på 320 kr per dag i stället för inkomstrelaterad ersättning med upp till 680 kr per dag.

Jag lämnar i detta delbetänkande i huvudsak följande förslag till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som med vissa övergångsbestämmelser kan börja gälla från och med den 1 januari 2010.

Förmånerna i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen

Villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning ska i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen gälla lika för alla oavsett om den arbetslöse är eller inte är medlem i en arbetslöshetskassa. Som i dag får vid arbetslöshet medlemmar vända sig till sin arbetslöshetskassa och icke medlemmar till Alfa-kassan, som betalar ut ersättningen. Grundförsäkringen avskaffas, men den som haft låga arbetsinkomster ska liksom hittills få inkomstrelaterad ersättning med ett minimibelopp som motsvarar det nuvarande grundbeloppet.

Villkoren för att få ersättning är med ett par förbättringar oförändrade. För det första slopas för personer som är medlem i en arbetslöshetskassa det s.k. medlemsvillkoret med krav på att betala medlemsavgifter i minst tolv månader innan arbetslöshetsersättning kan betalas. Den förbättringen gör att nyblivna medlemmar, som blir arbetslösa, snabbare än i dag kan få ersättning om de under sex månader har uppfyllt ett arbetsvillkor. För det andra blir det

lättare att gå med i en arbetslöshetskassa. Den s.k. 17-timmars-regeln med krav på att den som vill bli medlem först måste ha arbetat en viss minsta tid slopas så att det räcker att personen arbetar när han eller hon ansöker om att bli medlem. Även en arbetslös eller någon som annars inte arbetar ska kunna bli medlem i den arbetslöshetskassa inom vars område han eller hon senast arbetat, om han eller hon inte tidigare är med i någon arbetslöshetskassa. För att inte arbetslöshetskassorna ska drabbas ekonomiskt av förändringarna görs det en följdändring i sättet att beräkna kassornas avgifter till staten.

Avgifterna för den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen

Medlemmarna i arbetslöshetskassorna bidrar precis som i dag till försäkringen genom att betala medlemsavgifter till sina arbetslöshetskassor, som kassorna sedan delvis använder för att betala avgifter till staten. Övriga personer som omfattas av försäkringen bidrar genom att betala en statlig avgift – en arbetslöshetsförsäkringsavgift – till en nyinrättad uppborgsmyndighet, Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift. Precis som medlemsavgiften ska den statliga avgiften kunna ge rätt till försörjningsstöd från socialnämnden om man inte kan betala den på något annat sätt.

Vilka ska betala statlig avgift?

Den som under ett kalenderår haft arbetsinkomster enligt definitionen för jobbskatteavdraget på mer än 2,7 prisbasbelopp (110 700 kr för 2008) blir avgiftsskyldig. Den personen får antas ha uppfyllt ett arbetsvillkor som gör att personen fått arbetsinkomster att försäkra. Det första året man når upp till den inkomsten är dock avgiftsfritt. För åren därefter ska i princip avgift betalas till 65 års ålder. Avgiftsskyldigheten upphör dock för den som före 65 års ålder mera varaktigt lämnat arbetsmarknaden och inte under de fem närmast föregående åren nått upp till den inkomsten eller fått arbetslöshetsersättning. Femårsgränsen motsvarar vad som gäller enligt reglerna om s.k. överhoppningsbar tid som innebär att man under längst fem år kan behålla sin rätt enligt försäkringen utan att behöva stå till arbetsmarknadens förfogande. Den som någon gång under ett år får arbetslöshetsersättning utan att dessförinnan ha

blivit avgiftsskyldig blir genast avgiftsskyldig och får för det året betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift.

I vissa fall slipper man betala avgift för ett år. Det gäller för det första den som är så arbetsoförmögen att han eller hon får mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning. För det andra slipper den betala avgift som inte under året haft intäkter – räknat som summan av överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet vid beskattningen – som överstiger 1,5 prisbasbelopp (61 500 kr för 2008). För det tredje slipper den betala avgift som under året fått så mycket i pension (för närvarande 176 800 kr) att det kan antas att han eller hon inte skulle ha rätt till någon ersättning vid arbetslöshet.

Uppbördsmyndigheten ska vid synnerliga skäl på ansökan kunna besluta om avgiftsbefrielse även i andra fall.

Hur stor är den statliga avgiften?

Arbetslöshetsförsäkringsavgiften motsvarar den högsta gällande medlemsavgiften i någon arbetslöshetskassa den 1 december året innan. För 2008 skulle den statliga avgiften ha varit 5 196 kr (motsvarande 433 kr i månaden).

Eftersom medlemmar i en arbetslöshetskassa inte ska betala statlig avgift, görs det helt avdrag från avgiften för medlemmar så att dessa inte alls berörs av avgiften så länge de kvarstår som medlemmar.

Liksom medlemsavgiften är lägre för arbetslösa medlemmar, görs det en nedsättning av den statliga avgiften med 300 kr i månaden för den som är arbetslös. Alfa-kassan ska bedöma om den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa är arbetslös.

Hur ska den statliga avgiften betalas?

Uppbördsmyndigheten sänder ut beslut om preliminär avgift att betalas per månad tillsammans med betalningsinstruktioner till de personer som kan antas vara skyldiga att betala statlig avgift. Skulle beslutet om preliminär avgift visa sig vara felaktigt eller förhållandena ändra sig, kan uppbördsmyndigheten självmant eller på begäran ompröva och ändra beslutet. Syftet är att de preliminära månadsavgifterna sammanlagt ska uppgå till det man slutligt ska

betala för året. Den slutliga avgiften kan uppbördsmyndigheten dock inte fastställa förrän Skatteverket har fattat taxeringsbeslut för det aktuella året, dvs. under året därefter eller något senare. Har man betalat för mycket, får man tillbaka pengar. Har för lite betalats, ska restbeloppet betalas in. Det är möjligt för uppbördsmyndigheten att efter ansökan gå med på anstånd med att betala.

Den som inte betalar i tid får en påminnelse av uppbördsmyndigheten, vilket kostar 75 kr i påminnelseavgift. Betalar man inte efter en påminnelse, blir det en tilläggsavgift på 40 procent av det som skulle ha betalats. Finns det särskilda skäl, kan uppbördsmyndigheten självmant eller efter ansökan ta bort eller reducera påminnelse- och tilläggsavgiften. När skulden motsvarar minst obetalda avgifter under ett kvartal, kan uppbördsmyndigheten lämna skulden för indrivning till Kronofogdemyndigheten.

Det finns möjligheter för den som är missnöjd att överklaga uppbördsmyndighetens beslut till länsrätten.

För att kunna besluta om den statliga avgiften behöver uppbördsmyndigheten i elektronisk form personlig information om bl.a. inkomster, arbetslöshet och medlemskap i en arbetslöshetskassa från Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Nödvändiga bestämmelser om uppgiftsskyldighet för dessa instanser införs. För att skydda den känsliga informationen hos uppbördsmyndigheten och den personliga integriteten införs det sekretessbestämmelser och bestämmelser om myndighetens behandling av personuppgifter.

Konsekvenserna av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen

Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen bedöms leda till att arbetslöshetskassorna får många fler medlemmar. Vid nuvarande låga arbetslöshetsnivå bedöms statens intäkter kraftigt överstiga kostnaderna. Övriga konsekvenser bedöms vara begränsade.

Under förutsättning att antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna återgår till vad det varit under lång tid före 2007 bedöms cirka 500 000 personer i princip bli skyldiga att betala statlig avgift. Uppskattningsvis 250 000 avgiftsskyldiga slipper dock betala statlig avgift på grund av undantagsreglerna. Det är förhållandevis fler män och företagare som får del av de utökade förmånerna vid arbetslöshet och som får betala statlig avgift.

Författningsförslag

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

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

dels att 6–8 och 24 §§ samt rubrikerna närmast före 6, 7, 24, 25 och 32 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 4, 10, 12, 13 a, 15, 25–27 a, 30, 30 a, 32, 39 och 48 c §§ samt rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 20 § ska sättas närmast före 19 §,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 19 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Grundförsäkring och
inkomstbortfallsförsäkring**

Inkomstbortfallsförsäkring

4 §

Arbetslöshetsförsäkringen
består av en grundförsäkring och
en inkomstbortfallsförsäkring.

Arbetslöshetsförsäkringen *är*
en inkomstbortfallsförsäkring.

10 §²

Ersättning enligt denna lag lämnas inte i följande fall.

1. Ersättning lämnas inte till personer som deltar i utbildning.

¹ Senaste lydelse av

6 § 1998:1783

7 § 2006:1546.

² Senaste lydelse 2005:1197.

2. Ersättning lämnas inte till personer som är permitterade utan lön.

3. Ersättning lämnas inte till personer som är tjänstlediga utan lön.

4. Ersättning *enligt grundförsäkringen* lämnas inte till personer som enligt 37 § första stycket 2 lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har uteslutits från medlemskap under en tid av ett år från uteslutningen.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, med avvikelse från vad som anges i punkterna 1–3, meddela föreskrifter om att ersättning får lämnas till personer som deltar i utbildning eller är permitterade eller tjänstlediga utan lön samt om de villkor för rätt till ersättning som i sådana fall *skall* gälla.

4. Ersättning lämnas inte till personer som enligt 37 § första stycket 2 lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har uteslutits från medlemskap under en tid av ett år från uteslutningen.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, med avvikelse från vad som anges i punkterna 1–3, meddela föreskrifter om att ersättning får lämnas till personer som deltar i utbildning eller är permitterade eller tjänstlediga utan lön samt om de villkor för rätt till ersättning som i sådana fall *ska* gälla.

12 §³

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde

1. haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller

2. haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader (arbetsvillkor).

³ Senaste lydelse 2006:1546. Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

För att ha rätt till en inkomstrelaterad ersättning skall den sökande ha uppfyllt arbetsvillkoret efter det senaste inträdet i arbetslöshetskassan. En sökande som omedelbart före inträdet har varit medlem i en annan sådan kassa får för att uppfylla arbetsvillkoret tillgodoräkna sig tid i den kassan.

13 a §⁴

I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret jämföras med förvärvsarbete även tid då den sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock tillsammans under högst två kalendermånader.

Vid tillämpning, i fall som avses i första stycket, av 12 § första stycket 2 skall minst 330 av de där angivna 480 timmarna avse förvärvsarbete under minst 4 kalendermånader som har utförts med minst 50 timmar under var och en av dessa månader. Under var och en av de återstående högst 2 månaderna skall sökanden ha utfört förvärvsarbete, fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring under tid som motsvarar minst 50 timmar.

Vid tillämpning, i fall som avses i första stycket, av 12 § 2 ska minst 330 av de där angivna 480 timmarna avse förvärvsarbete under minst 4 kalendermånader som har utförts med minst 50 timmar under var och en av dessa månader. Under var och en av de återstående högst 2 månaderna ska sökanden ha utfört förvärvsarbete, fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring under tid som motsvarar minst 50 timmar.

⁴ Senaste lydelse 2006:1546.

15 §

Tid då förvärvsarbete har utförts får inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret. *Förvärvsarbete som använts för att uppfylla villkoret för dagpenning i form av grundbelopp får dock senare räknas med för att uppfylla villkoret för den inkomstrelaterade ersättningen, om arbetet utförts efter det senaste inträdet i kassan.*

Tid då förvärvsarbete har utförts får inte räknas mer än en gång för att uppfylla arbetsvillkoret.

19 §⁵

Ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning.

25 §⁶

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning).

Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning lämnas med högst det belopp som regeringen fastställer och lägst det belopp som bestäms enligt 24 § andra stycket, om inte annat följer av denna lag.

Dagpenning lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster.

Dagpenning lämnas med högst det belopp som regeringen fastställer.

Dagpenning lämnas med lägst det belopp som regeringen fastställer, om inte annat följer av denna lag.

⁵ Tidigare 19 § upphävd genom 2006:1546.

⁶ Senaste lydelse 2006:1546.

26 §⁷

Om inte annat följer av 25 § *andra stycket*, 27 §, 27 a § eller 30 §, lämnas dagpenning med ett belopp som motsvarar följande procentsatser av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden.

– 80 procent under de första 200 dagarna av ersättningsperioden, och

– 70 procent under resten av ersättningsperioden.

När det bestäms med vilken procentsats ersättning *skall* lämnas *skall* dag då en sökande fått aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag enligt denna lag. Därvid beaktas inte dagar före den 1 januari 2007.

Om inte annat följer av 25 §, 27 §, 27 a § eller 30 §, lämnas dagpenning med ett belopp som motsvarar följande procentsatser av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden.

När det bestäms med vilken procentsats ersättning *ska* lämnas *ska* dag då en sökande fått aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag enligt denna lag. Därvid beaktas inte dagar före den 1 januari 2007.

27 §⁸

Dagpenning till sökande som har tillerkänts allmän ålderspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden med den begränsning som följer av 25 § *andra stycket*.

Dagpenning till sökande som har tillerkänts allmän ålderspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden med den begränsning som följer av 25 §.

⁷ Senaste lydelse 2007:393.

⁸ Senaste lydelse 2002:205.

27 a §⁹

Till en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret och för vilken ersättning lämnas under ytterligare en ersättningsperiod *skall*, om det är till förmån för honom eller henne, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för ersättningen under den närmast föregående ersättningsperioden. Beloppet *skall* vara lägst det belopp som bestäms enligt 24 § *andra* stycket.

Det som sägs i första stycket får tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra.

Till en sökande som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret och för vilken ersättning lämnas under ytterligare en ersättningsperiod *ska*, om det är till förmån för honom eller henne, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för ersättningen under den närmast föregående ersättningsperioden. Beloppet *ska* vara lägst det belopp som bestäms enligt 25 § *tredje* stycket.

30 §¹⁰

Till en sökande som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i jobb- och utvecklingsgarantin. Beloppet *skall* dock lägst vara det som bestäms enligt 24 § *andra* stycket, om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade jobb- och utvecklingsgarantin.

Det som sägs i första stycket får tillämpas högst två gånger för en sökande.

Till en sökande som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i jobb- och utvecklingsgarantin. Beloppet *ska* dock lägst vara det som bestäms enligt 25 § *tredje* stycket, om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade jobb- och utvecklingsgarantin.

⁹ Senaste lydelse 2007:393.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:393.

30 a §¹¹

Till en sökande som lämnat jobbgarantin för ungdomar får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i ersättning under deltagandet i jobbgarantin för ungdomar. Beloppet *skall* lägst vara det som bestäms enligt 24 § *andra* stycket, om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade jobbgarantin för ungdomar.

Det som sägs i första stycket får tillämpas högst två gånger för en sökande.

Till en sökande som lämnat jobbgarantin för ungdomar får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i ersättning under deltagandet i jobbgarantin för ungdomar. Beloppet *ska* lägst vara det som bestäms enligt 25 § *tredje* stycket, om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade jobbgarantin för ungdomar.

32 §

Dagpenning *i form av inkomstrelaterad ersättning* enligt 27 § *skall* minskas med 1/260 av årspensionen. *Motsvarande avdrag skall göras på dagpenning i form av grundbelopp, om den sökande tillerkänts ålderspension eller annan pension på sätt som anges i 27 §.*

Dagpenning enligt 27 § *ska* minskas med 1/260 av årspensionen.

39 §¹²

Är någon arbetslös under del av vecka i andra fall än som avses i 38 §, lämnas ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som *skall* ersättas enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen.

Är någon arbetslös under del av vecka i andra fall än som avses i 38 §, lämnas ersättning med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet som *ska* ersättas enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen.

¹¹ Senaste lydelse 2007:810.

¹² Senaste lydelse 2007:393.

Vid sådan beräkning av arbetslöshet tas inte hänsyn till en sådan bisyssla som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sitt heltidsarbete, om

– inkomsten från bisysslan i genomsnitt inte överstigit ett belopp som motsvarar 6 *grundbelopp* per vecka,

– inkomsten från bisysslan i genomsnitt inte överstigit ett belopp som motsvarar 6 *gångar det belopp som bestämts enligt 25 § tredje stycket* per vecka,

– bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten, och
– bisysslan inte hindrar personen från att anta ett lämpligt heltidsarbete.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 *grundbelopp* per vecka *skall* hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

Om inkomsten från bisysslan efter arbetslöshetens inträde överstiger ett belopp som motsvarar 6 *gångar det belopp som bestämts enligt 25 § tredje stycket* per vecka ska hela det överskjutande beloppet dras av från dagpenningen.

48 c §¹³

Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden *skall* till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden *ska* till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

Försäkringskassan *skall* till en arbetslöshetskassa även lämna

Försäkringskassan *ska* till en arbetslöshetskassa även lämna

– de uppgifter om föräldraskap som behövs för att pröva rätten till arbetslöshetsersättning, och

¹³ Senaste lydelse 2007:393.

– de uppgifter som Försäkringskassan har om en *medlem i* arbetslöshetskassan utfört avlönat arbete vid sidan av deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd.

– de uppgifter som Försäkringskassan har om *att en person, som kan ha rätt till ersättning enligt denna lag från* arbetslöshetskassan, *har* utfört avlönat arbete vid sidan av deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor¹⁴

dels att 34 a § ska upphöra att gälla,

dels att 34, 37, 48, 85, 86, 87 a och 87 b §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §¹⁵

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. *Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvat arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning.* Rätt att bli medlem har inte den som

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som *vid ansökningstillfället* uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. *Den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa om han eller hon uppfyllde villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde när han eller hon senast arbetade och inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa.* Rätt att bli medlem har inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa.

1. är medlem i en annan arbetslöshetskassa, *eller*

2. *har fyllt 64 år.*

¹⁴ Senaste lydelse av

34 a § 2000:1461.

¹⁵ Senaste lydelse 2000:1461. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

Rätt att bli medlem har även den som till följd av att han eller hon uppfyller studerandevillkoret enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är berättigad till ersättning enligt grundförsäkringen och som utbildat sig för arbete i yrkeskategori eller bransch inom kassans verksamhetsområde.

När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när *förvärvsarbete enligt första stycket påbörjades, dock tidigast första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.*

När medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas anses inträdet i kassan ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes.

37 §¹⁶

Arbetslöshetskassans styrelse *skall*, om inte särskilda skäl talar mot det, utesluta en medlem som

1. inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde, eller

2. medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning.

Om det finns särskilda skäl *skall* styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, frånkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelser om detta i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetslöshetskassans styrelse *ska*, om inte särskilda skäl talar mot det, utesluta en medlem som

Om det finns särskilda skäl *ska* styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, frånkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelser om detta i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁶ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

Första stycket 1 gäller inte sådana medlemmar som grundar sitt medlemskap endast på förhållanden som avses i 34 § andra stycket.

48 §¹⁷

En arbetslöshetskassa *skall* till staten betala en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i kalendermånaden. Avgiften *skall* motsvara 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen *enligt inkomstbortfallsförsäkringen* (finansieringsavgift).

En arbetslöshetskassa *skall* utöver avgiften enligt första stycket för samma ändamål betala en avgift för varje medlem i kassan som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § under kalendermånaden (förhöjd finansieringsavgift). Denna avgift beräknas enligt följande:

En arbetslöshetskassa *ska* till staten betala en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i kalendermånaden. Avgiften *ska* motsvara 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen (finansieringsavgift).

En arbetslöshetskassa *ska* utöver avgiften enligt första stycket för samma ändamål betala en avgift för varje medlem i kassan som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § under kalendermånaden (förhöjd finansieringsavgift). Denna avgift beräknas enligt följande:

¹⁷ Senaste lydelse 2006:1545.

– från genomsnittet av en kassas totalt utbetalda dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen per månad och medlem under perioden juli till och med juni närmast föregående år subtraheras motsvarande belopp för samtliga kassor,

- skillnaden multipliceras med 0,000145,
- produkten multipliceras med 240,
- varefter 240 adderas till den senare produkten.

Avgiften enligt andra stycket skall dock vara 300 kronor för varje medlem som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § när arbetslöshetskassan enligt 41 § andra stycket är förhindrad att ta ut medlemsavgifter i tillräcklig omfattning.

De avgifter som en arbetslöshetskassa skall betala enligt första och andra styckena får tillsammans högst motsvara vad kassan betalat ut i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen den månad avgifterna avser.

– från genomsnittet av en kassas totalt utbetalda dagpenning till personer som vid utbetalningstillfället varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna per månad och medlem under perioden juli till och med juni närmast föregående år subtraheras motsvarande belopp för samtliga kassor,

Avgiften enligt andra stycket ska dock vara 300 kronor för varje medlem som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § när arbetslöshetskassan enligt 41 § andra stycket är förhindrad att ta ut medlemsavgifter i tillräcklig omfattning.

De avgifter som en arbetslöshetskassa ska betala enligt första och andra styckena får tillsammans högst motsvara vad kassan betalat ut i dagpenning till personer som varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna den månad avgifterna avser.

85 §

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

Den kompletterande arbetslöshetskassan *skall* godkännas av regeringen.

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. *Den kompletterande arbetslöshetskassans verksamhetsområde omfattar arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och dem som är anslutna till den kompletterande kassan.*

Den kompletterande arbetslöshetskassan *ska* godkännas av regeringen.

86 §

Såväl arbetstagare som företagare kan *hos kassan försäkra sig mot inkomstbortfall*. En sådan försäkrad benämns ansluten.

Såväl arbetstagare som företagare kan *frivilligt ansluta sig till den kompletterande arbetslöshetskassan*. En sådan försäkrad benämns ansluten.

87 a §¹⁸

Den kompletterande arbetslöshetskassan skall ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och som inte är anslutna till kassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgiften skall bidra till att täcka kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

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

Den kompletterande arbetslöshetskassan ska när ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring betalas ut till den som inte är ansluten till kassan göra avdrag som beslutats enligt 8 § andra stycket lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Avdraget ska göras så snart det kan ske. Avdraget per ersättningsdag får högst motsvara halva dagpenningen som den sökande annars skulle haft rätt till enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Avdrag för betalning av preliminär skatt ska göras innan avdrag enligt första stycket görs från ersättningen. Avdrag enligt första stycket får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utskökningsbalken.

87 b §¹⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, efter förslag från den kompletterande arbetslöshetskassan, meddela föreskrifter om storleken på avgiften enligt 87 a §.

Den kompletterande arbetslöshetskassan ska bedöma om de personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2 lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift är arbetslösa i den mening som avses i 41 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹⁸ Senaste lydelse 2004:225.

¹⁹ Senaste lydelse 2004:225.

3 Förslag till lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För finansiering av del av statens kostnader med anledning av utbetald ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska en arbetslöshetsförsäkringsavgift tas ut. Arbetslöshetsförsäkringsavgift betalas för kalenderår (avgiftsår).

En uppbördsmyndighet beslutar om och har hand om uppbörderna av arbetslöshetsförsäkringsavgift. Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift är uppbördsmyndighet.

Gemenskapsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Avgiftsskyldighet

2 § Skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift är fysiska personer som för något av de fem närmast föregående åren

– fått arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller

– kunnat bli berättigade till skattereduktion enligt 65 kap. 9 a § första stycket och 9 d § inkomstskattelagen (1999:1229) och haft arbetsinkomster som med tillämpning av 9 a § andra och tredje styckena inkomstskattelagen, med undantag för sådana inkomster som anges i 2 kap. 5 § 11 lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, uppgått till mer än 2,7 prisbasbelopp för det aktuella beskattningsåret.

Skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår är dock inte den som

1. fyllt 66 år under avgiftsåret eller tidigare,
2. avlidit under avgiftsåret,
3. för hela avgiftsåret fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning,

4. vid avgiftsårets utgång hade mer än halv sjukersättning, som inte är tidsbegränsad, eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning, som betalas enligt beslut som avser en tid om tre år eller tiden till dess den avgiftsskyldige kan få sjukersättning,

5. under avgiftsåret fått pension som avses i 10 kap. 5 § inkomstskattelagen och som uppgått till minst 260 gånger det belopp som avses i 25 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring, eller

6. under avgiftsåret inte haft sådana intäkter att summan av överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen överstigit 1,5 prisbasbelopp.

Den som för någon del av avgiftsåret fått arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är alltid skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Det gäller dock inte den som avlidit under avgiftsåret.

Om det finns synnerliga skäl, får uppborgsmyndigheten på ansökan av den som är avgiftsskyldig besluta att det vid tillämpning av första stycket ska bortses från arbetsinkomsterna för ett visst beskattningsår eller att det inte finns skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår.

Avgiftens storlek

3 § Arbetslöshetsförsäkringsavgift motsvarar den högsta gällande medlemsavgift som den 1 december året före avgiftsåret godkänts enligt 43 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor med bortseende från medlemsavgift för företagare som omfattas av föreskrifter som avses i 36 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Den som är avgiftsskyldig enbart enligt 2 § tredje stycket betalar dock bara halv arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Från arbetslöshetsförsäkringsavgift ska dras av

1. en tolfedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige under avgiftsåret varit medlem i en arbetslöshetskassa,

2. 300 kronor för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige under avgiftsåret varit arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor och inte varit medlem i en arbetslöshetskassa, och

3. en tolftedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad från och med den månad den avgiftsskyldige fyller 65 år och inte varit medlem i en arbetslöshetskassa.

För den som är avgiftsskyldig enbart enligt 2 § tredje stycket får avdrag enligt andra stycket 2 dock inte göras. För den som är avgiftsskyldig enligt 2 § första stycket enbart på grund av arbetsinkomster under det närmaste föregående året får avdrag enligt andra stycket 2 inte göras avseende de första sex kalendermånaderna under avgiftsåret.

Av 87 b § lagen om arbetslöshetskassor framgår det att den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § den lagen ska bedöma om någon är arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor.

Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift

4 § Den som kan antas vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår ska debiteras preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift. Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift debiteras per kalendermånad. Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift ska dock inte debiteras för kalendermånad, för vilken det kan antas att den avgiftsskyldige har rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 1 eller 3.

Den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften för en kalendermånad ska bestämmas så att den tillsammans med preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för de andra kalendermånaderna under avgiftsåret så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgift som enligt 7 § kommer att fastställas för avgiftsåret.

5 § Uppbördsmyndigheten beslutar om storleken av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift och om betalningsskyldighet. I beslut om debitering av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift ska förfallodag anges.

Är preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift inte betald på förfallodagen, ska uppbördsmyndigheten sända en påminnelse till den betalningsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som myndigheten bestämmer. För påminnelsen ska den betalningsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver.

Om betalning inte sker inom den tid som angetts i påminnelsen, ska den betalningsskyldige också betala en tilläggsavgift inom den tid som uppbördsmyndigheten bestämmer. Tilläggsavgiften är 40 procent av avgiftsposten för perioden. Tilläggsavgiften avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

6 § Skyldigheten att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift faller bort när slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift enligt 7 § har fastställts för det avgiftsår den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften avser. Detta påverkar inte skyldigheten att betala påminnelseavgift eller tilläggsavgift som debiterats.

Slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift

7 § Senast under andra året efter avgiftsåret ska uppbördsmyndigheten för varje avgiftsskyldig fastställa storleken av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret (slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift).

För en person som inte är skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret ska uppbördsmyndigheten fatta beslut enligt första stycket bara om personen debiterats preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret.

Uppbördsmyndigheten får senare än som sägs i första stycket fastställa storleken av den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för ett avgiftsår, om det föranleds av Skatteverkets, Försäkringskassans, arbetslöshetskassans eller allmän förvaltningsdomstols beslut. Uppbördsmyndigheten ska i sådant fall meddela sitt beslut inom sex månader från det att Skatteverkets, Försäkringskassans, arbetslöshetskassans eller domstolens beslut fick laga kraft.

Betalning och återbetalning

8 § Belopp enligt denna lag ska betalas på det sätt uppbördsmyndigheten anvisar.

Uppbördsmyndigheten får besluta att belopp enligt denna lag ska betalas genom avdrag från ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska underlättas om beslut i fråga om sådant avdrag.

Inkomna belopp ska genast avräknas mot förfallna belopp avseende påminnelseavgift, tilläggsavgift, preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift och slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift i nu nämnd ordning och på ett sådant sätt att belopp först avräknas mot den fordran i respektive kategori som har tidigast förfallodag.

9 § Har för mycket betalats, ska det överskjutande beloppet betalas tillbaka om det överstiger 100 kronor. Ett belopp som inte överstiger 100 kronor och som därför inte återbetalas ska tillgodoräknas den avgiftsskyldige vid nästa debitering av avgifter enligt denna lag i den ordning som anges i 8 § andra stycket.

Det finns bestämmelser som kan förhindra återbetalning också i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

Avstämning

10 § I samband med att uppbördsmyndigheten fastställer den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för ett avgiftsår ska myndigheten göra en avstämning mot inkommen preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för det avgiftsåret. Inkommen preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret ska avräknas mot den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgift som fastställts.

Ändras ett beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift innan skyldigheten att betala sådan avgift fallit bort enligt 6 §, ska uppbördsmyndigheten göra en avstämning mot inkommen preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för det aktuella avgiftsåret. Inkommen preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret ska avräknas mot förfallna belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret.

Ändras ett beslut om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift, ska uppbördsmyndigheten göra en avstämning mot inkommen arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret.

Avstämningen ska i fall som avses i andra och tredje styckena göras genast, om det är uppbördsmyndigheten som har ändrat beslutet. Har allmän förvaltningsdomstol ändrat beslutet, ska uppbördsmyndigheten göra avstämningen så snart domstolens beslut fått laga kraft.

11 § Om inkomna belopp inte täcker den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften eller förfallna belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, ska uppbördsmyndigheten besluta om betalningsskyldighet för det belopp som fattas och ange förfalldag.

Är beloppet inte betalt på förfalldagen, ska uppbördsmyndigheten sända en påminnelse till den betalningsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som myndigheten bestämmer. För påminnelsen ska den betalningsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver.

Om betalning inte sker inom den tid som angetts i påminnelsen, ska den betalningsskyldige också betala en tilläggsavgift inom den tid som uppbördsmyndigheten bestämmer. Tilläggsavgiften är 40 procent av den obetalda arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Tilläggsavgiften avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

12 § Om inkomna belopp överstiger det som ska betalas enligt beslut om fastställande av slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift eller förfallna belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, ska uppbördsmyndigheten avräkna det överskjutande beloppet i enlighet med vad som anges i 8 § tredje stycket. Det som återstår efter avräkningen ska uppbördsmyndigheten betala tillbaka, om inte annat följer av 9 §.

Anstånd och befrielse

13 § Om det finns särskilda skäl, får uppbördsmyndigheten på ansökan av den betalningsskyldige bevilja anstånd med att betala preliminär eller slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift samt påminnelseavgift och tilläggsavgift.

Uppbördsmyndigheten får på eget initiativ eller på ansökan av den betalningsskyldige besluta att påminnelseavgift eller tilläggsavgift ska sättas ned eller helt falla bort, om det finns särskilda skäl. Sker det, ska uppbördsmyndigheten på motsvarande sätt som anges i 12 § göra en avräkning och återbetalning.

Omprövning

14 § Uppbördsmyndigheten ska, om inte annat följer av 15 §, ompröva ett beslut i fråga om storleken av eller betalningsskyldigheten för preliminär eller slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift samt påminnelseavgift, tilläggsavgift eller anstånd med betalning av avgift, om den betalningsskyldige ansöker om det eller det finns andra skäl.

Uppbördsmyndigheten får avstå från att på eget initiativ ompröva ett beslut, om omprövningen skulle avse bara ett mindre belopp.

15 § Omprövning av beslut som gäller preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift får inte ske sedan betalningsskyldigheten för sådan avgift fallit bort enligt 6 §.

Om en fråga som avses i 14 § avgjorts av allmän förvaltningsdomstol, får uppbördsmyndigheten inte ompröva beslutet såvitt gäller den frågan. Trots vad som nu sagts får en fråga som avgjorts av en länsrätt eller en kammarrätt genom beslut som fått laga kraft omprövas, om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett regeringsrättsavgörande som meddelats efter beslutet.

16 § En ansökan om omprövning ska, om inte annat följer av 17 §, ha kommit in till uppbördsmyndigheten senast sju år efter utgången av avgiftsåret.

Även efter den tid som anges i första stycket får den betalningsskyldige ansöka om omprövning av ett beslut som är till hans eller hennes nackdel, om den betalningsskyldige gör sannolikt att han eller hon inte inom två månader före utgången av denna tid fått kännedom om beslutet eller en annan handling med uppgift om vad som ska betalas. Ansökan ska ha kommit in inom två månader från den dag den betalningsskyldige fick sådan kännedom.

17 § En ansökan om omprövning av ett beslut i fråga om anstånd med betalning av avgift ska ha kommit in till uppbördsmyndigheten inom två månader från den dag då sökanden fick del av beslutet.

18 § En ansökan om omprövning ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud. Är den inte det, får uppbördsmyndigheten utfärda ett föreläggande om att den ska

undertecknas. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att omprövning inte görs, om ansökan inte undertecknas.

19 § Om uppbördsmyndigheten självmant omprövar ett beslut, får omprövningsbeslut som är till den betalningsskyldiges fördel meddelas senast sju år efter utgången av avgiftsåret.

Ett sådant omprövningsbeslut får meddelas även efter denna tid, om det av annat beslut av uppbördsmyndigheten eller av allmän förvaltningsdomstol framgår att ett beslut är felaktigt.

20 § Ett omprövningsbeslut som är till nackdel för den betalningsskyldige får inte meddelas senare än under tredje året efter utgången av avgiftsåret, utom i de fall som avses i 21 §.

21 § Uppbördsmyndigheten får meddela ett omprövningsbeslut som är till nackdel för den betalningsskyldige efter utgången av den tid som anges i 20 §, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller någon uppenbar oriktighet.

Omprövning enligt första stycket får endast ske om ändringen avser belopp av någon betydelse. En ändring enligt denna paragraf får inte ske om beslutet med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt eller om uppbördsmyndigheten tidigare fattat beslut enligt denna paragraf som avser samma fråga.

Ett omprövningsbeslut enligt denna paragraf får meddelas senast sju år efter utgången av avgiftsåret.

Överklagande

22 § Uppbördsmyndighetens beslut i fråga om storleken av eller betalningsskyldigheten för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift, påminnelseavgift eller tilläggsavgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som debiterats sådan avgift. Beslut om anstånd eller befrielse enligt 13 § samt beslut enligt 2 § fjärde stycket om bortseende från arbetsinkomster för ett avgiftsår får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som ansökt om anstånd, befrielse eller bortseende från arbetsinkomster. Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Indrivning

23 § Obetalda och förfallna belopp som avser avgift enligt denna lag får drivas in som allmänt mål.

24 § Ett avgiftsbelopp får inte lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning förrän det obetalda och förfallna beloppet uppgår till minst en fjärdedel av den arbetslöshetsförsäkringsavgift som enligt 3 § första stycket första meningen fastställts för det år då indrivning begärs.

Indrivning får begäras även i andra fall än som anges i första stycket, om det finns särskilda skäl.

25 § Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Utlämnande av uppgifter

26 § Skatteverket ska till uppbördsmyndigheten lämna de uppgifter om inkomstförhållanden och rätt till skattereduktion som behövs för tillämpningen av denna lag.

27 § Försäkringskassan ska till uppbördsmyndigheten lämna de uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning som behövs för tillämpningen av denna lag.

28 § Arbetslöshetskassorna ska till uppbördsmyndigheten lämna de uppgifter om arbetslöshetsersättning och medlemskap i och anslutning till en arbetslöshetskassa som behövs för tillämpningen av denna lag.

29 § Uppbördsmyndigheten ska till den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor lämna uppgift om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2.

Om någon hos uppbördsmyndigheten begär avdrag enligt 3 § andra stycket 2, ska uppbördsmyndigheten genast sända över begäran med tillhörande handlingar till den kompletterande arbetslöshetskassan för bedömning enligt 87 b § lagen om arbets-

löshetskassor och underrätta den som gjort begäran om översändandet.

30 § Den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska till uppborgsmyndigheten lämna, förutom uppgifter enligt 28 §, uppgift om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2 och som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor och de uppgifter om avdrag enligt 87 a § första stycket lagen om arbetslöshetskassor som behövs för tillämpningen av denna lag.

31 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om skyldigheterna enligt 26–30 §§ och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt.

Övriga bestämmelser

32 § Beslut i fråga om storleken av eller betalningsskyldigheten för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift, påminnelseavgift och tilläggsavgift samt beslut om anstånd eller befrielse enligt 13 § gäller omedelbart.

33 § Vid handläggningen i länsrätt av mål om tilläggsavgift ska muntlig förhandling hållas, om den avgiftsskyldige begär det. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut.

34 § En ansökan till uppborgsmyndigheten ska göras skriftligt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009. Arbetslöshetsförsäkringsavgift ska dock betalas först från och med avgiftsåret 2010.

2. Vid tillämpningen av 2 § första stycket och 3 § tredje stycket andra meningen ska bortses från det som inträffat före 2010.

3. I stället för vad som sägs i punkt 2 och 2 § första stycket samt 3 § första stycket andra meningen och tredje stycket ska för avgiftsåret 2010 gälla följande:

Skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift är fysiska personer som kunnat bli berättigade till skattereduktion enligt

65 kap. 9 a § första stycket och 9 d § inkomstskattelagen (1999:1229) och haft arbetsinkomster som med tillämpning av 9 a § andra och tredje styckena inkomstskattelagen, med undantag för sådana inkomster som anges i 2 kap. 5 § 11 lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, uppgått till mer än 2,7 prisbasbelopp för avgiftsåret. Skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift är dock inte den som inte för något av åren 2007–2009 vare sig

- fått arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller

- kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt 65 kap. 9 a § första stycket och 9 d § inkomstskattelagen och haft arbetsinkomster som med tillämpning av 9 a § andra och tredje styckena inkomstskattelagen, med undantag för sådana inkomster som anges i 2 kap. 5 § 11 lagen om inkomstgrundad ålderspension, uppgått till minst 2,7 prisbasbelopp för det aktuella beskattningsåret.

Avdrag enligt 3 § andra stycket 2 får göras med sammanlagt högst 1 800 kronor.

4 Förslag till lag om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift ska i enlighet med denna lag med automatiserad behandling föra en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen (databasen).

Behandling av personuppgifter som enligt denna lag är tillåten utan den registrerades samtycke får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

Förhållandet till personuppgiftslagen

2 § Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter vid förändret av databasen, om inte annat följer av denna lag.

Personuppgiftsansvar

3 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför vid förändret av databasen.

Ändamål

4 § Personuppgifter får behandlas i databasen förutom med den registrerades samtycke bara om behandlingen behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller handlägga ärenden enligt den lagen.

Personuppgifter som behandlas i databasen får dock, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut till den registrerade själv, riksdagen

och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. Personuppgifter som behandlas i databasen får också, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut när det behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten.

Regeringen får meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen i första stycket och om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas.

5 § I de fall då behandlingen av personuppgifter i databasen bara är tillåten när den registrerade har lämnat sitt samtycke har den registrerade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke. Ytterligare personuppgifter om den registrerade får därefter inte behandlas.

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

6 § Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och sådana personuppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § samma lag får förutom med den registrerades uttryckliga samtycke behandlas i databasen bara i enlighet med 4 § första stycket om uppgifterna har lämnats i ett ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får dock behandlas i databasen i enlighet med 4 § första stycket om det är oundgängligen nödvändigt för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Första stycket hindrar inte att personuppgifter behandlas i enlighet med 4 § andra stycket.

Sökbegrepp

7 § Som sökbegrepp får inte användas uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden eller uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör

hälsa eller sexualliv. Vid sökning bara i ett visst ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller i en viss handling får dock sådana sökbegrepp användas. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får användas som sökbegrepp.

Intern elektronisk tillgång till personuppgifter

8 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift ska bestämma villkoren för elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen för den som deltar i myndighetens verksamhet. Sådan tillgång ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhet enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift ska se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommit.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om elektronisk tillgång enligt första stycket och om dokumentation och kontroll enligt andra stycket.

Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter

9 § Direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen är tillåtet utan den registrerades samtycke bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning och under förutsättning att bestämmelserna i 4, 5 och 7 §§ följs.

10 § Den registrerade får i den utsträckning sekretess inte hindrar det ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i databasen, om uppgifterna

1. avser honom eller henne själv,
2. finns i ett ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part, eller
3. avser dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter.

11 § När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna också på annat sätt lämnas ut elektroniskt till denne. Enstaka personuppgifter får även i andra fall lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall om sekretess inte hindrar det.

12 § Personuppgifter som behandlas i databasen får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att annan ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.

13 § På begäran enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får personuppgifter som behandlas i databasen lämnas ut till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling.

Rättelse och skadestånd

14 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Gallring

15 § Personuppgifter som inte tillförts ett ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras så snart de inte längre behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Personuppgifter i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras senast sju år efter utgången av det avgiftsår ärendet avser.

Trots första stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller för redovisningsändamål. Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift får också trots första stycket i enskilda fall besluta att personuppgifterna i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska bevaras på papper eller annat icke elektroniskt medium.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligena kostnader enligt första stycket 1 *skall* i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, *skall* socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, *arbetslöshetsförsäkringsavgift* samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligena kostnader enligt första stycket 1 *ska* i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, *ska* socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 10 §, 9 kap. 1 § och bilagan till sekretesslagen (1980:100)²⁰ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 10 §²¹

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, *i ärende enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i ärende om eller verksamhet som annars innefattar bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift* för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I ärende hos Försäkringskassan eller domstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

²⁰ Lagen omtryckt 1992:1474.

²¹ Senaste lydelse 2004:786.

9 kap.

1 §²²

Sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift som har tillförts databasen. Motsvarande sekretess gäller även hos kommun eller landsting för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om förhandsbesked i skatte- eller taxeringsfråga samt hos Försäkringskassan för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift. Uppgift hos Tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. I myndighets verksamhet som avser förändring av eller uttag ur tull-databasen enligt lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet gäller sekretess för uppgift som har tillförts databasen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas

Sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift som har tillförts. Motsvarande sekretess gäller även hos kommun eller landsting för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om förhandsbesked i skatte- eller taxeringsfråga, hos Försäkringskassan för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift samt hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift för uppgift som Skatteverket har lämnat dit för bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppgift hos Tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. I myndighets verksamhet som avser förändring av eller uttag ur

²² Senaste lydelse 2006:422:

utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen enligt första–femte meningarna endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Har uppgift i mål hos domstol erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

tulldatabasen enligt lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet gäller sekretess för uppgift som har tillförts databasen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen enligt första–femte meningarna endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Har uppgift i mål hos domstol erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg och förseningsavgift samt expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, om inte beslutet meddelas i ärende om

1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,
2. beskattning av utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner när beslutet har fattats av Forskarskattenämnden, eller
3. trängselskatt.

I beslut, varigenom trängselskatt bestäms eller underlag för bestämmande av sådan skatt fastställs, gäller sekretessen dock endast för uppgift om vilken betalstation bilen har passerat och tidpunkten för denna passage.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarande vid beskattning, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. I rådets förordning (EG) 1383/2003 av den 22 juli 2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som *skall* vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter finns bestämmelser om att uppgift i vissa fall får lämnas till enskild. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift i ärende om revision lämnas till en förvaltare i den reviderades konkurs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarande vid beskattning, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. I rådets förordning (EG) 1383/2003 av den 22 juli 2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som *ska* vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter finns bestämmelser om att uppgift i vissa fall får lämnas till enskild. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift i ärende om revision lämnas till en förvaltare i den reviderades konkurs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

*Bilaga²³**Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (SFS 1997:239)

²³ Senaste lydelse 2007:1339.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.
 2. Det som sägs om ärenden enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor i 7 kap. 10 § och bilagan ska dock inte börja tillämpas förrän den 1 januari 2010.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁴

Avräkning enligt denna lag *skall* göras från belopp som återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i

1. skattebetalningslagen (1997:483),
2. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,
3. 10 kap. 1–4 §§ mervärdesskattelagen (1994:200),
4. lagen (1994:1551) om tullfrihet m.m.,
5. lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
6. tullagen (2000:1281), *eller*
7. lagen (1972:435) om överlastavgift.

Avräkning enligt denna lag *ska* göras från belopp som återbetalas eller annars utbetalas på grund av bestämmelse i

6. tullagen (2000:1281),
7. lagen (1972:435) om överlastavgift, *eller*
8. lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Vad som sagts i första stycket 1 gäller inte utbetalning enligt 9 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Avräkning *skall* också göras vid återbetalning av belopp som tagits ut som förrättningskostnad vid indrivning av en sådan fordran som avses i 2 § första meningen.

Avräkning *ska* också göras vid återbetalning av belopp som tagits ut som förrättningskostnad vid indrivning av en sådan fordran som avses i 2 § första meningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

²⁴ Senaste lydelse 2007:469.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²⁵

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordons-
skatt,
5. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands
bosatta artister m.fl.,
6. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
7. skattebetalningslagen (1997:483),
8. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
9. lagen (1996:1030) om underhållsstöd, *eller*
9. lagen (1996:1030) om
underhållsstöd,
10. lagen (2004:629) om trängselskatt, *eller*
10. lagen (2004:629) om
trängselskatt, *eller*
11. lagen (0000:00) om ar-
betslöshetsförsäkringsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

²⁵ Senaste lydelse 2007:164.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²⁶

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid länsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som länsrätten. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighets-taxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,

²⁶ Senaste lydelse 2007:1094.

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2–4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt,

8. *mål rörande preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift eller om anstånd med att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift* och arbetslöshetskassorna. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring²⁷

dels att 3 § ska upphöra att gälla,

dels att 4, 24 och 25 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Dagpenning *i form av inkomstrelaterad ersättning skall*, om inte något annat följer av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lämnas enligt följande.

Inkomstrelaterad ersättning lämnas med högst 680 kronor per dag.

Till den som har arbetat heltid under hela ramtiden lämnas *inkomstrelaterad ersättning* med lägst 320 kronor per dag. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden *skall* beloppet minskas proportionellt.

4 §²⁸

Dagpenning *ska*, om inte något annat följer av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lämnas enligt följande.

Dagpenning lämnas med högst 680 kronor per dag.

Till den som har arbetat heltid under hela ramtiden lämnas *dagpenning* med lägst 320 kronor per dag. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden *ska* beloppet minskas proportionellt.

²⁷ Senaste lydelse av

3 § 2007:417.

²⁸ Senaste lydelse 2007:417.

Till den som omfattas av 27 a eller 30 § lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnas *inkomstrelaterad ersättning* med lägst 320 kronor per dag, under förutsättning att han eller hon arbetat heltid under hela den ramtid som föregick den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. För den som inte arbetat heltid under hela den tiden *skall* beloppet minskas proportionellt.

Till den som omfattas av 27 a eller 30 § lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnas *dagpenning* med lägst 320 kronor per dag, under förutsättning att han eller hon arbetat heltid under hela den ramtid som föregick den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. För den som inte arbetat heltid under hela den tiden *ska* beloppet minskas proportionellt.

24 §²⁹

En sökandes arbetslöshetskassa *skall* till Försäkringskassan lämna följande uppgifter om den sökande:

En sökandes arbetslöshetskassa *ska* till Försäkringskassan lämna följande uppgifter om den sökande:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. om han eller hon inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning,
3. vilken dag ersättningsperioden börjar,
4. om han eller hon uppgett sig ha haft semester eller varit förhindrad att arbeta en viss dag,
5. om den sökande uppgett sig ha varit sjuk eller föräldraledig en viss dag samt omfattningen av sjukfrånvaron eller ledigheten,
6. om han eller hon för en viss dag lämnat in en ansökan om ersättning,
7. senaste kalendervecka för vilken ersättning betalats ut,
8. hans eller hennes uppgivna normalarbetstid,
9. uppgivet arbetsutbud samt från och med vilken dag det utbudet gäller,
10. beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats *samt om dagpenningen beräknats som inkomstrelaterad ersättning eller inte,*

10. beräknad dagpenning som lämnas eller skulle ha lämnats,

²⁹ Senaste lydelse 2006:1552.

11. tidsperiod, antal dagar och med vilket eller vilka belopp som arbetslöshetsersättning lämnats,
12. antalet möjliga ersättningsdagar som återstår innan ett program börjar,
13. med vilket belopp han eller hon fått arbetslöshetsersättning när Försäkringskassan fattat beslut om pension, sjukersättning, aktivitetsersättning eller arbetsskadeersättning retroaktivt, och
14. om han eller hon fått sin arbetslöshetsersättning minskad med tjänstepension.

25 a §³⁰

Under förutsättning att det har betydelse för handläggningen av ett ärende om arbetslöshetsersättning ska en arbetslöshetskassa till en annan arbetslöshetskassa lämna följande uppgifter om en enskild:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. vilken dag han eller hon senast inträtt i arbetslöshetskassan och från vilket datum han eller hon har ett obrutet medlemskap i arbetslöshetskassan,
3. vilken dag han eller hon utträtt ur arbetslöshetskassan och orsaken till utträdet,
4. vilken period senast fastställt arbetsvillkor avser,
5. beviljad ersättning *i form av grundersättning respektive inkomstrelaterad ersättning* samt senast fastställd dagsförtjänst, dagpenning och normalarbets-
tid,
6. påbörjat karensvillkor, antalet fullgjorda karensdagar och uppgift om den första och den senaste karensveckan,
7. antalet förbrukade dagar i senast påbörjade ersättningsperiod och senast ersatt vecka,
8. antalet förbrukade ersättningsdagar enligt begränsningsregeln i 7 §,
9. beslut om godkänd bisyssla,
10. beslut enligt 35 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att en företagare som tillfälligt upphör att bedriva verksamhet ska anses vara arbetslös,

³⁰ Senaste lydelse 2008:58.

11. beslut om godkända deltidstudier,
12. fattade beslut om avstängning, nedsättning eller fränkännande av arbetslöshetsersättning inom ersättningsperioden,
13. senast fattat beslut med anledning av pension eller pensionsbelopp per månad, och
14. beslut om deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program och tidpunkt då deltagandet påbörjades.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Den äldre lydelsen av 24 och 25 a §§ gäller fortfarande för ersättning som beräknats eller beviljats före ikraftträdandet.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor³¹

dels att 19 a § och rubriken närmast före 19 a § ska upphöra att gälla,

dels att 2, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³²

Vad som i följande bestämmelser sägs om medlemmar *skall* i fråga om den kompletterande kassan gälla de anslutna: 4 § om skyldighet att lämna uppgift om antalet medlemmar m.m., 5 § om skyldighet att lämna uppgifter *om medlemmar som får ersättning* samt 9, 10 och 11 a §§ om finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift.

Vad som i följande bestämmelser sägs om medlemmar *ska* i fråga om den kompletterande kassan gälla de anslutna: 4 § om skyldighet att lämna uppgift om antalet medlemmar m.m., 5 § om skyldighet att lämna uppgifter samt 9, 10 och 11 a §§ om finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift.

5 §³³

En arbetslöshetskassa ska i enlighet med vad Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen närmare föreskriver lämna uppgifter om de *medlemmar* som får ersättning. Uppgift ska lämnas om

En arbetslöshetskassa ska i enlighet med vad Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen närmare föreskriver lämna uppgifter om de *personer* som får ersättning. Uppgift ska lämnas om

³¹ Senaste lydelse av 19 a § och rubriken närmast före 19 a § 2004:626.

³² Senaste lydelse 2006:1561.

³³ Senaste lydelse 2008:59.

– personnummer, postnumret i postadressen och arbetslöshetskassans beteckning samt, i förekommande fall, beteckningen på den avdelning hos kassan som medlemmen tillhör,

– år och veckonummer för början på den aktuella ersättningsperioden,

– uppgivna förvärvsinkomster och lönetyp,

– beräknad normalarbetstid och arbetsutbudet i timmar per vecka,

– antalet dagar med ersättning och karens,

– antalet återstående ersättningsdagar i ersättningsperioden efter utbetalningstillfället,

– utbetalat bruttobelopp per vecka som utbetalningen avser.

En arbetslöshetskassa ska vidare för en person som första gången kvalificerat sig för rätt till ersättning lämna uppgift om detta skett med stöd av huvudregeln i 12 § första stycket 1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller med stöd av alternativregeln i 12 § första stycket 2 samma lag. Uppgift ska också lämnas

– *om medlemmen* utför eller deklarerar deltidsarbete,

– *om* 35 § första eller andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring tillämpas,

– *om dagpenning lämnas i form av grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning och uppgift om ersättnings storlek,*

– personnummer, postnumret i postadressen, *om personen är medlem eller inte* och arbetslöshetskassans beteckning samt, i förekommande fall, beteckningen på den avdelning hos kassan som medlemmen tillhör,

En arbetslöshetskassa ska vidare för en person som första gången kvalificerat sig för rätt till ersättning lämna uppgift om detta skett med stöd av huvudregeln i 12 § första stycket 1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller med stöd av alternativregeln i 12 § första stycket 2 samma lag. Uppgift ska också lämnas *om*

– *personen* utför eller deklarerar deltidsarbete,

– 35 § första eller andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring tillämpas,

– *dagpenningens storlek,*

– om en *medlem* som har mindre än 70 ersättningsdagar kvar av ersättningsperioden av kassan bedöms komma att uppfylla villkoren för en ny ersättningsperiod,

– om personen har beslut om bisyssla, det antal timmar per vecka bisysslan omfattar samt inkomsten per vecka av bisysslan,

– om personen bedriver studier under den period som arbetslöshetsersättning lämnas.

– en *person* som har mindre än 70 ersättningsdagar kvar av ersättningsperioden av kassan bedöms komma att uppfylla villkoren för en ny ersättningsperiod,

– personen har beslut om bisyssla, det antal timmar per vecka bisysslan omfattar samt inkomsten per vecka av bisysslan,

– personen bedriver studier under den period som arbetslöshetsersättning lämnas.

8 §³⁴

Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassan i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetsförmedlingen ska därvid hålla inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetalad ersättning.

Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassan i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetsförmedlingen ska därvid hålla inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetalad ersättning *och det avdrag som gjorts på ersättningen enligt 87 a § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.*

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Den äldre lydelsen av 5 § gäller fortfarande för ersättning som beviljats före ikraftträdandet.

³⁴ Senaste lydelse 2007:888.

13 Förslag till förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Storleken av arbetslöshetsförsäkringsavgiften

1 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska för varje kalenderår snarast fastställa vilket belopp arbetslöshetsförsäkringsavgiften enligt 3 § första stycket lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift uppgår till.

Storleken av påminnelseavgiften

2 § Påminnelseavgiften enligt 5 § andra stycket och 11 § första stycket lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift är 75 kronor.

Utlämnande av uppgifter

3 § Skatteverket ska till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift lämna följande uppgifter om skattskyldiga:

1. personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. beskattningsår,
3. källa för lämnade uppgifter,
4. inkomster, avdrag och överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet,
5. rätt till skattereduktion enligt 65 kap. 9 a § första stycket och 9 d § inkomstskattelagen (1999:1229),
6. arbetsinkomster enligt 9 a § andra och tredje styckena inkomstskattelagen,
7. inkomster som anges i 2 kap. 5 § 11 lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, och
8. pension som avses i 10 kap. 5 § inkomstskattelagen.

Uppgifterna ska, i den utsträckning Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

4 § Försäkringskassan ska till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift lämna följande uppgifter om personer som får eller har fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. beslut om mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning och ändring av sådant beslut, och
3. tidpunkt för beslut.

Uppgifterna ska, i den utsträckning Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

5 § Arbetslöshetskassorna ska till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift lämna följande uppgifter om den som är eller har varit medlem i eller ansluten till kassan:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. tidpunkt för medlemskap eller anslutning,
3. tidpunkt för utträde eller uteslutning, och
4. period med utbetald arbetslöshetsersättning.

Uppgifterna ska, i den utsträckning Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

6 § Den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift lämna följande uppgifter om personer som inte är anslutna till kassan men som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. period under vilken personen är att anse som arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor, och
3. period med utbetald arbetslöshetsersättning.

Den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen om arbetslöshetskassor ska till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift lämna följande uppgifter om personer för vilka avdrag ska göras enligt 87 a § första stycket lagen om arbetslöshetskassor:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. belopp att dra av enligt 87 a § första stycket lagen om arbetslöshetskassor,
3. avdraget belopp,
4. för vilken tidsperiod avdrag gjorts, och
5. kassans bedömning av om avdrag för eventuellt återstående belopp kan göras.

Uppgifterna ska, i den utsträckning Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

7 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift får meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 26–28 §§ och 30 § lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

8 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift ska till den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor lämna uppgift om namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer om de personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2 lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Uppgifterna får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

9 § Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift får på medium för automatiserad behandling till den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor lämna underrättelser enligt 8 § andra stycket lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift och sända över handlingar enligt 29 § andra stycket samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

14 Förslag till förordning om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Gallring

1 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om att personuppgifter trots bestämmelserna om gallring i 15 § första stycket lagen (0000:00) om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift får bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål samt redovisningsändamål.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

**15 Förslag till
förordning om ändring i förordningen (2001:588)
om behandling av uppgifter i Skatteverkets
beskattningsverksamhet**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska tas in en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

8 a § På begäran av Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift ska lämnas ut de uppgifter ur beskattningsdatabasen som avses i 3 § förordningen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

16 Förslag till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)

Härigenom föreskrivs att 5 § sekretessförordningen (1980:657) ska ha följande lydelse.

5 §³⁵

Nuvarande lydelse

Följande myndigheter är i den utsträckning som framgår nedan undantagna från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Myndigheter	Sekretessbelagda handlingar som inte behöver registreras
Arbetsgivarverket arbetslöshetskassorna	förslag till kollektivavtal handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning
Arbetsmiljöverket	handlingar som <i>skall</i> ingå i informationssystemet om arbetsskador och statistiskt primärmaterial
Migrationsverket	av verket rekvirerade personbevis, utdrag ur belastningsregister och misstankeregistret samt kontrollbesked från Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning
Naturvårdsverket	provresultat som utgör underlag till jägarexamensregistret och handlingar som avser inbetalningar för jaktkort

³⁵ Senaste lydelse 2007:1213.

Föreslagen lydelse

Följande myndigheter är i den utsträckning som framgår nedan undantagna från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Myndigheter	Sekretessbelagda handlingar som inte behöver registreras
Arbetsgivarverket arbetslöshetskassorna	förslag till kollektivavtal handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning <i>och handlingar i ärenden enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor</i>
Arbetsmiljöverket	handlingar som <i>ska</i> ingå i informationssystemet om arbetsskador och statistiskt primärmaterial
Migrationsverket	av verket rekvirerade personbevis, utdrag ur belastningsregister och misstankeregistret samt kontrollbesked från Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning
<i>Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift</i>	<i>handlingar som avser bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift</i>
Naturvårdsverket	provresultat som utgör underlag till jägarexamensregistret och handlingar som avser inbetalningar för jaktkort

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

2. Det som sägs om ärenden enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska dock inte börja tillämpas förrän den 1 januari 2010.

1 Utredningsarbetet och delbetänkandet

1.1 Utredningsarbetet

Utredningsdirektiven (dir. 2007:100 jämte tilläggsdirektiven dir. 2008:9) finns intagna som bilaga 1 och 2 till detta delbetänkande.

Jag har som framgår av missivbrevet till utredningen knutit en referensgrupp med företrädare för berörda intressenter. Jag har haft separata sammanträden med utredningens expertgrupp (sex sammanträden) respektive referensgruppen (sju sammanträden). Vid sammanträdena har utredningsuppdraget diskuterats och utkast till texter till delbetänkandet gått igenom och diskuterats.

Jag eller sekretariatet har haft möten eller andra underhandskontakter med – förutom de instanser som är företrädare i expert- och referensgruppen – bl.a. utredningen om trygghetssystemen för företagare (N 2006:11), Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Domstolsverket och Statskontoret. Kontaktperson på Datainspektionen har varit juristen Jens Västberg. Därigenom har jag hållit arbetsmarknadens parter samt berörda organisationer och myndigheter informerade om arbetet. Jag har i enlighet med utredningsdirektiven regelbundet rapporterat om hur arbetet fortskridit till Arbetsmarknadsdepartementet på det sätt departementet önskat.

Det har egentligen inte funnits tid till att inhämta erfarenheter från andra länder som har inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring. Viss information om förhållandena i Danmark och Norge har jag och sekretariatet fått vid ett seminarium anordnat av Institutet för social civilrätt vid Stockholms universitet respektive vid möte i Stockholm med professorn Stein Evju, Oslo universitet.

Utredningsarbetet har bedrivits under tidspress.

Utredningsarbetet fortsätter med de delar av utredningsuppdraget som avser annat än frågan om en obligatorisk arbetslöshetsför-

säkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, dvs. med att överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta och med att belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

1.2 Delbetänkandet

I detta delbetänkande redovisas de delar av utredningsuppdraget som rör frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Delbetänkandet är uppdelat i två delar, en del med bakgrundsavsnitt och en del med överväganden och förslag, inklusive bedömningar av konsekvenser och belysning av effekter av förslagen.

I bakgrundsdelens finns det, förutom ett avsnitt med historik (avsnitt 2), beskrivningar av arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna (avsnitt 3) samt en redogörelse för internationella regler av betydelse för arbetslöshetsförsäkringen (avsnitt 4). Viss bakgrundsinformation, som inte enbart rör arbetslöshetsförsäkringen, finns i övervägandedelen. Sålunda finns det i övervägandedelen en beskrivning av bestämmelserna om jobbskatteavdraget (avsnitt 9.2), en beskrivning av olika exempel på system för uppbörd av avgifter (avsnitt 11.2), en beskrivning av bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess m.m. hos berörda instanser (avsnitt 12.2) och beskrivningar av bestämmelser om behandling av personuppgifter (avsnitt 12.7.2–12.7.6).

Övervägandedelen inleds med ett avsnitt där vissa allmänna utgångspunkter slås fast (avsnitt 5). I syfte att ge en överblick över det system för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som föreslås lämnas därefter en samlad redogörelse av huvuddragen i en sådan försäkring (avsnitt 6). Sedan ägnas övervägandedelen åt att i detalj motivera och förklara det som föreslås. Först berörs förmånssidan i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen, dvs. villkoren för att få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet (avsnitt 7) och hur utbetalningen av ersättningen administreras (avsnitt 8). Därefter berörs avgiftssidan i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen, dvs. frågorna om vilka som ska betala avgift till försäkringen (avsnitt 9), hur stor avgiften ska vara (avsnitt 10) och hur avgiften ska betalas (avsnitt 11). Det föreslås att en uppbördsmyndighet ska

ha hand om uppbörden av avgiften, vilket kräver en ganska omfattande informationshantering. Frågan om vilka bestämmelser i fråga om offentlighet och sekretess, uppgiftsskyldighet och behandling av personuppgifter som behövs för informationshanteringen berörs i nästa avsnitt (avsnitt 12). Därefter berörs hur förslagen förhåller sig till internationella regler (avsnitt 13) och vilka ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som behövs (avsnitt 14). Konsekvenserna och effekterna av förslagen berörs i det därpå följande avsnittet (avsnitt 15). Sist finns det ett avsnitt med författningskommentarer (avsnitt 16).

BAKGRUND

2 Historik

2.1 De äldsta arbetslöshetskassorna

Under andra hälften av 1800-talet började understödsföreningar och arbetslöshetskassor bildas på frivillig väg inom vissa fackliga organisationer.³⁶

Redan 1857 startade Maskinistföreningen i Stockholm understödshjälp till medlemmar som utan egen förvållan blivit arbetslösa. Arbetslöshetsunderstödet upphörde emellertid 1860 i samband med att Maskinistföreningen slogs samman med Maskinistsamfundet.

Det första fackförbundet i Sverige som bildade en arbetslöshetskassa var Svenska typografförbundet. Arbetslöshetskassan startade 1893. Redan 1885 hade dock förbundet organiserat en reshjälpkassa. Reshjälpen var en vanlig form av arbetslöshetshjälp under fackföreningsrörelsens första tid. Reshjälpen bestod av ett resebidrag för att ge arbetslösa medlemmar möjlighet att söka arbete på annan ort. Svenska bleck- och plåtslagareförbundet startade 1894 en reshjälpkassa och 1900 en arbetslöshetskassa. Därefter startade de flesta LO-förbunden successivt arbetslöshetskassor. Svenska måleriarbetareförbundet startade en arbetslöshetskassa 1916 och Svenska elektriska arbetareförbundet 1928.

I början finansierades kostnaderna för arbetslöshetskassornas verksamhet helt med medlemsavgifter. Det fick till följd att ersättningsnivåerna var låga och reglerna för att få ersättning var restriktiva. För att få en effektiv försäkring krävdes hjälp utanför den fackliga rörelsen.

³⁶ Uppgifter om arbetslöshetsförsäkringens historik har hämtats från tidigare betänkanden i ämnet, nämligen SOU 1971:42, SOU 1978:45, SOU 1993:52, SOU 1996:51 och SOU 1996:150. Beskrivningen bygger dessutom på uttalanden i förarbetena till de olika författningarna.

2.2 1934 års förordningar om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag

Frågan om en arbetslöshetsförsäkring togs upp till behandling av statsmakterna första gången vid 1908 års riksdag. Det var den ”politiske vilden” Edvard Wavrinsky som i en motion till riksdagen begärde utredning angående arbetslösheten i landet samt angående försäkring mot dess ekonomiska följder. Motionen avslogs.

Under 1915, 1920-talet och i början av 1930-talet tillsattes utredningar för att undersöka och ge förslag på hur en arbetslöshetsförsäkring skulle kunna utformas.

Riksdagen antog 1934 förordningar om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor. Förordningarna trädde i kraft den 1 januari 1935. Försäkringen skulle vara frivillig och avsedd enbart för lönearbetare. Försäkringen finansierades genom statsbidrag och avgifter från de försäkrade. Föreningsrättsligt skulle arbetslöshetskassorna vara registrerade som understödsföreningar. För att en arbetslöshetskassa skulle vara berättigad till statsbidrag skulle den antas och registreras som erkänd arbetslöshetskassa av tillsynsmyndigheten som då var Socialstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsen blev 1948 tillsynsmyndighet, och en särskild delegation för försäkringsfrågor inrättades inom Arbetsmarknadsstyrelsen.

För rätt till ersättning fordrades bl.a. att medlemmen skulle ha betalat 52 veckoavgifter till arbetslöshetskassan och att minst 26 veckoavgifter skulle ha betalats under de tolv månaderna närmast före arbetslösheten. Ersättning lämnades i form av daghjälp på mellan två och sex kr per dag beroende på vilken daghjälpklass man valt att betala avgift till. Ersättningsperioden fick bestämmas till högst 120 dagar och lägst 90 dagar under 52 på varandra följande veckor. Ersättning kunde betalas ut för sex dagar per vecka. Arbetslöshetskassorna fick också rätt att betala ut bidrag för att täcka res- och flyttningkostnader. Statsbidraget till utbetald daghjälp ökade relativt vid hög arbetslöshet, dvs. vid ökat antal understödsdagar per årsmedlem. Statsbidragets relativa andel av daghjälpbeloppen var högst i de lägsta dagpenningklasserna och minskade allt efter daghjälpens storlek. Karensen var i början ett viktigt medel för att hålla försäkringens kostnader nere. Innan ersättningsperioden påbörjades skulle karensen på sex dagar, motsvarande en arbetsvecka, fullgöras under en ramtid på 14 dagar. Arbetslöshetskassorna fick i sina stadgar föreskriva längre karens

än sex dagar men den fick inte överstiga tre månader. Ny karensskulle, med vissa undantag, fullgöras varje gång medlemmen blev arbetslös.

Försäkringen utvecklades inte i den takt som man hade förväntat sig vid dess tillkomst. Vid utgången av år 1940 fanns det 14 erkända arbetslöshetskassor med sammanlagt 210 000 medlemmar. Först ett par år därefter skedde en mer markant ökning, dock först efter det att bestämmelserna ändrats så att försäkringen blev mer attraktiv. Riksdagen beslutade 1941 om vissa ändringar. Ändringarna innebar bl.a. att dagpenningbeloppen höjdes, att barntillägg infördes, att avgiftsvillkoren mildrades och att statsbidraget utformades så att det inte speciellt skulle gynna de lägre dagpenningklasserna. Vid slutet av 1940-talet var medlemsantalet i arbetslöshetskassorna över en miljon. År 1956 gavs större möjligheter för företagare att tillhöra försäkringen. Under 1960-talet bildades flertalet av de arbetslöshetskassor som är till för tjänstemän och företagare.

På förslag av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning (SOU 1963:40) genomfördes 1964 vissa författningsändringar. Försäkringen anpassades till femdagarsvecka, karensen begränsades till en femdagarsperiod per försäkringsår och arbetslöshetskassorna fick möjlighet att höja dagpenningen till högst 40 kr. Ersättningstiden under försäkringsåret förlängdes med fyra veckor till högst 150 dagar eller, efter medgivande av tillsynsmyndigheten, till högst 200 dagar. Ålderspensionärernas ersättningsrätt begränsades genom begränsningar av statsbidragen.

2.3 1973 års lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring och om kontant arbetsmarknadsstöd för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa

År 1966 tillsattes en utredning för att utreda frågor om kontant stöd vid arbetslöshet (KSA-utredningen).

Efter förslag av KSA-utredningen (SOU 1967:62) genomfördes 1968 temporärt två särskilda former för kontant stöd till äldre arbetslösa kassamedlemmar och andra förvärvsarbetande, nämligen förlängd (extra) kassaersättning och statligt omställningsbidrag.

KSA-utredningen lade i april 1971 fram sitt slutbetänkande (SOU 1971:42) *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet*. Utredningens förslag innebar att en frivillig arbetslöshetsförsäkring

som var administrerad av erkända arbetslöshetskassor skulle bibehållas samt att en supplementär stödform för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle införas genom ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd. Detta skulle ersätta det statsunderstödda kommunala kontantunderstödet vid arbetslöshet.

Regeringens proposition 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring och till lag om kontant arbetsmarknadsstöd byggde på KSA-utredningens förslag och antogs efter smärre justeringar av riksdagen 1973. Lagarna trädde i kraft den 1 januari 1974 och innebar bl.a. följande ändringar.

För rätt till ersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring krävdes tolv månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa. Vidare krävdes att den försäkrade närmast före arbetslösheten hade arbetat minst fem månader inom en ramtid på högst tolv månader. Även med arbete jämställd tid kunde räknas in i arbetsvillkoret. En medlem i en arbetslöshetskassa fick ersättningstiden förlängd från 150 dagar till 300 dagar respektive till 450 dagar för medlem över 55 år. Dagpenningen blev skattepliktig inkomst och beviljades för högst fem dagar per vecka med belopp mellan 40 och 130 kr beroende på dagpenningklass.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd utgavs till personer som inte var arbetslöshetsförsäkrade eller som ännu inte uppfyllde ersättningsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. I vissa fall kunde KAS utges då rätt till ersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring hade upphört. För rätt till KAS krävdes i allmänhet att den arbetslöse närmast före arbetslösheten hade arbetat i minst fem månader inom en ramtid av högst tolv månader. Den som genomgått utbildning av visst kvalificerat slag och omedelbart därefter varit arbetslös under fem månader hade rätt till KAS. KAS utgavs med ett fast belopp på 35 kr per dag under fem dagar i veckan och var skattepliktig inkomst. Ersättningstiden fastställdes till högst 150 dagar för varje ersättningsperiod med längre ersättningstid för den som uppnått 55 års ålder. Länsarbetsnämnderna hade hand om KAS för de personer som inte var medlemmar i någon arbetslöshetskassa och även för dem som inte hade varit medlemmar tillräckligt länge.

Statsbidragsreglerna ändrades för att förbättra den ekonomiska situationen för arbetslöshetskassor med större arbetslöshet. För arbetslöshetsförsäkringen utgick statsbidrag i form av progressiv-

bidrag och förvaltningsbidrag. Finansieringen av KAS jämte grundbidrag till arbetslöshetskassorna täcktes genom avgifter från arbetsgivarna med två tredjedelar och från staten med en tredjedel. Övriga bidrag finansierades av staten.

Från och med 1976 beslutade riksdagen vid ett flertal tillfällen om komplettering av antalet dagpenningklasser och höjning av det kontanta arbetsmarknadsstödet.

En utredning om samordningsfrågor inom det socialpolitiska området lämnade 1979 ett förslag till samordning av de olika stödformerna. Förslaget ledde till lagstiftning om samordning av vissa förmåner vid retroaktiva utbetalningar då bl.a. förmåner enligt lagen om allmän försäkring, lagen om arbetsskadeförsäkring och ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring sammanträffade med varandra. Samordningsreglerna behandlades i prop. 1982/83:3 och trädde i kraft den 1 juli 1983.

I en departementspromemoria Ds A 1981:17 med förslag till ändrat bidragssystem m.m. inom den frivilliga arbetslöshetsförsäringen föreslogs bl.a. ändrade regler om statsbidrag och om avstängning från rätt till ersättning. För att minska statens utgifter genomfördes de i promemorian föreslagna ändringarna i statsbidragssystemet fr.o.m. den 1 juli 1982. Före ändringen bestod statsbidragen till arbetslöshetskassorna av grundbidrag, progressivbidrag och förvaltningsbidrag. Grundbidragen uppgick även i fortsättningen till samma belopp som KAS. Progressivbidragets fasta del slopades och ersattes med uppräkningsdelen. Förvaltningsbidraget avskaffades.

Reglerna om avstängning från ersättning ändrades i syfte att stimulera de försäkrade att ta och upprätthålla kontakt med arbetsförmedlingen under arbetslöshetstiden. I lagen togs in regler om krav på kontakt med arbetsförmedlingen för att avstängningstiden skulle löpa. Dessutom förlängdes avstängningstiden med två veckor, i normalfallet till sex veckor. En yttersta gräns fastställdes för hur länge en avstängning skulle få pågå om den arbetslöse inte sökte arbete under avstängningstiden. Dessutom skulle den arbetslöse vid förnyad självförvällad arbetslöshet under pågående avstängningsperiod kunna drabbas av ytterligare en avstängning. Ändringarna genomfördes fr.o.m. den 1 juli 1982. Avstängningstiden förkortades dock fr.o.m. den 1 januari 1983 till vad som tidigare gällde, dvs. i normalfallet 20 dagar.

Den 1 januari 1984 infördes den s.k. ungdomsgarantin genom lagen om ungdomslag hos offentliga arbetsgivare med syfte att

skapa arbete åt arbetslösa 18- och 19-åringar. Lagen medförde att rätt till arbetslöshetsersättning eller KAS i regel inte beviljades ungdomar i denna ålder.

I proposition 1983/84:126 lades det fram förslag på ändringar avseende den s.k. 50-dagarsregeln, arbetslöshetsbegreppet för företagare, kravet på arbetsgivarintyg samt på införandet av regler om omprövning och rättelse av felaktiga beslut efter mönster från den allmänna försäkringen. Härutöver föreslogs en rad ändringar i regelsystemet för det kontanta arbetsmarknadsstödet i syfte att förenkla handläggningen av ärendena. Förslagen rörde framför allt reglerna om ersättningstid, kvalifikationsvillkoren och begränsning av överhoppningsbar tid till två år.

Den s.k. 50-dagarsregeln, vilken innebar att ersättningsrätten i princip var begränsad till 50 dagar för den som regelbundet utförde deltidsarbete under i övrigt arbetslös tid, avskaffades fr.o.m. den 1 juli 1984. I stället fick, om det fanns särskilda skäl, regeringen eller efter regeringens bestämmande Arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva begränsningar i ersättningsrätten vid deltidsarbetslöshet. Efter tre år utan särskild begränsning av ersättningstiden för deltidsarbetslösa förordnade regeringen om begränsning till 150 dagar. Denna begränsning avskaffades den 1 maj 1993.

Arbetsmarknadsutskottet och departementschefen förordade 1983 en flexiblare tillämpning vad gällde personer som kombinerade en deltidsanställning med ett begränsat engagemang i ett företag samt förordade att registrering av ett företag inte ovillkorligen borde vara diskvalificerande för ersättning. De förordade uppmjukningarna av arbetslöshetsbegreppet sågs som tillämpningsfrågor, som borde kunna lösas inom ramen för det gällande regelsystemet.

Den 1 januari 1985 författningsreglerades permitteringslönesystemet. Arbetstagarna fick laglig rätt till lön under permittering och för arbetsgivarna infördes det ett system med statlig och avtalad permitteringslönersättning. Syftet var bl.a. att permitteringar vid tillfällig nedgång i verksamheten inte skulle belasta arbetslöshetsförsäkringen.

I november 1985 förordnades det en särskild utredare (A-kassekommittén) för att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen. I propositionen 1987/88:114 lades A-kassekommitténs förslag fram med vissa avvikelser och justeringar. Propositionen tog i huvudsak upp frågorna om ersättningsnivåer, kompensationsnivåer och ersättningsvillkor jämte statsbidrag,

finansiering och medlemsavgifter. Arbetsmarknadsutskottet biträdde huvudpunkterna i regeringens reformförslag. Samtidigt aktualiserades frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring i motioner. Utskottsbetänkandet antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1989.

Ändringarna innebar höjning av den högsta dagpenningnivån i arbetslöshetsförsäkringen samt höjning av det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) och de tre nivåerna på utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering. Från och med 1990 genomfördes en årlig anpassning av den högsta dagpenningen och det kontanta arbetsmarknadsstödet samt nivåerna på utbildningsbidragen till löneutvecklingen för vuxna arbetare inom industrin. Samma högsta och lägsta dagpenning skulle gälla inom alla arbetslöshetskassor. Som lägsta dagpenning gällde stödbeloppet i KAS. Dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen bestämdes att fr.o.m. den 1 januari 1989 betalas med högst 90 procent av den försäkrades dagsförtjänst. För den som hade ålderspension fick kompensationsnivån vara högst 65 procent av dagsförtjänsten.

Karensdagarna, som funnits sedan försäkringens tillkomst och som vid denna tidpunkt var fem under ett försäkringsår, togs bort. Avstängningstiden däremot förlängdes med fem ersättningsdagar för den som frivilligt utan giltig anledning hade lämnat ett arbete eller som hade skilts från ett arbete på grund av otillbörligt uppförande.

En uttrycklig regel infördes om att arbetslöshetsersättning inte fick lämnas till personer som deltog i utbildning, om det inte fanns särskilda skäl. Motiven var att arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken krävde att de arbetssökande var oförhindrade och villiga att ta ett arbete. Möjligheten att bedriva studier och samtidigt få arbetslöshetsersättning skapade också orättvisor mellan olika studerande.

Statsbidraget till arbetslöshetskassorna skulle betalas ut direkt i samband med utbetalningen av ersättningen till de arbetslösa. Fonderingskravet hos arbetslöshetskassorna upphörde. Kostnaderna för försäkringen skulle finansieras genom arbetsgivaravgifter, den s.k. arbetsmarknadsavgiften samt genom medlemsavgifter, s.k. finansieringsbidrag. Avgiften som togs ut av medlemmarna motsvarade 35 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan per år och medlem. Varje kassa skulle också betala en utjämningsavgift för finansiering av ett utjämningsbidrag.

Arbetsmarknadsavgiften skulle täcka även permitteringslöneersättningen. Statens kostnader för KAS och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering finansierades helt över statsbudgeten.

I budgetpropositionen 1988/89:100 föreslog regeringen vissa ändringar i reglerna om arbetsvillkor, överhoppningsbar tid och bisyssla. Riksdagen antog propositionen och följande lagändringar trädde i kraft den 1 juli 1989.

Arbetsvillkoret förändrades till 75 dagars arbete fördelat på minst fyra månader. Endast dag då den försäkrade hade arbetat minst tre timmar fick tillgodoräknas. För att fastställa normalarbetstid och dagpenning användes en genomsnittsberäkning på de senaste fyra månaderna.

Begreppet att ha genomgått arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering preciserades till att utbildningen eller den yrkesinriktade rehabiliteringen normalt skulle ha fullföljts.

Den tid då en förälder hade fått föräldrapenningförmån även efter det att barnet fyllt två år fick överhoppas vid fastställande av ramtiden i den mån tiden inte fick tillgodoräknas i arbetsvillkoret. All heltidsutbildning bestämdes vara överhoppningsbar för den som inte var helt nyutbildad på arbetsmarknaden. Det krävdes endast att utbildningen hade föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader eller hade avslutats efter det att personen fyllt 25 år.

Reglerna om bisyssla förenklades på så sätt att en bisyssla minskade ersättningen endast om den utvidgades under arbetslösheten och hindrade den försäkrade från att anta erbjudet lämpligt arbete. Vidare togs begreppet erkänd arbetslöshetskassa bort.

Efter förslag i Ds 1990:66 av en särskild utredare genomfördes en revidering av de föreningsrättsliga bestämmelserna som gällde för arbetslöshetskassorna. Regleringen av arbetslöshetskassornas verksamhet gjordes oberoende av annan lagstiftning om ekonomiska föreningar.

Efter förslag i proposition 1991/92:38 genomfördes det fr.o.m. den 1 januari 1992 en fördubbling av finansieringsavgiften till 70 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalda dagpenningen i arbetslöshetskassan. Ändringen innebar att medlemsavgiften höjdes från cirka 37 kr till cirka 52 kr i månaden.

I den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) våren 1993 lämnades det vissa förslag om förändringar i arbetslös-

hetsförsäkringen och i KAS. De föreslagna ändringarna rörde karensdagar, företagarbegreppet samt avräkning av avgångsvederlag. Efter behandling i arbetsmarknadsutskottet genomfördes bl.a. följande ändringar. I de båda regelsystemen infördes det karensvillkor innebärande att innan en ny ersättningsperiod kunde påbörjas skulle fem karensdagar fullgöras inom en ramtid av tolv månader. Vidare bestämdes att det skulle vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bemyndigade att föreskriva speciella inskränkningar avseende deltidsarbetslösa i fråga om ersättningsrätten och om karenstid utöver vad som stadgades i respektive lag. Man gjorde även vissa förändringar av företagarbegreppet. I syfte att tydliggöra vem som skulle anses vara företagare infördes det kompletterande bestämmelser i de båda regelverken. Kompletteringarna innebar att man stadgade att som företagare ansågs den vara som ägde eller var delägare i näringsverksamhet som han var personligen verksam i och som han hade ett väsentligt inflytande över.

Det genomfördes även förändringar av ersättningsnivåerna. I juli 1993 sänktes dagpenningtaket från 598 kr till 564 kr och kompensationsnivån sänktes från 90 procent av tidigare dagsförtjänst till 80 procent. Den automatiska höjningen av dagpenningtaket med stöd av löneutvecklingen för industriarbetare togs bort. Arbetsmarknadsåtgärden arbetslivsutveckling (ALU) infördes under 1993 som en försöksverksamhet.

2.4 Överväganden om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och senare ändringar i 1973 års lagstiftning

En central frågeställning i övervägandena kring arbetslöshetsförsäkringen har varit och är om den ska vara frivillig eller obligatorisk. En obligatorisk försäkring kallas ibland även allmän. Redan 1928 fanns det ett utredningsförslag om ett obligatoriskt försäkringssystem, och även 1948 fanns det ett sådant förslag. Införandet av KAS 1974 innebar att en obligatorisk grundförsäkring med icke inkomstrelaterat ersättningsbelopp hade tillskapats. I juni 1974 tillsatte regeringen en parlamentarisk utredning för att utreda frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterade ersättningsbelopp (ALF-utredningen). Utredningen presenterade i betänkandet SOU 1978:45 ett förslag till försäkringsvillkor och

ersättningssystem samt till administration av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningens förslag att ersätta arbetslöshetsförsäkringen och KAS med en allmän arbetslöshetsförsäkring administrerad av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer föranledde inte någon proposition till riksdagen. Det ansågs att kostnaderna för den föreslagna försäkringen skulle bli för höga. Däremot genomfördes ett förslag av utredningen om begränsad rätt till ersättning för tjänstepensionärer fr.o.m. den 1 januari 1981. Ändringen medförde bl.a. att den som före 65 års ålder fick hel tjänstepension inte var berättigad till arbetslöshetsersättning. För den som fick reducerad tjänstepension upp till en viss tjänstetidsfaktor kunde arbetslöshetsersättning betalas för den del av inkomstbortfallet som inte kunde anses vara täckt av tjänstepensionen. Den allmänna pensionsåldern var sedan den 1 juli 1976 sänkt från 67 år till 65 år, och rörlig pensionsålder hade införts, bl.a. genom delpension. I samband därmed hade också rätten till arbetslöshetsersättning tagits bort för den som fyllt 65 år.

Regeringen beslutade den 20 februari 1992 att bemyndiga chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. I tilläggsdirektiv den 28 januari 1993 gavs utredaren i uppdrag att även föreslå en lösning på de akuta finansiella problem som uppstått för arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Utredaren var klar med sitt betänkande *Ersättning vid arbetslöshet* (SOU 1993:52) i maj 1993.

I betänkandet föreslogs att den då gällande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och systemet med kontant arbetsmarknadsstöd skulle ersättas med en ny arbetslöshetsförsäkring. Denna föreslogs träda i kraft den 2 maj 1994 och skulle omfatta en allmän grundförsäkring och en frivillig tilläggförsäkring. Dessa skulle vara sammanhållna i ett gemensamt lagkomplex. Grundförsäkringens villkor skulle regleras i lag medan tilläggförsäkringen skulle utformas av försäkringsgivare och försäkringstagare på av lagstiftaren angivna minimivillkor. Alla skulle dock ha rätt att teckna en tilläggförsäkring. Försäkringen skulle administreras av de redan etablerade arbetslöshetskassorna samt av två allmänna kassor som skulle inrättas. De allmänna kassorna skulle ha staten som huvudman. Den ena allmänna kassan skulle erbjuda administration av grundförsäkringen tillsammans med tilläggförsäkring för anställda. Den andra skulle ge motsvarande service för företagare. Det skulle

finnas möjlighet för andra intressenter, exempelvis försäkringsbolag, att bli försäkringsgivare av tilläggsförsäkringen.

Avgifterna för att finansiera den nya grundförsäkringen föreslogs börja uttas redan den 1 januari 1994 för att möjliggöra en viss buffertuppbyggnad. Från samma datum föreslogs även att en statlig myndighet skulle inrättas och att denna skulle ansvara för fonduppbyggnad och ha tillsyn över den nya försäkringen. I betänkandet lämnades även förslag till hur det ackumulerade underskottet i arbetsmarknadsfonden skulle täckas.

Regeringen överlämnade den 25 oktober 1993 till riksdagen propositionen 1993/94:80 *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*. Förslagen i propositionen grundade sig delvis på betänkandet *Ersättning vid arbetslöshet* (SOU 1993:52). I propositionen föreslogs det att en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle vara genomförd den 1 juli 1994, vilket innebar att samtliga förvärvsarbetande med en stark anknytning till arbetsmarknaden skulle garanteras att få del av en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Den nya försäkringen avsågs att finansieras genom en oförändrad arbetsmarknadsavgift och genom en egenavgift som skulle vara avdragsgill vid taxeringen.

I propositionen föreslogs det att en ny lag om allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet skulle införas med ikraftträdande den 1 januari 1994. Lagen innebar att en avgift skulle tas ut på summan av inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete upp till 7,5 gånger basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. För beskattningsåret 1994 skulle avgiften uppgå till en procent av avgiftsunderlaget och fr.o.m. 1995 två procent av detta. Avgiften skulle bidra till att finansiera ersättningar som betalats till arbetslösa enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Avgiften skulle betalas av den enskilde och bestämmas i samband med taxeringen till statlig och kommunal inkomstskatt. Avgiften skulle vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Vidare aviserades det i propositionen vissa ändringar i kvalificeringsmöjligheterna till arbetslöshetsersättning, i längden på ersättningsperioderna och i fråga om normalarbetstiden, som avgör vilken dagsförtjänst som ska utgöra beräkningsunderlag för dagpenningens storlek. Dessutom föreslogs att avgångsvederlag som en arbetsgivare lämnar till en arbetstagare på grund av anställningens upphörande skulle beaktas fullt ut som tid jämställd med förvärvsarbete.

Arbetsmarknadsutskottet ställde sig i sitt betänkande En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (1993/94:AU6) bakom regeringens förslag att inriktningen skulle vara att skapa en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som skulle omfatta alla med stark anknytning till arbetsmarknaden och som gav inkomstrelaterade förmåner upp till en viss nivå samt att den skulle finansieras på så sätt som regeringen föreslagit. Utskottet anförde emellertid också att man då inte borde binda sig för några närmare riktlinjer för regelverket. Riksdagen beslutade i enlighet med arbetsmarknadsutskottets ställningstagande. Riksdagens beslut innebar bl.a. att det skulle införas en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som skulle omfatta alla med en stark anknytning till arbetsmarknaden och som gav inkomstrelaterade förmåner upp till en viss nivå. Vidare innebar riksdagens beslut att regeringens ovan nämnda förslag om en ny lag om allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet infördes fr.o.m. den 1 januari 1994. Riksdagen beslutade också att höja det kontanta arbetsmarknadsstödet från 198 kr per dag till 245 kr per dag fr.o.m. den 1 januari 1994.

Den 30 mars 1994 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen 1993/94:209 *Den fortsatta reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen*. Förslagen i propositionen antogs av riksdagen den 10 juni 1994 och delar av förslagen trädde i kraft den 1 juli 1994.

I propositionen föreslogs det att det som ett andra steg i förverkligandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring skulle införas en inkomstrelaterad ersättning (dagpenning) i det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Dagpenningen i KAS skulle lämnas med samma belopp och på samma grunder som gällde för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. En arbetslös medlem i en arbetslöshetskassa fick dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen medan övriga fick dagpenning från KAS, om avgifts- och arbetsvillkoren var uppfyllda. Ett grundbelopp skulle finnas i KAS och lämnas enligt i huvudsak samma regler som gällde för det då gällande stödbeloppet. Dagpenningen i KAS skulle fr.o.m. den 1 juli 1994 vara högst 564 kr per dag och lägst 245 kr. Grundbeloppet skulle vara 245 kr. För att få dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS skulle den arbetslöse uppfylla ett avgiftsvillkor och ett arbetsvillkor.

Avgiftsvillkoret skulle ersätta medlemsvillkoret. En konsekvens av att medlemsvillkoret slopades var att det inte krävdes ett obrutet medlemskap i en arbetslöshetskassa för rätt till ersättning. Den

som bytt arbetslöshetskassa hade rätt till fortsatt ersättning i samma ersättningsperiod även om inträdet i den nya kassan inte skedde omedelbart efter utträdet ur den gamla. Avgiftsvillkoret innebar att den arbetssökande skulle ha betalat avgift enligt lagen (1993:1441) om allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet eller vara skyldig att betala skatt enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt under tolv månader inom en 24-månadersperiod omedelbart före arbetslösheten.

Arbetsvillkoret, som skulle vara lika i både arbetslöshetsförsäkringen och KAS, kunde uppfyllas på två alternativa sätt, genom det allmänna arbetsvillkoret eller genom det särskilda arbetsvillkoret. Det allmänna arbetsvillkoret innebar att den sökande inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skulle ha förvärvat arbetat minst 75 timmar per månad under minst fem månader för att få rätt till dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkring eller KAS eller grundbelopp enligt KAS. För den vars arbetstid inte uppgått till minst 75 timmar per månad under minst fem månader infördes möjligheten att uppfylla ett alternativt allmänt arbetsvillkor. Detta skulle omfatta förvärvsarbete under minst 65 timmar per månad under minst tio månader inom ramtiden på tolv månader.

Dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkringen och dagpenning eller grundbelopp enligt KAS kunde även lämnas till den som uppfyllde ett särskilt arbetsvillkor. I det särskilda arbetsvillkoret kunde förutom förvärvsarbete även jämställd tid inräknas, t.ex. deltagande i arbetsmarknadsutbildning, ungdomspraktik och arbetslivsutveckling (ALU). Om någon del av ett arbetsvillkor utgjordes av jämställd tid, betraktades det som ett särskilt arbetsvillkor. Den första perioden med dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS skulle lämnas om sökanden hade uppfyllt arbetsvillkoret genom förvärvsarbete, dvs. det allmänna arbetsvillkoret. En andra ersättningsperiod om 300 dagar fick beviljas även om arbetsvillkoret innehöll s.k. jämställd tid (det särskilda arbetsvillkoret). För ersättning därefter måste återigen ett allmänt arbetsvillkor uppfyllas. Om den arbetslöse inte kunde få arbete efter den andra ersättningsperioden, skulle särskilda insatser som kunde ha inslag av utbildning, praktik eller rehabilitering erbjudas. Utformningen av dessa skulle dock utredas. Ersättningen till den arbetslöse skulle bestämmas utifrån den arbetstid och dagsförtjänst som var normal för den arbetslöse under den tid med vilken det senaste arbetsvillkoret hade fullgjorts. Ersättningsperioderna för

dagpenningen i KAS skulle vara desamma som gällde för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Detta innebar att för den som inte hade fyllt 55 år var ersättningsperioden för dagpenningen i KAS längst 300 dagar och för den som fyllt 55 år 450 dagar. Reglerna föreslogs träda i kraft den 1 juli 1994.

Många av de regelförändringar avseende arbetslöshetsförsäkringen som hade införts av den borgerliga regeringen under åren 1992 till 1994 revs upp av den socialdemokratiska regeringen efter valet i september 1994. Den socialdemokratiska regeringen talade om att göra en ”återställare” av försäkringen. Den nya riksdagsmajoriteten som fanns efter valet i september 1994 återställde arbetslöshetsförsäkringen till vad som tidigare gällt, dvs. en försäkring som bygger på frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa.

Under 1995 lade regeringen fram ett flertal förslag (bl.a. prop. 1994/95:100, prop. 1994/95:150, prop. 1994/95:218 och prop. 1995/96:25). Förslagen ledde till följande förändringar.

Från och med den 1 juli 1995 gick en procent av vad arbetslöshetskassorna betalade i finansieringsavgift till Arbetsmarknadsstyrelsens tillsyn av arbetslöshetskassorna. Som ett led i Arbetsmarknadsstyrelsens tillsynsverksamhet hade Arbetsmarknadsstyrelsen fr.o.m. den 1 oktober 1995 rätt att överklaga arbetslöshetskassornas, länsarbetsnämndernas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa samtidigt som Arbetsmarknadsstyrelsen, försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen upphörde att vara överklagandeinstanser. Begränsningar i rätten att deltidsstämpla infördes. Deltidsregeln innebar bland annat att den som hade en tillsvidareanställning på deltid endast fick fyllnadsmarkera upp till heltid under en ersättningsperiod. Om tillsvidareanställningen på deltid kvarstod då ersättningsperioden var slut, upphörde rätten att få ersättning, trots att ett nytt arbetsvillkor var uppfyllt. Från och med den 1 januari 1996 sänktes kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen till 75 procent. Vidare hade KAS och den lägsta nivån i arbetslöshetsförsäkringen sänkts till 230 kr. Avstängningsreglerna skärptes för dem som lämnat sitt arbete utan giltig anledning, skilts från det på grund av otillbörligt uppförande eller avvisat erbjudet lämpligt arbete utan godtagbara skäl. Förändringar skedde vad gällde arbetsvillkoret på så sätt att det för rätten till en första ersättningsperiod krävdes att arbetsvillkoret var uppfyllt enbart med förvärvsarbete, inte med jämställd tid.

2.5 1997 års lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring och om arbetslöshetskassor

Den 15 juni 1995 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att lämna förslag till hur en ny arbetslöshetsförsäkring skulle utformas. Utgångspunkter för uppdraget var att föreslå regler för en långsiktigt finansierad sammanhållen arbetslöshetsförsäkring som innebar en integrering av arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Förslaget skulle utformas så att försäkringen hävdade arbetslinjen och betonade dess karaktär av omställningsförsäkring.

Utredningen som arbetat under namnet Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM, överlämnade i mars 1996 ett delbetänkande *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag* (SOU 1996:51) och i oktober 1996 slutbetänkandet *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring* (SOU 1996:150).

Regeringen överlämnade den 6 mars 1997 till riksdagen propositionen 1996/97:107 *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*. I propositionen förslogs det att en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring skulle införas fr.o.m. den 1 januari 1998 och att den nya arbetslöshetsförsäkringen skulle bestå av en grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. I propositionen föreslogs det att vissa ändringar i ersättningsvillkoren och i fråga om ersättningsnivåerna skulle bli genomförda redan under 1997.

I propositionen föreslogs det följande. Att kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skulle höjas den 29 september 1997 från 75 till 80 procent av den tidigare inkomsten. Att riksdagen skulle godkänna att regeringen fastställde den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen och stödbeloppet i det kontanta arbetsmarknadsstödet till 580 kr respektive 240 kr fr.o.m. den 29 december 1997. Att ett nytt arbetsvillkor skulle införas fr.o.m. den 1 juli 1997 som var antingen minst sex arbetade månader med minst 70 arbetade timmar i varje månad alternativt minst 450 arbetade timmar inom en sammanhållen period om 180 dagar. Samtidigt skulle en samordning med avgångsvederlag införas, vilket innebar att avgångsvederlaget skulle räknas om till arbetad tid med utgångspunkt i dess storlek. Nya samordningsregler för arbetslöshetsersättning i samband med studier, permittering och bisyssla skulle införas fr.o.m. den 29 september 1997. Vidare skulle då

också öppnas möjligheter för företagare som hade upphört med sin personliga verksamhet i en rörelse endast tillfälligt att få arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassornas bidrag till finansieringen av arbetslöshetsersättningen skulle höjas fr.o.m. den 1 juli 1997. En ny lag om arbetslöshetsförsäkring skulle träda i kraft den 1 januari 1998. Enligt den nya lagen skulle arbetslöshetsersättning lämnas dels som ett grundbelopp till den som inte tillhörde en arbetslöshetskassa eller som tillhörde en sådan men som ännu inte hade uppfyllt kassans medlemsvillkor, dels som en inkomstrelaterad ersättning till den som hade uppfyllt medlemsvillkoret. Grundbeloppet skulle utgöra 240 kr per dag och den inkomstrelaterade ersättningen 80 procent av den tidigare inkomsten, dock högst 580 kr per dag. Medlemsvillkoret för både arbetstagare och företagare skulle vara tolv månader. Enhetliga ersättningsperioder skulle gälla, vilka skulle vara 300 ersättningsdagar för dem som inte hade fyllt 57 år och därefter 450 dagar. Den nya arbetslöshetsförsäkringen skulle administreras av arbetslöshetskassorna. För att arbetslöshetsförsäkringen skulle bli tillgänglig för alla med en viss anknytning till arbetsmarknaden föreslogs att rikstäckande organisationer som företrädde anställda respektive företagare på arbetsmarknaden skulle bilda en arbetslöshetskassa som kompletterade de befintliga arbetslöshetskassorna. Den kompletterande kassan skulle komma att främst vara en övergångskassa till någon av de existerande arbetslöshetskassorna för dem som inte var medlemmar i någon sådan arbetslöshetskassa. Kassan skulle tillhandahålla ersättning enligt grundförsäkringen och ersättning enligt den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen till dem som anslöt sig till kassan. Det skulle införas en ramtid om fyra sammanhängande veckor inom vilken den som sökte medlemskap i en arbetslöshetskassa skulle ha arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka för att komma i fråga för medlemskap. Den som uppfyllde studerandevillkoret skulle under vissa omständigheter kunna bli medlem i en arbetslöshetskassa. Medlemsavgiften skulle i fortsättningen kunna differentieras mellan olika medlemskategorier. En ny lag om arbetslöshetskassor skulle träda i kraft den 1 januari 1998.

Riksdagen godkände i huvudsak regeringens förslag till förändringar i arbetslöshetsersättningen, och en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring infördes den 1 januari 1998.

Den kompletterande arbetslöshetskassan heter Arbetslöshetskassan Alfa och dess stiftare blev Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Arbetslöshetskassornas Samorganisation är kassans enda

medlem. Vad gäller medlemskap i en arbetslöshetskassa blev det så att ramtiden fastställdes till fem sammanhängande veckor inom vilken den som sökte medlemskap i en arbetslöshetskassa under minst fyra veckor skulle ha arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetade i minst samma omfattning för att komma i fråga för medlemskap.

En ny lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och en ny lag (1997:239) om arbetslöshetskassor trädde i kraft den 1 januari 1998 samtidigt som lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd upphörde.

3 Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna

3.1 Inledning

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassorna om vilka det finns bestämmelser i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän och sammanhållen. Arbetslöshetsersättning betalas ut till sökande som uppfyller vissa villkor fastställda i ALF. Försäkringen omfattar både arbetstagare och företagare. Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som inte är baserat på tidigare förvärvsinkomster, benämnt dagpenning i form av grundbelopp. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster, benämnt dagpenning i form av en inkomstrelaterad ersättning.

Dagpenningen i form av grundbeloppet enligt grundförsäkringen är ett belopp på för närvarande 320 kr per dag för den som arbetat heltid under hela ramtiden och betalas ut till en sökande som uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning samt arbetsvillkoret, men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge i en arbetslöshetskassa eller som inte varit ansluten tillräckligt länge till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) för att vara berättigad till en inkomstrelaterad ersättning. För den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa betalas ersättningen ut av Alfa-kassan. Ersättning enligt grundförsäkringen kan betalas ut tidigast från och med den dag då sökanden fyller 20 år.

För att ha rätt till dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning krävs det att den sökande uppfyller de allmänna villkoren och har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader (medlemsvillkor) samt uppfyllt ett arbetsvillkor under tiden som medlem. Var och en som uppfyller villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde har under vissa förutsättningar rätt att bli medlem i arbetslöshetskassan respektive bli ansluten till Alfa-kassan. Den inkomstrelaterade ersättningen utgör högst 680 kr per dag och lägst 320 kr per dag för den som arbetat heltid under hela ramtiden. Det finns inte någon nedre åldersgräns för inkomstbortfallsförsäkringen.

Både för grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen lämnas ersättning för högst fem dagar per vecka under en period på 300 ersättningsdagar. Till en sökande som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år lämnas dock ersättning under längst 450 dagar. För varje ersättningsperiod gäller en karens på fem dagar under vilken tid någon ersättning inte lämnas. Den som fyllt 65 år har inte rätt till ersättning.

I prop. 2007/08:118 föreslås det att karensvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen ska utökas från fem till sju dagar och att förändringen ska träda i kraft den 7 juli 2008 med en övergångsbestämelse om att äldre föreskrifter gäller för den som påbörjat en karenstid före ikraftträdandet.

I prop. 2007/08:91 föreslås det att även hinder för arbete som bestått i vård av eget barn som inte har fyllt 3 år eller vård av adoptivbarn i 3 år efter barnets ankomst i familjen ska, under förutsättning att den sökande omedelbart före ledigheten hade ett förvärvsarbete i sådan omfattning att det motsvarar minst ett arbetsvillkor, från den 1 juli 2008 utgöra s.k. överhoppningsbar tid när ramtiden ska bestämmas.

3.2 Villkor för rätt till ersättning

3.2.1 Allmänna villkor

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

- är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,

- är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och
- aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning vid fortsatt arbetslöshet.³⁷

3.2.2 Lämpligt arbete

Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring utan en omställningsförsäkring. Detta innebär att den sökande inte har rätt att kräva att få ett arbete inom ett visst yrkesområde.

Ett erbjudet arbete ska anses lämpligt, om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden, om anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om det inte finns kollektivavtal, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag, om arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och om förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

³⁷ Jobbgarantin för ungdomar infördes den 1 december 2007. Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de snabbt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. En anvisning till jobbgarantin får göras för en person som har fyllt 16 men inte 25 år och under en period om tre sammanhängande månader varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Ersättning till den som deltar i jobbgarantin för ungdomar kan lämnas i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd lämnas till den som vid deltagande i jobbgarantin är berättigad till ersättning enligt ALF. Till den som fyllt 18 år men som inte är berättigad till ersättning enligt ALF lämnas utvecklingsersättning vid deltagande i jobbgarantin för ungdomar.

3.2.3 Medlemsvillkor

För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning krävs det såsom tidigare angivits bl.a. att den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst tolv månader.

Vem som kan bli medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa beskrivs i avsnitt 3.7.2.

3.2.4 Arbetsvillkor

Arbetsvillkoret innebär att sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde ska ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad eller inom ramtiden haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

För att uppfylla arbetsvillkoret kan den sökande också få tillgodoräkna sig:

- semester eller annan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön, dock inte ledighet på grund av sjukdom, totalförsvarsplikt eller barns födelse,
- anställning med lönebidrag eller anställningsstöd, dock ej särskilt anställningsstöd,
- anställning inom Samhall,
- skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare,
- utvecklingsanställning eller trygghetsanställning eller
- tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret kan även tid med föräldrapenning eller tid med totalförsvarsplikt få tillgodoräknas som arbete, dock tillsammans högst två kalendermånader.

Med hjälp av så kallad överhoppningsbar tid kan ramtiden helt eller delvis bestämmas till andra månader än de senaste tolv. Det betyder att arbete som ligger längre tillbaka än tolv månader kan medräknas i arbetsvillkoret. Den överhoppningsbara tiden får vara längst fem år. Detta innebär att arbete som ligger som längst sex år tillbaka i tiden kan tillgodoräknas för att uppfylla arbetsvillkoret.

Det finns dock undantag från huvudregeln om överhoppningsbar tid på fem år.

Överhoppningsbar tid på högst fem år gäller då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av:

- styrkt sjukdom,
- avslutad heltidsutbildning som har avslutats efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader,
- tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- frihetsberövande på kriminalvårdens område,
- vård av eget barn som inte har fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen,³⁸
- beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när fråga är om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § eller avspärrning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen,
- vård av närstående när hel ersättning lämnats enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
- tid med föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte tid som har jämförts med förvärvsarbete,
- tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dock inte tid som har jämförts med förvärvsarbete, eller
- utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens eller makans arbetsgivare har sitt säte i Sverige, varvid med make eller maka jämförts person med vilken den sökande sammanbor under förhållanden som liknar makars, är överhoppningsbar under obegränsad tid.

³⁸ Som nämnts i avsnitt 3.1 föreslås det i prop. 2007/08:91 att från och med den 1 juli 2008 även visst annat arbetshindrande barnavårdande ska utgöra överhoppningsbar tid.

För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs det att arbetsvillkoret har uppfyllts under den tid sökanden har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa.

3.3 Ersättningen

Ersättning i en ersättningsperiod kan lämnas under längst 300 dagar. För den som har barn under 18 år den 300:e dagen av ersättningsperioden utsträcks dock perioden till att omfatta ytterligare 150 dagar, dvs. till totalt 450 dagar. Från den 7 april 2008 har antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet begränsats till 75 dagar. Ensamstående föräldrar med försörjningsansvar för barn under 18 år erbjuds deltidssysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin sedan de 75 ersättningsdagarna har förbrukats.

Ersättningens storlek beror på antalet arbetade timmar, hur många timmar per vecka som den sökande kan och vill arbeta och hur många timmar per vecka som den sökande är arbetslös. Den inkomstrelaterade ersättningens storlek beror också på vilken genomsnittlig inkomst som den sökande har haft under ramtiden.

För grundförsäkringen gäller att grundbeloppet betalas ut i förhållande till den genomsnittliga arbetstiden som den sökande har haft. För inkomstbortfallsförsäkringen gäller att dagpenningen betalas ut med högst 80 procent av den genomsnittliga dagsförtjänsten under ramtiden på tolv månader upp till ett visst högsta belopp som bestäms av regeringen (680 kr). Arbetslöshetsersättningen betalas ut under högst fem dagar per vecka. Ersättningen är skattepliktig och räknas som pensionsgrundande inkomst.

För den som arbetat heltid under hela ramtiden som omfattar tolv månader är ersättningen enligt grundförsäkringen 320 kr per dag.

För den som arbetat heltid under hela ramtiden är den lägsta ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen 320 kr per dag, och den högsta ersättningen är 680 kr per dag. Under de första 200 ersättningsdagarna (med arbetslöshetsersättning och/eller aktivitetsstöd) är ersättningsnivån 80 procent av den tidigare lönen. Under resten av perioden är ersättningsnivån 70 procent. En genomsnittlig månadslön på 18 700 kr eller däröver under ramtiden ger en dagpenning på 680 kr vid 80 procents ersättningsnivå. Vid 70 procents ersättningsnivå ger en månadslön på knappt 21 400 kr eller däröver en dagpenning på 680 kr.

3.4 Företagares rätt till ersättning

Med företagare avses enligt ALF personer som äger eller är delägare – direkt eller indirekt – i näringsverksamhet som de är personligen verksamma i och som de har ett väsentligt inflytande över.

En företagare ska anses vara arbetslös när företagarens personliga verksamhet i rörelsen vid en samlad bedömning kan anses ha upphört annat än tillfälligt. En företagare som tillfälligt upphör att bedriva verksamhet i rörelsen ska anses vara arbetslös under förutsättning att uppehållet i rörelsen inte till någon del är av säsongkaraktär och att någon verksamhet inte bedrivs i rörelsen. Ersättning vid tillfälligt uppehåll får bara utnyttjas en gång per rörelse.

Den inkomstrelaterade ersättningen baseras på de genomsnittliga inkomsterna av verksamheten under de tre senaste åren före avvecklingsåret. Om verksamheten har bedrivits kortare tid än tre år, kan ersättningen baseras på de genomsnittliga inkomsterna under hela den tid verksamheten har bedrivits. Om företagaren har lagt ned sin verksamhet inom tolv månader från det att företagaren startade den, kan ersättningen baseras på företagarens tidigare anställning.

En sökande som har blivit arbetslös från en deltidsanställning och samtidigt med deltidsanställningen under en längre tid varit verksam i ett eget företag, kan ha rätt till arbetslöshetsersättning för inkomstförlusten från deltidsanställningen. Den personliga verksamheten i företaget ska i så fall ha varit begränsad.³⁹ Enligt den praxis som uppkommit har som riktlinje gällt att anställningen ska ha varit minst 17 timmar per vecka och att verksamheten i företaget ska ha varit högst 10 timmar i genomsnitt per vecka. Den genomsnittliga inkomsten från företaget per vecka före skatt får inte ha överstigit tre gånger den högsta ersättning per dag som får betalas inom arbetslöshetsförsäkringen (3 x 680 kr x 52 veckor = max 106 080 kr/år).

Frågan om företagare inom arbetslöshetsförsäkringen ses för närvarande över i särskild ordning.⁴⁰

³⁹ Prop. 1983/84:126 s. 18.

⁴⁰ Dir. 2006:37, dir. 2006:129 och dir. 2007:156.

3.5 Bisyssla

I arbetslöshetsförsäkringen är en bisyssla ett extraarbete som anställd eller som egen företagare som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sitt heltidsarbete. Om inkomsten från bisysslan i genomsnitt inte överstigit ett belopp som motsvarar sex grundbelopp per vecka, om bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten och om bisysslan inte hindrar sökanden från att ta ett lämpligt heltidsarbete har sökanden rätt att fortsätta med sin bisyssla utan att det påverkar ersättningsrätten (6 x 320 kr = högst 1 920 kr per vecka i genomsnitt).

3.6 Sanktioner och återbetalning

I arbetslöshetsförsäkringen finns det sanktionsbestämmelser i form av fränkännande av rätt till ersättning, uteslutning ur arbetslöshetskassan, avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning och nedsättning av ersättning. Förutom dessa sanktionsbestämmelser finns det bestämmelser om skyldighet att återbetala felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning.

Sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning ska fränkännas rätt till ersättning under minst 130 ersättningsdagar, om det inte finns särskilda skäl för färre dagar. År 2006 drabbades 627 personer av fränkännande av rätt till ersättning, och år 2007 var det 581 personer.⁴¹ När sökanden är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa ska ett sådant fränkännande ske först sedan arbetslöshetskassan beslutat att inte utesluta den sökande. Arbetslöshetskassan ska nämligen utesluta en medlem eller ansluten som betett sig på det sättet, om det inte finns särskilda skäl. Den som uteslutits har inte rätt till ersättning från vare sig grundförsäkringen eller den inkomstrelaterade försäkringen under en tid av ett år från uteslutningen.

En sökande som lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande ska stängas av från rätt till ersättning under ett visst antal ersättningsdagar. Om sökanden en tredje gång under ersättningsperioden lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av

⁴¹ Uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2008-04-25.

otillbörligt uppförande, har sökanden inte rätt till arbetslöshetsersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Om en sökande har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd, ska dagpenningen sättas ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden, och om det under ersättningsperioden inträffar en andra gång, med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden. Inträffar nämnda förhållanden en tredje gång under ersättningsperioden, har den sökande inte rätt till ersättning förrän ett nytt arbetsvillkor uppfyllts.

Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp eller har någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp fått ersättning och har han eller hon skäligen bort inse detta, ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Detta gäller om det inte i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet.

I Ds 2007:53 har det föreslagits ändringar om att felaktigt utbetalda belopp ska återbetalas oavsett vem som orsakat felaktigheten, om att ränta ska betalas på återkrävda belopp och om att det ska vara möjligt att innehålla arbetslöshetsersättning eller lämna ersättning med lägre belopp under utredning om ifrågasatt ersättningsrätt. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden, som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att arbetslöshetsersättning felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, kan numera dömas för bidragsbrott respektive vårdslöst bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Arbetslöshetskassor har skyldighet att göra en anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten, om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen begåtts.

En ny lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen träder i kraft den 1 juni 2008.⁴² Lagen innehåller bestämmelser om att arbetslöshetskassorna är skyldiga att informera varandra om det finns anledning att anta att en sådan

⁴² SFS 2008:206, se prop. 2007/08:48, bet. 2008/08: Sfu7 och rskr. 2007/08:166.

ekonomisk förmån som omfattas av lagen har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelse-skyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl.

3.7 Arbetslöshetskassorna

3.7.1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen enligt ALF handhas av arbetslöshetskassor som har registrerats hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Det finns för närvarande 33 arbetslöshetskassor.⁴³ Antalet medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa är cirka 3,3 miljoner. Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga föreningar. En arbetslöshetskassas verksamhet ska omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori, en bransch eller vissa närbesläktade yrkeskategorier eller branscher. Ibland överlappar arbetslöshetskassornas verksamhetsområden varandra.⁴⁴

Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA)

Försäkrar i Sverige verksamma akademiker.

Arbetslöshetskassan Alfa, (Alfa-kassan)

Försäkrar anställda och företagare. Betalar ut ersättning med grundbelopp till den som ännu inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och inkomstbortfallsförsäkring till den som är ansluten till Alfa-kassan.

Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO)

Försäkrar anställda inom branscher som järnvägstrafik, luft- och sjöfart. Byggnad, drift och underhåll av vägar och järnvägar. Civil- och serviceanställda inom försvar, kriminalvård och andra statliga myndigheter. Post, tele, datakommunikationer, samt elproduktion och eldistribution.

Arbetslöshetskassan SeA

Kassans verksamhetsområde är begränsat till i Sverige anställda hos staten, kommun, landsting, företag eller inrättning vars verksamhet utgörs av samhällsservice och helt eller delvis finansieras av skatter eller avgifter.

⁴³ I beskrivningen nedan förekommer det i vissa fall ytterligare arbetslöshetskassor. Under senare tid har ett antal arbetslöshetskassor slagits samman. Beroende på vilken tidpunkt nedanstående uppgifter avser kan därför vissa äldre kassor redovisas.

⁴⁴ Uppgifterna i nedanstående sammanställning har hämtats från IAF:s hemsida på Internet.

Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar ägare, delägare av och föreståndare för företag som bedriver försäljning av bensin, motordrivmedel och andra petroleumprodukter. Kassan försäkrar även familjemedlemmar som deltar i verksamheten.

Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda byggnadsarbetare och anställda och företagare inom måleriyrket i Sverige.

Elektrikernas arbetslöshetskassa (EAK)

Försäkrar byggnadselektriker, kraftverkspersonal, radio/TV-elektroniktekniker.

Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa (FAK)

Försäkrar samtliga yrkesgrupper verksamma inom apoteksbranschen.

Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa (FEAK)

Försäkrar privatanställda lokalvårdare, fastighetsskötare, fönsterputsare och sanerare vid kärnkraftverken.

Finans- och Försäkringsbranschens arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda tjänstemän inom finans- och försäkringsområdet och företagare i egenskap av entreprenörer inom försäkringsområdet.

GS arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom grafisk produktion samt inom träförädlingsindustrin, skogsbruket och därmed sammanhängande verksamheter.

Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom hamn- och stuverinäringen samt arbetare i magasin och godsterminaler.

Handelsanställdas arbetslöshetskassa (HA)

Försäkrar anställda inom handeln, kontor, lager och frisörer.

Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom hotell, restauranger, kaféer, konditorier och turistanläggningar.

IF Metalls arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom bland annat verkstadsindustri, järn-, stål- och metallverk och gruvföretag, kemi-, läkemedel-, textil- och konfektions-, tvätt-, färg-, glas-, och byggnadsämnesbranschen.

Journalisternas arbetslöshetskassa

Försäkrar redaktionellt anställda och frilansmedarbetare vid tidningar, tidskrifter, nyhets- och bildbyråer, radio och tv.

Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (KAAK)

Försäkrar anställda inom kommuner, landsting, kyrkoförvaltningar samt till dessa hörande bolag.

Ledarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda eller företagare som har en ledande funktion i näringsliv eller offentlig förvaltning. Rätt att bli medlem har också företagares make/maka och övriga familjemedlemmar som deltar i verksamheten.

Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom livsmedelsindustrin. Några av de större branscherna är bagerier och konditorier, slakterier och charkuterifabriker, mejerier, bryggerier, choklad- och karamellfabriker, glassfabriker, konserverfabriker, kafferosterier. Utöver denna uppräknig finns det ytterligare 20–25 branscher som faller inom organisationsområdet.

Lärarnas arbetslöshetskassa (LA)

Försäkrar lärare och skolledare inom utbildningssektorn, i offentlig eller privat regi.

Musikernas arbetslöshetskassa (MUA)

Kassans verksamhetsområde är begränsat till i Sverige verksamma: Musiker av alla slag, dvs. ”musikaliska upphovsmän” såsom kompositörer, musikarrangörer, sångtextförfattare m.fl., ”utövande konstnärer” såsom instrumental- och vokalmusiker, dirigenter, kapellmästare, solister, vokalister, musikartister samt musikpedagoger, repetitörer, inspelningsledare samt andra yrkesutövare inom musikområdet.

Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda inom pappers-, trämasse- och cellulosaindustrin.

SKTF:s Arbetslöshetskassa

Försäkrar tjänstemän i kommuner, företag eller inrättningar som huvudsakligen ägs av kommunen eller drivs med kommunala medel, samt tjänstemän inom vård, omsorg och utbildning samt religiös verksamhet, även då detta sker i privaträttsliga former.

Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (SLAK)

Försäkrar tjänstemän i Sverige anställda inom skogs- och lantbruket jämte i direkt anslutning därtill anställda tjänstemän.

Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmåA)

Kassans verksamhetsområde omfattar företagare, företagares make/maka och övriga familjemedlemmar som arbetar inom små- och medelstora företag verksamma i Sverige. Rätt att bli medlem har även personer i ledande ställning inom med arbetslöshetskassan samverkande näringslivsorganisationer.

ST:s arbetslöshetskassa

Kassans verksamhetsområde är begränsat till personer verksamma inom det statliga området och eller verksamheter som bedrivs på uppdrag av staten samt anställda inom allmänna försäkringskassor och understödsföreningar.

Svensk Handels och Arbetsgivarnas arbetslöshetskassa (SHA)

Kassans verksamhetsområde omfattar företagare, företagsledare, ägare och delägare inom detalj- och grossisthandel samt service, tillverkning, tjänster, jordbruk, skogsbruk, jakt, gruvor och mineralutvinning. Rätt att bli medlem har även företagares make eller maka och övriga familjemedlemmar som deltar i verksamheten.

Sveriges arbetares arbetslöshetskassa (SAAK)

Kassans verksamhetsområde är begränsat till anställda och företagare utan anställda, verksamma i Sverige.

Sveriges fiskares arbetslöshetskassa (SFA)

Försäkrar yrkesfiskare.

Sveriges teaterverksammas arbetslöshetskassa (TAK)

Försäkrar personer verksamma inom teater, film, radio, tv, yrkesmusiker och sångare.

Säljarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar företagare och anställda som utför uppsökande försäljningsverksamhet.

Transportarbetarnas arbetslöshetskassa

Försäkrar anställda arbetstagare verksamma inom privata åkeri- och transportsektorerna, buss, taxi, bensin, olja och bränsle, godsterminaler, stuveri, tidningsdistributörer, bevakning, civilflyg, gummiverkstäder, bärgning, miljöarbetare m.fl.

Unionens arbetslöshetskassa

Arbetslöshetskassans verksamhetsområde är begränsat till dels i Sverige verksamma inom de teknik- och kunskapsbaserade sektorerna av arbetsmarknaden, dels i Sverige anställda tjänstemän vid företag inom handel, transport och övrig servicenäring jämte dessa närstående områden.

En förening kan i dag registreras som arbetslöshetskassa endast om den har minst 10 000 medlemmar, har till ändamål att ge sina medlemmar ersättning vid arbetslöshet samt har antagit stadgar och utsett styrelse och revisorer enligt LAK. En arbetslöshetskassa får inte utöva annan verksamhet än att handha arbetslöshetsförsäk-

ringen enligt ALF. En arbetslöshetskassa ska ha en styrelse med minst tre ledamöter samt suppleanter. En av ledamöterna och hans eller hennes suppleant ska som statens representant utses av IAF. Övriga ledamöter och suppleanter väljs av föreningsstämman.

3.7.2 Medlemskap

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvat arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning. Som inträdesgrundande arbete räknas allt avlönat arbete. Rätt att bli medlem har inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år. En arbetslöshetskassas beslut om att bevilja en inträdessökande medlemskap ska vara skriftligt. Medlemskapet upphör automatiskt den dag medlemmen fyller 65 år.

Arbetslöshetskassans styrelse ska, om inte särskilda skäl talar mot det, utesluta en medlem som inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Ett beslut varigenom en medlem har uteslutits ska innehålla de skäl som bestämt utgången, om det inte är uppenbart obehövligt. I beslutet ska det även anges från och med vilken dag uteslutningen gäller. Om ett beslut om uteslutning fattas avseende den som inte längre arbetar inom kassans verksamhetsområde under tid då medlemmen har rätt till ersättning, dvs. är arbetslös, gäller uteslutningen från och med dagen efter det att medlemmens rätt till ersättning upphör. Enligt kommentar till lagstiftningen från IAF följer det av bestämmelserna om överhoppningsbar tid att en medlem som har varit förhindrad att arbeta av de skäl som anges i bestämmelserna inte ska uteslutas även om hindret funnits i mer än sex månader.

En medlem har rätt att efter skriftlig anmälan träda ut ur arbetslöshetskassan. En medlems rätt att träda ut ur en arbetslöshetskassa får inte begränsas.

En medlem ska anses ha trätt ut ur arbetslöshetskassan, om medlemmen vid utgången av andra månaden efter den tid på vilken en medlemsavgift eller ett särskilt uttaxerat belopp belöper inte har

betalat avgiften eller beloppet till kassan och inte heller har anmält ett förhållande på vilket befrielse från betalningsskyldighet kan grundas (utträde på grund av bristande betalning). Medlemmen ska anses ha trätt ut vid den tidpunkten. I en arbetslöshetskassa med en längre avgiftsperiod än en kalendermånad ska en medlem som inte inom tre månader från periodens början har betalat medlemsavgiften anses ha trätt ut ur kassan efter den tiden.

Om det finns särskilda skäl, får IAF medge utträde vid en senare tidpunkt än vad som angivits i föregående stycke, dock senast vid utgången av sjätte månaden efter den tid på vilken en medlemsavgift eller ett särskilt uttaxerat belopp belöper.

En arbetslöshetskassas styrelse får medge att en medlem får fortsätta att vara medlem, även om medlemmen låtit bli att inom den tidigare angivna föreskrivna tiden anmäla ett förhållande som befrielse från betalningsskyldighet kan grundas på. Om det finns särskilda skäl, får styrelsen även i andra fall besluta att en medlem får fortsätta att vara medlem.

Anser arbetslöshetskassan att en medlem trätt ut ur kassan på grund av bristande betalning, ska kassan fatta beslut om utträdet. Det ska anges i beslutet från och med vilken dag medlemmen anses ha utträtt. Beslutet ska omgående sändas till den enskilde.

Antalet medlemmar varierar stort mellan arbetslöshetskassorna. Även arbetslöshetsnivåerna varierar mellan arbetslöshetskassorna. Det illustreras av följande tabeller.

Tabell 3.1 Antal medlemmar och anslutna i de olika arbetslöshetskassorna 2007-12-31.⁴⁵

Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA)	564 722
Arbetslöshetskassan Alfa, (Alfa-kassan)	74 841
Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO)	96 356
Arbetslöshetskassan SeA	14 953
Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa	2 207
Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa	101 658
Elektrikernas arbetslöshetskassa (EAK)	21 846
Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa (FAK)	5 573
Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa (FEAK)	38 679
Finans- och Försäkringsbranschens arbetslöshetskassa	51 957
Grafiska arbetarnas arbetslöshetskassa	21 024
Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa	1 690
Handelsanställdas arbetslöshetskassa (HA)	158 155
Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa	55 853
HTF:s arbetslöshetskassa	189 387
IF Metalls arbetslöshetskassa	334 940
Journalisternas arbetslöshetskassa	14 088
Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (KAAK)	531 965
Ledarnas arbetslöshetskassa	71 087
Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa	36 960
Lärarnas arbetslöshetskassa (LA)	173 015
Musikernas arbetslöshetskassa (MUA)	2 097
Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa	19 390
SIF:s arbetslöshetskassa	327 767
SKTF:s Arbetslöshetskassa	126 834
Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (SLAK)	1 200
Skogs- och Träfacketts arbetslöshetskassa	43 408
Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmåA)	120 193
ST:s arbetslöshetskassa	64 564
Svensk Handels och Arbetsgivarnas arbetslöshetskassa (SHA)	22 171
Sveriges arbetares arbetslöshetskassa (SAAK)	9 268
Sveriges fiskares arbetslöshetskassa (SFA)	889
Sveriges teaterverksammas arbetslöshetskassa (TAK)	8 282
Säljarnas arbetslöshetskassa	10 251
Transportarbetarnas arbetslöshetskassa	73 623
Totalt	3 390 893

⁴⁵ Tabellen bygger på uppgifter hämtade i början av april 2008 från IAF. Uppgifterna om medlemsantalen är osäkra och kan komma att korrigeras av arbetslöshetskassorna vid kommande rapporteringstillfällen.

Tabell 3.2 Antal ersättningsdagar per medlem i de olika arbetslöshetskassorna under 2007. Källa: Bearbetning av uppgifter från IAF.

Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA)	3,6
Arbetslöshetskassan Alfa, (Alfa-kassan) ⁴⁶	21,1
Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO)	10,5
Arbetslöshetskassan SeA	8,6
Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa	14,9
Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa	9,6
Elektrikernas arbetslöshetskassa (EAK)	3,1
Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa (FAK)	9,0
Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa (FEAK)	18,2
Finans- och Försäkringsbranschens arbetslöshetskassa	3,0
Grafiska arbetarnas arbetslöshetskassa	13,5
Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa	10,8
Handelsanställdas arbetslöshetskassa (HA)	15,1
Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa	23,6
HTF:s arbetslöshetskassa	11,7
IF Metalls arbetslöshetskassa	9,8
Journalisternas arbetslöshetskassa	7,1
Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (KAAK)	10,7
Ledarnas arbetslöshetskassa	5,1
Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa	17,4
Lärarnas arbetslöshetskassa (LA)	4,0
Musikernas arbetslöshetskassa (MUA)	45,2
Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa	7,8
SIF:s arbetslöshetskassa	7,8
SKTF:s Arbetslöshetskassa	6,4
Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (SLAK)	11,9
Skogs- och Träfackets arbetslöshetskassa	11,2
Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmÅA)	8,1
ST:s arbetslöshetskassa	6,1
Svensk Handels och Arbetsgivarnas arbetslöshetskassa (SHA)	13,8
Sveriges arbetares arbetslöshetskassa (SAAK)	21,9
Sveriges fiskares arbetslöshetskassa (SFA) ⁴⁷	47,9
Sveriges teaterverksammas arbetslöshetskassa (TAK)	30,7
Säljarnas arbetslöshetskassa	9,5
Transportarbetarnas arbetslöshetskassa	12,3
Genomsnitt	9,2

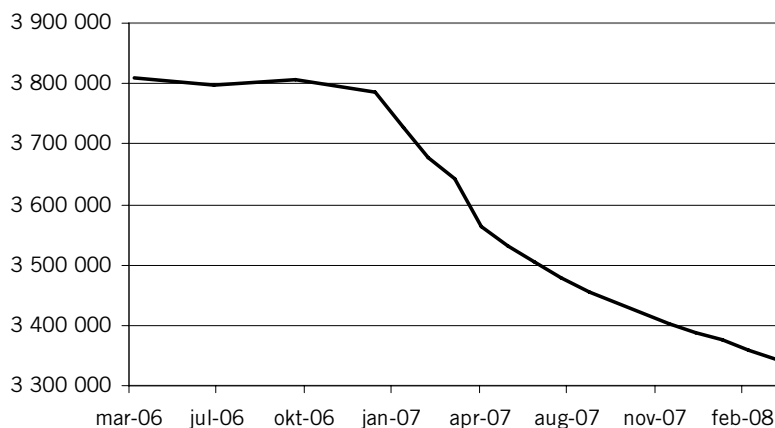
⁴⁶ Uppgiften är en uppskattning av vad som avser bara ersättning till anslutna till Alfa-kassan.

⁴⁷ Uppgiften är inte fullt jämförbar med övriga arbetslöshetskassor eftersom särskilda regler gäller för rätt till ersättning.

Som framgår av tabell 3.2 varierar arbetslösheten mellan medlemmar i de olika arbetslöshetskassorna från i genomsnitt mindre än en arbetsvecka per år till i genomsnitt mer än två månader per år.

Från december 1995 till december 2006 har det totala antalet medlemmar varit ganska konstant omkring 3,8 miljoner medlemmar. På senare tid har dock det totala antalet medlemmar sjunkit.

Figur 3.1 Utvecklingen av det sammanlagda antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna från mars 2006 till mars 2008.
Källa: IAF.



Efter att ha haft ett stabilt medlemsantal under drygt ett decennium har arbetslöshetskassorna på kort tid tappat mer än var tionde medlem. Enligt den senaste rapporten från IAF om effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften⁴⁸ har den negativa medlemsutvecklingen berott på både ett minskat antal nya medlemmar och en väsentlig ökning av antalet utträden. Alla arbetslöshetskassor har förlorat medlemmar mellan slutet av 2006 och slutet av 2007. Personer över 60 år är överrepresenterade bland dem som har lämnat arbetslöshetskassorna. I relation till antalet personer som ingår i arbetskraften, enligt officiell statistik från SCB cirka 4,7 miljoner personer under 65 år, innebär det senaste årets medlemsutveckling att andelen personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och alltså inte kan ha rätt till inkomstrelaterad

⁴⁸ Rapport 2007:23 *Effekterna av den förhöjda finansieringsavgiften – Rapport 2.*

ersättning vid arbetslöshet ökat från cirka 20 procent till cirka 30 procent.

3.7.3 Medlemsavgift

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det. Arbetslöshetskassans beslut om medlemsavgifter ska godkännas av IAF.

Medlemsavgiften varierar mellan arbetslöshetskassorna. Per den 1 januari 2008 var medlemsavgiften, med visst undantag, mellan 2 016 och 5 196 kr per år för den som inte är arbetslös och mellan 1 008 och 1 620 kr per år för den som är arbetslös. Arbetslöshetskassorna aviserar numera vanligen medlemsavgiften månadsvis. Närmare uppgifter om storleken av medlemsavgiften i de olika arbetslöshetskassorna redovisas i avsnitt 3.8.

3.7.4 Avgifter till och bidrag från staten

En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalats ut enligt ALF.

Regeringen får också besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för andra ändamål. Under våren 2007 har regeringen beslutat om ett särskilt bidrag om 49,2 miljoner kronor till de kassor som enligt tidigare regelverk skulle ha uppfyllt villkoren för det utjämningsbidrag som fanns tidigare och som syftade till att jämna ut administrationskostnaderna och därmed medlemsavgifterna mellan arbetslöshetskassorna och tillföll små arbetslöshetskassor och arbetslöshetskassor med hög arbetslöshet. I enlighet med vad som aviserats i budgetpropositionen 2007/08:1 och riksdagens beslut har anslaget för 2007 ökat med 250 miljoner kronor för att arbetslöshetskassorna ska kompenseras för de justeringar som gjorts i det administrativa systemet, samt för administrativa kostnader i övrigt som uppkommer med anledning av de regelförändringar som genomförts och aviserats inom arbetslöshetsförsäkringen.

En arbetslöshetskassa ska till staten betala en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetalad ersättning för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i kalendermånaden. Avgiften ska motsvara 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen (finansieringsavgift).

En arbetslöshetskassa ska sedan den 1 januari 2007 utöver denna avgift för samma ändamål betala en avgift för varje medlem i kassan som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK under kalendermånaden (förhöjd finansieringsavgift). Med arbetslös avses enligt 41 a § LAK en person som för den kalendermånad eller del därav som den förhöjda finansieringsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och som inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till ersättning för den tid som avses i 13 § ALF den månaden, dvs. för tid då den sökande haft semester, annan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, totalförsvarspunkt eller barns födelse eller avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Den förhöjda finansieringsavgiftens storlek baseras i princip på den inkomstrelaterade ersättning som arbetslöshetskassan betalat ut. Finansieringsavgiften och den förhöjda finansieringsavgiften får tillsammans högst motsvara vad kassan betalat ut i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen den månad avgifterna avser. Syftet med den förhöjda finansieringsavgiftens konstruktion är att ge incitament för de enskilda arbetslöshetskassorna och deras medlemmar att hålla ner just den arbetslöshetskassans kostnader för arbetslösheten. Finansieringsavgiften och den förhöjda finansieringsavgiften ska i princip betalas in varje månad till IAF.

En arbetslöshetskassa får inte för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften höja medlemsavgiften för arbetslös medlem, eller med mer än 300 kr i månaden för medlem som inte är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK.

I prop. 2007/08:118 föreslås det att den förhöjda finansieringsavgiften ska ersättas med en arbetslöshetsavgift som ska betalas för varje kalendermånad och att denna avgift ska motsvara 33 procent av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassan har betalat ut under månaden. Vidare föreslås det att de begränsningsregler som gäller för en arbetslöshetskassas uttag av medlemsavgifter för den förhöjda finansieringsavgiften även ska gälla för arbetslöshetsavgiften. Detta innebär att medlemsavgifter för att finansiera arbetslöshetsavgiften inte får tas ut av arbetslösa

och inte med mer än 300 kr per månad för varje medlem som inte var arbetslös samt att arbetslöshetsavgiften och finansieringsavgiften tillsammans inte får överstiga vad arbetslöshetskassan betalat ut i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen den månad avgifterna avser.

I prop. 2007/08:118 föreslås det även en justering av definitionen av arbetslös i 41 a § LAK. I definitionen av vem som är arbetslös ingår enligt förslaget personer som för den kalendermånad eller del därav som arbetslöshetsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning, utvecklingsersättning, dvs. sådan ersättning som lämnas till deltagare i jobbgarantin för ungdomar, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning och som under den månaden inte utfört förvärvsarbete och inte heller ska anses ha utfört förvärvsarbete enligt 13 § ALF, dvs. för tid då den sökande haft semester, annan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, totalförsvarspåbudsplikt eller barns födelse eller avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Den som fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning ska, för att anses som arbetslös, enligt förslaget även under hela den aktuella månaden ha saknat anställning och, om personen är företagare i den mening som avses i 34 § ALF, ha varit arbetslös i den mening som avses i 35 § ALF. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2008 med den övergångsbestämmelsen att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla såvitt avser förhöjd finansieringsavgift för tid före ikraftträdandet.

3.7.5 Den kompletterande arbetslöshetskassan – Arbetslöshetskassan Alfa

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetskassan ska godkännas av regeringen. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. I dag finns det en kompletterande arbetslöshetskassa, Arbetslöshetskassan Alfa (ofta förkortat Alfa-kassan).

När det gäller den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen omfattar verksamheten dem som är anslutna till den kompletterande kassan. Såväl arbetstagare som företagare kan hos kassan försäkra

sig mot inkomstbortfall. En sådan försäkrad benämns ansluten. För anslutna till Alfa-kassan gäller samma regler som för medlemmar i andra arbetslöshetskassor. Däremot förekommer vissa föreningsrättsliga avvikelser för Alfa-kassan i förhållande till andra arbetslöshetskassor.

När det gäller grundförsäkringen omfattar arbetslöshetskassans verksamhet arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Under juni 2007 fick 12 839 arbetslösa som inte var medlem i någon arbetslöshetskassa ersättning från Alfa-kassan. Alfa-kassan ska ta ut en avgift som ska bidra till att täcka Alfa-kassans förvaltningskostnader för denna grupp av ersättningsberättigade. Avgiften, som fastställs av IAF och dras av innan ersättning betalas ut, är sedan den 1 april 2007 tio kr per hel grundbeloppsdag. Avgifterna bedömdes av IAF uppgå till sammanlagt ungefär knappt 30 miljoner kronor för 2006.⁴⁹ Dessutom får Alfa-kassan via IAF statsbidrag för nödvändiga kostnader för administrationen av grundbeloppet för denna grupp av ersättningsberättigade. Statsbidraget uppgår till knappt 50 miljoner kronor per år.

3.8 Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen

Den utbetalade arbetslöshetsersättningen finansieras genom statsbidrag. En arbetslöshetskassa har som nämnts rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt ALF. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassan i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av ersättning enligt ALF. Arbetsförmedlingen ska därvid hålla inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetalad ersättning.

Kostnaderna för statsbidragen tas över statsbudgeten och täcks av socialavgifter i form av arbetsgivaravgifternas och egenavgifternas arbetsmarknadsavgift enligt socialavgiftslagen (2000:980) samt av de tidigare nämnda finansieringsavgifterna från arbetslöshetskassorna enligt LAK. Skulle det behövas mera i statsbidrag än vad som kommit in i form av arbetsmarknads- och finansieringsavgifter, skjuter staten till det som fattas. Om det å andra sidan ett år kommit in mera i form av arbetsmarknads- och finansieringsavgifter än vad som går åt i statsbidrag, används pengarna det året för andra ändamål.

⁴⁹ Rapport 2006:16 s. 23.

Enligt 2 kap. 24 § första stycket socialavgiftslagen (2000:980) är underlaget för beräkning av arbetsgivaravgifter (avgiftsunderlaget) summan av de avgiftspliktiga ersättningar som den avgiftsskyldige har utgett under en kalendermånad. Av 2 kap. 26 § socialavgiftslagen framgår det att arbetsgivaravgifterna är 24,93 procent av avgiftsunderlaget och bl.a. utgörs av en arbetsmarknadsavgift på 2,43 procent.

I 3 kap. 12 § första stycket socialavgiftslagen stadgas det att underlaget för beräkning av egenavgifter (avgiftsunderlaget) är summan av de avgiftspliktiga nettoinkomsterna vid den avgiftsskyldiges taxering till inkomstskatt. Av 3 kap. 13 § socialavgiftslagen framgår det att egenavgifterna är 23,22 procent av avgiftsunderlaget och bl.a. utgörs av en arbetsmarknadsavgift på 0,50 procent.

Enligt 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska arbetsmarknadsavgiften finansiera

1. arbetslöshetsersättning enligt ALF och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt LAK,
2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning enligt ALF,
3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497) och
4. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas på ersättningen enligt 1–3.

En arbetslöshetskassa ska som nämnts ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift samt övriga utgifter. Eftersom arbetslöshetskassan får statsbidrag för all på korrekta grunder utbetald ersättning, innebär det att arbetslöshetskassans administration, bl.a. av utbetalningen av ersättning till medlemmar och anslutna, bekostas av medlemsavgifterna.

Statsbidrag till arbetslöshetskassor har funnits sedan 1930-talet. Från början stod statsbidraget för cirka en tredjedel av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen, men andelen ökade successivt. År 2006 var den totala utbetalningen av arbetslöshetsersättning cirka 27 miljarder kronor, och arbetslöshetskassorna betalade i finansieringsavgift cirka 3 miljarder kronor eller cirka 10 procent av

utbetalad ersättning. Sedan den förhöjda finansieringsavgiften infördes har arbetslöshetskassorna, och därmed deras medlemmar, betalat en större andel av kostnader för utbetalad arbetslöshetsersättning än tidigare. Under 2007 betalade arbetslöshetskassorna enligt IAF⁵⁰ tillsammans in 10,6 miljarder kronor till staten i finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift. Under samma period betalades 19,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning. Medlemmarna finansierade således via sina arbetslöshetskassors finansieringsavgifter cirka 54 procent av den utbetalda arbetslöshetsersättningen. Den arbetslöshetsavgift som ska ersätta den förhöjda finansieringsavgiften enligt förslagen i prop. 2007/08:118 beräknas leda till att arbetslöshetskassorna kommer att betala avgifter motsvarande cirka 45 procent av utbetalad dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Eftersom den inkomstrelaterade ersättningen står för cirka 94 procent av den totalt utbetalda arbetslöshetsersättningen⁵¹, skulle finansieringsavgiften och arbetslöshetsavgiften tillsammans motsvara cirka 42 procent av all utbetalad arbetslöshetsersättning.

Fram till 2006 var medlemsavgifterna i de olika arbetslöshetskassorna relativt lika. För en enskilt ansluten medlem, dvs. en person som var medlem i arbetslöshetskassan utan att samtidigt vara medlem i den fackföreningen eller annan organisation som står bakom arbetslöshetskassan, varierade medlemsavgiften mellan 94 och 135 kr per månad. Sedan införandet av den förhöjda finansieringsavgiften har medlemsavgifterna generellt sett ökat betydligt och spridningen har också blivit betydligt större. I tabell 3.3 redovisas uppgifter om medlemsavgifter i respektive arbetslöshetskassa i januari 2008.

⁵⁰ Årsredovisning 2007 för IAF.

⁵¹ Beräknat på data från IAF avseende utbetalningarna under 2007.

Tabell 3.3 Medlemsavgift (kr) per månad för personer utan medlemskap i närliggande organisation (enskilt anslutna) i respektive arbetslöshetskassa i januari 2008. Avser personer som inte är arbetslösa.⁵² Källa: IAF.

Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA)	170
Arbetslöshetskassan Alfa, (Alfa-kassan)	365
Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO)	358
Arbetslöshetskassan SeA	342
Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa	361
Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa	374
Elektrikernas arbetslöshetskassa (EAK)	275
Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa (FAK)	331
Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa (FEAK)	366
Finans- och Försäkringsbranschens arbetslöshetskassa	184
Grafiska arbetarnas arbetslöshetskassa	382
Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa	363
Handelsanställdas arbetslöshetskassa (HA)	367
Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassa	377
IF Metalls arbetslöshetskassa	347
Journalisternas arbetslöshetskassa	353
Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (KAAK)	355
Ledarnas arbetslöshetskassa	327
Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa	381
Lärarnas arbetslöshetskassa (LA)	186
Musikernas arbetslöshetskassa (MUA)	433
Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa	365
SKTF:s Arbetslöshetskassa	333
Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa (SLAK)	356
Skogs- och Träfackets arbetslöshetskassa	365
Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SmÅA)	331
ST:s arbetslöshetskassa	330
Svensk Handels och Arbetsgivarnas arbetslöshetskassa (SHA)	362
Sveriges arbetares arbetslöshetskassa (SAAK)	378
Sveriges fiskares arbetslöshetskassa (SFA) ⁵³	433
Sveriges teaterverksammas arbetslöshetskassa (TAK)	410
Säljarnas arbetslöshetskassa	377
Transportarbetarnas arbetslöshetskassa	376
Unionens arbetslöshetskassa	340

⁵² Vissa arbetslöshetskassor tar ut en något lägre medlemsavgift för personer som också är medlemmar i närliggande organisation (kollektivt anslutna).

⁵³ För egna företagare gäller en högre avgift, eftersom reglerna om rätt till ersättning är annorlunda.

Administrationskostnaderna för Alfa-kassans hantering avseende de ersättningsberättigade personer som inte är anslutna till Alfa-kassan finansieras som nämnts med statsbidrag och ett visst avdrag från ersättningen. Som också nämnts tidigare har regeringen för 2007 lämnat ett särskilt statsbidrag om 49,2 miljoner kronor till vissa arbetslöshetskassor för att jämna ut administrationskostnaderna mellan arbetslöshetskassorna samt i budgetproposition 2007/08:1 föreslagit att anslaget för 2007 ökas med 250 miljoner kronor för att kompensera arbetslöshetskassorna för de kostnader som uppkommer med anledning av de regelförändringar som genomförts och aviserats inom arbetslöshetsförsäkringen.

3.9 Tillsyn

IAF har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och göra uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen samt verka för att bestämmelserna i ALF och i LAK tillämpas likformigt och rättvist. De av IAF utsedda statliga representanterna i arbetslöshetskassornas styrelser är representanter för det allmänna och har som sådana en i förhållande till arbetslöshetskassorna helt självständig ställning.

IAF ska vidare ha tillsyn över rutiner för och handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

Även Riksrevisionen har till uppgift att granska arbetslöshetskassorna och gör s.k. effektivitetsgranskningar.

4 Internationella regler

4.1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen är nationell. Regler för samordning av arbetslöshetsförsäkringarna inom olika länder finns i EG-förordningar, i nordiska konventionen om social trygghet och i Sveriges övriga bilaterala konventioner om social trygghet. Samordning innebär bl.a. att en person får tillgodoräkna arbets- och försäkringsperioder som fullgjorts i andra länders försäkringssystem eller att en person kan ta med sig arbetslöshetsersättning från ett land när han eller hon söker arbete i ett annat land.

I 3 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) stadgas följande. Rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands ska jämföras med arbete i Sverige. Om regeringen har träffat överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, ska arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.

4.2 Europeiska unionen (EU)

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen är EG:s förordningar om social trygghet för anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar som flyttar inom gemenskapen direkt tillämpliga i Sverige. Dessa förordningar är rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar

flyttar inom gemenskapen, rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 och rådets förordning (EEG) nr 859/2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser. Förordningen 1408/71 kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen då en anknytande tillämpningsförordning, som för närvarande förhandlas mellan medlemsstaterna, träder i kraft.

EU:s regler om social trygghet gäller i de länder som tillhör Europeiska unionen. Genom avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES-avtalet, gäller också EG-förordningarna om social trygghet vid flyttning mellan dessa länder och Island, Liechtenstein och Norge. Genom ett särskilt avtal om fri rörlighet slutet mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å den andra sidan tillämpas EG-förordning 1408/71 även gentemot Schweiz. Under en övergångsperiod på sju år från avtalets ikraftträdande gäller särskilda regler för arbetslösa personer som har arbetat i Schweiz med ett uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år.

Den allmänna regeln i de nämnda EG-förordningarna är att en person endast omfattas av ett lands lagstiftning, normalt lagstiftningen i det land där denne arbetar. I förordningarna finns det bestämmelser om vilken nationell lag som ska gälla för personer som bor i ett land och arbetar i ett annat. EG-förordningarna ger rätt för en person som flyttat till ett EU/EES-land och som blivit arbetslös i detta land och som inte uppfyller de nationella villkoren för rätt till ersättning, att få tillgodoräkna sig försäkrade och arbetade perioder som denne fullgjort i andra EU/EES-länder. En person har normalt inte rätt att som arbetslös flytta till ett annat land och få ersättning där. Reglerna tar sikte på den som flyttat till ett arbete i ett annat land och som mister detta innan rättigheter till arbetslöshetsförmåner hunnit upparbetats i det nya landet. Genom EG-förordningarnas bestämmelser får personer som flyttar mellan länderna eller som bor och arbetar i skilda länder ett skydd vid arbetslöshet som de inte skulle ha haft om enbart de nationella reglerna tillämpats. En person som enligt lagvalsreglerna ska omfattas av svensk lagstiftning är därmed även hänvisad till svensk

arbetslöshetsförsäkring, och för att få rätt till ersättning krävs det att villkoren enligt ALF är uppfyllda.

Utförda arbets- och försäkringsperioder i ett EU/EES-land kan styrkas genom intyg E 301 som utfärdas av de behöriga arbetsmarknadsmyndigheterna i respektive EU/EES-land.

4.3 Norden

En nordisk konvention den 18 augusti 2003 om social trygghet (SFS 2004:114) gäller mellan länderna Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Färöarna, Åland och Grönland. Enligt konventionen tillämpas EG-förordning 1408/71 av de nordiska länderna för varje person som är bosatt i ett nordiskt land och som omfattas av konventionens personkrets. Konventionens personkrets sammanfaller i princip med förordningens personkrets som utvidgats till att gälla för medborgare i tredje land som lagligen vistas i en medlemsstat. EG-förordningens utvidgade personkrets tillämpas inte av Danmark och Färöarna.

Enligt den nordiska konventionen om social trygghet har en person som återvänder till ett nordiskt land från ett annat nordiskt land som arbetslös rätt att beviljas inträde i en arbetslöshetskassa utan att först behöva arbeta i det land man flyttar tillbaka till. Denna rätt har den person som tidigare omfattats av landets lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring och återvänder inom fem år. I Sverige räknas tiden fem år bakåt från den dag sökande anmäler sig på arbetsförmedlingen samt ansöker om medlemskap i en arbetslöshetskassa. Anmälan och ansökan ska göras inom åtta veckor räknat från den dag han eller hon inte längre omfattas av försäkringen i det land han eller hon flyttat ifrån. Den sökande ska ha tillhört arbetslöshetsförsäkringen i det nordiska land han eller hon arbetat i. Efter ett beviljat återinträde i en arbetslöshetskassa prövas rätten till arbetslöshetsersättning där det utförda arbetet i det nordiska landet tillgodoräknas.

Femårsregeln medför rätt att återkomma till den försäkring som sökanden lämnat. Om sökanden exempelvis var medlem i en svensk arbetslöshetskassa och därefter har omfattats av ett annat nordiskt lands arbetslöshetsförsäkring, har han eller hon rätt att återkomma till den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Sökanden kan alltså återigen bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa.

Danmark har endast en frivillig arbetslöshetsförsäkring, vilket innebär att det krävs att sökanden har sökt och beviljats medlemskap i en dansk arbetslöshetskassa för att han eller hon vid efterföljande ansökan om medlemskap ska anses ha en sammanhängande försäkringsperiod (medlemstid).

4.4 Europakonventionen

4.4.1 Konventionen och genomförandet i Sverige

Europarådet är en europeisk mellanstatlig samarbetsorganisation som bildades den 5 maj 1949 av tio västeuropeiska länder. Senare har ytterligare 37 länder blivit medlemmar i organisationen.

Den 4 maj 1950 undertecknades europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av medlemsstaterna i Europarådet. Genom flera tilläggsprotokoll har antalet skyddade rättigheter under åren utökats. Skyddade rättigheter är bl.a. församlings- och föreningsfrihet.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som trädde i kraft den 1 januari 1995.

I samband med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk lag infördes det i 2 kap. regeringsformen (RF) en ny paragraf, 23 §, med följande lydelse. Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Paragrafen infördes för att garantera att lagstiftning inte sker i strid med Europakonventionen och för att markera att konventionen får en särskild betydelse i svensk rätt. Paragrafen innebär att domstol eller annat rättstillämpande organ vid en eventuell normkonflikt ska tillämpa lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF.

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna behandlas rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och rätten till föreningsfrihet i artikel 11. Rättigheterna får inskränkas, men inskränkningarna måste ha stöd i lag, ha ett legitimt syfte samt vara nödvändiga för att tillgodose det angivna syftet.

I artikel 11 stadgas följande:

Artikel 11 – Frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Artikel 11 har tolkats av Europadomstolen och tidigare av Europakommissionen.

Rätten till föreningsfrihet innefattar i första hand rätten att ansluta sig till och vara medlem av en förening och utan inblandning från myndigheternas sida vara verksam i föreningen. Endast från statsmakten fristående föreningar omfattas av skyddet.

Att artikel 11 omfattar en positiv föreningsfrihet, dvs. en rätt att bilda och att ansluta sig till en förening framkommer uttryckligen av artikelns ordalydelse. Om artikeln också innefattar en negativ föreningsfrihet, dvs. rätten att vara oorganiserad och att kunna träda ut ur en organisation, framgår inte direkt av artikeltexten. Utvecklingen i rättspraxis har emellertid lett fram till en tolkning av artikeln på så sätt att föreningsfrihet inbegriper friheten att inte förena sig med andra och friheten att inte ansluta sig till föreningar.⁵⁴

4.4.2 Målet Young, James och Webster

Frågeställningen om den negativa föreningsfriheten kom upp i Europadomstolen i målet Young, James och Webster mot Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland. I målet var fråga om det brittiska s.k. ”closed shop”-systemet var förenligt med artikel 11. ”Closed shop”-systemet innebär en genom kollektivavtal ålagd skyldighet att tillhöra en viss fackförening för att få anställ-

⁵⁴ Se allmänt om negativ föreningsfrihet i arbetslivet Tore Sigeman *Gustafssonedomens konsekvenser för svensk arbetsrätt – En probleminventering rörande skyddet mot organisations tvång i arbetslivet* i Anders Agell (red.), *Föreningsfrihet och stridsåtgärder på arbetsmarknaden – Gustafssonmålet i perspektiv*, 34 Rättsfondens skriftserie, Göteborg 1999, s. 36 ff.

ning hos en viss arbetsgivare. (I svenskt språkbruk talar man i sådana sammanhang om organisationsklausul.) Young, James och Webster hade sedan länge varit anställda vid den brittiska järnvägen (British Railways Board). När de anställdes hade det inte funnits något krav på att tillhöra någon fackförening, men ett sådant krav hade införts senare. Ett "closed shop"-avtal hade 1975 slutits mellan deras arbetsgivare och tre fackföreningar. Medlemskap i någon av de tre fackföreningarna blev genom avtalet en förutsättning för anställning. Young, James och Webster vägrade av samvetsskäl och av övertygelse av olika slag att ansluta sig till någon fackförening och de avskedades 1976.

Young, James och Webster klagade inför kommissionen för mänskliga rättigheter. De anförde att genomdrivandet av kollektivavtal och annan reglering som tillät att de avskedades från sina anställningar därför att de på rimliga grunder motsatte sig att ansluta sig till en fackförening inkräktade på deras tanke-, samvets-, yttrande- och föreningsfrihet. De klagade även på att något effektivt rättsmedel inte hade varit tillgängligt för dem. Kommissionen bedömde att en kränkning av artikel 11 hade skett.

Den brittiska regeringen gick vidare till Europadomstolen och bestred att en kränkning av artikel 11 hade ägt rum. I sitt avgörande från 1981 tog domstolen inte generellt ställning till om artikel 11 inbegrep den negativa föreningsfriheten och domstolen tog inte heller ställning till om "closed shop"-systemet som sådant var förenligt med artikel 11. Domstolen betonade i stället att avgörandet grundade sig på de konkreta omständigheterna i de enskilda fallen.

Det utmärkande för omständigheterna var enligt domstolen att de enskilda hade ställts inför faktumet att antingen gå med i en av de tre fackföreningar som arbetsgivaren hade slutit avtal med eller att bli avskedade. Därtill kom att de hade anställts innan avtalet om att ansluta sig till en viss fackförening hade slutits. Domstolen ansåg att ett tvång att ansluta sig till en fackförening under hot om avsked som i sin tur innebar att man förlorade möjligheten att försörja sig var en mycket allvarlig form av tvång. Domstolen ansåg att ett sådant tvång som förelåg under de rådande omständigheterna slog mot själva kärnan i den frihet som artikel 11 garanterade. Det förelåg därför ett intrång i denna frihet.

Enligt domstolens mening skulle artikel 11 även belysas i kombination med artiklarna 9 och 10 i Europakonventionen om rätten till tankefrihet, samvetsfrihet, och yttrandefrihet. Det som

artiklarna 9 och 10 ska skydda ansågs inkluderat i artikel 11. Därför slog det, enligt domstolen, mot artikelns kärna att utöva påtryckning av det slag som Young, James och Webster utsatts för i syfte att förmå dem att ansluta sig till en förening i strid med deras övertygelse. Även i detta hänseende kunde ett intrång i artikel 11 konstateras.

Domstolen ansåg att intrånget inte kunde rättfärdigas utifrån de godtagbara inskränkingsgrunderna i punkt 2 i artikel 11. Mot bakgrund av en samlad bedömning av alla omständigheter i fallet ansågs den skada som Young, James och Webster åsamkats mer ingripande än vad som krävdes för att uppnå en jämvikt mellan de intressen som stod i konflikt. Skadan kunde inte anses stå i proportion till de mål som eftersträvats. Även om hänsyn togs till staternas handlingsutrymme ansåg domstolen att åtgärderna inte var nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

4.4.3 Målet Sigurjónsson

I målet Sigurjónsson mot Island slog Europadomstolen 1993 fast att artikel 11 inbegriper den negativa föreningsfriheten. Frågan i målet var om det var förenligt med artikel 11 att ställa krav på anslutning till en viss taxiförförare för att få taxiförlicens. Enligt en isländsk förordning var erhållandet av en taxiförlicens villkorat på vissa punkter, bl.a. krävdes medlemskap i taxiförföraren Frami. Senare ersattes förordningen med en lag. När Sigurjónsson ansökte om taxiförlicensen var han medveten om kravet på medlemskap i Frami och han ansökte också om medlemskap i föreningen i september 1984. Han upphörde att betala sin medlemsavgift i augusti 1985 och klargjorde att han inte längre önskade vara medlem i föreningen. Hans taxiförlicens drogs då in. Han ansåg sig senare vara tvungen att ansluta sig till Frami för att kunna fortsätta som taxiförare trots att det var i strid med hans politiska övertygelse och hans uppfattning om Frami som en organisation som motverkade hans yrkesmässiga intressen.

Sigurjónsson klagade inför kommissionen för mänskliga rättigheter och anförde att hans föreningsfrihet enligt artikel 11 hade kränkts. Kommissionen godtog klagomålet och ansåg att en kränkning av artikel 11 ägt rum.

Isländska regeringen förde målet vidare till Europadomstolen och anförde att någon kränkning inte ägt rum. Domstolen erinrade

om att Sigurjónsson blivit tvungen att ansluta sig till en privaträttslig organisation genom lag och att tvånget i fallet Young, James och Webster baserade sig på ett avtal mellan arbetsgivare och anställda. Domstolen anförde att många nationella rättssystem innehåller säkerhetsgarantier för att skydda friheten att inte behöva ansluta sig till en organisation och att kunna träda ut ur en organisation i stället för att genom lag påtvingas medlemskap i en organisation. Domstolen uttalade att ett ökat genomslag för den negativa föreningsfriheten kunde ses i internationella sammanhang och att Europakonventionen måste ses som ett levande instrument som måste tolkas utifrån de omständigheter som för närvarande råder. Domstolen ansåg därför att artikel 11 måste inbegripa en negativ föreningsfrihet. Domstolen ansåg att ett tvång att vara medlem i taxiförarföreningen Frami slog mot själva kärnan i den garanterade rättigheten i artikel 11.

Domstolen fann också att de skäl som Sigurjónsson anfört för sitt motstånd till medlemskap i Frami räckte för att även åsiktsfriheten kunde åberopas och att ett intrång i artikel 11 utifrån artiklarna 9 och 10 också kunde konstateras.

Inte heller hade det enligt domstolen visats föreligga omständigheter som kunde rättfärdiga intrånget enligt punkten 2 i artikel 11.

Petra Herzfeld Olsson kommenterar fallet Sigurjónsson i sin doktorsavhandling om föreningsfriheten.⁵⁵ Hon anser att ett krav som ställs upp i lag på att vara medlem i en privaträttslig organisation för att kunna utöva ett visst yrke i sig är ett sådant allvarligt intrång i föreningsfriheten att orsaken till en individs motvilja mot en sådan anslutning får en underordnad betydelse. Det kommer, enligt henne, alltid att vara svårt för en lagstiftare att motivera varför det allmänintresse staten vill säkerställa måste kanaliseras genom en privaträttslig organisation. Det naturliga är, enligt henne, att staten helt och hållet tar ansvar för allmänintresset och etablerar offentligrättsliga organ för dess säkerställande. Petra Herzfeld Olssons slutsats av fallet är att tvång som anges i lag att ansluta sig till en privaträttslig organisation utgör en kränkning av artikel 11 om tvånget medför en risk att förlora sina försörjningsmöjligheter.

⁵⁵ Petra Herzfeld Olsson, *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*, 2003, s. 347–349.

4.4.4 Målet Gustafsson

I målet Gustafsson mot Sverige uttalade Europadomstolen 1996 också att artikel 11 skyddar den negativa föreningsfriheten. Gustafsson ägde och drev en restaurang på Gotland med cirka 10 anställda. Han var inte ansluten till någon arbetsgivarorganisation och han var inte bunden av kollektivavtal. Han avböjde att teckna ett hängavtal med Hotell- och Restauranganställdas förbund (HRF). Skälet till detta var att han hade principiella invändningar mot kollektivavtalssystemet. På grund härav satte HRF hans restaurang under blockad och bojkott. Andra fackliga organisationer vidtog sympatiåtgärder. Till slut sålde Gustafsson restaurangen på grund av att stridsåtgärderna hade försvårat för honom att driva restaurangen.

Europadomstolen fann att Gustafsson hade haft möjlighet att genom hängavtal tillmötesgå de fackliga kraven utan att behöva ansluta sig till en arbetsgivarorganisation. Han hade visserligen principiella invändningar mot kollektivavtal, men Europadomstolen ansåg att arbetsgivarens negativa föreningsfrihet inte innefattade en frihet att inte behöva teckna kollektivavtal. Domstolen fann också att statens underlåtenhet att skydda arbetsgivaren mot stridsåtgärderna inte medfört något brott mot den negativa föreningsfriheten med hänsyn till att artikel 11 inte kunde anses innefatta en rätt att inte sluta ett kollektivavtal och med hänsyn till det syfte stridsåtgärderna haft, nämligen att skydda fackföreningens och dess medlemmars intresse.

4.4.5 Målet AB Kurt Kellerman

I Arbetsdomstolens dom AD 1998 nr 17 uppkom frågeställningen om varslade stridsåtgärder i form av arbetsnedläggelse och blockad stred mot artikel 11 i Europakonventionen. I målet uppkom också fråga om stridsåtgärderna stred mot en allmän rättsgrundsats om proportionalitet mellan vidtagna stridsåtgärder och det syfte som skulle främjas med dem. Omständigheterna i målet var bl.a. följande. AB Kurt Kellerman (hädanefter benämnt bolaget) var verksamt inom textilbranschen och hade ett tjugotal anställda, varav två var medlemmar i Industrifacket. Bolaget var inte medlem i någon arbetsgivarorganisation och hade inte tecknat något kollektivavtal. Industrifacket begärde vid förhandlingar under våren och

hösten 1997 att bolaget skulle teckna kollektivavtal. Sedan förhandlingarna hade avslutats i oenighet, varvid bolaget förklarade sig inte vara intresserat av att ingå något kollektivavtal, varslade Industrifacket om ovan nämnda stridsåtgärder. Bolaget väckte talan mot Industrifacket vid Stockholms tingsrätt och yrkade att Industrifacket skulle åläggas att ta tillbaka varslet. Tingsrätten överlämnade i december 1997 målet till Arbetsdomstolen.

Twisten gällde om Industrifackets varslade stridsåtgärder mot bolaget var olovliga. Bolaget grundade sin talan främst på uppfattningen att stridsåtgärderna kränkte bolagets negativa föreningsfrihet enligt artikel 11 Europakonventionen. Industrifacket ansåg att Europakonventionen inte var tillämplig framför medbestämmandelagen, att Europakonventionen inte kunde åberopas i tvister mellan enskilda rättssubjekt, att konventionen inte innefattade något föreningsrättsligt skydd för andra än fysiska personer samt att den av bolaget åberopade artikeln i varje fall inte hade en sådan materiell innebörd att de varslade stridsåtgärderna stred mot den.

Arbetsdomstolen godtog inte Industrifackets tre första invändningar och gick därför in på frågeställningen om de varslade stridsåtgärderna stred mot artikel 11 i Europakonventionen. Arbetsdomstolen konstaterade med hänvisning till de principer som Europadomstolen angivit i domen Gustafsson mot Sverige att syftet med stridsåtgärderna från Industrifackets sida inte var att förmå bolaget att ansluta sig till en arbetsgivarorganisation utan endast att teckna ett kollektivavtal som Industrifacket bedömde skulle främja dess medlemmars intressen. Arbetsdomstolen fann därför att åtgärderna inte stred mot artikel 11 i Europakonventionen. Arbetsdomstolen fann också att någon allmän rättsgrundsats med innebörden att en rimlig proportionalitet mellan de åtgärder som en part vidtar och de syften som ska främjas med åtgärderna inte finns på området för fackliga konflikter.

Bolaget klagade till Europadomstolen. Bolaget anförde att dess negativa föreningsfrihet enligt artikel 11 i Europakonventionen hade kränkts och att Industrifackets stridsåtgärder inte stod i proportion till dess syfte.

Europadomstolen fann att de fackliga åtgärderna måste ha inneburit en avsevärd påtryckning på bolaget att gå med på Industrifackets begäran. De val som stod till buds för bolaget var anslutning till en arbetsgivarförening eller slutande av ett hängavtal. Under dessa omständigheter konstaterade domstolen att bolagets föreningsfrihet berördes och att artikel 11 i Europakonventionen

var tillämplig. Domstolen skulle därefter avgöra om något intrång i föreningsfriheten hade ägt rum som staten kunde ställas till ansvar för. Domstolen fastslog att artikel 11 inbegrep både en positiv rätt att bilda och ansluta sig till en förening och en negativ aspekt på denna frihet, dvs. rätten att inte ansluta sig och att träda ut ur en förening och att statligt ansvar kunde aktualiseras om staten misslyckades med att säkerställa artikelns rättigheter i det enskilda fallet. Beroende på de känsliga sociala och politiska frågor som var involverade när staten försöker uppnå en lämplig balans mellan konkurrerande intressen åtnjöt staten ett stort handlingsutrymme när det gällde att välja vilken metod föreningarna skulle kunna tillgå för att skydda sina medlemmars intressen. Handlingsutrymmet var också en konsekvens av de stora skillnader som återfanns i de nationella systemen inom detta område. Bolaget var inte tvingat att ansluta sig till en arbetsgivarförening och inte heller hade det hävdats att bolaget var tvunget att ansöka om medlemskap på grund av de ofördelaktiga ekonomiska konsekvenser som följde med hängavtalet. Domstolen upprepade att artikel 11 inte garanterade rätten att inte sluta kollektivavtal såvida inte åtgärder vidtogs med syfte att ett sådant avtal skulle inkräkta på föreningsfriheten. Tvång som i detta fall inte klart berörde åtnjutandet av föreningsfriheten, även om det orsakade ekonomiska skador, kunde inte ge upphov till någon positiv skyldighet för staten enligt artikel 11. Med beaktande av den speciella roll och betydelse som kollektivavtal har vid regleringen av arbetsförhållanden i Sverige såg domstolen inte någon anledning att betvivla att Industrifacket avsåg att främja legitima intressen som var förenliga med artikel 11. Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn tagen till det handlingsutrymme som måste tilldelas staten i föreliggande fråga fann domstolen att Sverige inte misslyckats med att säkerställa bolagets rättigheter enligt artikel 11.

4.4.6 Fallet Evaldsson

I Arbetsdomstolens dom AD 2001 nr 20 var frågeställningen om det avdrag för granskningsarvode som arbetsgivaren enligt kollektivavtal gjorde på oorganiserade arbetstgares löner kränkte dessa arbetstgares föreningsfrihet enligt artikel 11 Europakonventionen. Omständigheterna i målet var bl.a. följande. Mellan Sveriges Byggindustrier och Svenska Byggnadsarbetareförbundet gäller

kollektivavtal (byggnadsavtalet). Sedan 1976 har byggnadsavtalet innehållit bestämmelser om lönegranskning och granskningsarvode. Byggnadsavtalet föreskrev bl.a. att förbundets lokalavdelningar hade rätt att granska löneförhållandena hos arbetsgivare vid tidlönearbete och att lokalavdelningarna om lönegranskning hade skett var berättigade till ett arvode på upp till 1,5 procent av varje arbetstagares lönesumma för de med granskningsarbetet förenade kostnaderna. Enligt avtalet skulle arbetsgivaren vid varje avlöningsfall göra avdrag för granskningsarvode på arbetstagarnas löner och efter att ha erhållit granskningsräkning från lokalavdelningen betala in arvodet till avdelningen. I det aktuella fallet hade lönegranskning genomförts hos L.K. Mässinteriör AB (hädanefter benämnt bolaget) av förbundets avdelning 1 i Solna (Byggettan). Bolaget var medlem i Sveriges Byggingustrier och därmed bundet av byggnadsavtalet. Under den i målet aktuella tidsperioden var åtta arbetstagare, bl.a. Evaldsson, anställda hos bolaget med arbete som avsågs i byggnadsavtalet. Av dessa var fem fackligt oorganiserade. De oorganiserade arbetstagarna hade tidlön och bolaget hade underlåtit att enligt byggnadsavtalets bestämmelser göra avdrag för granskningsarvode på dessa arbetstagares löner.

Sveriges Byggingustrier ansåg att bolaget inte var skyldigt att göra avdrag för granskningsarvode på de oorganiserade arbetstagarnas lön, medan förbundet hävdade motsatt uppfattning. Sveriges Byggingustrier anförde att bolaget genom att göra löneavdrag skulle göra sig skyldigt till en kränkning av de oorganiserade arbetstagarnas negativa föreningsfrihet genom att dessa genom avdraget för granskningsarvode, trots deras vilja att inte vara med i någon facklig organisation, skulle tvingas att bidra till Byggettans allmänt fackliga verksamhet. Förfarandet var att jämställa med att arbetstagarna tvångsanslöts till förbundet eller till att arbetstagarna i vart fall utsattes för tvång att ansluta sig till en facklig organisation. Förbundet ansåg att bolaget inte gjorde sig skyldigt till en kränkning av den negativa föreningsfriheten samt att förfarandet inte kunde jämföras med att arbetstagarna tvångsanslöts till förbundet eller utsattes för tvång att ansluta sig till en facklig organisation. Vidare anförde förbundet att granskningsarvodet motsvarade kostnaderna för lönegranskningen och inte utgjorde något bidrag till någon allmän facklig verksamhet. Gransknings- och mättningsverksamheten var fristående från den allmänna fackliga verksamheten och delarna hölls i ekonomiskt hänseende strikt åtskilda.

Arbetsdomstolen anförde bl.a. följande. Löneavdragen för granskningsarvode innebär inte att arbetstagarna faktiskt blir medlemmar i förbundet. För medlemskap i en ideell förening förutsätts en begäran om medlemskap som accepteras av föreningen. Det är fråga om en tvångsanslutning i ordets egentliga bemärkelse först om någon utsätts för en stark press att bli medlem i en organisation och på grund därav går in i organisationen trots att han eller hon inte önskar detta. Sådan är situationen inte i detta fall. Det förhållandet att den oorganiserade arbetstagaren tvingas att bidra till förbundets fackliga verksamhet kan inte ensamt motivera att man jämför förfarandet med en tvångsanslutning till förbundet. Medlemskapet medför typiskt sett även andra skyldigheter, såsom att vara lojal mot föreningens verksamhetsändamål och att betala en medlemsavgift.

Däremot skulle det, enligt domstolen, ur föreningsrättslig synvinkel kunna vara av betydelse om det förhöll sig så att den oorganiserade arbetstagaren genom bidragen i någon utsträckning associeras till förbundets ideologi. Avdragen för granskningsarvode är emellertid en följd av arbetsgivarens förpliktelser gentemot förbundet på grund av kollektivavtalet. Den oorganiserade arbetstagaren får vidkännas avdraget för granskningsarvode som en konsekvens av arbetsgivarens bundenhet av kollektivavtalet. Med hänsyn till detta är det svårt att se att arbetstagaren genom löneavdraget på något vis förknippas med förbundets ideologi. De i målet oorganiserade arbetstagarna har deklarerat att de inte vill vidkännas löneavdraget för granskningsarvode, men det har inte framkommit något som tyder på att detta beror på något principiellt avståndstagande från facklig verksamhet i allmänhet eller från de värderingar som förbundets verksamhet grundar sig på.

Det kan enligt domstolens mening diskuteras om de bakomliggande skälen för arbetstagarnas inställning bör tillmätas betydelse vid bedömningen av frågan om det har förekommit en kränkning av deras negativa föreningsfrihet, men det kan inte bortses från att sådana omständigheter synes ha beaktats i Europadomstolens praxis.

Det kan enligt domstolen konstateras att de oorganiserade arbetstagarna inte behandlas annorlunda i fråga om lönegranskningen än medlemmarna i förbundet. Det har betydelse att även den oorganiserade arbetstagaren får en viss motprestation för det bidrag som han lämnar. Om arbetstagarna gick med till exempel i en syndikalistisk arbetstagarorganisation, skulle de inte behöva

vidkännas avdraget för granskningsarvode till förbundet med hänsyn till det skydd de då skulle erhålla enligt medbestämmandelagen för sin positiva föreningsrätt. Detta skulle teoretiskt sett kunna utgöra ett motiv för en oorganiserad arbetstagare att ansluta sig till någon annan organisation än förbundet. Det är dock knappast realistiskt att en arbetstagare skulle uppfatta löneavdraget som ett mera påtagligt incitament att göra detta.

Vad som hittills anförts talar enligt domstolen med en viss styrka för att löneavdragen inte bör betraktas som stridande mot Europakonventionen. Den för målet avgörande frågan är emellertid om dessa löneavdrag utgör en stark påtryckning mot de oorganiserade att bli medlemmar i förbundet. Den arbetstagare som har valt att stå utanför förbundet torde inte ha större anledning att bli medlem enbart av det skälet att han redan tvingas lämna bidrag till förbundets verksamhet. Löneavdraget kan i stället få motsatt effekt. Domstolen delar alltså inte Sveriges Byggindustriers uppfattning att de oorganiserade arbetstagarna i detta fall har utsatts för någon påverkan, och än mindre något oacceptabelt tvång, att bli medlemmar i förbundet.

Sammanfattningsvis ansåg alltså Arbetsdomstolen att löneavdragen för granskningsarvode inte kunde jämföras med tvångsanslutning och att löneavdragen inte heller kunde anses utsätta de oorganiserade arbetstagarna för tvång eller påverkan att bli medlemmar i förbundet. Förfarandet med avdrag för granskningsarvode på de ifrågavarande oorganiserade arbetstagarnas löner innefattade därför inte någon kränkning av deras negativa föreningsfrihet.

De oorganiserade arbetstagarna gick vidare till Europadomstolen. Europadomstolen tog aldrig ställning till frågan om löneavdrag för granskningsarvode utgjorde en kränkning av föreningsfriheten enligt artikel 11 Europakonventionen. Europadomstolen fann däremot att oklarheten ifråga om användningen av granskningsavgifterna innebar en oproportionerlig inskränkning i klagandenas rätt till skydd för sin egendom och att därför artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen hade blivit kränkt.

4.5 Internationella arbetsorganisationen (ILO)

The International Labour Organization (ILO) inrättades 1919 som en autonom organisation inom Nationernas förbunds system. ILO är knutet till FN som ett självständigt fackorgan genom ett avtal den 14 december 1946. Till ILO:s uppgifter hör att främja social rättvisa, att förbättra arbetsförhållanden och levnadsstandard, att värna om fackliga fri- och rättigheter samt att vara normgivare för arbetslivet. Arbetet bedrivs dels genom utrednings- och forskningsverksamhet, rådgivning, konferenser och möten, dels genom antagande av konventioner och rekommendationer. ILO:s högsta beslutande organ är General Conference (Internationella arbetskonferensen). Konferensens huvuduppgift är att utarbeta konventioner och rekommendationer med internationella minimistandarder på arbetslivets område. Säreget för ILO är att dess olika organ består av tre parter, nämligen regering, arbetsgivare och arbetstagarer. ILO-frågor i Sverige handhas av ILO-kommittén, som är en myndighet som är knuten till Arbetsmarknadsdepartementet.

Sverige har ratificerat ILO:s konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och den därtill kompletterande rekommendationen nr 176. ILO:s arbetskonferens antog konventionen 1988. Bestämmelserna i konventionen och rekommendationen innebär en komplettering/skärpning av kraven i konvention nr 102 angående minimistandard för social trygghet samt en revidering av konvention nr 44 angående försörjning vid arbetslöshet.

Konvention nr 168 och den därtill kompletterande rekommendationen innebär bl.a. följande. Varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att samordna socialförsäkringssystem och sysselsättningspolitik. Systemet ska utformas så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning samtidigt som det inte ska ta bort incitamenten för att arbeta eller erbjuda arbete. Konventionsländerna ska eftersträva att alla anställda ges skydd vid arbetslöshet. Minst 85 procent av alla anställda inberäknat offentligt anställda och lärlingar bör omfattas av personkretsen. Likabehandling ska garanteras de skyddade utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk åsikt, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, handikapp eller ålder. Diskrimineringsförbudet innebär dock inte att man inte kan införa specialregler för bestämda grupper, t.ex. för sådana med särskilda behov på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsersättning ska i

första hand betalas ut vid hel arbetslöshet. Varje medlemsstat bör försöka utvidga möjligheten att betala ut ersättning vid deltidsarbetslöshet och vid permittering. Summan av förmån och inkomst vid deltidsarbetslöshet ska vara så avvägd att intresset för att ta heltidarbete upprätthålls. Medlemsstaterna får ha nationella regler för sanktioner samt samordning av arbetslöshetsersättningen.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5 Allmänna utgångspunkter

Mitt huvudsakliga uppdrag är att föreslå nödvändiga författningsregler för att införa en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de arbetslösa som uppfyller det arbetsvillkor som gäller i dag en ersättning, som baseras på den förlorade inkomsten, på samma nivå som i dag gäller för den inkomstrelaterade ersättningen. Jag bör, enligt utredningsdirektiven (se bilaga 1), ta till vara de fördelar som den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens väl och effektivt fungerade organisation och struktur innebär, och jag ska utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor ska bestå. Det torde – uttryckt på annat sätt – innebära att jag bör utgå från att de personer som är medlem⁵⁶ i en arbetslöshetskassa och därmed redan i dag har möjlighet att få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, liksom arbetslöshetskassorna själva, bör beröras så lite som möjligt av mina förslag i denna del.

En teoretisk möjlighet att fullgöra utredningsuppdraget vore att föreslå författningsbestämmelser som på ett eller annat sätt får som praktisk verkan att de personer som inte frivilligt blivit medlem i en arbetslöshetskassa ändå ska vara med i någon befintlig (privaträttslig) arbetslöshetskassa (och betala avgifter till kassan respektive vid arbetslöshet ha rätt till ersättning från den). Det är dock uppenbart att en sådan ordning skulle kunna föranleda invändningar med hänvisning till skyddet för den negativa föreningsfriheten enligt Europakonventionen (se avsnitt 4.4). Det är inte otänkbart att man efter en noggrann analys av konventionen och Europadomstolens praxis skulle kunna komma fram till att någon viss konstruktion av reglerna inte skulle stå i strid med konventionen, men det förefaller osannolikt att man skulle kunna finna en argumentation som inte någon med åtminstone visst fog skulle kunna sätta i fråga. Man kan vidare sätta i fråga om ”den nuvarande organisationen med själv-

⁵⁶ I övervägandedelen av betänkandet avses, om inte annat framgår av sammanhanget, med medlem i arbetslöshetskassa även person som anslutit sig till Alfa-kassan och med medlemskap även anslutning till den arbetslöshetskassan.

ständiga arbetslöshetskassor”, som enligt utredningsdirektiven ska bestå, med fog kan sägas vara bevarad om man på skisserat sätt ser till att personer som inte vill det ändå är med i befintliga arbetslöshetskassor. Härtill kommer att inte arbetslöshetskassorna, eller någon annan, direkt förordat en sådan ordning. Dessutom framgår det av tilläggsdirektiven (se bilaga 2) att en myndighet ska ha hand om i vart fall uppbörden av avgifter från och kanske också utbetalningen av arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa. Av huvudsakligen dessa skäl har jag valt att inte vidare undersöka möjligheterna att genomföra en sådan ordning som beskrivs inledningsvis i detta stycke.

Det sagda innebär att det obligatoriska i ett nytt system för arbetslöshetsförsäkring bör bestå i att berörda personer ska omfattas av antingen i princip den befintliga ordning som medlemskap i en arbetslöshetskassa innebär (dvs. den nuvarande medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen) eller en ny ordning som jag har att föreslå. Uppfattat på detta sätt innebär mitt uppdrag närmast att utforma en – i någon mening kompletterande – ordning för de berörda personer som inte, frivilligt, är medlem i en arbetslöshetskassa (dvs. en kompletterande arbetslöshetsförsäkring som inte utgör en grundförsäkring utan ger inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet). Denna ordning avseende den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen måste innefatta nya regler om bl.a. avgifter till försäkringen, inklusive uppbörd av dem, villkoren för ersättning och administration av utbetalningen av ersättningen.

Det sagda kan också illustreras genom figur 5.1. Hela cirkeln representerar alla personer som vid ett visst tillfälle finns i ”arbetskraften” och som ska omfattas av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som vid arbetslöshet ger en inkomstrelaterad ersättning om ett arbetsvillkor är uppfyllt. Det gråmarkerade området representerar de personer som redan frivilligt är med i arbetslöshetskassor – och deras arbetslöshetskassor – och som därmed redan omfattas av en sådan arbetslöshetsförsäkring, den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Dessa personer och deras arbetslöshetskassor bör beröras så lite som möjligt av mina förslag. Den vita ”tårtbiten” representerar de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och som måste omfattas av den kompletterande arbetslöshetsförsäkring som jag har att föreslå för att arbetslöshetsförsäkringen, med en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, ska bli obligatorisk och omfatta alla personer i ”arbetskraften”.

Figur 5.1



I utredningsdirektiven betonas som nämnts vikten av att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor består. Sedan regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen som inneburit höjda och differentierade medlemsavgifter mellan de olika arbetslöshetskassorna trädde i kraft den 1 januari 2007 har det totala medlemsantalet i arbetslöshetskassorna minskat med cirka 398 000 medlemmar under 2007.⁵⁷ Bland annat detta tyder på att strukturen med arbetslöshetskassor med frivilligt medlemskap är

⁵⁷ Hemsidan för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, www.iaf.se, 2008-01-28. Medlemsantalet minskade med ytterligare drygt 43 000 medlemmar under det första kvartalet 2008, enligt uppgifter på samma hemsida, 2008-04-25.

känslig och att ekonomiska faktorer kan ha stor påverkan på arbetslöshetskassorna, vilket allt egentligen är ganska självklart. Ska den befintliga arbetslöshetskasseorganisationen bevaras, måste detta beaktas vid utformningen av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Min utgångspunkt, härledd från utredningsdirektiven, är alltså att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den inte kan antas föranleda medlemmar i arbetslöshetskassorna att avsluta sitt medlemskap och gå över från den medlemsbaserade till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. I den mån det är möjligt och rimligt bör den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen i stället utformas så att den i vart fall inte försvårar eller fördröjer ett frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa.

I övrigt – dvs. när man beaktat regelsystemets påverkan på de nyss nämnda önskvärda drivkrafterna – bör enligt min mening utgångspunkten vara att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen utformas så att situationen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som i samband med att han eller hon började förvärvsarbete gick med i en arbetslöshetskassa och som fortfarande är med i en arbetslöshetskassa. Som jag har uppfattat saken är detta – att man frivilligt går med i arbetslöshetskassa när man börjar förvärvsarbete och sedan frivilligt står kvar som medlem i någon arbetslöshetskassa i princip till 65 års ålder – det av statsmakterna i första hand förordade förfarings sättet. Redan av utredningsdirektiven framgår det för övrigt att ersättningsnivån vid arbetslöshet och arbetsvillkoret för att få ersättning ska vara desamma för medlemmar i arbetslöshetskassor och övriga personer.

Enligt tilläggsdirektiven bör de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, men som med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, genom egna avgifter vara med och finansiera den obligatoriska försäkringen. Uppbörderna av den avgiften ska enligt tilläggsdirektiven handhas av en myndighet under regeringen – en uppbördsmyndighet – antingen en ny myndighet som tillskapas för ändamålet eller en befintlig myndighet annan än Skatteverket.

Alfa-kassan administrerar i dag utbetalning av ersättning enligt grundförsäkringen för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. En sådan ordning som innebär att staten genom

lag överlämnar en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privat rättssubjekt⁵⁸ kan inte med fog hävdas stå i strid med skyddet för den negativa föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller hindras av EG-rätten. Enligt tilläggsdirektiven ska jag utreda ett alternativ som innebär att den ordningen består, men då avse utbetalning av inkomstrelaterad ersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, och ett alternativ som innebär att uppborndsmyndigheten i stället betalar ut ersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Andra mer eller mindre självklara utgångspunkter är att den föreslagna ordningen ska upplevas som rättvis på det stora hela och därmed kunna få legitimitet och samtidigt vara så enkel och kostnadseffektiv som det är möjligt, både för de enskilda och för de som har att administrera systemet. Reglerna för att genomföra den nya ordningen måste också passa så väl som möjligt in i det befintliga regelsystemet. Bland annat därför – och med beaktande av den korta utredningstiden – bör man så långt det är möjligt och rimligt anknyta till befintliga regler och definitioner snarare än att skapa helt nya regler och definitioner.

⁵⁸ Se 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

6 Huvuddragen i en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

6.1 Inledning

Jag har med beaktande av de allmänna utgångspunkterna jag angett i avsnitt 5 övervägt olika lösningar för att få till stånd en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som vid arbetslöshet ger en inkomstrelaterad ersättning. Det som behövs för att göra försäkringen obligatorisk är som sagt en ny, kompletterande ordning – en kompletterande arbetslöshetsförsäkring – för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa som kan gälla vid sidan av den befintliga ordningen med en medlemsbaserad arbetslöshetsförsäkring för medlemmarna i arbetslöshetskassor.

Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen måste omfatta en förmånssida med bestämmelser om när och hur den som är arbetslös ska kunna få ersättning från försäkringen. Enligt utredningsdirektiven ska den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen ge arbetslösa som uppfyller nuvarande arbetsvillkor, och eventuella övriga villkor, en inkomstrelaterad ersättning på dagens nivå. Alfa-kassan, som redan i dag betalar ut ersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, alternativt en myndighet ska enligt tilläggsdirektiven administrera utbetalningen av ersättningen från den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller förmånssidan bör man således i ganska stor utsträckning kunna anknyta till befintliga bestämmelser och en existerande infrastruktur. Den personkrets som vid arbetslöshet ska kunna få ersättning är också mer eller mindre given.

Om de personer som i dag inte omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet också ska ha sådan ersättning i stället för bara ett (långt) grundbelopp, leder det till ökade kostnader som måste finansieras. Utifrån utredningsdirektiven framstår det som mer eller mindre självklart att staten,

liksom i dag, bör svara för kostnaderna för utbetald inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning enligt den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningsdirektiven ska den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen inte medföra en ökad statsfinansiell kostnad. För att förslagen inte ska göra det, krävs det alltså ett system som ger staten inkomster. Det förefaller rimligt och rättvist att de personer som i en eller annan mening finns i arbetskraften och som, om de vid arbetslöshet uppfyller arbetsvillkoret och eventuella övriga villkor, ska omfattas av den nya, kompletterande ordningen får, liksom medlemmarna i arbetslöshetskassor, betala en avgift för försäkringen, en arbetslöshetsförsäkringsavgift. Av tilläggsdirektiven framgår det också att de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, men som med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, bör vara med och finansiera den obligatoriska försäkringen genom egna avgifter, som betalas till en myndighet.

Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen måste således också omfatta en avgiftssida med bestämmelser om när och hur man ska betala avgifter. Det som krävs är bestämmelser om och ett system för att ta in pengar från enskilda personer som tillförs staten för att delvis finansiera den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller avgiftssidan finns det inte, såsom i fråga om förmånssidan, befintliga bestämmelser och existerande infrastruktur att naturligt anknyta till. Här krävs det således för den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen i stor utsträckning nya bestämmelser och definitioner samt ett för den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen nytt uppbördssystem hanterat av en ny eller befintlig myndighet. Den personkrets som ska betala avgifter är inte heller given på förhand utan måste definieras.

De förslag jag lämnar ska ses som en helhet. Övervägandena och förslagen har förutsatt en omfattande genomgång av en lång rad detaljbestämmelser, och den obligatoriska arbetslöshetsförsäkring, med en ny kompletterande arbetslöshetsförsäkring, som förslagen resulterar i utgör i sig ett komplext system med en hel del detaljbestämmelser. För att ge en samlad överblick över den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen lämnas i detta avsnitt (avsnitt 6) en någorlunda kortfattad samlad beskrivning av huvuddragen i det som föreslås.

Det förtjänar också att inledningsvis nämnas att alla uppslag som undersökts och alla överväganden som gjorts, men inte resulterat i förslag, inte har kunnat redovisas i detta betänkande.

6.2 Den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen

6.2.1 Inledning

En utgångspunkt är att de personer som är medlem i en arbetslöshetskassa och deras arbetslöshetskassor bör beröras så lite som möjligt av den kompletterande ordningen (avsnitt 5). Bestämmelserna för den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, som grundar sig på medlemskap i en arbetslöshetskassa, bör alltså i så stor utsträckning som möjligt kvarstå oförändrade. Rätten till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet utbetalad av den arbetslöshetskassa man är medlem i, skyldigheten för medlemmarna att betala en medlemsavgift till sin arbetslöshetskassa, skyldigheten för arbetslöshetskassorna att betala avgift till staten respektive rätten för arbetslöshetskassorna att få statsbidrag motsvarande utbetalad ersättning bör således kvarstå i princip oförändrade. På några punkter kan dock den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, som medför att arbetslöshetsförsäkringen blir obligatorisk, sägas föra med sig, eller tala för, en förändring av nuvarande bestämmelser för medlemmarna och deras arbetslöshetskassor. Dessa fall berörs i det följande i detta avsnitt (avsnitt 6.2). Inledningsvis finns det dock anledning att i korthet påminna om ett par förhållanden.

Det föreslås inte några materiella ändringar i bestämmelserna om utträde och uteslutning ur en arbetslöshetskassa (37–40 och 45–47 a §§ lagen [1997:239] om arbetslöshetskassor, LAK). Den som utträder eller utesluts ur en arbetslöshetskassa kommer därefter att omfattas av den kompletterande ordningen, dvs. gå över från den medlemsbaserade till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

Det föreslås i fråga om den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen inte några materiella ändringar i uppdraget för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), varför IAF alltjämt kommer att ha till uppgift att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och deras hantering av arbetslöshetsförsäkringen.

6.2.2 Medlemsvillkoret avskaffas

Det medlemsvillkor för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet som innebär att man måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och under medlems-

tiden uppfyllt arbetsvillkoret (7 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF) kan med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring – där alla som förvärvsarbetar, medlemmar och icke medlemmar, kan uppfylla arbetsvillkoret och vid arbetslöshet få inkomstrelaterad ersättning – inte gärna gälla för de personer som inte varit medlem i någon arbetslöshetskassa. Med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet blir det också ologiskt att ha kvar medlemsvillkoret för rätt till ersättning från just den arbetslöshetskassa man är medlem i. Medlemsvillkoret avskaffas alltså helt, dvs. även för medlemmarna i arbetslöshetskassa.

För att inte försämra arbetslöshetskassornas ekonomi när de får betala ut inkomstrelaterad ersättning till nytillkomna medlemmar som kort tid efter inträdet drabbas av arbetslöshet föreslås det att beräkningsgrunden för den förhöjda finansieringsavgiften justeras något som en konsekvens av det avskaffade medlemsvillkoret. Den avgiften bör med ett avskaffat medlemsvillkor beräknas med ledning av arbetslöshetskassans totalt utbetalda dagpenning till *enbart personer som varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna*.

6.2.3 Grundförsäkringen avskaffas

I dag kan den medlem i en arbetslöshetskassa som inte uppfyller medlemsvillkoret för inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet få ett grundbelopp enligt grundförsäkringen, om han eller hon uppfyller det arbetsvillkor som gäller. När nu medlemsvillkoret avskaffas, kan också grundförsäkringen avskaffas för de personer som är medlem i en arbetslöshetskassa.

6.2.4 Inträdesvillkoren mjukas upp

En utgångspunkt bör vara att regelverket kring den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen så långt det är möjligt och rimligt underlättar frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa, dvs. en övergång från den kompletterande till den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, och i vart fall inte försvårar eller fördröjer ett sådant frivilligt medlemskap.

I dag gäller ett inträdesvillkor som för medlemskap i en arbetslöshetskassa innebär krav på dels aktuellt arbete inom kassans verksamhetsområde när ansökan om inträde prövas, dels att man under ungefär en månad har arbetat i viss omfattning (34 § LAK).

I enlighet med önskemål från arbetslöshetskassorna föreslås det att kravet på visst minsta arbete, den s.k. 17-timmarsregeln, avskaffas. Även bestämmelsen om att den som fyllt 64 år inte har rätt att bli medlem avskaffas.

För att underlätta en övergång från den kompletterande till den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen föreslås det vidare att den som inte arbetar ska kunna bli medlem i den arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde han eller hon senast arbetat, under förutsättning att han eller hon inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa. Den tidigare berörda justeringen av beräkningsgrunden för den förhöjda finansieringsavgiften (se avsnitt 6.2.2) innebär att arbetslöshetskassornas ekonomi inte bör försämrats när de får betala ut inkomstrelaterad ersättning till nytillkomna arbetslösa medlemmar.

6.2.5 Medlemsavgifterna måste krävas in

Med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet blir det viktigt att alla som är skyldiga att betala avgift för försäkringen verkligen gör det, annars kan systemet upplevas som orättvist. Det gäller även den medlem som anses ha utträtt ur sin arbetslöshetskassa på grund av bristande betalning (45–47 a §§ LAK). Jag har övervägt att föreslå ett förtydligande om att arbetslöshetskassorna är skyldiga att, med alla tillgängliga medel, driva in medlemsavgifter, men funnit att lagtexten (41 § LAK) redan är otvetydig på den punkten liksom inställningen hos IAF⁵⁹.

Det kan nämnas att jag enligt utredningsdirektiven ska belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Det uppdraget kommer jag att redovisa först i slutbetänkandet.

⁵⁹ Se t.ex. IAF:s, rapport 2007:10, s. 34 f.

6.3 Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen

6.3.1 Inledning

Som tidigare nämnts (avsnitt 6.1) måste den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen för de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa omfatta både en förmånssida och en avgiftssida, och det måste bestämmas vilka personer som omfattas av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Det är inte nödvändigt att personkretsen är densamma i fråga om avgifts- och förmånssidan av försäkringen. Så är det inte i dag när det gäller den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Avgiftsskyldigheten inträder i den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen redan när man frivilligt blir medlem i en arbetslöshetskassa efter att ha uppfyllt ett lågt ställt inträdsvillkor om visst förvärvsarbete under omkring en månad, medan det för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs att man varit medlem i minst tolv månader och under medlemstiden i viss omfattning arbetat eller motsvarande. Dessutom förutsätter bestämmelserna om överhoppningsbar tid att personer som av olika anledningar inte står till arbetsmarknadens förfogande och därför vid tillfället inte skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning betalar medlemsavgift. Härtill kommer att den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen för medlemmarna i arbetslöshetskassorna delvis har finansierats genom den arbetsmarknadsavgift som ingår i arbetsgivaravgifterna som betalas för alla personer med inkomster oberoende av om de är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte.

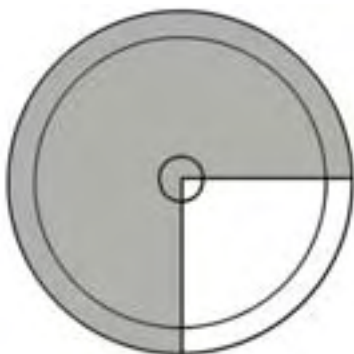
Det kan inte anses ingå i mitt utredningsuppdrag att överväga förändringar i fråga om arbetsmarknadsavgiften. Jag utgår alltså från att den avgiften ska vara kvar och liksom hittills bidra till finansieringen av såväl den medlemsbaserade som den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, dvs. hela den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Vad det gäller i fråga om avgiftssidan i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen är att avgöra och i författningstext slå fast vilka personer som ska betala en särskild avgift till försäkringen (vid sidan av den nuvarande arbetsmarknadsavgiften) när man inte, såsom i fråga om den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, kan använda det frivilliga medlemskapet som kriterium för skyldigheten att betala avgift. Det är, liksom enligt dagens system, inte onaturligt att det vid varje tidpunkt är flera personer som är

skyldiga att betala avgift än som uppfyller villkoren för att vid arbetslöshet få inkomstrelaterad ersättning. Vad det närmare bör innebära återkommer jag strax till.

Det sagda kan illustreras genom figur 6.1, där det skuggade området representerar medlemmarna i arbetslöshetskassor (den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen) och den vita "tårtbiten" de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa men skyldiga att betala avgift (den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen). Den yttersta cirkeln representerar alla personer som är skyldiga att betala avgift till försäkringen (och därmed i någon mening omfattas av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen), medan cirkeln närmast innanför representerar de personer som uppfyller villkoren för att vid arbetslöshet få ersättning från försäkringen. Den innersta cirkeln representerar de personer som är arbetslösa och faktiskt får ersättning från försäkringen.⁶⁰ Figuren, som inte är skalenlig, representerar situationen vid en viss tidpunkt.

Figur 6.1



Att arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk innebär att kriterierna för att en person ska befinna sig innanför den yttersta cirkeln och vara skyldig att betala avgift finns i författning och att en person, som t.ex. anser sig ha låg arbetslöshetsrisk eller inte kunna under viss tid uppfylla villkoren för att vid arbetslöshet få ersättning, inte

⁶⁰ Som kommer att framgå av det följande finns det med den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen även personer som befinner sig utanför den yttersta cirkeln och alltså inte är skyldiga att på förhand betala avgift men som vid arbetslöshet skulle kunna få ersättning och samtidigt bli skyldiga att betala avgift (och således direkt hamnar i cirkelns centrum).

i större utsträckning än lagstiftningen medger kan undgå att betala avgift (och alltså hamna utanför cirkeln).

När det gäller förmånssidan handlar det om att i författning ställa upp kriterier för när en person ska kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet.

Det nuvarande medlemsvillkoret för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet som innebär att man måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och under medlemstiden uppfyllt arbetsvillkoret (7 § ALF) bör av naturliga skäl inte gälla i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, där den icke medlem som uppfyller arbetsvillkoret ska, vid arbetslöshet, kunna få inkomstrelaterad ersättning.

Med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som vid arbetslöshet ger inkomstrelaterad ersättning till både medlemmarna i arbetslöshetskassorna och icke medlemmar som uppfyller arbetsvillkoret finns det inte något utrymme för en grundförsäkring. Grundförsäkringen bör alltså avskaffas helt.

6.3.2 Villkoren för ersättning

I enlighet med utredningsdirektiven ska det arbetsvillkor som gäller i dag gälla som villkor för inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Över huvud taget bör det med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen gälla samma villkor för rätt till ersättning i såväl den medlemsbaserade som den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, dvs. i hela den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att bara det nuvarande arbetsvillkoret (om arbete i viss utsträckning under minst sex kalendermånader) och de nuvarande s.k. allmänna villkoren om att man måste vara bl.a. arbetslös, arbetsför och arbetsvillig (9–11 §§ ALF) gäller för att den som ansöker om det (47 § ALF) ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Även bestämmelserna om återbetalning av oriktig ersättning och fränkännande av och avstängning från rätten till ersättning (43–45, 66, 68 och 68 a §§) bör gälla på samma sätt som i dag. Liksom i dag bör rätten till ersättning upphöra vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (22 § sista stycket ALF).

6.3.3 Nivån på ersättningen

I enlighet med utredningsdirektiven bör med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen nivån på ersättningen vid arbetslöshet och ersättningsperiodens längd vara samma i såväl den medlemsbaserade som den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Den inkomstrelaterade ersättningen bör, liksom i dag, vid låga inkomster lämnas med ett visst minsta belopp.

6.3.4 Administrationen av ersättningen

Jag föreslår att Alfa-kassan, liksom i dag, ska administrera ersättningen till den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Alfa-kassan bör, i likhet med vad som gäller i dag, få statsbidrag – utbetalat av Arbetsförmedlingen – för all den ersättning som betalats ut enligt den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Den utbetalade ersättningen enligt den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen påverkar inte Alfa-kassans finansieringsavgift eller förhöjda finansieringsavgift.

Alfa-kassan bör som i dag få ett särskilt statsbidrag – utbetalat av IAF – för nödvändiga administrationskostnader för handläggningen av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

IAF bör liksom i dag utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna, inklusive Alfa-kassans handläggning av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

6.3.5 Avgiften till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen

Den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och som har etablerat sig på arbetsmarknaden och för första gången uppnått en arbetsinkomst som kan antas vara stor nog att försäkra bör börja betala en arbetslöshetsförsäkringsavgift för att finansiera en del av kostnaderna för den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör vara en årlig avgift som motsvarar den högsta gällande medlemsavgift som den 1 december året före avgiftsåret godkänts av IAF (med bortseende från medlemsavgiften för fiskeriföretagare, som är försäkrade även mot annat än arbetslöshet); den högsta medlemsavgiften per den 1 januari 2008 var 5 196 kr per år. Skulle arbetslöshetsförsäkrings-

avgiften sätts lägre, är risken stor att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor inte kan bestå på grund av att kassor med en högre avgift förlorar medlemmar och i värsta fall upphör som självständiga kassor. Avgiften bör alltså i princip vara lika stor för alla avgiftsskyldiga och inte ändras under ett avgiftsår. Från arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör dock göras avdrag med 300 kr per kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige varit arbetslös för att uppnå likställighet med de arbetslösa medlemmar som har en lägre medlemsavgift. Det bör även göras avdrag med en tolftedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige varit medlem i en arbetslöshetskassa och därmed skyldig att i stället betala medlemsavgift. Motsvarande avdrag bör göras från och med den månad den avgiftsskyldige fyller 65 år och inte längre kan få arbetslöshetsersättning.

Avgiftsskyldigheten bör inträda när en person haft arbetsinkomster, beräknade i stort sett i enlighet med vad som gäller för underlaget för beräkningen av det s.k. jobbskatteavdraget, under ett kalenderår som uppgår till 2,7 prisbasbelopp (dvs. 110 700 kr för 2008). En arbetsinkomst på den nivån indikerar att ett arbetsvillkor är uppfyllt och att personen vid arbetslöshet skulle kunna få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning utöver nuvarande grundbelopp. Samtidigt är nivån sådan att en person normalt kan försörja sig själv (utan barn eller andra sammanboende) utan försörjningsstöd från socialnämnd och att den som bedriver heltidsstudier med fullt stöd från samhället och har inkomster av feriearbete inte kommer över nivån.

Det första året man når upp till nivån bör vara avgiftsfritt. Därmed hinner en person under det året inträda i en arbetslöshetskassa. Avgiftsskyldighet bör dock alltid inträda genast om en person faktiskt har fått arbetslöshetsersättning. Den som är avgiftsskyldig på grund av att han eller hon fått arbetslöshetsersättning för någon del av avgiftsåret bör dock betala bara halv arbetslöshetsförsäkringsavgift, motsvarande de sex månader under vilka personen måste ha förvärvat arbetat för att uppfylla arbetsvillkoret.

Den som väl en gång uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde bör under följande år i princip vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift ända till dess att personen mera varaktigt kan anses ha lämnat arbetsmarknaden. Härmed uppnås likställighet med medlemmarna i arbetslöshetskassorna som, bl.a. under s.k. överhoppningsbar tid, står kvar som medlemmar och

betalar medlemsavgift trots att de under kanske ganska lång tid inte förvärvsarbetar utan t.ex. är sjuka, föräldralediga eller sitter i fängelse. Avgiftsskyldigheten bör upphöra först från och med det år den avgiftsskyldige fyller 66 år eller inte under de fem närmast föregående åren, motsvarande tidsgränsen för s.k. överhoppningsbar tid, uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde, dvs. haft arbetsinkomster över viss nivå eller fått arbetslöshetsersättning.

I vissa fall bör det göras undantag från avgiftsskyldigheten för ett visst avgiftsår. Det gäller för det första när en person haft så låga intäkter under året att han eller hon inte kan anses ha råd att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift, vilket får anses vara fallet när summan av överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet inte överstigit 1,5 prisbasbelopp (dvs. 61 500 kr för 2008). Även den som är så arbetsoförmögen att han eller hon för hela året fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning bör undantas, liksom den som vid avgiftsårets utgång hade sådan ersättning för den längsta tid som är möjlig. Också den som under året haft sådana pensionsinkomster att det kan antas att han eller hon vid arbetslöshet inte skulle kunna få någon dagpenning alls bör undantas. Det bör vidare uttryckligen slås fast att det för den som avlidit under året inte behöver betalas arbetslöshetsförsäkringsavgift. Slutligen bör det finnas en möjlighet att även i andra fall besluta om undantag, om det finns synnerliga skäl.

6.3.6 Uttaget av avgiften

En ny myndighet, en uppbördsmyndighet benämnd Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift, bör tillskapas för att ha hand om uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Uppbördsmyndigheten bör debitera en preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift att betalas till myndigheten per kalendermånad när det mot bakgrund av bl.a. inhämtad information från Skatteverket kan antas att det finns skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppbördsmyndigheten fastställer också den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Den som inte i tid betalar avgift kan drabbas av påminnelseavgift, tilläggsavgift och indrivning via Kronofogdemyndigheten. Uppbördsmyndigheten bör vid t.ex. ändrade förhållanden, såsom inträde i arbetslöshetskassa eller arbetslöshet, ha möjlighet att självmant eller på ansökan av den avgiftsskyldige

kunna ompröva och ändra sina beslut. Det bör också vara möjligt att överklaga uppbördsmyndighetens beslut om avgift till domstol.

7 Villkoren för rätt till inkomstrelaterad ersättning

7.1 Inledning och utgångspunkter

Enligt utredningsdirektiven ska jag föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ska omformas till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring så att alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret får rätt till en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet på samma nivå som gäller i dag. Vidare utsågs i utredningsdirektiven att det bör vara anknytningen till arbetsmarknaden i form av hur mycket avlönat arbete som har utförts som är avgörande för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning ska lämnas. Det framgår även av utredningsdirektiven att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor ska bestå. Detta gör att jag utgår från att bestämmelserna för de personer som i dag är medlem i en arbetslöshetskassa och därmed redan i dag har möjlighet att få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet bör förändras så lite som möjligt, se avsnitt 5. Även bestämmelserna avseende arbetslöshetskassorna bör förändras så lite som möjligt. På några punkter kommer det dock att vid en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet bli förändringar av nuvarande bestämmelser för medlemmarna och deras arbetslöshetskassor.

Det som behövs för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk är en ny kompletterande arbetslöshetsförsäkring för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen ska inte vara bara en grundförsäkring utan ge inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Denna ordning ska gälla vid sidan av den befintliga medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen som grundar sig på frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den inte kan antas leda till

att medlemmarna går ur arbetslöshetskassorna för att i stället bli omfattade av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, se avsnitt 5. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör vidare utformas så att den i vart fall inte försvårar eller fördröjer ett frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa, se också avsnitt 5. Den måste omfatta en förmånssida med bestämmelser om när och hur den som är arbetslös ska kunna få ersättning från försäkringen. Enligt utredningsdirektiven ska den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att alla som har förvärvat arbetat och som uppfyller det nuvarande arbetsvillkoret och eventuella övriga villkor ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning på dagens nivå vid arbetslöshet.

Det bör inte vara mer förmånligt att omfattas av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen än den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, eftersom det kan antas leda till att medlemmar går ur arbetslöshetskassorna och därmed till att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor förändras. Inte heller är det rimligt att förmånerna vid arbetslöshet i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen är sämre än i den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Det bör därför gälla samma villkor för att få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen som i den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, dvs. villkoren bör vara desamma i hela den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Redan av utredningsdirektiven framgår det att villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och nivån på ersättningen bör vara desamma för alla förvärvsarbetande. Det framgår vidare av utredningsdirektiven att det nuvarande arbetsvillkoret och den nuvarande ersättningsnivån för inkomstrelaterad ersättning ska gälla även i en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Genom att samma villkor för att få ersättning och ersättningsnivåer gäller i både den medlemsbaserade och den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, dvs. för hela den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen, blir regelsystemet också enklare. I princip samma bestämmelser kan då gälla avseende förmånssidan inom hela den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

För att få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning krävs det i dag att sökanden uppfyller vissa villkor, såsom de allmänna villkoren, arbetsvillkoret, medlemsvillkoret samt villkoren för att kunna träda in i en arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen som medför att arbetslöshetsförsäkring-

en blir obligatorisk med på förmånssidan enhetliga bestämmelser för medlemmar och icke medlemmar innebär att vissa bestämmelser avseende dessa villkor måste förändras.

I detta avsnitt (avsnitt 7) redogörs för det gällande regelverket avseende de villkor som måste vara uppfyllda för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet samt för de gällande bestämmelserna avseende grundförsäkringen, ersättningen och ansökan om ersättning. Vidare behandlas de ändringar av regelverket i nu nämnda avseenden som föreslås för att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med på förmånssidan enhetliga bestämmelser för medlemmar och icke medlemmar.

7.2 De allmänna villkoren behålls

Mitt förslag: De nuvarande allmänna villkoren behålls i sak oförändrade i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

I dag gäller för både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen att vissa allmänna villkor enligt 9–11 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) måste vara uppfyllda för rätt till ersättning vid arbetslöshet. De allmänna villkoren syftar till att säkerställa att den som söker arbetslöshetsersättning är arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande. I 35 och 36 §§ ALF och 28 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns det närmare bestämmelser om när företagare ska anses vara arbetslösa.

Rätt till ersättning enligt 9 § ALF har vid arbetslöshet sökande som

- är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och
- aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning vid fortsatt arbetslöshet.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte en yrkesförsäkring utan en omställningsförsäkring. Detta innebär att den sökande inte har rätt att kräva att få ett arbete inom ett visst område. Vad som avses med erbjudet lämpligt arbete framgår av 11 § ALF.

Ett erbjudet arbete ska anses lämpligt, om det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden, om anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagarare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om det inte finns kollektivavtal, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagarare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag, om arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och om förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Av 10 § ALF framgår det att, om det inte finns särskilda skäl, ersättning inte lämnas till personer som deltar i utbildning, som är permitterade utan lön eller som är tjänstlediga utan lön. Vad som i dagens arbetslöshetsförsäkring ska anses vara särskilda skäl anges i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

De nu redovisade allmänna villkoren för att få arbetslöshetsersättning är givetvis befogade även i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Jag föreslår därför att de redovisade allmänna villkoren i den nu gällande arbetslöshetsförsäkringen behålls i sak oförändrade i den nya obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Av 28 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen framgår det att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, om det finns särskilda skäl, meddela föreskrifter om att företagare som är medlemmar i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa ska anses vara arbetslösa även i andra fall än som sägs i 35 § ALF. IAF har meddelat sådana föreskrifter (IAFFS 2005:4). Föreskrifterna innebär att för dessa fiskeriföretagare gäller ett väsentligen annorlunda arbetslöshetsbegrepp och att de alltså är försäkrade även mot annat än arbetslöshet i egentlig mening (se avsnitt 10.2). Den försäkring som dessa företagare har genom sitt medlemskap i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa får betraktas som en alldeles särskild försäkring som omfattar mera än den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och därför bör hållas skild från denna.

Det finns därför inte något skäl för att med anledning av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen låta flera omfattas av den ordningen som gäller för företagen i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa.

Av punkt 4 i 10 § första stycket ALF framgår det att ersättning enligt grundförsäkringen inte lämnas till personer som enligt 37 § första stycket punkt 2 lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) har uteslutits från medlemskap under en tid av ett år från uteslutningen. Det nämnda lagrummet i LAK handlar om uteslutning av fuskande medlemmar, nämligen uteslutning av medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning.

Bestämmelsen i ALF handlar formellt bara om ersättning enligt grundförsäkringen. I IAF:s kommentar till bestämmelsen anges det dock följande: "Det är inte möjligt för en utesluten att gå över till en annan kassa och där fortsätta på en pågående ersättningsperiod. Medlemstid i en annan kassa kan således inte tillgodoräknas enligt 8 § i samband med uteslutning." IAF anser följaktligen att det s.k. medlemsvillkoret, som bl.a. innebär krav på medlemskap i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, för rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen måste uppfyllas (på nytt) efter uteslutning på grund av fusk. Det får anses vara gällande rätt.

Dagens regelverk innebär således att den som uteslutits ur sin arbetslöshetskassa på grund av fusk inte kan få någon ersättning alls från arbetslöshetsförsäkringen under en tid av ett år (tolv månader) från uteslutningen. Det rättsläget bör kunna kvarstå med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. För både medlemmar och icke medlemmar som fuskar gäller i dag och med mitt förslag samma bestämmelser om att rätten till ersättning kan fränkännas under viss tid (66 § ALF). Dessa bestämmelser kan vid särskilda skäl användas i stället för uteslutning av en medlem (37 § LAK). Det torde innebära att det är bara medlemmar som genom sitt fusk uppträtt särskilt illojalt mot sin egen arbetslöshetskassa som drabbas av uteslutning såsom en reaktion på illojaliteten.

Jag föreslår alltså att också bestämmelsen om förlust av rätt till ersättning vid uteslutning på grund av fusk kvarstår i sak oförändrad med bara den formella justeringen att det i bestämmelsen ska anges att "ersättning" (i stället för som i dag "ersättning enligt grundförsäkringen") inte ska lämnas under en tid av ett år från

uteslutningen. Det kan tilläggas att den som fuskar på det sätt som avses i bestämmelserna om uteslutning och frånkännande numera även kan dömas för bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och att arbetslöshetskassor numera har en skyldighet enligt den lagen att anmäla misstänkta sådana brott till polismyndighet eller Åklagarmyndigheten.

7.3 Arbetsvillkoret behålls

Mitt förslag: Det nuvarande arbetsvillkoret behålls oförändrat i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Förutom att de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning ska vara uppfyllda krävs det i dag för rätt till ersättning att den sökande har arbetat viss tid före arbetslöshetens inträde, dvs. har fullgjort ett arbetsvillkor. Detta gäller för både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen.

Syftet med arbetsvillkoret är främst att se till att förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen riktas till dem som har visat anknytning till arbetsmarknaden genom arbete före arbetslöshetens inträde.

Enligt 12 § ALF innebär arbetsvillkoret att sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde ska ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad eller inom ramtiden haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

För att uppfylla arbetsvillkoret kan den sökande också få tillgodoräkna sig:

- semester eller annan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön, dock inte ledighet på grund av sjukdom, totalförsvarsplikt eller barns födelse,
- anställning med lönebidrag eller anställningsstöd, dock ej särskilt anställningsstöd,
- anställning inom Samhall,
- skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare,
- utvecklingsanställning eller trygghetsanställning, eller
- tid med avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret kan även tid med föräldrapenning eller tid med totalförsvarspåbudsplikt få tillgodoräknas som arbete, dock tillsammans högst två kalendermånader.

Med hjälp av s.k. överhoppningsbar tid kan ramtiden helt eller delvis bestämmas till andra månader än de senaste tolv. Det betyder att arbete som ligger längre tillbaka än tolv månader kan medräknas i arbetsvillkoret. Den överhoppningsbara tiden får vara längst fem år. Detta innebär att arbete som ligger som längst sex år tillbaka i tiden kan tillgodoräknas för att uppfylla arbetsvillkoret. Det finns dock undantag från huvudregeln om överhoppningsbar tid på fem år.

Överhoppningsbar tid på högst fem år gäller då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av:

- styrkt sjukdom,
- avslutad heltidsutbildning som har avslutats efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader,
- tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- frihetsberövande på kriminalvårdens område,
- vård av eget barn som inte har fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen,⁶¹
- beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när fråga är om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § eller avspärrning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen,
- vård av närstående när hel ersättning lämnats enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
- tid med föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte tid som har jämförts med förvärvsarbete,
- tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt, dock inte tid som har jämförts med förvärvsarbete, eller
- utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁶¹ Som nämnts i avsnitt 3.1 föreslås det i prop. 2007/08:91 att från och med den 1 juli 2008 även visst annat arbetshindrande barnavårdande ska utgöra överhoppningsbar tid.

Tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens eller makans arbetsgivare har sitt säte i Sverige, varvid med make eller maka jämställs person med vilken den sökande sammanbor under förhållanden som liknar makars är överhoppningsbar under obegränsad tid.

För att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs det dock att arbetsvillkoret har uppfyllts under den tid sökanden har varit medlem i en arbetslöshetskassa. Denna aspekt av arbetsvillkoret, som hänger samman med medlemsvillkoret, behandlas nedan i samband med att medlemsvillkoret berörs (avsnitt 7.5).

Det framgår redan av utredningsdirektiven att det nuvarande arbetsvillkoret ska gälla även vid en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och att alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret ska ha rätt till ersättning baserad på en inkomstrelaterad ersättning på dagens nivå. Jag föreslår alltså att det nuvarande arbetsvillkoret behålls oförändrat i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

7.4 Grundförsäkringen avskaffas

Mitt förslag: Grundförsäkringen avskaffas.

I dag består arbetslöshetsförsäkringen av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättningen enligt grundförsäkringen lämnas med ett belopp per dag som inte är baserat på tidigare förvärvsinkomster, benämnt dagpenning i form av grundbelopp. Dagpenningen i form av grundbeloppet är ett fast belopp på för närvarande högst 320 kr per dag och betalas ut till en sökande som uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning samt arbetsvillkoret, men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem i en arbetslöshetskassa tillräckligt länge för att vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning. För den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa betalas grundbeloppet ut av Alfa-kassan. Ersättningen lämnas tidigast den dag den arbetslöse fyller 20 år.

Det framgår av utredningsdirektiven att det nuvarande systemet bör förändras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Detta ska ske genom att arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Det avgörande för om inkomstrelaterad ersättning lämnas vid arbetslöshet ska vara anknytningen till arbetsmarknaden och inte tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

I den obligatoriska arbetslöshetsförsäkring finns det inte längre någon anledning att ha kvar grundförsäkringen, eftersom både de som är medlem i någon arbetslöshetskassa och de som inte är det ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet under förutsättning att de uppfyller arbetsvillkoret och de allmänna villkoren. Jag föreslår därför att grundförsäkringen avskaffas.

7.5 Medlemsvillkoret avskaffas

Mitt förslag: Medlemsvillkoret avskaffas. Som en konsekvens härav ska en arbetslöshetskassas förhöjda finansieringsavgift beräknas med ledning av arbetslöshetskassans totalt utbetalda dagpenning till enbart personer som varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna.

För att få rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet krävs det att sökanden uppfyller medlemsvillkoret (7 § ALF). Medlemsvillkoret innebär att sökanden ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst tolv månader och att arbetsvillkoret ska vara uppfyllt under den tid som sökanden har varit medlem i en arbetslöshetskassa. I SOU 1996:150 s. 108 förklaras motiven till medlemsvillkoret på följande sätt:

Tillkomsten av medlemsvillkoret på tolv månader motiverades ursprungligen av försäkringsmässiga skäl samt av hänsyn till arbetslöshetskassornas ekonomi. Att en medlem bör ha erlagt avgift under viss tid för att ha rätt till ersättning, är ett försäkringsmässigt synsätt. Om korta medlemskap skulle vara tillräckliga för att ge ersättningsrätt, skulle kassorna inte få tillräckligt många medlemmar för att kunna finansiera sin verksamhet.

Vidare har medlemsvillkoret ansetts vara ett sätt att förhindra att arbetslöshetsförsäkringen missbrukas. Därigenom anses man kunna hindra att personer med lång uppsägningstid spekulerar i försäkringsersättning. Dessa skulle i annat fall kunna vänta med att ansluta sig till

försäkringen, tills de blir uppsagda och alltså verkligen riskerar att bli arbetslösa. Detta argument har särskilt ansetts vara tillämpligt på företagare [...].

Med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring – där alla som förvärvsarbetar, medlemmar och icke medlemmar, kan uppfylla arbetsvillkoret och vid arbetslöshet få inkomstrelaterad ersättning – kan man överväga om medlemsvillkoret bör vara kvar för rätt till ersättning från den arbetslöshetskassa man är medlem i. Däremot är det självklart att något medlemsvillkor inte rimligen kan ställas upp för den som när arbetslösheten inträder inte är medlem i en arbetslöshetskassa. Skulle man ställa upp ett sådant villkor, kan ju den som inte vill vara med i en arbetslöshetskassa, men som ändå får betala en avgift till arbetslöshetsförsäkringen, aldrig få någon förmån från försäkringen vid arbetslöshet. Vad frågan gäller är alltså om medlemsvillkoret bör behållas som villkor för att få ersättning från den arbetslöshetskassa man är medlem i när arbetslösheten inträder.

Något sådant missbruk av försäkringen som omtalas i citatet ovan kan med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte längre vara aktuellt. Däremot har argumentet avseende omsorgen om arbetslöshetskassornas ekonomi alltjämt giltighet.

Kostnaderna för arbetslöshetskassornas administration (förvaltningskostnader) finansieras genom medlemsavgifter (41 § LAK). Administrationskostnaderna avseende en medlem som inte får inkomstrelaterad ersättning från kassan kan antas vara lägre än administrationskostnaderna avseende en medlem som får sådan ersättning. Genom det nuvarande medlemsvillkoret garanteras alltså att arbetslöshetskassorna som grupp⁶² under en viss minimi-tid får in intäkter i form av medlemsavgifter från en medlem, som drar förhållandevis låga administrationskostnader, innan han eller hon har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet och därmed normalt sett kan föranleda högre administrationskostnader. Å andra sidan kan även en medlem som från arbetslöshetskassan får ersättning enligt grundförsäkringen antas dra högre administrationskostnader än en medlem som inte får någon ersättning alls från arbetslöshetskassan. Det beaktas emellertid inte i dagens system, där medlemsvillkoret bara gäller för rätt till inkomstrelaterad ersättning, inte grundbelopp. Jag anser att argument som har

⁶² Den som byter arbetslöshetskassa får nämligen hos den nya arbetslöshetskassan tillgodoräkna sig tiden hos den tidigare arbetslöshetskassan (8 § ALF).

att göra med skillnader i administrationskostnader för medlemmar som får respektive inte får ersättning från arbetslöshetskassan inte är tillräckliga för att med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring behålla medlemsvillkoret och t.ex. tillskapa en ordning som innebär att den medlem som inte uppfyller det villkoret får ersättning från annat håll än sin egen arbetslöshetskassa.

I dag innebär vidare varje ytterligare medlem som får inkomstrelaterad ersättning från en arbetslöshetskassa att den arbetslöshetskassan får betala ett högre belopp i förhöjd finansieringsavgift (48 § LAK), vilket de medlemmar som inte är arbetslösa avses finansiera (41 § andra stycket LAK). Medlemsvillkoret verkar därmed i dag som en viss garanti för att en arbetslöshetskassa under en viss minimitid har icke arbetslösa medlemmar som genom sina medlemsavgifter kan vara med och betala den förhöjda finansieringsavgiften innan de själva kan förorsaka att den avgiften ökar. Ett motsvarande resultat kan emellertid uppnås genom en enkel justering av beräkningsgrunden för den förhöjda finansieringsavgiften. Eftersom det förefaller vara det enklaste alternativet, förordar jag det.

Jag föreslår i enlighet härmed att medlemsvillkoret avskaffas och, som en konsekvens därav, att en arbetslöshetskassas förhöjda finansieringsavgift ska beräknas med ledning av arbetslöshetskassans totalt utbetalda dagpenning till *enbart personer som varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna*. För att beräkna den förhöjda finansieringsavgiften behöver arbetslöshetskassan också, för den som inte varit medlem i kassan under de senaste tolv månaderna, veta om en medlem som blir arbetslös och ansöker om arbetslöshetsersättning från kassan omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa och i så fall under hur lång tid. Den informationen bör arbetslöshetskassan kunna få från medlemmen i samband med att han eller hon ansöker om arbetslöshetsersättning. Det bör beaktas när IAF i enlighet med 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring bestämmer hur ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras.

Enligt min mening bör den föreslagna arbetslöshetsavgiften⁶³, som är avsedd att ersätta den förhöjda finansieringsavgiften, konstrueras på motsvarande sätt.

⁶³ Prop. 2007/08:118.

Förslaget om att medlemsvillkoret avskaffas innebär en utvidgad förmån i förhållande till dagens inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkring.

7.6 Inträdesvillkoren mjukas upp

Mitt förslag: Den del av de nuvarande inträdesvillkoren som uppställer krav på visst minsta arbete, den s.k. 17-timmarsregeln, avskaffas, liksom bestämmelsen om att den som fyllt 64 år inte har rätt att bli medlem. Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som vid ansökningstillfället uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde och inte är medlem i annan arbetslöshetskassa. Den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa om han eller hon uppfyllde villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde när han eller hon senast arbetade och inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa.

Rätten till medlemskap i en arbetslöshetskassa regleras i 34 § LAK. Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har i dag var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvat arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning (den s.k. 17-timmarsregeln). Rätt att bli medlem har inte den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa eller har fyllt 64 år. Medlemskapet upphör automatiskt den dag medlemmen fyller 65 år (36 § LAK).

Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet kommer att bestå av den nya kompletterande arbetslöshetsförsäkringen för de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och den nuvarande medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen för dem som är medlem i en arbetslöshetskassa. För att införa en sådan obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan det inte i och för sig anses nödvändigt att justera de nuvarande inträdesvillkoren. Jag har emellertid funnit anledning att ändå ta upp frågan om en justering av inträdesvillkoren, som i praktiken reglerar förutsättningarna för att omfattas av

den medlemsbaserade i stället för den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

En av mina utgångspunkter är att regelverket om den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att det så långt det är möjligt och rimligt underlättar frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa, dvs. en övergång från den kompletterande till den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen, och i vart fall inte försvårar eller fördröjer ett sådant frivilligt medlemskap (jämför avsnitt 5). Samtidigt är utgångspunkten i enlighet med utredningsdirektiven att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor ska bestå. Den nuvarande organisationen är uppbyggd kring de skilda verksamhetsområden inom vilka arbetslöshetskassorna verkar i enlighet med vad som ska anges i respektive kassas stadgar. Det kan därför inte komma i fråga att frångå arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde som förutsättning för inträde i just den kassan. Det finns inte heller anledning att i sak justera det verksamhetsområde för Alfa-kassan som framgår av författning (85 och 86 §§ LAK) och som innebär att alla arbetstagare och företagare på hela arbetsmarknaden kan ansluta sig till Alfa-kassan.

I en situation där statsmakterna avser att tillhandahålla en kompletterande arbetslöshetsförsäkring med en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet även för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa finns det all anledning att följa de önskemål arbetslöshetskassorna har om vilka personer som ska kunna bli medlem i kassorna. Man skulle till och med kunna fråga sig om det i den situationen alls behövs bestämmelser i författning om rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa eller om det skulle räcka med bestämmelser om vilka personer som arbetslöshetskassan får anta som medlemmar. Eftersom arbetslöshetskassorna inte framfört några invändningar i det hänseendet, har jag emellertid utgått från att inträdsvillkoren liksom i dag ska vara utformade såsom en rätt till medlemskap för den enskilde. Det torde vara uppenbart – om än inte helt tydligt uttryckt i lagtexten – att bestämmelserna om rätt till inträde för den enskilde också reglerar frågan om vilka personer arbetslöshetskassan får bevilja inträde (nämligen bara de personer som enligt bestämmelserna har rätt till inträde och inga andra).

Däremot har arbetslöshetskassorna framfört önskemål om att kravet på visst minsta arbete för rätt till inträde i en arbetslöshetskassa, den s.k. 17-timmarsregeln, ska avskaffas. Det kravet, som får

anses vara lågt ställt, har uppställts för att förhindra att personer som inte har tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden omfattas av en arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet.⁶⁴ Med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen kommer alla med tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden att få bidra till arbetslöshetsförsäkringen genom avgifter – antingen medlemsavgift eller den arbetslöshetsförsäkringsavgift jag föreslår. Alla som genom att uppfylla arbetsvillkoret har tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden kommer vidare med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen att kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen finns det därför inte något behov av ett krav på visst minsta arbete för rätt till inträde i en arbetslöshetskassa. Mot den bakgrunden föreslår jag att den del av de nuvarande inträdesvillkoren som uppställer krav på visst minsta arbete, den s.k. 17-timmarsregeln, avskaffas. I någon mån kan den ändringen också underlätta en övergång från den kompletterande till den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Däremot kvarstår som nämnts i princip kravet på aktuellt arbete, t.ex. under en timme, inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Strax berörs emellertid frågan om den som inte arbetar ska kunna bli medlem i en arbetslöshetskassa.

Som en konsekvens av mitt förslag att avskaffa den s.k. 17-timmarsregeln kan också bestämmelsen i 34 a § LAK om att 17-timmarsregeln inte behöver uppfyllas på nytt i en viss situation upphävas.

I dag krävs det för att bli medlem i en arbetslöshetskassa ett aktuellt arbete inom kassans verksamhetsområde. Den som inte arbetar utan t.ex. är arbetslös kan alltså inte bli medlem i någon arbetslöshetskassa. För att underlätta en övergång från den kompletterande till den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen anser jag att det finns skäl att mjuka upp kravet på aktuellt arbete. Den som inte omedelbart före inträdet var medlem i någon arbetslöshetskassa bör kunna träda in i en arbetslöshetskassa även om han eller hon inte vid inträdesansökan arbetar men väl har arbetat. När det gäller frågan om vilken arbetslöshetskassa som personen bör kunna träda in i bör det avgörande vara inom vilken arbetslöshetskassas verksamhetsområde personen senast arbetade.

⁶⁴ Prop. 1996/97:107 s. 134.

I dag innebär som nämnts varje ytterligare medlem som får inkomstrelaterad ersättning från en arbetslöshetskassa att den arbetslöshetskassan får betala ett högre belopp i förhöjd finansieringsavgift (48 § LAK). En rätt för arbetslösa att bli medlem i en arbetslöshetskassa skulle alltså kunna innebära en försämring av arbetslöshetskassans ekonomi. Den justering av beräkningsgrunden för den förhöjda finansieringsavgiften som jag föreslagit i avsnitt 7.5 innebär att den förhöjda finansieringsavgiften ska beräknas med ledning av arbetslöshetskassans totalt utbetalda dagpenning till enbart personer som varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna. Det förslaget gör att det inte bör innebära någon försämring av arbetslöshetskassans ekonomi att en arbetslös som inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa får bli medlem.

Jag föreslår alltså att den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa om han eller hon uppfyllde villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde när han eller hon senast arbetade och inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa.

Enligt lagtexten i 37 § första stycket 1 LAK gäller att arbetslöshetskassans styrelse ska, om inte särskilda skäl talar mot det, utesluta en medlem som inte uppfyller och inte heller under de senaste sex månaderna har uppfyllt bestämmelsen i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Enligt vad jag inhämtat från IAF innebär inte bestämmelsen att medlemmar som är helt arbetslösa ska uteslutas på den grunden. Företrädare för arbetslöshetskassorna har också bekräftat att bestämmelsen inte tillämpas på det sättet. Mot den bakgrunden har jag inte funnit anledning att föreslå någon ändring av den bestämmelsen till följd av mitt förslag att helt arbetslösa i vissa fall ska ha rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa (och kunna kvarstå som medlem).

Jag har inte funnit anledning att föreslå ändring av bestämmelsen om att det inte finns rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa för den som redan är medlem i en annan arbetslöshetskassa. Däremot anser jag att det, särskilt när medlemsvillkoret avskaffas, finns anledning att avskaffa bestämmelsen om att det inte finns rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa för den som har fyllt 64 år. Jag föreslår alltså att den bestämmelsen avskaffas.

I dag finns det i 34 § andra stycket LAK kvar en bestämmelse om att även den som till följd av att han eller hon uppfyller

studerandevillkoret enligt ALF är berättigad till ersättning enligt grundförsäkringen och som utbildat sig för arbete i yrkeskategori eller bransch inom kassans verksamhetsområde har rätt att bli medlem. Sedan studerandevillkoret enligt ALF avskaffats kan den bestämmelsen inte tillämpas. Bestämmelsen bör därför upphävas, jämte hänvisningen till bestämmelsen i 37 § tredje stycket ALF.

7.7 Ersättningen är oförändrad

Mitt förslag: De nuvarande bestämmelserna om ersättningens storlek – inklusive möjligheterna till avdrag, avstängning, nedsättning, fränkännande och återbetalning – och ersättningsperiodens längd ska gälla i sak oförändrade i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

I dag lämnas ersättning enligt grundförsäkringen och enligt inkomstbortfallsförsäkringen enligt förhållandevis detaljerade bestämmelser som här bara presenteras översiktligt (se också avsnitt 3.3 och 3.4). För grundförsäkringen gäller att grundbeloppet betalas ut i förhållande till den genomsnittliga arbetstiden som den sökande har haft. För den som har arbetat heltid är ersättningen (grundbeloppet) enligt grundförsäkringen 320 kr per dag. För inkomstbortfallsförsäkringen gäller att dagpenningen betalas ut med högst 80 procent av den genomsnittliga dagsförtjänsten under ramtiden på tolv månader. För den som har arbetat heltid är den lägsta ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen 320 kr per dag, dvs. detsamma som grundbeloppet, och den högsta är 680 kr per dag. Normalt är en ersättningsperiod på 300 dagar. Den som har barn under 18 år den 300:e dagen kan få ersättning i ytterligare 150 dagar. Rätten till ersättning upphör vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

Enligt utredningsdirektiven ska jag utgå från att den nivå på inkomstrelaterad ersättning som gäller i dag ska gälla även i en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Jag har tolkat uttalandet som att det avser både ersättningens storlek – inklusive möjligheterna till avdrag, avstängning, nedsättning, fränkännande och återbetalning – och ersättningsperiodens längd. I utredningsdirektiven anges det vidare att jag vid mina överväganden ska utgå från att

arbetslöshetsförsäkringens ekonomiska skydd ska gälla alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret.

Mot bakgrund av vad som anges i utredningsdirektiven har jag inte funnit anledning att föreslå några materiella ändringar i bestämmelserna om ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd, dvs. bestämmelserna i 24–33, 38–46 och 66–69 §§ ALF. Avskaffandet av grundförsäkringen (se avsnitt 7.4) föranleder dock vissa formella justeringar av lagtexten.

Jag föreslår alltså att de nuvarande bestämmelserna om ersättningens storlek och ersättningsperiodens längd ska gälla i sak oförändrade i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

7.8 Ansökan om ersättning krävs

Mitt förslag: De nuvarande bestämmelserna i lag och förordning om ansökan som förutsättning för att få ersättning vid arbetslöshet ska gälla i sak oförändrade i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt 47 § ALF görs ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan. Till ansökan ska fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare ska på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av IAF. Ytterligare bestämmelser om ansökan finns i 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och IAF:s föreskrifter.

För att få ersättning krävs det i dag alltså att man ansöker om det på visst sätt. Ersättningen betalas således inte ut automatiskt vid arbetslöshet utan först sedan man ansökt om det och styrkt sin rätt till ersättning. Även om det i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen blir något enklare att konstatera om någon har rätt till ersättning, bör det alltså krävas en ansökan från den enskilde för att ersättningen ska betalas ut. De nuvarande bestämmelserna om ansökan som finns i lag och förordning är i sak lämpliga även i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Jag föreslår därför att dessa bestämmelser ska gälla i sak oförändrade i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Däremot kan det med hänsyn till de

materiella förändringar som föreslås i övriga villkor för att få ersättning behövas justeringar av fastställda blanketter och IAF:s föreskrifter, se t.ex. det som sägs i avsnitt 7.5.

I avsnitt 8 berörs frågan om till vilken instans ansökan om ersättning ska riktas.

8 Administrationen av ersättningen

Mitt förslag: Liksom i dag ska varje arbetslöshetskassa administrera arbetslöshetsersättning till sina egna medlemmar, och Alfa-kassan ska administrera arbetslöshetsersättning till den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

8.1 Inledning

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen – såväl grundförsäkringen som den inkomstrelaterade försäkringen – administreras av arbetslöshetskassor, som är privaträttsliga föreningar. Med undantag av den kompletterande arbetslöshetskassan, Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan), har varje arbetslöshetskassa ett visst verksamhetsområde och är ofta knuten till en viss fackförening eller branschorganisation, även om arbetslöshetskassan i förhållande till fackföreningen eller organisationen är ett fristående organ, där individerna är medlemmar. Alfa-kassan är en obunden arbetslöshetskassa och är inrättad som ett komplement till övriga arbetslöshetskassor. Alfa-kassan, som inte har några individer som medlemmar, administrerar utbetalning av ersättning enligt grundförsäkringen till arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa samt inkomstbortfallsförsäkringen för dem som frivilligt är anslutna till Alfa-kassan. Alfa-kassans verksamhetsområde omfattar hela arbetsmarknaden och såväl arbetstagare som företagare.

Den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen består av den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen och av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

I detta avsnitt (avsnitt 8) redovisar jag mina bedömningar vad gäller administrationen av ersättningen enligt den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

8.2 Den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen

Den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen grundar sig på medlemskap i en arbetslöshetskassa. Det finns ingen anledning att på grund av införandet av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen ändra de bestämmelser som gäller i dag i fråga om administrationen av ersättningen enligt den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen. Dessa bestämmelser bör alltså kvarstå oförändrade. Det innebär att en arbetslös medlem har att ansöka om arbetslöshetsersättning hos den arbetslöshetskassa i vilken den arbetslöse är medlem och att denna arbetslöshetskassa beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning och betalar ut ersättningen. Arbetslöshetskassan har rätt till statsbidrag för ersättning som betalats ut till medlemmar enligt ALF.

8.3 Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen

Enligt tilläggsdirektiven (se bilaga 2) ska jag i fråga om den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen utreda två alternativ för utbetalning av arbetslöshetsersättning till de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Det ena alternativet är att den myndighet som har hand om uppbörden av avgift för försäkringen från dessa personer – uppbördsmyndigheten – också har hand om utbetalningen av arbetslöshetsersättning, medan det andra alternativet är att, liksom i dag i fråga om grundförsäkringen, Alfa-kassan har hand om utbetalningen.

Att besluta om arbetslöshetsersättning enligt författning till enskilda innebär myndighetsutövning, dvs. ett utövande av statens befogenhet att bestämma något avseende medborgarna. Sådant bör i första hand statliga organ – dvs. myndigheter – syssla med. Det är dock möjligt enligt 11 kap. 6 § regeringsformen att med stöd av lag lämna över förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till enskilda, t.ex. föreningar. Så sker också inte så sällan. På just arbetslöshetsförsäkringens område har arbetslöshetskassor sedan lång tid beslutat om författningsreglerad ersättning till sina medlemmar (se avsnitt 2). Sedan en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring infördes 1998, som innefattar även rätt till ersättning för arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, har Alfa-kassan beslutat om och betalat ut författningsreglerad ersättning till arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslös-

hetskassa. Dessförinnan, sedan 1974, hade beträffande denna grupp personer länsarbetsnämnderna beslutat om ersättning (kontant arbetsmarknadsstöd, KAS) och försäkringskassorna betalat ut ersättningen. Vid privatiseringen 1998 övertog Alfa-kassan enligt avtal med staten den verksamhet med KAS, inklusive personal, som bedrivits vid länsarbetsnämnderna.⁶⁵

Alfa-kassan administrerar som nämnts i dag ersättningen enligt den nuvarande grundförsäkringen till alla arbetslösa på hela arbetsmarknaden som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Detta innebär att Alfa-kassan har byggt upp en unik kunskap om och erfarenhet av att hantera ersättning till alla yrkeskategorier. Alfa-kassans administrativa system är dessutom redan anpassat för handläggning av ärenden om ersättning och utbetalning till personer som inte är medlemmar och till personer som tillhör alla yrkeskategorier. Alfa-kassan har vidare, genom att kassan har frivilligt anslutna som betraktas som medlemmar vid tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen (2 § ALF), redan kunskap om och erfarenhet av att bedöma och betala ut inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet enligt det regelverk som i princip kommer att gälla i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Det finns redan ett system för att bedöma och ersätta Alfa-kassans extra kostnader för administrationen av ersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.⁶⁶ Att Alfa-kassan även i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen skulle administrera utbetalningen av ersättningen till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa är som nämnts förenligt med regeringsformen och kan inte med fog hävdas stå i strid med skyddet för den negativa föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller hindras av EG-rätten (se avsnitt 5 och 13.4). Det alternativet är alltså fullt genomförbart och ganska näraliggande. Härtill kommer att en sådan ordning stämmer bäst överens med utgångspunkten enligt de ursprungliga utredningsdirektiven om att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor ska bestå. Den nuvarande organisationen innefattar ju en kompletterande arbetslöshetskassa som har hela arbetsmarknaden som verksamhetsområde och som beslutar om och betalar ut ersättning även till arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

⁶⁵ Jämför prop. 1996/97:107 s. 141–143.

⁶⁶ Se rapporterna 2004:2, 2004:13, 2005:14 och 2006:16 från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om Alfa-kassans kostnader för administration.

Ingen befintlig myndighet – och givetvis inte heller en nyskapad myndighet – har i dag sådan relevant kunskap och erfarenhet som Alfa-kassan sålunda redan har. Ett sätt att lösa kompetensfrågan vid ett förstatligande vore att, såsom skedde vid privatiseringen 1998, träffa ett avtal med Alfa-kassan om överföring av personal och annat till uppborgsmyndigheten. Det som skulle återstå av Alfa-kassan efter en sådan överföring (eller ett upphörande av verksamheten avseende icke anslutna) vore en på statligt initiativ bildad arbetslöshetskassa med anslutna utan det inflytande som medlemmarna i en arbetslöshetskassa normalt har och som, i likhet med uppborgsmyndigheten, skulle ha hela arbetsmarknaden som verksamhetsområde och kunna erbjuda inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Alfa-kassans administrativa rutiner för bedömning av ersättningsrätten och utbetalningen av ersättning skulle efter överföringen fortfarande behövas – i mindre skala – med hänsyn till de som anslutit sig till Alfa-kassan. Alfa-kassan skapades med huvudsaklig uppgift att handlägga ersättningsfrågor för personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.⁶⁷ Det är svårt att bedöma effekten på Alfa-kassans möjligheter till fortlevnad av ett överförande av dess huvudsakliga arbetsuppgift till en uppborgsmyndighet inom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Det står dock klart att alternativet där Alfa-kassan fortsätter att administrera ersättningen till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa skulle innebära bättre förutsättningar för Alfa-kassans fortlevnad än alternativet att överföra den arbetsuppgiften till en myndighet. Anses det önskvärt att det, såsom ett alternativ till övriga arbetslöshetskassor, finns en fristående arbetslöshetskassa med hela arbetsmarknaden som verksamhetsområde, framstår det alltså som säkrare att välja det förstnämnda alternativet.

Med hänsyn till att det kommer att gälla olika regelverk för inbetalning av avgift respektive rätt till utbetalning av arbetslöshetsersättning torde några mera betydande samordningsvinster inte kunna uppnås genom att samla in- och utbetalningarna hos en myndighet. Härtill kommer att sekretesshänsyn gör att en alltför långt gången samordning inte är önskvärd eller lämplig.

Anledningen till att regeringen enligt tilläggsdirektiven anser att uppborren av avgiften ska handhas av en myndighet är att uppborgsinstansen kommer att behöva information om många människors personliga förhållanden i fråga om bl.a. inkomster, och

⁶⁷ prop. 1996/97:107 s. 127 och 168 f.

jag har i särskilt uppdrag att överväga behovet av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. Den för uppbörden av avgiften nödvändiga informationen med detaljer om inkomstförhållanden kommer att företrädesvis hämtas till uppbördsmyndigheten från Skatteverkets beskattningsverksamhet där informationen samlats in från enskilda med hjälp av straffsanktionerade uppgifts- och deklarationsskyldigheter. Hos Skatteverket skyddas informationen genom skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), vilken innebär en i princip absolut sekretess, dvs. ett absolut förbud mot att röja eller utnyttja informationen utanför beskattningsverksamheten (1 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen). Informationen bör hos uppbördsmyndigheten rimligen skyddas på motsvarande sätt. I likhet med vad som gäller för arbetslöshetskassorna bör således myndigheten inte t.ex. få använda hos Skatteverket sekretessbelagd detaljinformation om inkomstförhållanden i verksamheten med kontroll och utbetalning avseende arbetslöshetsersättning. För att uppnå detta måste de olika verksamheterna avseende administration av ersättning och uppbörd av avgift inom myndigheten ordnas som sådana självständiga verksamhetsgrenar som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen.

Det skulle kunna göras gällande att det för gemene man kan framstå som ologiskt att avgift för arbetslöshetsförsäkring betalas till en myndighet, medan ersättning om man blir arbetslös ska begäras hos en annan instans. Jag har emellertid svårt att se att det skulle innebära några beaktansvärda problem. I praktiken är det oftast Arbetsförmedlingen som upplyser nyblivna arbetslösa om möjligheten att få arbetslöshetsersättning och vilken instans den arbetslöse har att vända sig till. Härtill kommer att personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och som blir arbetslösa sedan ungefär tio år har haft att vända sig till Alfa-kassan för att få ersättning. Dessutom kan uppbördsmyndigheten lämpligen ges ett sådant namn att det inte föranleder någon att tro att myndigheten betalar ut ersättning ("Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift", se avsnitt 11.3).

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Några mera betydande samordningsvinster torde inte kunna uppnås genom att samla in och utbetalningarna hos en myndighet. Det finns inga principiella hinder mot att Alfa-kassan får fortsätta att administrera arbetslöshetsersättningen till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Det alternativet framstår som mest kostnadseffektivt och skulle innebära bättre förutsättningar för Alfa-kassans fortlev-

nad såsom en fristående arbetslöshetskassa, med hela arbetsmarknaden som verksamhetsområde, som alternativ till övriga arbetslöshetskassor.

Av dessa skäl förordar och föreslår jag att Alfa-kassan ska administrera arbetslöshetsersättning till den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Alfa-kassan bör, liksom i dag, få statsbidrag, som utbetalas av Arbetsförmedlingen, för all den ersättning som på korrekta grunder betalats ut enligt den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Alfa-kassan bör även få ett särskilt statsbidrag, som utbetalas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för nödvändiga administrationskostnader för handläggningen av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. IAF bör liksom i dag utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna, inklusive Alfa-kassans handläggning av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. I den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, där man fortlöpande betalar avgift för försäkringen, finns det inget behov av att ta ut en extra avgift av just de personer som får arbetslöshetsersättning. De nuvarande bestämmelserna i 87 a och 87 b §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor om Alfa-kassans rätt att ta ut en sådan avgift bör därför upphävas.⁶⁸

För att uppfylla mitt uppdrag enligt tilläggsdirektiven att utreda även alternativet med en myndighet som utbetalare av ersättningen lämnas i bilaga 3 utkast till de ytterligare författningsbestämmelser och författningsändringar som skulle behövas om det alternativet skulle föredras. Som framgått ovan bör det i sådant fall ses till att verksamheterna med administration av ersättning och uppbörd av avgift inom myndigheten ordnas som sådana självständiga verksamhetsgrenar som avses i 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Det kan ske t.ex. genom uttryckliga bestämmelser i myndighetens instruktion eller genom uttalande i förarbetena.⁶⁹

⁶⁸ Av vad som sägs i avsnitt 11.4.3 framgår det att Alfa-kassan i stället ska göra beslutade avdrag från arbetslöshetsersättningen för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift.

⁶⁹ Se SOU 2003:99 s. 260.

9 Vilka ska betala avgift?

9.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår det att mina förslag inte ska innebära en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. Att ersätta den nuvarande grundförsäkringen för personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa med en kompletterande inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring kommer att leda till ökade utgifter för staten, varför det krävs ett system som ger staten inkomster för att förslagen inte ska innebära en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. Som konstaterats i avsnitt 6.1 förefaller det rimligt och rättvist att de personer som i en eller annan mening finns i arbetskraften och som, om de vid arbetslöshet uppfyller arbetsvillkoret och övriga villkor, ska omfattas av den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen får, liksom medlemmarna i arbetslöshetskassorna, betala en avgift för försäkringen, en arbetslöshetsförsäkringsavgift. Av tilläggsdirektiven framgår det också att de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa, men som med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, bör vara med och finansiera den obligatoriska försäkringen genom egna avgifter, som betalas till en myndighet.

I utredningsdirektiven betonas att villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärsarbetande och att behovet av ett gott ekonomiskt skydd vid arbetslöshet gäller alla på arbetsmarknaden. Det är anledningen till att arbetslöshetsförsäkringen, med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, ska göras obligatorisk.

I begreppet obligatorisk ligger att det inte kan vara frivilligt för den som etablerat sig på arbetsmarknaden att vara försäkrad inom ramen för den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen. Det kan

finnas förvärvsarbetande som, förmodligen med fog, ansett att risken för arbetslöshet är så liten att de, av i så fall helt rationella ekonomiska skäl, inte är medlem i en arbetslöshetskassa och därför i dag står utanför den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen.

För en del arbetstagare inom det offentliga är risken att bli arbetslös utan att det beror på åtgärder från arbetstagaren själv onekligen betydligt mindre än för arbetstagare i allmänhet. Detta gäller t.ex. för ordinarie domare och vissa andra arbetstagare som är anställda med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Anställningsformen fullmakt medför ett anställningsskydd som går längre än vad som följer av lagen (1982:80) om anställningsskydd. En fullmaktsanställd kan t.ex. inte sägas upp ens om det finns arbetsbrist. Ordinarie domares anställningstrygghet framgår redan av regeringsformen, där det anges att en ordinarie domare kan skiljas från tjänsten endast om han eller hon på grund av brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten eller om han eller hon enligt lag är skyldig att avgå med pension (11 kap. 5 § regeringsformen). En ordinarie domare kan alltså utan egen uppsägning förlora arbetet före pensionsåldern enbart om han eller hon avskedats på grund av misskötsamhet. Vid sidan av fullmaktsanställning fanns det tidigare en annan anställningsform som innebar en högre grad av anställningstrygghet för s.k. ordinarie tjänstemän inom det allmänna, nämligen konstitutorialet. Anställningsformen, som innebär att arbetstagaren inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist, avskaffades 1976. För arbetstagare som anställts med konstitutorial dessförinnan gäller, enligt övergångsbestämmelser till lagstiftningen om offentlig anställning, fortfarande äldre bestämmelser om konstitutorial. Även för en del arbetstagare och företagare på den privata arbetsmarknaden kan det säkert med fog sägas att risken att bli arbetslös utan att det beror på åtgärder från arbetstagaren eller företagaren själv är betydligt mindre än i allmänhet.

Kvar står emellertid faktum att i princip alla förvärvsarbetande faktiskt kan bli av med sitt arbete och bli arbetslösa, arbetstagare åtminstone efter egen uppsägning och företagare efter att de avveckla sitt företag. När nu arbetslöshetsförsäkringen enligt utredningsdirektiven ska göras obligatorisk för att ett gott ekonomiskt skydd vid arbetslöshet ska gälla alla på arbetsmarknaden, kan det därför inte komma i fråga att undanta någon grupp från den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och skyldigheten att betala

arbetslöshetsförsäkringsavgift med hänvisning till att den gruppen har en låg risk för arbetslöshet. På samma sätt får man bedöma invändningar om att en del har en sådan ekonomisk situation till följd av t.ex. förmögenhet eller sparande enskilt eller i kollektiva former, såsom i fråga om Polisförbundets medlemmar som om de skulle bli arbetslösa har rätt till ersättning från sitt förbund, att de inte vid arbetslöshet har behov av förmånerna inom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

På nästan motsvarande sätt bör man resonera när det gäller invändningar om att vissa personer som förvärvsarbetar eller har förvärvsarbetat kan ha svårt att, för kortare eller längre tid, uppfylla villkoren för att få ersättning av betydelse från den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen och därför bör slippa att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Utgångspunkten bör dock givetvis vara att det är de personer som vid arbetslöshet skulle kunna få någon förmån från den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, dvs. som har uppfyllt arbetsvillkoret, som ska betala arbetslöshetsförsäkringsavgift, och jag utvecklar detta i följande avsnitt. Men kan man antas ha uppfyllt arbetsvillkoret, kan det, bl.a. på grund av bestämmelserna om s.k. överhoppningsbar tid, antas att man under lång tid kan ha rätt till åtminstone någon ersättning från den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet även om man för tillfället inte förvärvsarbetar. Om det finns förhållanden som kan göra det svårt att i vissa fall få ersättning av betydelse vid arbetslöshet, är det snarast bestämmelserna om förmånerna enligt försäkringen som bör ses över så att det goda ekonomiska skydd vid arbetslöshet för alla på arbetsmarknaden som är målet enligt utredningsdirektiven kan realiseras. Så sker också. Det har t.ex. länge påtalats att det i flera avseenden kan finnas otydligheter i bestämmelserna om förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen avseende företagare⁷⁰, vilket lett till att en utredning (N 2006:11) för närvarande arbetar med att se över företagarnas försäkringsvillkor med utgångspunkt bl.a. att det ska skapas en ökad balans i villkoren för och behandlingen av företagare och anställda i trygghetssystemen. I fråga om företagare kan vidare konstateras att den nya EG-förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen⁷¹ kommer att omfatta även företagares förmåner vid arbetslöshet.

⁷⁰ Se t.ex. Ds 2003:27 och dir. 2006:37.

⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

I avsnitt 9.3 redovisar jag mina överväganden om kriterierna för att avgiftsskyldigheten ska inträda, dvs. kriterierna för att en person ska vara skyldig att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Där framgår att jag föreslår att kriterierna ska basera sig på underlaget för beräkningen av det s.k. jobbskatteavdraget. Som en bakgrund till övervägandena i det avsnittet lämnas därför först (i avsnitt 9.2) en beskrivning av jobbskatteavdraget. I avsnitt 9.4 redovisar jag mina överväganden om när avgiftsskyldigheten ska upphöra helt på ett sådant sätt att det på nytt ska krävas att kriterierna för avgiftsskyldighet uppfylls. Avsnitt 9.5 ägnas åt frågan om undantag eller befrielse från avgiftsskyldigheten för ett visst avgiftsår, t.ex. ett avgiftsår då man haft så låga inkomster att man inte kan anses ha förmåga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgiften. I avsnitt 9.5.6 berörs frågan om skäliga kostnader för arbetslöshetsförsäkringsavgift bör ingå i det försörjningsstöd som socialnämnden ska lämna vid behov.

I avsnitt 15.3 finns det en beskrivning av den grupp personer som genom mina förslag skulle komma att betala avgift till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

9.2 Arbetsinkomster enligt reglerna om jobbskatteavdraget

Den 1 januari 2007 infördes det en skattelättnad för fysiska personer som har inkomster av anställning och aktiv näringsverksamhet (arbetsinkomster) i form av en skattereduktion – det s.k. jobbskatteavdraget. I samband med skattelättnadens tillkomst framhöll regeringen att man till 2008 planerade en förstärkning av jobbskatteavdraget i ett andra steg under förutsättning att det fanns ekonomiskt utrymme i de offentliga finanserna. Den 6 december 2007 beslutade riksdagen att jobbskatteavdraget skulle förstärkas i ett andra steg med 10,72 miljarder kronor och att bestämmelserna om de nya skattelättnaderna skulle börja gälla den 1 januari 2008.

Syftet med jobbskatteavdraget är i första hand att påverka individens incitament att gå från heltidsfrånvaro till att börja arbeta, men även att gå från deltidsarbete till heltidsarbete.

De grundläggande förutsättningarna för rätt till skattereduktion för arbetsinkomster, s.k. jobbskatteavdrag finns i 65 kap. 9 a § inkomstskattelagen (1999:1229).

Enligt 65 kap. 9 a § första stycket inkomstskattelagen har fysiska personer som varit obegränsat skattskyldiga under hela beskattningsåret rätt till skattereduktion enligt 9 b eller 9 c § för arbetsinkomster. För den som bara är obegränsat skattskyldig under en del av beskattningsåret ges enligt 65 kap. 9 d § samma lag en begränsad skattereduktion beräknad som en tolfedel av full skattereduktion för varje kalendermånad eller del därav som personen är obegränsat skattskyldig. Denna begränsning gäller dock inte om den skattskyldige har överskott av sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande från Sverige. I sådana fall ska skattereduktionen beräknas som om den skattskyldige varit obegränsat skattskyldig under hela beskattningsåret.

I 3 kap. 3 § inkomstskattelagen anges det att obegränsat skattskyldiga är de fysiska personer som är bosatta i Sverige, som stadigvarande vistas i Sverige eller som har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatta här. Detta gäller dock inte sådana personer med anknytning till utländsk stats beskickning eller konsulat och som enligt 17 § 2–4 är begränsat skattskyldiga. I huvudsak gäller enligt 3 kap. 8 § inkomstskattelagen att den som är obegränsat skattskyldig är skattskyldig för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet. Från denna huvudregel finns det vissa undantag från skattskyldighet vid vistelse utomlands.

Enligt 65 kap. 9 a § första stycket inkomstskattelagen har även fysiska personer som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 inkomstskattelagen rätt till skattereduktion, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Med begränsat skattskyldiga personer avses enligt 3 kap. 17 § inkomstskattelagen den som inte är obegränsat skattskyldig, den som tillhör en utländsk stats beskickning eller karriärkonsulat i Sverige eller i övrigt ingår i beskickningens eller konsulatets personal, dock gäller detta bara den som inte är svensk medborgare och var begränsat skattskyldig när han kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess personal. Även make och barn under 18 år till den som tillhör beskickning, konsulat eller dess personal och den som är personlig tjänare hos sådan är begränsat skattskyldiga under förutsättning att de bor hos den som tillhör beskickning, konsulat eller dess personal och inte är svenska medborgare. Begränsad skattskyldighet innebär att endast vissa inkomster, som har anknytning till Sverige, beskattas här.

Den som är begränsat skattskyldig enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 inkomstskattelagen är skattskyldig i inkomstslaget tjänst för de inkomster som anges i 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta med undantag för de inkomster som anges i 6 § 1, 4 och 5 den lagen. En förutsättning är dock att den skattskyldige begärt att bli beskattad enligt bestämmelserna i inkomstskattelagen i stället för enligt lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta. De inkomster som omfattas av 5 § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta utgörs framför allt av avlöning eller därmed jämförliga förmåner som har sådan anknytning till Sverige som anges i lagrummet, olika former av pensioner samt andra ersättningar som utgår enligt systemen för social trygghet. Den som är begränsat skattskyldig enligt 3 kap. 18 § första stycket 2 inkomstskattelagen är skattskyldig i inkomstslaget näringsverksamhet för inkomst från ett fast driftställe eller en fastighet i Sverige.

Med arbetsinkomster avses enligt 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen sådana inkomster som anges i 2 kap. 3 och 4 §§ samt 5 § 11, 15 och 16, 6 § första stycket 1, 2, 3 och 5 samt 7, 8 och 10 §§ lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med undantag för sådana inkomster som avses i 2 kap. 14–16 §§ samma lag. Som arbetsinkomst avses även inkomst från självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands, om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning har arbetat i verksamheten.

Med arbetsinkomster avses alltså inkomster av anställning i form av lön eller annan ersättning i pengar eller annan skattepliktig förmån som en skattskyldig har fått som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Med lön likställs kostnadsersättningar som inte undantas vid beräkning av skatteavdrag enligt 8 kap. 19 eller 20 § skattebetalningslagen (1997:483). Därutöver omfattar arbetsinkomstbegreppet bl.a. ersättning i pengar eller annan skattepliktig förmån för utfört arbete, dock inte pension, samt tillfällig förvärvsinkomst av verksamhet som inte bedrivits självständigt även om mottagaren inte har varit anställd hos utbetalaren. Bestämmelsen tar sikte bl.a. på olika slag av uppdragsinkomster som ska beskattas i inkomstslaget tjänst. Vidare omfattas forskarstipendium (Marie Curie-stipendium) som ges ut direkt eller indirekt av Europeiska gemenskaperna, utbildningsbidrag för doktorander, dagpenning till totalförsvarspliktiga och vissa bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden.

Med arbetsinkomster avses även vissa inkomster av annat förvärvsarbete, bl.a. inkomster av aktiv näringsverksamhet. Med aktiv näringsverksamhet avses en näringsverksamhet i vilken den skattskyldige har arbetat i inte oväsentlig omfattning. Även tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet omfattas av arbetsinkomstbegreppet. Med sådan förvärvsinkomst avses t.ex. överskott av hobbyverksamhet och royalty från tillfälligt bedriven konstnärlig eller litterär verksamhet som inte grundas på anställning eller uppdrag. Som arbetsinkomster räknas dessutom vissa uppdragsersättningar som inte faller in under anställningsinkomst och sådan ersättning för arbete som enligt huvudregeln i 2 kap. 3 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skulle utgöra anställningsinkomst, men som särskiljs därför att mottagaren ska betala socialavgifter i form av egenavgifter på ersättningen. Inkomster av sistnämnda slag är t.ex. ersättning till den som har F-skattsedel men där ersättningen inte utgör inkomst av aktiv näringsverksamhet hos mottagaren och ersättning för utfört arbete som betalas ut av en privatperson under förutsättning att bl.a. beloppet under ett år understiger 10 000 kr. Till denna typ av inkomster räknas också ersättning från en arbetsgivare i utlandet som saknar fast driftställe i Sverige när arbetsgivaren och arbetstagaren har kommit överens om att arbetsgivaravgifter inte ska betalas på ersättningen (socialavgiftsavtal). Marie Curie-stipendier omfattas av arbetsinkomstbegreppet även i de fall dessa anses utgöra inkomst av annat förvärvsarbete, vilket är fallet när de inte betalats ut av en fysisk person bosatt i Sverige eller av en svensk juridisk person.

Eftersom skattereduktionen är avsedd för inkomster som i princip hänför sig till arbete eller aktiv näringsverksamhet, omfattar arbetsinkomstbegreppet inte sjukpenning, föräldrapenning, dagpenning från arbetslöshetskassa, sjuk- och aktivitetsersättning samt flera andra offentliga ersättningar. I 65 kap. 9 a § inkomstskattelagen hänvisas därför inte till de bestämmelser i 2 kap. lagen om inkomstgrundad ålderspension som behandlar dessa offentliga ersättningar. Gemensamt för denna typ av ersättningar är att de utgör underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och att de enligt 2 kap. 17 § och 3 kap. 10 § socialavgiftslagen (2000:980) inte utgör underlag för socialavgifter.

Genom hänvisningen i 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen till 2 kap. 14 § lagen om inkomstgrundad ålderspension undantas från arbetsinkomstbegreppet uttryckligen ersättningar

som betalats ut från en vinstandelsstiftelse i den mån ersättningen inte utgör underlag för socialavgifter. Bakgrunden till detta är att sådana ersättningar företer stora likheter med pension. Vidare undantas i 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen sådana inkomster som avses i 2 kap. 15 och 16 §§ lagen om inkomstgrundad ålderspension från arbetsinkomstbegreppet. Dessa inkomster avser bl.a. ersättningar från vissa s.k. avtalsförsäkringar, kapitalvinster och utdelningar som i vissa fall ska beskattas i inkomstslaget tjänst i stället för i inkomstslaget kapital samt s.k. förbjudna penninglån.

Vid beräkningen av skattereduktionen ska enligt 65 kap. 9 a § tredje stycket inkomstskattelagen arbetsinkomsterna utgöras av överskott i inkomstslaget tjänst och överskott i inkomstslaget näringsverksamhet minskat med sjukpenning eller annan ersättning som anges i 15 kap. 8 §. Arbetsinkomsterna ska också enligt fjärde stycket nämnda paragraf minskas med allmänna avdrag enligt 62 kap. och sjöinkomstavdrag enligt 64 kap. inkomstskattelagen samt avrundas nedåt till helt hundratal kronor.

Allmänna avdrag enligt 62 kap. inkomstskattelagen får göras för följande:

- underskott i näringsverksamhet avseende fysiska personer och dödsbon,
- debiterade egenavgifter som inte ska dras av i något av inkomstslagen näringsverksamhet eller tjänst,
- obligatoriska utländska socialförsäkringsavgifter förutsatt att den avgiftsgrundande intäkten ska tas upp till beskattning i Sverige för beskattningsåret i fråga och den skattskyldige ska betala avgifterna enligt slutligt fastställd debitering eller liknande, och att avgifterna ska betalas enligt rådets förordning (EEG) 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenförtagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen eller i överensstämmelse med den nordiska konventionen enligt lagen (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet,
- periodiska understöd och andra periodiska utbetalningar under beskattningsåret, om de inte ska dras av i något av inkomstslagen, och utbetalningarna avser skadestånd, avser fastställt underhållsbidrag till make eller till tidigare make, görs till en tidigare anställd, görs på grund av föreskrift i testamente, eller görs

från juridiska personer och dödsbon utan att vara ersättning för avyttrade tillgångar, och

- beskattningsårets premier för pensionsförsäkringar och inbetalningar på pensionskonton i den utsträckning som anges i 59 kap. inkomstskattelagen.

Bestämmelser om allmänna avdrag för begränsat skattskyldiga finns i 62 kap. 9 § inkomstskattelagen.

I 65 kap. 9 b och 9 c § § inkomstskattelagen regleras skattereduktionens storlek i förhållande till arbetsinkomstens storlek för dem som vid beskattningsårets ingång inte fyllt 65 år respektive för dem som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år.

I paragraferna anges det att de arbetsinkomster som ger rätt till skattereduktion är sådana som beskattas i Sverige. Nivåerna för de arbetsinkomster som ger rätt till skattereduktion höjs i förhållande till 2007 och det finns sammanlagt fyra nivåer.

För dem som vid beskattningsårets ingång inte fyllt 65 år beräknas skattereduktionen enligt 65 kap. 9 b § inkomstskattelagen på följande sätt.

På arbetsinkomster som inte överstiger 0,91 prisbasbelopp blir skattereduktionens skillnaden mellan arbetsinkomsterna och grundavdraget, multiplicerad med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

På arbetsinkomster som överstiger 0,91 men inte 2,72 prisbasbelopp blir skattereduktionens skillnaden mellan å ena sidan 0,91 prisbasbelopp och 20 procent av arbetsinkomsterna mellan 0,91 och 2,72 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

För arbetsinkomster som överstiger 2,72 men inte 7,00 prisbasbelopp blir skattereduktionens skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,272 prisbasbelopp och 3,30 procent av arbetsinkomsterna mellan 2,72 och 7,00 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

För arbetsinkomster som överstiger 7,00 prisbasbelopp blir skattereduktionens skillnaden mellan 1,413 prisbasbelopp och grundavdraget, multiplicerad med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

För dem som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år blir skattereduktionens högre än för dem som inte fyllt 65 år. Bestämmelserna

om beräkningen av skattereduktionen för denna ålderskategori finns i 65 kap. 9 c § inkomstskattelagen.

9.3 Avgiftsskyldighetens inträde

Mitt förslag: Avgiftsskyldigheten inträder för den som för ett beskattningsår haft arbetsinkomster om mer än 2,7 prisbasbelopp (110 700 kr för 2008) och kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag. Det första år då detta inträffar är dock avgiftsfritt. Avgiftsskyldigheten inträder emellertid alltid genast för den som fått arbetslöshetsersättning.

Med arbetsinkomster avses de inkomster som utgör underlag för beräkningen av det s.k. jobbskatteavdraget med undantag för utbildningsbidrag för doktorander.

Om det finns synnerliga skäl får uppborgsmyndigheten på ansökan av den som är avgiftsskyldig besluta att det ska bortses från arbetsinkomsterna under ett visst beskattningsår.

9.3.1 Inledning

En utgångspunkt för mina överväganden är att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör vara utformad så att situationen för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som i samband med att han eller hon började förvärvsarbeta gick med i en arbetslöshetskassa och som fortfarande är med i en arbetslöshetskassa. Detta är nämligen som tidigare konstaterats det av statsmakterna i första hand förordade förfaringssättet. Den som inträder som medlem i en arbetslöshetskassa blir skyldig att betala en medlemsavgift. Kriteriet för att börja betala avgifter är i den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen alltså det frivilliga inträdet som medlem i en arbetslöshetskassa, vilket normalt i så fall förväntas ske i samband med att man etablerar sig på arbetsmarknaden.

9.3.2 Utgångspunkter

Det frivilliga inträdet i en arbetslöshetskassa – eller nuvarande villkor för att få inträde, bl.a. kravet på ungefär halvtidsarbete under (bara) en månad – kan naturligtvis inte utgöra kriteriet för att avgöra när de personer som inte är just medlem i en arbetslöshetskassa ska börja betala avgift till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Det krävs alltså en annan typ av kriterium. Jag har – i enlighet med tilläggsdirektiven som talar om att den som skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet bör med egna avgifter vara med och finansiera försäkringen – valt att som en utgångspunkt för mina överväganden om när en person bör vara skyldig att betala avgift till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen anlägga en i någon mening försäkringsmässig syn. Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring för uteblivna arbetsinkomster i händelse av arbetslöshet, och det är därför enligt min uppfattning rimligt att skyldigheten att betala avgifter inträder när en person för första gången kan antas ha uppnått en arbetsinkomst som är stor nog att försäkra, dvs. etablerat sig på arbetsmarknaden. Det gäller då att avgöra den nivå på arbetsinkomster som ska göra att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder, dvs. den utlösande faktorn.

I dag har inte Skatteverket, eller någon annan myndighet, information om hur arbetsinkomster för en viss person fördelar sig över ett kalenderår utan Skatteverket har bara uppgifter om det som betalats ut till personen under hela kalenderåret. Att för att ta ut arbetslöshetsförsäkringsavgift införa ett nytt offentligt övervakningssystem för inkomster som ger information om enskilda personers inkomster under kortare perioder framstår som klart orimligt. En utgångspunkt är därför att den nivå på arbetsinkomster som ska göra att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder bör hänföra sig till den årsinkomst som Skatteverket redan i dag får kännedom om i efterhand.

Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen baserar sig i princip på tidigare förvärvsinkomster (25 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF), dvs. inkomster av arbete. Det gäller då att från den årsinkomst som Skatteverket har kännedom om skilja inkomster av just arbete från andra inkomster. För just detta ändamål har man nyligen utformat en särskild definition av arbetsinkomster. Det gäller den definition som införts i samband med det s.k. jobbskatteavdraget för att utgöra underlag för det

avdraget och som finns i 65 kap. 9 a § inkomstskattelagen (1999:1229). Jag anser att den definitionen med vissa modifieringar är tillräckligt ändamålsenlig även när det gäller att avgöra när en person ska vara skyldig att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. En utgångspunkt är därför att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift bör basera sig på de arbetsinkomster under inkomståret som utgör underlag för beräkningen av jobbskatteavdraget. Vilka modifieringar som bör göras i förhållande till underlaget för beräkningen av jobbskatteavdraget berörs i avsnitt 9.3.3.

Som framgår i avsnitt 9.2 har fysiska personer som varit obegränsat skattskyldiga under hela beskattningsåret rätt till jobbskatteavdrag. För den som varit obegränsat skattskyldig endast under en del av beskattningsåret ges en begränsad skattereduktion beräknad som en tolftedel av full skattereduktion för varje kalendermånad eller del därav som personen varit obegränsat skattskyldig. I de fall en sådan skattskyldig har sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande från Sverige ska dock jobbskatteavdraget beräknas som om den skattskyldige varit obegränsat skattskyldig under hela beskattningsåret. Även personer som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 inkomstskattelagen har rätt till jobbskatteavdrag, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige. Däremot har andra begränsat skattskyldiga än de nu nämnda aldrig rätt till jobbskatteavdrag. Rätt till jobbskatteavdrag har alltså inte personer som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 inkomstskattelagen, men vars överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder inte uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige, och inte heller personer som är begränsat skattskyldiga enligt andra lagrum än de angivna. Dessa grupper, som inte uppfyller förutsättningarna för att vara berättigade till jobbskatteavdrag, kan inte anses ha etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden och bör därför inte vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. En grundläggande förutsättning för att en person ska bli skyldig att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift bör därför, utöver att arbetsinkomsterna uppgår till en viss lägsta nivå, vara att personen kan vara berättigad till jobbskatteavdrag.

I bestämmelserna om jobbskatteavdrag i 65 kap. 9 a och 9 d §§ inkomstskattelagen talas om *rätt till* skattereduktion för arbetsinkomster. Att en person har rätt till jobbskatteavdrag behöver dock inte med nödvändighet innebära att personen faktiskt tillgodoräknats sådant avdrag. Bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket skattebetalningslagen (1997:483), som innehåller en avräkningsordning för skattereduktioner vid fastställandet av slutlig skatt, kan nämligen innebära att den skattskyldiges utrymme för skattereduktioner redan ”ätits upp” av andra skattereduktioner än jobbskatteavdraget. Av bestämmelsen följer att skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus ska avräknas först, följt av skattereduktioner enligt 65 kap. 9–12 §§ inkomstskattelagen. Enligt 65 kap. 12 § andra stycket inkomstskattelagen ska skattereduktion för sjöinkomst och för allmän pensionsavgift göras före skattereduktion för arbetsinkomst. Att flera andra skattereduktioner ska göras innan jobbskatteavdraget blir aktuellt kan således få till följd att en skattskyldig, som har arbetsinkomster överstigande 2,7 prisbasbelopp för ett beskattningsår, ändå inte tillgodoräknas något jobbskatteavdrag. För att skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift ska inträda bör det däremot sakna betydelse om personen faktiskt tillgodoräknats något jobbskatteavdrag eller inte. Det avgörande bör i stället vara att personen, utöver att ha haft vissa arbetsinkomster, tillhör någon av de kategorier som enligt 65 kap. 9 a och 9 d §§ inkomstskattelagen kan vara berättigad till jobbskatteavdrag.

Det ligger i sakens natur att bara fysiska personer bör kunna vara avgiftsskyldiga.

Det normala torde – av lätt insedda skäl – vara att det är en ung person som, efter avslutade studier, etablerar sig på arbetsmarknaden. Övervägandena rörande vilken nivå på arbetsinkomster som bör göra att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder bör därför i första hand basera sig på vad som sålunda kan anses vara normalfallet (avse det största antalet personer).

9.3.3 Definitionen av arbetsinkomster

En utgångspunkt är som nämnts att den faktor som bör göra att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder bör basera sig på de arbetsinkomster under inkomståret som utgör

underlag för beräkningen av jobbskatteavdraget enligt 65 kap. 9 a § inkomstskattelagen (1999:1229). Jag har alltså utgått från den definition av arbetsinkomster som finns i 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen från och med den 1 januari 2008. Jag har försökt kontrollera att de inkomster som omfattas av den definitionen (se avsnitt 9.2) också lämpligen kan omfattas av den definition av arbetsinkomster som bör användas – inte för att medge en förmån i form av skatteavdrag utan – för att avgöra när skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder. Jag har funnit att så är fallet i stort sett och att det är bara på några punkter det är befogat med en närmare motivering. Dessa punkter berörs nedan. Först ska dock ett par avdrag från arbetsinkomsterna som görs vid beräkningen av underlaget för jobbskatteavdraget beröras.

Bara överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet beaktas

När jobbskatteavdraget beräknas anses arbetsinkomsterna utgöras bara av överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet (med avdrag för sjukpenning och liknande⁷²), dvs. av nettoinkomsterna. Den bestämmelsen om beaktande bara av nettoinkomsten, som finns i 65 kap. 9 a § tredje stycket inkomstskattelagen är lämplig även vid beräkningen av arbetsinkomsterna för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde.

De allmänna avdragen påverkar inte definitionen

Vid beräkningen av jobbskatteavdraget minskas arbetsinkomsterna även med allmänna avdrag enligt 62 kap. och sjöinkomstavdrag enligt 64 kap. inkomstskattelagen. Skälet till detta är att de allmänna avdragen och sjöinkomstavdraget inte svarar mot någon betald skatt att reducera inom ramen för jobbskatteavdraget.⁷³

I avsnitt 9.2 har beskrivits bl.a. vad de allmänna avdragen kan avse. Av den beskrivningen framgår det att avdragen avser sådant som inte rimligen bör kunna medföra att avgiftsskyldighet inte inträder, t.ex. betalning av premier för pensionsförsäkring eller

⁷² Se prop. 2007/08:22 s. 33.

⁷³ Prop. 2006/07:1 s. 138 och prop. 2007/08:22 s. 26.

periodiskt understöd. Någon minskning av arbetsinkomsterna med de allmänna avdrag eller sjöinkomstsvdrag som fått göras vid beskattningen bör därför inte göras vid beräkningen av arbetsinkomsterna för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde.

Definitionen av arbetsinkomster som underlag för jobbskatteavdraget

När det sedan gäller själva definitionen av arbetsinkomster enligt 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen, kan följande sägas. I avsnitt 9.2 har vad som ingår i definitionen beskrivits.

Med arbetsinkomster avses inkomster av anställning i form av lön eller annan ersättning i pengar eller annan skattepliktig förmån för arbete, dock inte pension, kostnadsersättningar till den del de överstiger de kostnader som dragits av, tillfällig förvärvsinkomst av verksamhet som inte bedrivits självständigt, forskarstipendium som Europeiska gemenskaperna ger ut (s.k. Marie Curie-stipendium), utbildningsbidrag för doktorander, dagpenning till totalförsvarspliktiga och vissa bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärsnämnden.

Med arbetsinkomster avses även inkomster av annat förvärvsarbete i form av inkomst av aktiv näringsverksamhet, tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet såsom överskott av hobbyverksamhet och royalty från tillfälligt bedriven konstnärlig eller litterär verksamhet som inte grundas på anställning eller uppdrag, vissa uppdragsersättningar som inte räknas som anställningsinkomster och ersättning för arbete som särskiljs från anställningsinkomster därför att mottagaren ska betala egenavgifter på ersättningen. Inkomster av sistnämnda slag är t.ex. ersättning till den som har F-skattsedel men där ersättningen inte utgör inkomst av aktiv näringsverksamhet hos mottagaren och ersättning för utfört arbete som betalas ut av en privatperson under förutsättning att bl.a. beloppet under ett år understiger 10 000 kr. Till denna typ av inkomster räknas också ersättning från en arbetsgivare i utlandet som saknar fast driftställe i Sverige när arbetsgivaren och arbetstugaren har kommit överens om att arbetsgivaravgifter inte ska betalas på ersättningen (socialavgiftsavtal). Marie Curie-stipendier omfattas av arbetsinkomstbegreppet även i de fall dessa anses utgöra inkomst av annat förvärvsarbete.

Som arbetsinkomst avses även inkomst från självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands, om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning har arbetat i verksamheten.

Den angivna definitionen av arbetsinkomster framstår som i stort sett ändamålsenlig och omfattar sådant som helt klart kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen. Det får ses som en klar fördel att i princip samma definition används som i fråga om jobbskatteavdraget, eftersom det betydligt förenklar administrationen och inte leder till ytterligare uppgifts- eller deklarationsskyldigheter. Det bör därför enligt min mening krävas ganska starka skäl för att göra justeringar i definitionen, särskilt sådana som leder till administrativt merarbete i inte ringa omfattning. Utgångspunkten bör dock naturligtvis vara att sådana inkomster som aldrig eller i de allra flesta fall inte kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen inte heller tas med i definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde.

Som jag nämnt inledningsvis finns det några punkter där det är befogat med en närmare motivering. Det gäller ett par gränsfall (Marie Curie-stipendium respektive självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands) som berörs av avgöranden i rättspraxis, ett fall (utbildningsbidrag för doktorander) där en modifiering av definitionen bör göras och ett fall (tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet) som varit föremål för särskilda överväganden vid utformningen av definitionen av arbetsinkomster som underlag för jobbskatteavdraget. Dessa fall berörs nedan. Som kommer att framgå är definitionen av arbetsinkomster inte i alla lägen helt optimal samtidigt som det skulle bli administrativt krångligt att förfina definitionen för att bättre anpassa den till vad som bör gälla för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde. För att åstadkomma möjligheter till en bättre anpassning för dessa undantagsfall och samtidigt slippa införa ytterligare uppgifts- eller deklarationsskyldigheter för många föreslår jag att det införs ett slags säkerhetsventil i form av en möjlighet för uppbördsmyndigheten att på ansökan av den som är avgiftsskyldig besluta att det ska bortses från arbetsinkomsterna under ett visst avgiftsår. Den möjligheten berörs avslutningsvis nedan.

Tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet

När det gäller tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet har följande överväganden redovisats i propositionen med förslag till den ändring från och med den 1 januari 2008 som innebär att sådana inkomster ska omfattas av begreppet arbetsinkomster.⁷⁴

Tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet omfattas inte av arbetsinkomstbegreppet i 65 kap. 9 a § inkomstskattelagen. Med sådan förvärvsinkomst avses fall där en egentlig uppdragsgivare saknas och då verksamhetens omfattning inte är tillräcklig för att ses som näringsverksamhet, t.ex. överskott av hobbyverksamhet och royalty från tillfälligt bedriven konstnärlig eller litterär verksamhet som inte grundas på anställning eller uppdrag.

I den legala definitionen av näringsverksamhet används begreppet förvärvsverksamhet (se 13 kap. 1 § inkomstskattelagen). Begreppet används för att avgränsa inkomstslaget näringsverksamhet från sådan verksamhet som inte bedrivs i förvärvssyfte. Med förvärvssyfte avses att verksamheten ska ge någon form av ekonomiskt utbyte, dvs. det ska finnas ett vinstsyfte. Utöver vinstsyfte ska kriterierna varaktighet och självständighet vara uppfyllda för att verksamheten ska utgöra näringsverksamhet.

Hobbyverksamhet uppfyller i regel kraven på varaktighet och självständighet, men avsaknaden av direkt vinstsyfte på längre eller kortare sikt medför att verksamheten inte uppfyller kraven för aktiv näringsverksamhet utan överskott av sådan verksamhet ska behandlas som tjänsteinkomst. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts dock som regel att ett vinstsyfte föreligger. Gränsen mellan aktiv näringsverksamhet och hobbyverksamhet är därmed i viss mån flytande. Vid nystartad verksamhet är bedömningen av om det är aktiv näringsverksamhet eller hobbyverksamhet som har påbörjats särskilt komplicerad. Frågan om en verksamhet bedrivs med vinstsyfte eller inte kommer då att avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall.

Både den som bedriver aktiv näringsverksamhet och den som har tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet ska betala egenavgifter på inkomsterna.

I självdeklarationen särredovisas inte tillfällig förvärvsinkomst av självständigt bedriven verksamhet från andra tjänsteinkomster för vilka egenavgifter ska betalas och som omfattas av jobbskatteavdraget, t.ex. ersättning för arbete från en fysisk person som bl.a. under in-

⁷⁴ Prop. 2007/08:22 s. 31 f.

komståret understiger 10 000 kronor. Detta innebär administrativa svårigheter för Skatteverket att t.ex. kunna skilja ut hobbyinkomster. Utan att ändra självdeklarationen och utöka uppgiftslämnandet kan således inte en uppdelning av inkomster för vilka egenavgifter betalas administreras maskinellt.

För att undvika gränsdragningsproblem och ökat uppgiftslämnande anser regeringen, i likhet med vad som framförts i promemorian, att även tillfällig förvärvsinkomst av självständigt driven verksamhet bör omfattas av arbetsinkomstbegreppet. Sådana förvärvsinkomster får också bedömas avse små inkomster som inte bör påverka jobbskatteavdragets storlek i någon nämnvärd omfattning.

Det har alltså nyligen gjorts den bedömningen att de aktuella inkomsterna – som betecknats som små – bör hänföras till arbetsinkomster inte för att det egentligen är sakligt motiverat utan för att Skatteverket inte utan ökat uppgiftslämnande och gränsdragningsproblem kan särskilja inkomsterna från andra inkomster som klart bör betraktas som arbetsinkomster. Jag anser att man även vid utformningen av definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde kan göra motsvarande bedömning. Härtill kommer att frågan om en bedömning av avgiftsskyldighetens inträde blir aktuell för ett väsentligt färre antal personer än frågan om vilket jobbskatteavdrag de ska ha och att de aktuella inkomsterna i fråga om avgiftsskyldighetens inträde bara skulle kunna ha betydelse om det är just dessa inkomster som skulle göra att avgiftsskyldigheten inträder. Dessa undantagsfall kan i stället lämpligen hanteras med hjälp av den föreslagna möjligheten för uppborndsmyndigheten att på ansökan av den som är avgiftsskyldig besluta att det ska bortses från arbetsinkomsterna under ett visst avgiftsår.

Marie Curie-stipendier

Forskarstipendium, s.k. Marie Curie-stipendium, som utges direkt eller indirekt av Europeiska gemenskaperna utgör skattepliktig inkomst i Sverige och utgör också underlag för beräkningen av jobbskatteavdraget. Enligt huvudregeln i svensk skattelagstiftning är stipendium inte skattepliktig inkomst, vilket innebär att stipendium inte heller är förmånsgrundande till socialförsäkringen eller utgör underlag för socialavgifter. Marie Curie-stipendier är undantagna från denna huvudregel.

Syftet med Marie Curie-stipendier är att underlätta för unga forskare att genomföra forskningsprojekt i ett annat gemenskapsland. Systemet är utformat så att stipendierna ska ha samma levnadsvillkor som inhemska forskare på samma nivå. Beroende på den nationella lagstiftningen i värdlandet och forskarens nivå kan gemenskapsstipendiaten placeras in i en av kategorierna studenter, arbetstagare eller egenföretagare. Marie Curie-stipendiet betalas ut till en värdutbildningsanstalt enligt ett forskarutbildningskontrakt.

Fråga uppkommer om Marie Curie-stipendier kan grunda rätt till förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringsrätten har i två domar den 10 januari 2008 i mål nr 3951-04 (RÅ 2007 ref. 83) och i mål nr 2905-05 prövat frågan om forskare i sin egenskap av Marie Curie-stipendiater i Sverige omfattas av den arbetsbaserade socialförsäkringen och därmed har rätt till föräldrapenning som motsvarar deras sjukpenning. Regeringsrätten har i de båda domarna sammanfattningsvis anfört bl.a. följande.

Med arbete i Sverige avses enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, vid tillämpningen av lagen förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Enligt 4 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring utges föräldrapenning med ett belopp som motsvarar föräldrarnas sjukpenning eller med ett lägre belopp. Under den tid som är aktuell i respektive mål benämndes föräldrapenning på den lägre nivån föräldrapenning på garantinivå. För att någon skulle ha rätt till föräldrapenning över garantinivå krävdes enligt 3 kap. 4 § SofL att han eller hon arbetade i Sverige. Marie Curie-stipendier är forskarstipendier som utgår som ett led i EU:s stöd till forskning och utveckling. De ingår bland åtgärderna i de olika ramprogrammen för unionens verksamhet inom området forskning m.m. Det s.k. individuella Marie Curie-stipendium som stipendierna uppbar omfattades av det femte ramprogrammet, som gällde för tiden 1998–2002, och av rådets beslut 1999/173/EG av den 25 januari 1999. Av bilaga III till beslutet framgår att kommissionen betalar ut stipendiet till värdinstitutionen, i dessa fall Lunds universitet. Där anges också att värdinstitutionen ska sörja för att stipendiaten omfattas av landets sociala trygghetssystem eller får ett jämförbart skydd. Förhållandet mellan stipendierna och Lunds universitet reglerades i ett avtal från november 2000 respektive den 10 maj 2001. Stipendiebeloppen var 28 300 kr i månaden respektive 34 270 kr i månaden.

Avgörande för bedömningen av om stipendierna utförde förvärvsarbete är vilka villkor som faktiskt gällde för deras verksamhet. Av handlingarna framgår att de uppbar ersättning av samma storlek och var verksamma på samma villkor som andra forskare på motsvarande nivå samt att de hade samma skyldigheter gentemot universitetet som

andra forskare. Detta innebär att de måste anses ha utfört förvärvsarbete i den mening som avses i 2 kap. 7 § SofL och att de därmed har rätt till föräldrapenning från den arbetsbaserade socialförsäkringen.

Mot bakgrund av den redovisade bedömningen i domarna från Regeringsrätten får det antas att inkomster från Marie Curie-stipendier och arbete på grund av sådana stipendier kan grunda rätt till förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen. Sådana inkomster bör därför ingå i definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde.

Självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands

Enligt definitionen av arbetsinkomster i 65 kap. 9 a § andra stycket inkomstskattelagen avses numera med arbetsinkomster även inkomst från självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands, om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning har arbetat i verksamheten. Som arbetsinkomst avses inkomst av en sådan näringsverksamhet som enligt 2 kap. 23 § inkomstskattelagen utgör aktiv näringsverksamhet. Med aktiv näringsverksamhet avses dock inte t.ex. motsvarande näringsverksamhet som bedrivs utomlands. Självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands anses i stället enligt det angivna lagrummet alltid som passiv näringsverksamhet. Sådan näringsverksamhet som aktivt bedrivs utomlands har tagits in i definitionen av arbetsinkomster för beräkningen av jobbskatteavdraget, eftersom det ansetts att det skulle kunna komma i konflikt med reglerna i EG-fördraget om fri etableringsrätt att inte göra det.⁷⁵

Regeringsrätten har i RÅ 2004 ref. 53 tagit upp frågan om inkomst av verksamhet som företagare i en stat som är ansluten till EES ska beaktas vid beräkningen av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen, om företagaren har fortsatt att omfattas av svensk lagstiftning under denna verksamhet till följd av en bestämmelse i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (se avsnitt 4.2). Av Regeringsrättens avgörande framgår det bl.a. följande. Den klagande var medlem i Småföretagarnas arbetslöshetskassa. Han var anställd vid och ägde samtliga aktier i ett aktiebolag. Under åren 1993 och 1994

⁷⁵ Prop. 2007/08:22 s. 32.

utförde han arbete åt bolaget i Norge under två perioder om vardera cirka fyra månader och en period om tio månader. Hans inkomster under denna tid beskattades i Norge. Från den 15 september 1994 och fram till den 10 mars 1995, då verksamheten i bolaget avvecklades, arbetade han i Sverige. Han ansökte om arbetslöshetsersättning och sålde aktierna i bolaget. Arbetslöshetskassan fann att han uppfyllde det arbetsvillkor som krävdes och gav honom ersättning enligt ALF. Ersättningen beräknades enligt reglerna för företagare, och endast de i Sverige taxerade inkomsterna utgjorde underlag för beräkningen. Fråga i målet var om arbetslöshetsersättningen skulle beräknas med hänsyn även till den inkomst som förvärvats i Norge. Regeringsrätten fann att den klagande var att betrakta som företagare i den mening som avses i lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkringen och att det av lagvalsreglerna i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 framgick att han skulle omfattas av svensk lagstiftning även vid sitt arbete i Norge 1994 samt att de inkomster som förvärvats genom arbetet i Norge skulle likställas med inkomster från Sverige.

Av det redovisade rättsfallet kan slutsatsen dras att även inkomster från självständig näringsverksamhet som bedrivs utomlands, om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning har arbetat i verksamheten, kan grunda rätt till förmåner enligt den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Sådana inkomster bör därför ingå i definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde. I enlighet med den bedömning som nyligen gjorts i fråga om jobbskatteavdraget bör inkomst av all sådan verksamhet ingå oavsett i vilket annat land den bedrivits.

Utbildningsbidrag för doktorander

Utbildningsbidrag för doktorander utgör underlag för beräkningen av jobbskatteavdraget.

Utbildningsbidrag får enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander lämnas till den som antas eller redan har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola eller vid Handelshögskolan i Stockholm. Utbildningsbidrag får inte tas emot för den tid när doktoranden är anställd som doktorand.

Utbildningsbidrag för doktorander lämnas alltså för utbildning på forskarnivå. Enligt 10 § första stycket 1 ALF lämnas inte

ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen till personer som deltar i utbildning. Tid med utbildningsbidrag för doktorander kan inte heller användas för att uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, och utbildningsbidraget för doktorander räknas inte med vid bestämmandet av dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen.

Eftersom utbildningsbidrag för doktorander således inte grundar några förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen, bör det inte heller ingå i definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde. Enligt vad jag inhämtat från Skatteverket har verket information om vilka inkomster som utgörs av utbildningsbidrag för doktorander. Det bör alltså gå att särskilja dessa inkomster utan alltför stort administrativt besvär eller utökad uppgiftsskyldighet. Jag föreslår därför att utbildningsbidrag för doktorander ska exkluderas från definitionen av arbetsinkomster för att avgöra avgiftsskyldighetens inträde.

Beslut om bortseende från arbetsinkomsterna under ett visst beskattningsår

Sådana inkomster som inte kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen bör inte heller föranleda att avgiftsskyldigheten inträder eller kvarstår. Som framgått omfattar den använda definitionen av arbetsinkomster vissa inkomster av sådan natur, t.ex. överskott av hobbyverksamhet. Det kan även finnas andra fall där inkomster som omfattas av definitionen av arbetsinkomster (och inte kan särskiljas med hjälp av information som Skatteverket har) inte kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller t.ex. inkomster av förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Särskilt anställningsstöd för viss del av lönekostnaderna lämnas under vissa förutsättningar till arbetsgivare som anställer personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin eller arbetslösa personer som nyligen har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd kan inte ligga till grund för prövning av om arbetsvillkoret är uppfyllt, och tid med sådant förvärvsarbete är överhoppningsbar och räknas inte in i ramtiden (14 och 17 §§ ALF). Det förvärvsarbetet kan inte heller ligga till grund för beräkning av inkomstrelaterad dagpenning, 28–

29 §§ ALF och 5 kap. 2 § IAFFS 2006:3 med ändring enligt 2006:6. Det torde också kunna förekomma fall där inkomster i skatterättsligt hänseende hänförs till inkomst av tjänst och ingår i definitionen av arbetsinkomster, men där det arbete som gett inkomsterna vid tillämpning av ALF inte betraktas som förvärvsarbete och därför inte kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen.

För att undvika att avgiftsskyldighet inträder eller kvarstår enbart på grund av inkomster av sådan natur som nu nämnts bör uppborndsmyndigheten på ansökan av den som är avgiftsskyldig kunna besluta att det ska bortses från arbetsinkomsterna under ett visst beskattningsår. En förutsättning för ett sådant beslut bör vara att det finns synnerliga skäl, t.ex. att sökanden visar att det är enbart inkomster av sådan natur som medfört att avgiftsskyldighet inträtt eller kvarstått. En ansökan om ett sådant beslut bör göras skriftligt. Uppborndsmyndighetens beslut bör kunna överklagas till länsrätten. Det kan inte anses nödvändigt med någon tidsbegränsning av möjligheten att göra en ansökan. En annan sak är att det efter mycket lång tid sällan finns synnerliga skäl längre eller nödvändigt underlag i behåll som styrker ansökan.

Vid tveksamhet om eller i vilken utsträckning det som omfattas av den använda definitionen av arbetsinkomster kan grunda förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen bör uppborndsmyndigheten hämta in ett yttrande i saken från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

9.3.4 Nivån på arbetsinkomsterna

Arbetsinkomsterna bör lägst ligga på en sådan nivå att det kan antas att arbetsvillkoret i den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen (med krav på förvärvsarbete under sex månader) normalt är uppfyllt och att inkomsten vid arbetslöshet ger en dagpenning som överstiger dagens grundbelopp. Den kompletterande (inkomstrelaterade) arbetslöshetsförsäkringen ger nämligen ett i förhållande till dagens arbetslöshetsförsäkring (med ett grundbelopp som även den kan få som inte genom medlemsavgifter bidragit till försäkringen) utökat skydd bara för förlorade arbetsinkomster som medför en dagpenning över grundbeloppet.⁷⁶ Åtminstone den som uppnått en sådan inkomstnivå att han eller hon vid arbetslöshet kan antas

⁷⁶ Jag bortser här från det mindre avdrag för förvaltningskostnader som i dag görs från grundbeloppet enligt 87 a § LAK.

normalt få nytta av den nya kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör alltså vara skyldig att börja betala avgift. Det av statsmakterna i första hand förordade beteendet får också antas vara att bara den som etablerat sig på arbetsmarknaden och kan förväntas få inkomster som vid arbetslöshet ger rätt till inkomstrelaterad ersättning över grundbeloppet ska inträda i arbetslöshetskassa.

Enligt den lönestrukturstatistik som Statistiska centralbyrån publicerar var en genomsnittlig grundlön för heltid för en arbetande person i åldern 18–24 år 17 000 kr per månad 2006. Uppräknat till 2007 års lönenivå blir den månadslönen 17 500 kr.⁷⁷ Det får antas vara en normal lön för heltid för personer som är i de åldrar då normalt etablering sker på arbetsmarknaden.

För rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet krävs det att man förvärvat arbetat minst ungefär halvtid och att förvärvsarbete utförts i minst ungefär sex månader. Den som arbetar halvtid med en månadslön för heltid om 17 500 kr tjänar under tolv månader ($17\,500 / 2 \times 12 =$) 105 000 kr. Den som utfört heltidarbete under sex månader kommer med samma lön också att tjäna 105 000 kr. Den som förvärvat arbetat under ramtiden på tolv månader på något av de nu beskrivna sätten kan antas ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshet med en dagpenning som överstiger det för personen gällande grundbeloppet.

En inkomst om drygt 105 000 kr under en ramtid på tolv månader ger vidare alltid den som uppfyller arbetsvillkoret en dagpenning vid arbetslöshet som överstiger det för personen gällande grundbeloppet.⁷⁸

Den nivån på arbetsinkomster – drygt 100 000 kr per månad – innebär också att en person normalt kan försörja sig själv (utan barn eller andra sammanboende) utan försörjningsstöd från socialnämnd.⁷⁹

⁷⁷ Uppräkningen motsvarar 3 procent. Den faktiska löneutvecklingen varierar mellan olika delar av arbetsmarknaden. Enligt statistik från Medlingsinstitutet bör 3 procent vara ett rimligt antagande.

⁷⁸ För rätt till inkomstrelaterad ersättning i nivå med helt grundbelopp om 320 kr per ersättningsdag (vilket kräver heltidsarbete under hela ramtiden) krävs det vid en ersättningsnivå på 80 procent en dagsförtjänst om 400 kr ($400 \times 0,8 = 320$) eller (400×22 arbetsdagar i genomsnitt $=$) 8 800 kr per månad, vilket innebär en inkomst om ($12 \times 8\,800 =$) 105 600 kr under ramtiden på tolv månader. Med en inkomst på denna nivå kommer således den inkomstrelaterade ersättningen för en person att vara (vid heltidsarbete hela ramtiden) lika hög som eller (vid arbete mindre än heltid) högre än grundbeloppet.

⁷⁹ Se 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:397). Se också *Översyn av riksnormen*, Socialstyrelsen 2007.

Det är vidare enligt min mening rimligt att den som bedriver heltidsstudier med fullt stöd från samhället normalt inte ska behöva börja betala avgift på grund av sina inkomster. Det är inte onormalt att en person först studerar heltid på universitet eller motsvarande och sedan, efter avslutade studier, etablerar sig på arbetsmarknaden mera definitivt. Det är inte heller onormalt – och ofta en förutsättning för att kunna finansiera heltidsstudierna – att heltidsstuderande förvärvsarbetar under studieledig tid.

För att ha rätt till fullt studiemedel vid studier på heltid om 20 veckor under ett kalenderhalvår får den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte vara högre än 1,25 prisbasbelopp, dvs. 2,5 prisbasbelopp per kalenderår eller, för 2008, 102 500 kr.⁸⁰ Beloppet är alltså lägre än det belopp om 105 000 kr som tidigare nämnts.

Det som nu sagts talar enligt min mening för att en person som under ett kalenderår har uppnått en arbetsinkomst om mer än 2,7 prisbasbelopp eller, för 2008, 110 700 kr ska börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Jag föreslår därför en sådan bestämmelse, som alltså innebär att nivån på arbetsinkomsterna knyts till prisutvecklingen genom kopplingen till prisbasbeloppet.

9.3.5 Det första året är avgiftsfritt

Som framgår av avsnitt 10 bör arbetslöshetsförsäkringsavgiften utgöras av ett krontalsbelopp som betalas för ett kalenderår (avgiftsåret) med avdrag i vissa fall. Det normala vid avgiftsskyldighetens inträde torde vara att den aktuella personen har börjat förvärvsarbeta någon gång under året, t.ex. efter vårterminens slut. Om avgiftsskyldighet skulle inträda redan för det första år då man når upp till den nivå på arbetsinkomster som gör att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder, skulle man alltså ofta behöva betala en avgift (för helår) som i realiteten till stor del avser tiden innan man egentligen trädde in på arbetsmarknaden (t.ex. den vårtermin då man fortfarande studerade på heltid). Jag föreslår bl.a. därför att avgiftsskyldigheten ska inträda från – och inte från och med – det kalenderår då man når upp till den nivå på arbetsinkomster som gör att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder. Det man kan kalla för inträdesåret blir därmed avgiftsfritt, medan avgiftsskyldighet finns

⁸⁰ Se närmare 3 kap. 16–22 §§ studiestödslagen (1999:1395).

för följande år (efter etableringen på arbetsmarknaden) i princip oberoende av arbetsinkomsterna under dessa år; se dock avsnitt 9.4.3 och 9.5 rörande avgiftsskyldighetens upphörande när man under lång tid inte haft arbetsinkomster över viss nivå respektive undantag från avgiftsskyldighet för ett visst avgiftsår vid låga inkomster.

Förslaget om att inträdesåret ska vara avgiftsfritt innebär också att den som etablerar sig på arbetsmarknaden även hinner inträda som medlem i en arbetslöshetskassa under det året och därmed slipper arbetslöshetsförsäkringsavgift för följande år så länge han eller hon är medlem och skyldig att i stället betala medlemsavgifter.

9.3.6 Avgiftsskyldighet vid arbetslöshetsersättning

Den som börjar förvärvsarbete tidigt under inträdesåret kan under det året hinna upparbeta ett arbetsvillkor och bli arbetslös samt få arbetslöshetsersättning enligt ALF för någon del av det året. Det kan också tänkas andra undantagsfall där någon kan vara berättigad till arbetslöshetsersättning enligt ALF utan att ha nått upp till den nivå på arbetsinkomster som gör att skyldigheten att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift inträder.

Jag anser att det är rimligt att avgiftsskyldighet genast inträder för den som faktiskt har fått en förmån från arbetslöshetsförsäkringen och därmed, genom uppfyllandet av arbetsvillkoret, visat att han eller hon har etablerat sig på arbetsmarknaden. Jag föreslår därför att avgiftsskyldighet genast inträder för det avgiftsåret för den som för någon del av avgiftsåret fått arbetslöshetsersättning enligt ALF. För den personen blir det alltså inte fråga om något avgiftsfritt inträdesår. Skulle personen även avlida under avgiftsåret bör dock inte avgiftsskyldighet inträda.

Av vad som anförs i avsnitt 10.2 framgår det att den som är avgiftsskyldig enbart på grund av att han eller hon fått arbetslöshetsersättning under avgiftsåret bara betalar halv arbetslöshetsförsäkringsavgift, motsvarande de sex månader under vilka personen måste ha förvärvsarbetat för att uppfylla arbetsvillkoret.

9.3.7 Återinträde av avgiftsskyldighet

Av vad som sägs i avsnitt 9.4 följer att avgiftsskyldigheten upphör från och med det år en person fyller 66 år eller när en person annars mera varaktigt kan anses ha lämnat arbetsmarknaden. Om en person varit avgiftsskyldig, men avgiftsskyldigheten har upphört av annan anledning än att personen fyllt 66 år, bör avgiftsskyldigheten för den personen återinträda när han eller hon på nytt uppfyller kriterierna för att vara avgiftsskyldig. Även i det fallet bör (åter)inträdesåret vara avgiftsfritt.

9.4 Avgiftsskyldighetens upphörande

Mitt förslag: Avgiftsskyldigheten upphör från och med det år den avgiftsskyldige fyller 66 år eller inte under de fem närmast föregående åren uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde, dvs. inte kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag eller inte haft arbetsinkomster över viss nivå samt inte heller fått arbetslöshetsersättning.

9.4.1 Inledning

Som tidigare nämnts är en utgångspunkt för mina överväganden att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör vara utformad så att situationen för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som i samband med att han eller hon började förvärvsarbeta gick med i en arbetslöshetskassa och som fortfarande är medlem i en arbetslöshetskassa, eftersom detta är det av statsmakterna i första hand förordade förfaringsättet. Den som är medlem i en arbetslöshetskassa är skyldig att betala en medlemsavgift så länge han eller hon är medlem, dvs. medlemsavgift betalas även för tid då medlemmen inte kan drabbas av arbetslöshet, t.ex. på grund av sjukdom, eller annars inte uppfyller de villkor som gäller för att få inkomstrelaterad ersättning från försäkringen vid arbetslöshet. Man kan vara medlem i en arbetslöshetskassa bara till 65 års ålder (36 § lagen [1997:239] om arbetslöshetskassor, LAK), och man kan få arbetslöshetsersättning bara till månadskiftet före den månad då man

fyller 65 år (22 § sista stycket ALF). Bestämmelserna om s.k. överhoppningsbar tid innebär vidare att den som kvarstår som medlem – och därmed är skyldig att betala sin medlemsavgift – även när han eller hon av olika anledningar inte förvärvsarbetar har rätt att basera sin inkomstrelaterade ersättning vid arbetslöshet på de förhållanden som rådde då han eller hon senast förvärvsarbetade.

Redan det nu sagda innebär enligt min mening att avgiftsskyldigheten i den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen inte bör upphöra bara därför att en person under ett avgiftsår inte haft några arbetsinkomster.

Har en person väl etablerat sig på arbetsmarknaden så att avgiftsskyldighet inträtt, bör det enligt min mening krävas ganska mycket för att den avgiftsskyldigheten ska upphöra helt så att det på nytt ska krävas att kriterierna för avgiftsskyldighet uppfylls. Jag anser att avgiftsskyldigheten för en person bör upphöra helt först när personen kan anses ha mera varaktigt lämnat arbetsmarknaden, vilket kan bedömas först efter en viss tid. Det finns däremot skäl att vara något mindre restriktiv när det gäller att göra (tillfälliga) undantag från avgiftsskyldigheten för ett visst avgiftsår. Frågan om sådana undantag behandlas i avsnitt 9.5. Där berörs även möjligheten att efter ansökan av den avgiftsskyldige och en granskning av omständigheterna i det enskilda fallet besluta om undantag för ett visst avgiftsår i de fall det finns synnerliga skäl (avsnitt 9.5.6).

Avgiftsskyldigheten bör enligt min mening också upphöra om det annars står klart att personen inte längre kan uppfylla de uppställda förutsättningarna för att vid arbetslöshet få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, vilket är fallet (bara) beträffande den som fyllt 66 år eller avlidit dessförinnan. Frågan om undantag från avgiftsskyldighet för den som avlidit under ett avgiftsår behandlas i avsnitt 9.5.

9.4.2 Den som fyllt 66 år

Medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år (36 § LAK), och rätten till dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen upphör vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (22 § sista stycket ALF). Därför bör avgiftsskyldigheten helt upphöra det år den avgiftsskyldige fyller 66 år. Jag föreslår alltså bestämmelser som innebär att

den som fyllt 66 år under avgiftsåret eller tidigare inte ska vara avgiftsskyldig.

I avsnitt 10.3.4 berörs frågan om avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften från och med den kalendermånad den avgiftsskyldige fyller 65 år.

9.4.3 Den som inte under de fem närmast föregående åren uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde

Det kan av naturliga skäl först efter en viss tid bedömas om någon, som en gång etablerat sig på arbetsmarknaden, mera varaktigt kan anses ha lämnat arbetsmarknaden. Jag anser att den som under ett visst antal år i följd inte uppfyllt de uppställda kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde, dvs. inte haft arbetsinkomster över viss nivå (alternativt inte kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag, se avsnitt 9.3.2) och inte heller fått arbetslöshetsersättning, får anses ha mera varaktigt lämnat arbetsmarknaden.

De bestämmelser om s.k. överhoppningsbar tid som finns i arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 3.2.4) innebär att en person får vid arbetslöshet basera sin rätt enligt försäkringen (avseende arbetsvillkoret och dagpenningens storlek) på förhållandena då han eller hon förvärvsarbetade trots att han eller hon av olika angivna anledningar (avseende allt ifrån fängelsevistelse till vård av barn) inte förvärvsarbetat under lång tid bara medlemsavgifter betalats under den tiden. Den s.k. överhoppningsbara tiden har nyligen begränsats från sju till fem år utom i ett undantagsfall, eftersom det ansetts viktigt att anknytningen till arbetsmarknaden inte ligger alltför långt tillbaka i tiden.⁸¹ När begränsningen till sju år infördes ansågs det att i den tiden borde kunna rymmas bl.a. en gymnasieutbildning med åtföljande högskoleutbildning, en längre högskoleutbildning eller en längre tids rehabilitering efter sjukdom.⁸²

Bestämmelser om s.k. överhoppningsbar tid innebär således att den som inte förvärvsarbetat under fem år ändå vid arbetslöshet kan få inkomstrelaterad ersättning baserad på det förvärvsarbete han eller hon dessförinnan hade. Jag anser därför att tidsgränsen för avgiftsskyldighetens upphörande inte gärna kan bestämmas till kortare tid än fem år. Å andra sidan finns det enligt min mening

⁸¹ Prop. 2006/07:15 s. 21.

⁸² Prop. 1999/2000:139 s. 65 f.

inte heller anledning att bestämma en längre tid utan den som inte haft arbetsinkomster upp till en sådan nivå att avgiftsskyldighet skulle ha inträtt under så lång tid som fem år får anses ha mera varaktigt lämnat arbetsmarknaden. Jag föreslår därför att avgiftsskyldigheten ska upphöra för den som inte under de fem närmast föregående åren uppfyllt kriterierna för avgiftsskyldighetens inträde, dvs. haft arbetsinkomster över viss nivå eller haft rätt till arbetslöshetsersättning.

9.5 Undantag från avgiftsskyldigheten för ett avgiftsår

Mitt förslag: Undantag från skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår ska gälla för den som

1. för hela avgiftsåret fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning eller vid avgiftsårets utgång haft mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning som betalats enligt beslut som gäller tills vidare eller den längsta tid som är möjlig,

2. under avgiftsåret fått pension som avses i 10 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229) och som uppgått till minst 260 gånger den högsta dagpenningen (för närvarande 176 800 kr),

3. under avgiftsåret inte haft sådana intäkter att summan av överskotten i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet överstigit 1,5 prisbasbelopp (61 500 kr för 2008), eller

4. avlidit under avgiftsåret.

Den som för någon del av avgiftsåret fått arbetslöshetsersättning är dock ändå skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Vad som nu sagts gäller emellertid inte den som avlidit under avgiftsåret.

Om det finns synnerliga skäl, får uppborndsmyndigheten på ansökan av den som är avgiftsskyldig besluta att det inte finns skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår.

9.5.1 Inledning

För en person som omfattas av avgiftsskyldighet enligt de i avsnitt 9.3 och 9.4 angivna förutsättningarna kan det för ett avgiftsår finnas omständigheter som gör att det, trots att avgiftsskyldigheten formellt sett inte upphört, ändå framstår som mindre lämpligt att personen ska betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för just det avgiftsåret. Det gäller t.ex. när det kan antas att en avgiftsskyldig ett visst avgiftsår faktiskt inte har förmåga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. I vissa situationer bör det därför finnas en möjlighet att slippa betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår. För att avgöra om en person är avgiftsskyldig eller inte för ett visst avgiftsår tänker jag mig således att avgiftsskyldigheten först prövas mot de i avsnitt 9.3 och 9.4 angivna förutsättningarna och att det, om det då konstateras att personen omfattas av avgiftsskyldighet, därefter görs en prövning mot de undantag som behandlas nedan. Är något av undantagen uppfyllt, är personen inte skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det aktuella avgiftsåret under förutsättning att han eller hon inte heller fått arbetslöshetsersättning för någon del av avgiftsåret. Undantaget från avgiftsskyldighet kommer alltid att avse enbart ett enskilt avgiftsår.

Som angetts i avsnitt 5 är en utgångspunkt för mina överväganden, härledd från utredningsdirektiven, att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den inte kan antas föranleda medlemmarna i arbetslöshetskassorna att avsluta medlemskapet och gå över från den medlemsbaserade till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Andra utgångspunkter är att den föreslagna ordningen på det stora hela ska upplevas som rättvis och att den samtidigt ska vara så enkel och kostnadseffektiv som möjligt. Kriterierna för undantagen bör t.ex. i praktiken kunna hanteras på ett smidigt och i princip helt automatiserat sätt utan att nya deklarations- eller uppgiftsskyldigheter införs för många instanser, t.ex. för arbetsgivare eller andra utbetalare eller för de avgiftsskyldiga. Vid bedömningen av vilka undantag som bör finnas från avgiftsskyldigheten måste en avvägning göras mellan dessa, ibland delvis motstridiga, utgångspunkter. En omständighet som måste beaktas är vidare att varje undantag från avgiftsskyldigheten som införs medför en ökad risk för att arbetslöshetskassorna förlorar medlemmar. För en person som omfattas av något undantag från avgiftsskyldigheten lär det ju nämligen komma att i

rent ekonomiskt hänseende löna sig att utträda ur arbetslöshetskassan och därmed inte behöva betala vare sig medlemsavgift eller arbetslöshetsförsäkringsavgift så länge förhållandena är oförändrade.

Att en avgiftsskyldig under ett avgiftsår inte förvärvat arbetat och inte haft några arbetsinkomster är i och för sig inte ett tillräckligt skäl för undantag från avgiftsskyldigheten för det året. Bestämmelserna om s.k. överhoppningsbar tid medför nämligen för det mesta att den avgiftsskyldige ändå varit försäkrad mot arbetslöshet under det året och vid arbetslöshet kunnat få ersättning grundad på tidigare utfört förvärvsarbete. Då är det rimligt att huvudregeln är att arbetslöshetsförsäkringsavgift får betalas också för avgiftsår då den avgiftsskyldige inte förvärvat arbetat.

Bortsett från fall där den avgiftsskyldige kan antas sakna förmåga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår anser jag att det är rimligt med undantag i två fall. Den som är eller har bedömts vara mera varaktigt arbetsoförmögen bör för det första inte behöva betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. För det andra bör den som genom förtida pension kan försörja sig själv på ett sådant sätt att det kan antas att han eller hon vid arbetslöshet inte skulle kunna få någon dagpenning alls inte behöva betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Det bör dessutom uttryckligen slås fast att det för den som avlidit under året inte behöver betalas arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Den som på grund av fusk uteslutits ur en arbetslöshetskassa (37 § första stycket 2 LAK) har inte rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under en tid av ett år från uteslutningen (10 § första stycket 4 ALF). Som ett alternativ till uteslutning kan, vid särskilda skäl, den fuskande medlemmen i stället fränkännas rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under viss tid på samma sätt som en fuskande icke medlem kan fränkännas sådan rätt (66 § ALF). Bestämmelserna avser sådant fusk där någon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse inom arbetslöshetsförsäkringen. Jag anser att det inte är rimligt att den som på det sättet missbrukat arbetslöshetsförsäkringen ska slippa betala arbetslöshetsförsäkringsavgift bara därför att han eller hon ertappats och uteslutits eller fränkänts ersättning och således tillfälligt inte kan få någon förmån från arbetslöshetsförsäkringen.

9.5.2 Den som är arbetsförmögen under en längre tid

Enligt nuvarande reglering i 7 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring har en försäkrad⁸³ vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning, om vissa i lagen närmare angivna förutsättningar är uppfyllda. Som huvudregel krävs det för rätt till sådana ersättningar att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år.⁸⁴ Sjukersättning kan tidigast beviljas från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år. Aktivitetsersättning kan tidigast beviljas från och med juli månad det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år. Sjukersättning beviljas antingen tills vidare eller för en begränsad tid. Sjukersättning tills vidare kräver att arbetsförmågan anses varaktigt nedsatt. Aktivitetsersättning beviljas alltid för viss tid, som inte får vara längre än tre år. Sjukersättning och aktivitetsersättning beviljas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån, beroende på i vilken omfattning den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt. För rätt till hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning krävs det att den försäkrades arbetsförmåga är helt eller i det närmaste helt nedsatt. Är arbetsförmågan inte nedsatt i sådan grad, men med minst tre fjärdedelar, beviljas tre fjärdedels ersättning. Är den försäkrades arbetsförmåga nedsatt i mindre grad men med minst hälften, beviljas halv ersättning. I övriga fall beviljas en fjärdedels ersättning. Vid bedömningen av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt ska enligt 7 kap. 3 § lagen om allmän försäkring beaktas den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Bedömningen ska göras i förhållande till ett heltidsarbete. Om det finns särskilda skäl, får den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter beaktas.

⁸³ Bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen finns i socialförsäkringslagen (1999:799).

⁸⁴ Ett undantag från denna huvudregel finns i 7 kap. 1 § andra stycket lagen om allmän försäkring. Enligt denna bestämmelse kan en försäkrad, som på grund av funktionshinder fått en förlängd skolgång, beviljas aktivitetsersättning under den tid skolgång på högst gymnasial nivå pågår, oavsett om arbetsförmågan är nedsatt eller inte.

Enligt övergångsbestämmelser har en försäkrad som fick två tredjedels förtidspension före den 1 juli 1993 fortsatt rätt till sjukersättning med den nivån så länge förhållandena är oförändrade, dvs. till dess en omprövning av ersättningen blir aktuell.⁸⁵ I december 2006 hade bara 495 personer två tredjedels sjukersättning, och antalet personer med sådan ersättning minskar stadigt med cirka 15 procent per år.

För att en sökande ska kunna få arbetslöshetsersättning krävs det bl.a. att han eller hon är oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt 17 timmar i veckan (9 § 1 ALF). Den som är så arbetsoförmögen att han eller hon får mer än halv sjuk- eller aktivitetsersättning, dvs. är arbetsoförmögen under åtminstone två tredjedelar av heltid, kan inte uppfylla det villkoret och har därför vid arbetslöshet inte rätt till någon arbetslöshetsersättning alls. Den som får två tredjedels eller tre fjärdedels sjukersättning eller tre fjärdedels aktivitetsersättning bör alltså i nu berört avseende jämföras med den som är så arbetsoförmögen att han eller hon får hel sådan ersättning, dvs. helt eller i det närmaste helt saknar arbetsförmåga.

Den som beviljats sjukersättning tills vidare har bedömts ha sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt. Detsamma får anses gälla den som beviljats aktivitetsersättning för den längsta tid som är tillåten, dvs. för tre år eller tiden till dess sjukersättning i stället kan beviljas. Det är enligt min mening rimligt att den som är så varaktigt arbetsoförmögen att han eller hon under avgiftsåret börjat få hel eller tre fjärdedels sjuk- eller aktivitetsersättning enligt beslut som avser den längsta tid som är möjlig inte ska behöva betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det året eller för de följande avgiftsår då sådan ersättning betalats för hela året. Det nu sagda gäller under förutsättning att den avgiftsskyldige inte för någon del av avgiftsåret faktiskt fått arbetslöshetsersättning.

För att någon som är avgiftsskyldig över huvud taget ska beviljas sjuk- eller aktivitetsersättning krävs det att oförmågan att arbeta kan antas bestå under minst ett år. Även den som fått sjuk- eller aktivitetsersättning enligt beslut som avser en kortare tid än den längsta möjliga torde ofta vara arbetsoförmögen under en längre tid. Jag anser därför att det är rimligt att den som är så arbetsoförmögen att han eller hon för hela året faktiskt fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning inte

⁸⁵ Prop. 1992/93:31 s. 65 och 83 samt SFS 1992:702.

ska behöva betala arbetslöshetsförsäkringsavgift även om ersättningen betalats enligt beslut som avser kortare tid än den längsta möjliga.

Jag föreslår således undantag från avgiftsskyldigheten för dels den som för hela avgiftsåret fått mer än halv sjukersättning eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning, dels den som vid avgiftsårets utgång haft mer än halv sjukersättning, som inte är tidsbegränsad, eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning, som betalats enligt beslut som avser en tid om tre år eller tiden till dess den avgiftsskyldige kan få sjukersättning.

I prop. 2007/08:136 har det föreslagits att sjukersättning bara ska kunna beviljas tills vidare, och alltså inte för begränsad tid, och kräva att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt så att ytterligare medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga. Med att arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt avses att nedsättningen bedöms bestå för all överskådlig framtid.⁸⁶ Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning ska inte längre beaktas den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet, och andra liknande omständigheter. I propositionen föreslås det också att det införs en s.k. tidsbestämd rehabiliteringskedja bl.a. för att skapa ett mer effektivt stöd till den enskilde. Vidare föreslås det bl.a. att det införs en gräns för under hur lång tid sjukpenning eller en föreslagen ny ersättningsform, förlängd sjukpenning, kan betalas. Gränsen föreslås ligga vid sammanlagt drygt 900 dagar med möjlighet till förlängning i undantagsfall. Avsikten synes vara att den försäkrade därefter ska kunna beviljas sjukersättning tills vidare eller föras över till Arbetsförmedlingen. Nu berörda ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2008. Det bör nämnas att det för närvarande också görs en översyn av aktivitetsersättningen (dir. 2007:183).

Min bedömning är att mitt förslag bör kunna stå kvar i sak oförändrat även om förslagen i propositionen genomförs. Syftet med förslagen verkar ju vara att det genom en effektiv rehabiliteringskedja snabbt ska klarläggas om den som får sjukpenning eller förlängd sjukpenning kan rehabiliteras och komma tillbaka till arbetsmarknaden eller bör, såsom mer eller mindre beständigt arbetsoförmögen, få sjuk- eller aktivitetsersättning.

⁸⁶ Prop. 2007/08:136 s. 103.

9.5.3 Den som kan försörja sig på förtida pension

Av 25 § ALF, jämförd med 4 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, framgår det att den högsta dagpenningen enligt den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är 680 kr. För sökande som har tillerkänts allmän ålderspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete gäller enligt 32 § ALF och 5 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring att dagpenningen ska minskas med 1/260 av årspensionen. Pensionsavdrag görs även om sökanden frivilligt avstår från att lyfta den pension som han eller hon tillerkänts.⁸⁷

Bestämmelserna om pensionsavdrag innebär att en person vars årspension uppgår till 176 800 kr eller mer inte kan vara berättigad till någon dagpenning alls från arbetslöshetsförsäkringen, eftersom avdraget från dagpenningen i sådana fall blir 680 kr ($176\,800/260 = 680$). Enligt min mening är det rimligt att en person som under ett visst avgiftsår fått så hög pension att han eller hon dels kunnat helt försörja sig på den, dels därför inte kunnat få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte heller är skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för detta år. En person som fått pension i denna storleksordning bör därför vara befriad från avgiftsskyldighet för det aktuella avgiftsåret.

Ett problem i sammanhanget är att inte Skatteverket eller någon annan myndighet har kännedom om vilka inkomster som avser pension i exakt den betydelse som avses inom arbetslöshetsförsäkringen. Däremot har Skatteverket redan i dag information om de belopp som betalats ut i pension enligt den skatterättsliga definitionen av detta begrepp till en person under ett kalenderår. Jag anser att det inte är rimligt att införa en utvidgad uppgiftsskyldighet, med åtföljande administrativt besvär och kostnader, bara för att administrera detta undantag från avgiftsskyldigheten som inte torde beröra så många.

Det kan därför för det första inte bli aktuellt att låta undantaget omfatta avgiftsskyldiga som tillerkänts, men avstått från att lyfta, en beviljad pension. Skatteverket får nämligen inte uppgift om annat än utbetalade ersättningar, och det finns ingen enskild myndighet eller instans som har kännedom om vilka avgiftsskyldiga som avstått från att lyfta en beviljad pension.

⁸⁷ Prop. 1987/88:114 s. 29. Se även Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Regelbok för arbetslöshetskassor – försäkringsrättsliga bestämmelser*, uppslag 12 s. 3.

De utbetalningar som omfattas av begreppet pension i ALF utgörs av tjänstepension och förtida uttag av folkpension och tilläggspension samt andra typer av ersättningar som har karaktär av pension till följd av förvärvsarbete. En avgörande faktor för att en ersättning ska anses utgöra pension i ALF:s bemärkelse är således att den lämnats till följd av förvärvsarbete.

I 10 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229) finns det en skatterättslig definition av begreppet pension som är vidare än ALF:s definition och som även omfattar ersättningar som inte lämnas till följd av förvärvsarbete. Enligt inkomstskattelagens definition avses med pension bl.a. ersättningar i form av inkomstgrundad ålderspension (inkomstpension, tilläggspension och premiepension), premiepension till efterlevande, garantipension och efterlevandepension enligt vissa angivna lagar, ersättningar som utgår på grund av tidigare tjänst på annat sätt än genom försäkring, ersättningar som utgår på grund av pensionsförsäkring eller återköp av sådan försäkring samt ersättningar som betalas ut från pensionssparkonto⁸⁸. Som pension i skatterättslig mening räknas alltså utbetalning såväl från privat pensionsförsäkring, för vilken den skattskyldige själv svarat för premien, som från tjänstepensionsförsäkring, för vilken arbetsgivaren svarat för premien.

Vid de kontakter jag haft med Skatteverket har framkommit att verket får sådana uppgifter om gjorda utbetalningar att det kan konstateras att en utbetald ersättning utgör pension i inkomstskattelagens bemärkelse, men att verket saknar möjlighet att urskilja om t.ex. en utbetalning från pensionsförsäkring är hänförlig till en privat försäkring eller till en försäkring som arbetsgivaren betalat premien för. Jag anser att detta innebär att en bestämmelse om undantag från avgiftsskyldighet för den som fått pension med visst belopp bör knyta an till inkomstskattelagens definition av begreppet pension. Att några personer med så hög pension att de helt kan försörja sig på den kan komma att slippa betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår, trots att den pension de fått inte skulle ha medfört avdrag från dagpenningen enligt arbetslöshetsförsäkringen, måste emellertid accepteras om man vill undvika att nya uppgiftsskyldigheter införs för många. Den som faktiskt fått arbetslöshetsersättning under avgiftsåret kommer dock alltid att få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

⁸⁸ I 58 kap. IL finns det bestämmelser om vad som avses med begreppen pensionsförsäkring och pensionssparkonto.

Jag föreslår alltså att den som under avgiftsåret fått pension som avses i 10 kap. 5 § inkomstskattelagen som uppgått till minst 260 gånger den högsta dagpenningen – för närvarande 260 gånger 680 kr eller 176 800 kr – inte ska vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det året.

9.5.4 Den som kan antas sakna betalningsförmåga

En annan situation när undantag från avgiftsskyldigheten för ett avgiftsår bör kunna medges är när en person under året haft så låga intäkter att han eller hon inte kan anses ha råd att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. En bestämmelse som tar sikte på dessa fall kan enligt min bedömning lämpligen utformas på så sätt att undantag medges när summan av en persons överskott i inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet för avgiftsåret inte överstigit 1,5 prisbasbelopp (dvs. 61 500 kr för 2008). En person som faktiskt fått arbetslöshetsersättning under någon del av avgiftsåret kommer dock alltid att få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift (se avsnitt 9.3.6).

Med tanke på att syftet är att undanta personer som saknar betalningsförmåga har jag övervägt om även överskott i inkomstslaget kapital och förmögenhet bör beaktas.

Med hänsyn till att förmögenhetsbeskattningen avskaffats och att det kan förväntas leda till att inte Skatteverket eller något annat organ i framtiden kommer att ha tillförlitliga och lätt tillgängliga uppgifter om en persons samlade förmögenhet⁸⁹ har jag kommit fram till att förmögenhet inte bör beaktas.

Om överskott i inkomstslaget kapital beaktas, skulle det innebära att en avgiftsskyldig som under ett avgiftsår inte haft andra intäkter än kapitalinkomster skulle kunna få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det året enbart baserat på dessa, under förutsättning att de överstigit prisbasbeloppet.

Enligt huvudregeln i 42 kap. 1 § inkomstskattelagen ska ränteinkomster, utdelningar, inkomster vid uthyrning av privatbostäder och alla andra inkomster på grund av innehav av tillgångar samt kapitalvinster tas upp som intäkt av kapital, allt i den mån inkomsterna inte ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet. Det saknar betydelse om intäkterna är löpande eller tillfälliga. Med

⁸⁹ Jämför *Slopad kontrollavgiftsskyldighet om tillgångar och skulder, m.m.*, promemoria från Finansdepartementet i april 2008.

utdelning avses bl.a. utdelning på aktier och på andelar i ekonomiska föreningar. Utdelning behöver inte ske i form av pengar, utan kan även bestå av värdehandlingar, exempelvis obligationer eller aktier i andra bolag, eller undantagsvis av andra tillgångar. Med kapitalvinst avses bl.a. vinst vid icke yrkesmässig avyttring av tillgångar. Med avyttring avses enligt 44 kap. 3 § inkomstskattelagen försäljning, byte eller därmed jämförlig överlåtelse av egendom. I vissa fall kan uppskov med beskattningen medges. Bland annat gäller detta om den skattskyldige avyttrar sin privatbostadsfastighet eller privatbostadsrätt och förvärvar en annan bostad, under förutsättning att vissa i lagen angivna villkor är uppfyllda. Överskott i inkomstslaget kapital beskattas med en statlig skatt om 30 procent.

Som intäkt i inkomstslaget kapital betraktas alltså en hel del transaktioner som innebär att den skattskyldige tillförs annat än pengar, som direkt skulle kunna användas för att betala arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Överskott i inkomstslaget kapital är således inte en särskilt bra indikator på att en avgiftsskyldig har förmåga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår. Dessutom torde bestämmelserna om uppskov med beskattning vid bostadsbyte kunna medföra att en skattskyldig som beviljats sådant uppskov inte skulle bli skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår, medan en skattskyldig som inte uppfyllt villkoren för uppskov, vid i övrigt lika förutsättningar, skulle bli avgiftsskyldig. Med tanke på att villkoren för uppskov avser bl.a. sådana omständigheter som bosättningstidens längd före avyttringen av ursprungsbostaden och att bosättning i ersättningsbostaden skett inom viss tid framstår det enligt min mening som främmande att rätten till uppskov med beskattningen skulle kunna påverka skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår.

Jag har av dessa skäl – att överskottet inte är en särskilt ändamålsenlig indikator på betalningsförmåga – stannat för att överskott i inkomstslaget kapital inte bör beaktas.

9.5.5 Den som avlidit under avgiftsåret

För en person som avlidit under avgiftsåret bör någon arbetslöshetsförsäkringsavgift inte behöva betalas alls för det år då dödsfallet sker. Som framgår av avsnitt 9.3.5 föreslår jag att detta ska gälla även om den avlidne fått arbetslöshetsersättning under året.

9.5.6 Beslut om undantag i de fall det finns synnerliga skäl

Som framgår av vad som sagts i avsnitt 9.4.1 anser jag att avgiftsskyldigheten för en person i princip bör upphöra när personen kan anses ha varaktigt lämnat arbetsmarknaden, även om det sker före 65 års ålder. I och med att förhållandena under de fem närmast föregående åren föreslås ha betydelse för avgiftsskyldigheten (avsnitt 9.4.3) kan den som definitivt lämnat arbetsmarknaden genom att ålderspensionera sig före 65 års ålder fortfarande i princip vara avgiftsskyldig. Det är emellertid svårt att med generella bestämmelser, som baserar sig på befintlig information hos myndigheter och således inte förutsätter nya omfattande uppgiftsskyldigheter för många, fånga in den grupp personer som definitivt lämnar arbetsmarknaden genom att ålderspensionera sig före 65 års ålder. Den föreslagna bestämmelsen om undantag för den som kan försörja sig på förtida pension (avsnitt 9.5.3) medför att förtidspensionärer med en årlig pensionsinkomst på minst 260 gånger den högsta dagpenningen – för närvarande 176 800 kr – undantas från avgiftsskyldighet, och genom den föreslagna bestämmelsen om undantag för den som kan antas sakna betalningsförmåga (avsnitt 9.5.4) undantas från avgiftsskyldighet förtidspensionärer som inte har pensionsinkomster och andra inkomster som uppgår till mer än 1,5 prisbasbelopp (dvs. 61 500 kr för 2008) per år. Men den som definitivt lämnat arbetsmarknaden genom att ålderspensionera sig före 65 års ålder med en pensionsinkomst på mellan 61 500 kr och 176 800 kr per år fångas inte in av dessa undantag.

Den allmänna inkomstpensionen enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension kan tas ut från 61 års ålder, men uttaget av pensionen kan som regel när som helst återkallas, och det finns inget som hindrar den som får inkomstpension från att samtidigt förvärvsarbeta. Att någon har tagit ut inkomstpension före 65 års ålder behöver alltså inte vara ett tecken på att denne definitivt lämnat arbetsmarknaden. För att bedöma om så är fallet

krävs det att man närmare granskar förhållandena i det enskilda fallet.

Jag har av främst dessa skäl ansett det nödvändigt att föreslå en möjlighet för uppborndsmyndigheten att – i undantagsfall, när det finns synnerliga skäl, och efter ansökan av den avgiftsskyldige – besluta att det inte finns skyldighet för en person att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår.

Avsikten är att den möjligheten ska användas restriktivt. Ett sådant beslut bör när det gäller den som ålderspensionerat sig i förtid komma i fråga bara om det kan klarläggas att den avgiftsskyldige för hela avgiftsåret fått pension i sådan utsträckning att han eller hon kunnat försörja sig på den och inte haft några arbetsinkomster eller sysslat med sådant som utgör s.k. överhoppningsbar tid, t.ex. varit sjuk, studerat eller barnavårdat. Det ligger i sakens natur att detta kan bedömas säkert först efter avgiftsårets utgång.

En ansökan om ett sådant beslut bör göras skriftligt. Uppborndsmyndighetens beslut bör kunna överklagas till länsrätten. Det kan inte anses nödvändigt med någon tidsbegränsning av möjligheten att göra en ansökan.

9.6 Försörjningsstöd för avgiften

Mitt förslag: Socialnämnden ska vid behov lämna försörjningsstöd även för skäligena kostnader för arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Enligt socialtjänstlagen (2001:543) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 §). Försörjningsstöd ska lämnas för skäligena kostnader för bl.a. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa (4 kap. 3 §).

I konsekvens med att skäligena kostnader för medlemskap i arbetslöshetskassa ingår i försörjningsstödet bör även skäligena kostnader för arbetslöshetsförsäkringsavgift göra det.

10 Avgiftens storlek

10.1 Inledning och utgångspunkter

Min bedömning: Arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör utgöras av ett krontalsbelopp, som i princip är lika stort för alla avgiftsskyldiga, och fastställas för ett avgiftsår i taget.

I utredningsdirektiven betonas vikten av att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor består. Jag har i avsnitt 5 konstaterat att strukturen med arbetslöshetskassor med frivilligt medlemskap är känslig och att ekonomiska faktorer kan ha stor påverkan på arbetslöshetskassorna. En utgångspunkt, härledd från utredningsdirektiven, är som anges i det avsnittet därför att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den inte kan antas föranleda medlemmarna i arbetslöshetskassorna att avsluta medlemskapet och gå över från den medlemsbaserade till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen. Jag har i avsnitt 5 också konstaterat att utgångspunkten i övrigt bör vara att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen utformas så att situationen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som är medlem i en arbetslöshetskassa.

Den sistnämnda utgångspunkten leder enligt min mening för det första till slutsatsen att arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör, liksom medlemsavgiften, utgöras av ett krontalsbelopp och inte av t.ex. en andel av en persons inkomster.

Sedan införandet av den förhöjda finansieringsavgiften för arbetslöshetskassorna den 1 januari 2007 varierar storleken på medlemsavgiften ganska kraftigt mellan olika arbetslöshetskassor, som kan ha åtminstone delvis överlappande verksamhetsområden.⁹⁰

⁹⁰ Flera arbetslöshetskassor har också skilda medlemsavgifter beroende på om en medlem även är medlem i någon viss fackförening eller motsvarande.

Per den 1 januari 2008 varierade medlemsavgifterna mellan 2 016 kr och 5 196 kr per år för icke arbetslösa medlemmar, om man bortser från fiskeriföretagare som är försäkrade även mot annat än egentlig arbetslöshet. Det är statsmakternas avsikt att medlemsavgiften för icke arbetslösa medlemmar ska variera mellan arbetslöshetskassorna. Syftet med den förhöjda finansieringsavgiften – och den föreslagna arbetslöshetsavgiften⁹¹ – är nämligen, förutom att öka egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen, att skapa incitament för de organisationer som står bakom respektive arbetslöshetskassa att vara ansvarsfulla i löneförhandlingarna och för arbetslöshetskassorna att öka kontrollen för att undvika felaktiga utbetalningar. Det kan konstateras att dessa skäl i fråga om incitament, som ligger bakom den förhöjda finansieringsavgiften, inte har bäring på individnivå.

Medlemsavgiften för en medlem varierar också beroende på om medlemmen är eller inte är arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Frågan om arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör variera för en avgiftsskyldig beroende på om han eller hon är eller inte är arbetslös i denna mening berörs i avsnitt 10.3.3.

För att situationen för en icke medlem ska helt likna situationen för en medlem borde i övrigt egentligen arbetslöshetsförsäkringsavgiftens storlek variera mellan olika individer beroende på inom vilken eller vilka arbetslöshetskassors verksamhetsområden individen arbetar eller senast har arbetat. Det är emellertid väldigt svårt att åstadkomma. Det beror för det första på att en och samma individ, som arbetar och vill bli medlem i en arbetslöshetskassa, ofta har två eller flera olika arbetslöshetskassor med skilda medlemsavgifter att välja mellan, t.ex. Alfa-kassan, där alla arbetande kan bli medlemmar, och en arbetslöshetskassa för den bransch inom vilken individen arbetar. Det är alltså inte självklart vilken medlemsavgift som bör gälla för en individ som inte själv har valt att bli medlem i en viss arbetslöshetskassa. För det andra skulle det bli krångligt att hantera en arbetslöshetsförsäkringsavgift som varierar på ett sådant sätt mellan individer, som t.ex. kan byta yrke, om man tänker sig att en preliminär avgift ska betalas löpande under avgiftsåret (se avsnitt 11). Mot den bakgrunden har jag kommit fram till att det enda realistiska alternativet är att alla

⁹¹ Prop. 2007/08:118.

avgiftsskyldiga i princip betalar en och samma arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Själva konstruktionen av den förhöjda finansieringsavgiften – och i ännu högre grad den föreslagna arbetslöshetsavgiften⁹² – gör att medlemsavgiften för en icke arbetslös medlem kan behöva variera under ett och samma år. För arbetslöshetskassor som betalar allra högst avgift är dock effekten på medlemsavgifterna begränsad till högst 300 kr per månad och medlem (41 § andra stycket LAK). Även av andra skäl kan en arbetslöshetskassa under ett år besluta att ändra medlemsavgiften. Av motsvarande skäl som nyss angetts är det emellertid inte heller realistiskt att låta arbetslöshetsförsäkringsavgiften variera under ett kalenderår för en viss avgiftsskyldig. Jag har främst därför funnit att arbetslöshetsförsäkringsavgiftens storlek bör fastställas för ett avgiftsår i taget i slutet av året före det aktuella avgiftsåret och sedan alltså inte ändras under löpande avgiftsår.

Nedan berörs först hur stor arbetslöshetsförsäkringsavgiften bör vara (avsnitt 10.2). Sedan berörs vilka avdrag som bör göras från arbetslöshetsförsäkringsavgiften (avsnitt 10.3).

10.2 Storleken

Mitt förslag: Arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska motsvara den högsta gällande medlemsavgift som den 1 december året före avgiftsåret godkänts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen med bortseende från medlemsavgiften för sådana företagare för vilka ett annorlunda arbetslöshetsbegrepp gäller enligt 36 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Den som är avgiftsskyldig på grund av att han eller hon börjat få arbetslöshetsersättning under avgiftsåret ska dock bara betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift.

I avsnitt 10.1 har jag angett de utgångspunkter för mina överväganden som kan härledas ur utredningsdirektiven, bl.a. att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den inte kan antas föranleda medlemmarna i arbetslöshetskassorna att avsluta medlemskapet och gå över från den medlemsbaserade till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

⁹² Prop. 2007/08:118.

Arbetslöshetskassorna, som har i vart fall delvis överlappande verksamhetsområden, är skyldiga att ta ut medlemsavgifter av sina medlemmar (41 § LAK), som ska godkännas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (43 § LAK). Arbetslöshetskassorna får vidare inte – utan att regeringen medgett undantag – utöva annan verksamhet än att handha arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) inom sitt verksamhetsområde (6 § LAK). En arbetslöshetskassa är alltså enligt lag förbjuden att bedriva annan verksamhet som skulle kunna attrahera nya medlemmar. Det gör att det finns anledning att anta att medlemsavgiftens storlek har en ganska väsentlig betydelse för en individs överväganden om han eller hon ska stå kvar som medlem i en arbetslöshetskassa. Antaganden om motsvarande starka ekonomiska drivkrafter torde utgöra grunden för det uppgivna syftet med införandet av den förhöjda finansieringsavgiften. Det stora tapp av medlemmar som arbetslöshetskassorna råkat ut för sedan de kraftigt höjde medlemsavgifterna från den 1 januari 2007 tyder också på att storleken av medlemsavgifterna har stor betydelse för många individers överväganden om de ska stå kvar som medlem i en arbetslöshetskassa.⁹³ Det är i det sammanhanget värt att notera att de personer som under senare tid utträtt eller uteslutits ur en arbetslöshetskassa inte längre omfattas av någon inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring, medan mina förslag ju innebär att den som utträder eller utesluts ur en arbetslöshetskassa normalt fortfarande kommer att omfattas av en sådan försäkring med samma förmåner (och av skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift i stället för medlemsavgift).

Det nu sagda har gett mig grundad anledning att anta att en lägre arbetslöshetsförsäkringsavgift än den medlemsavgift en arbetslöshetskassa har skulle leda till att den arbetslöshetskassan förlorar många medlemmar och inte får särskilt många nya, t.ex. sådana som etablerar sig på arbetsmarknaden och får lägre kostnader för samma försäkringsförmåner om de inte gör något och betalar arbetslöshetsförsäkringsavgiften än om de aktivt ansöker om inträde i arbetslöshetskassan för att få betala den högre medlemsavgiften. Den arbetslöshetskassan skulle förmodligen i förlängningen försvinna som självständig arbetslöshetskassa. Det

⁹³ Medlemsantalet i arbetslöshetskassorna har under 2007 minskat med cirka 398 000 personer, eller drygt 10 procent, enligt statistik från IAF, se också rapport 2007:23 s. 11. Medlemsantalet minskade enligt statistiken med ytterligare drygt 43 000 personer under det första kvartalet 2008.

skulle alltså leda till att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor inte längre skulle bestå, vilket jag enligt utredningsdirektiven ska utgå från att den ska göra.

Jag har därför kommit fram till att arbetslöshetsförsäkringsavgiften måste motsvara den högsta gällande medlemsavgiften.

Jag ska enligt utredningsdirektiven utgå från att den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. En arbetslöshetsförsäkringsavgift på den nivå jag nämnt leder till att den statsfinansiella kostnaden inte ökar.

Eftersom nivån på arbetslöshetsförsäkringsavgiften inte blir högre än den medlemsavgift som någon som frivilligt blivit medlem i en arbetslöshetskassa får – efter myndighetsgodkännande (43 § LAK) – betala för samma förmåner, kan det vidare enligt min mening inte med fog göras gällande att avgiftskonstruktionen strider mot skyddet för vare sig den positiva eller negativa föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Som tidigare nämnts varierar medlemsavgifterna kraftigt mellan arbetslöshetskassorna. Per den 1 januari 2008 betalade företagare som är medlem i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa allra högst medlemsavgift (7 296 kr per år). Om man bortser från fiskeriföretagare, betalade medlemmarna i Musikernas Arbetslöshetskassa och anställda medlemmar i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa allra högst medlemsavgift (5 196 kr per år).

Anledningen till att fiskeriföretagarna betalar en medlemsavgift som är så väsentligt mycket högre än medlemsavgiften för alla andra som är medlem i en arbetslöshetskassa, bl.a. anställda fiskare som också är medlem i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa, är att de är försäkrade även mot annat än egentlig arbetslöshet. Om det finns särskilda skäl, får nämligen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en företagare ska anses vara arbetslös även i andra fall än när en företagare normalt anses arbetslös (36 § ALF). Regeringen har bemyndigat IAF att meddela sådana föreskrifter avseende företagare som är medlemmar i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa (28 § förordningen [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring, och IAF har meddelat sådana föreskrifter i IAF:s föreskrifter (IAFFS 2005:4) om ersättning till företagare som är medlemmar i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa. Av de föreskrifterna framgår det bl.a. att en sökande betraktas som arbetslös – förutom då verksamheten helt upphört – även vid

sådana tillfälliga avbrott i verksamheten då fiske omöjliggörs på grund av

- ishinder,
- andra väderleks- eller miljöförhållanden,
- maskin- eller båthaveri,
- byte av huvudmotor, vinschbyte eller byte av tråltrumma,
- drivmedelsbrist till följd av importsvårigheter,
- fångstbegränsningar beslutade av EU eller av Fiskeriverket, eller
- oförutsedd väntetid vid lossning i Sverige.

Eftersom arbetslöshetsbegreppet – och därmed förmånerna enligt försäkringen – är väsentligen annorlunda för företagare som är medlem i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa och avser också annat än egentlig arbetslöshet, bör enligt min mening den försäkring som dessa företagare har genom medlemskapet betraktas som en alldeles särskild försäkring som omfattar mera än den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och därför bör hållas skild från denna. Jag anser således att bedömningen av vilken medlemsavgift som är högst bör göras med bortseende från medlemsavgiften för företagare som, såsom företagarna som är medlem i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa, omfattas av föreskrifter som avses i 36 § ALF, dvs. av ett annorlunda arbetslöshetsbegrepp.

Som jag tidigare nämnt (avsnitt 10.1) bör arbetslöshetsförsäkringsavgiftens storlek fastställas för ett avgiftsår i taget i slutet av året före det aktuella avgiftsåret. Jag föreslår att det i lag ska anges att arbetslöshetsförsäkringsavgiften motsvarar den högsta gällande medlemsavgift som den 1 december året före avgiftsåret godkänts av IAF med bortseende från medlemsavgiften för sådana företagare för vilka ett annorlunda arbetslöshetsbegrepp gäller enligt 36 § ALF. Därmed har enligt min mening riksdagen genom lag på det sätt som krävs enligt regeringsformen slagit fast arbetslöshetsförsäkringsavgiftens storlek.

Den högsta gällande medlemsavgiften kan vidare antas vara relativt stabil under ett år på grund av den begränsningsregel som finns i 41 § andra stycket LAK och som innebär att den förhöjda finansieringsavgiften – eller den föreslagna arbetslöshetsavgiften⁹⁴ – inte får påverka medlemsavgiftens storlek med mer än 300 kr per månad och medlem.

⁹⁴ Prop. 2007/08:118.

För att det ska vara otvetydigt vilken arbetslöshetsförsäkringsavgift som gäller föreslår jag att det såsom en s.k. verkställighetsföreskrift i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring tas in en bestämmelse om att IAF för varje kalenderår ska fastställa storleken av arbetslöshetsförsäkringsavgiften, dvs. i praktiken i ett beslut snarast efter den 1 december ange vilken medlemsavgift som per den 1 december är den högsta som godkänts för andra medlemmar än sådana företagare som omfattas av föreskrifter som avses i 36 § ALF.

Av vad som anförs i avsnitt 9.3.6 framgår det att avgiftsskyldighet alltid inträder genast när man fått arbetslöshetsersättning. För den som fått arbetslöshetsersättning under avgiftsåret finns det alltså inte något avgiftsfritt inträdesår utan arbetslöshetsförsäkringsavgift ska alltid betalas för det år under vilket man fått arbetslöshetsersättning. Skälet till det är att det är rimligt att avgiftsskyldighet genast inträder för den som faktiskt har fått en förmån från arbetslöshetsförsäkringen och därmed, genom uppfyllandet av arbetsvillkoret, visat att han eller hon har etablerat sig på arbetsmarknaden. Eftersom arbetsvillkoret uppfylls genom förvärvsarbete under sex månader, dvs. ett halvt år, är det rimligt att den som är avgiftsskyldig på grund av att han eller hon börjat få arbetslöshetsersättning under avgiftsåret får betala bara halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för det avgiftsåret.

10.3 Avdrag från avgiften

Mitt förslag: Från arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska dras av

1. en tolfte del av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige under avgiftsåret varit medlem i en arbetslöshetskassa,
2. 300 kr för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige under avgiftsåret varit arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och inte varit medlem i en arbetslöshetskassa, dock inte avseende de första sex kalendermånaderna under avgiftsåret för den som är avgiftsskyldig på grund av arbetsinkomster enbart under det närmast föregående året och inte alls för den som är avgiftsskyldig enbart på grund av att han eller hon börjat få arbetslöshetsersättning under avgiftsåret, och
3. en tolfte del av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad från och med den månad den avgiftsskyldige fyller 65 år och inte varit medlem i en arbetslöshetskassa.

10.3.1 Inledning

Som jag tidigare anført bör arbetslöshetsförsäkringsavgiften utgöras av ett krontalsbelopp, som i princip är lika stort för alla avgiftsskyldiga. Jag har dock kommit fram till att det i några fall bör göras ett avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften. I det första fallet – den som varit medlem i en arbetslöshetskassa och därmed skyldig att betala medlemsavgift – handlar det om att undvika ett dubbelt avgiftsuttag. I det andra fallet – den som är arbetslös – handlar det om att se till att situationen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som är medlem i en arbetslöshetskassa. I det tredje fallet – den som fyllt 65 år – handlar det om att justera arbetslöshetsförsäkringsavgiften för tid då den avgiftsskyldige inte längre kan få en förmån från arbetslöshetsförsäkringen.

10.3.2 Avdrag för medlemsavgifter

För den som etablerar sig på arbetsmarknaden på ett sådant sätt att avgiftsskyldigheten inträder är det avgiftsår då detta inträffar avgiftsfritt, varför personen under det året bör hinna bli medlem i en arbetslöshetskassa (se avsnitt 9.3.5). Den som under hela avgiftsåret varit medlem i en arbetslöshetskassa och därmed är skyldig att betala medlemsavgifter för hela året bör slippa betala arbetslöshetsförsäkringsavgift, dvs. få ett avdrag som motsvarar hela arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Därmed kan den som blir medlem i en arbetslöshetskassa helt undvika arbetslöshetsförsäkringsavgift för följande år så länge han eller hon är medlem och skyldig att i stället betala medlemsavgifter.

Det kan också inträffa att den som är avgiftsskyldig för ett avgiftsår någon gång under det året blir medlem i en arbetslöshetskassa och därmed blir skyldig att betala medlemsavgifter för en del av året. Det kan vidare inträffa att en medlem i en arbetslöshetskassa utträder eller utesluts under avgiftsåret. För att undvika ett dubbelt avgiftsuttag bör för sådana situationer också göras avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för den tid under avgiftsåret personen varit medlem i en arbetslöshetskassa och därmed skyldig att betala medlemsavgift. Det är rimligt att avdrag görs med en tolfedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad, eller del därav, som den avgiftsskyldige varit medlem i en arbetslöshetskassa. Ett sådant avdrag – med en tolfedel av (hel) arbetslöshetsförsäkringsavgift – bör göras även för den som för det aktuella avgiftsåret bara ska betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift.

10.3.3 Avdrag vid arbetslöshet

När den förhöjda finansieringsavgiften för arbetslöshetskassorna infördes den 1 januari 2007 infördes det också ett tak för höjningen av medlemsavgiften för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften (41 § andra stycket LAK). Taket innebär att arbetslöshetskassorna inte av den anledningen får höja medlemsavgiften alls för arbetslösa medlemmar eller med mer än 300 kr i månaden för medlemmar som inte är arbetslösa enligt en särskild definition som infördes i 41 a § LAK.

Bestämmelserna innebär att medlemmar som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK är skyldiga att betala en väsentligt lägre medlemsavgift än medlemmar som inte är det och att de sist nämnda medlemmarnas medlemsavgift höjdes med högst 300 kr i månaden med anledning av den förhöjda finansieringsavgiften. Med bortseende från fiskeriföretagare varierade per den 1 januari 2008 medlemsavgiften för medlemmar som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK mellan 84 kr och 135 kr per månad och för medlemmar som inte är det mellan 168 kr och 433 kr per månad.

En utgångspunkt är som nämnts att den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att situationen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa så långt det är möjligt och rimligt liknar situationen för den som är medlem i en arbetslöshetskassa. Därför bör även arbetslöshetsförsäkringsavgiften vara lägre för den som är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK. Det kan lämpligen ordnas genom att den som under en kalendermånad eller en del därav varit arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK får ett avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Eftersom arbetslöshetsförsäkringsavgiften motsvarar den högsta gällande medlemsavgiften, bör avdraget motsvara den högsta tillåtna höjningen av medlemsavgiften med anledning av den förhöjda finansieringsavgiften för icke arbetslösa medlemmar eller 300 kr i månaden. Avdraget bör bara gälla för tid då den avgiftsskyldige inte varit medlem i en arbetslöshetskassa, eftersom personen då såsom medlem redan fått avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften (se avsnitt 10.3.2).

Som framgår av avsnitt 9.3.6 inträder avgiftsskyldigheten genast för det avgiftsåret för den som fått arbetslöshetsersättning för någon del av avgiftsåret. För att det ska inträffa måste personen i enlighet med arbetsvillkoret dessförinnan ha förvärvat arbetat i viss utsträckning under minst sex kalendermånader. Genom uppfyllandet av arbetsvillkoret får personen anses ha etablerat sig på arbetsmarknaden på ett sådant sätt att han eller hon bör vara skyldig att börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift från och med det avgiftsår då personen fick arbetslöshetsersättning. Den avgiftsskyldige får i detta fall för det första avgiftsåret betala bara halv arbetslöshetsförsäkringsavgift motsvarande de sex månader under vilka personen måste ha förvärvat arbetat för att uppfylla arbetsvillkoret, se avsnitt 10.2. Eftersom det är rimligt att den som förvärvat arbetat och därför fått förmåner vid arbetslöshet från arbetslöshetsförsäkringen bidrar till försäkringen i nu nämnd utsträckning,

bör något avdrag vid arbetslöshet inte göras för den som är avgiftsskyldig enbart på grund av att han eller hon fått arbetslöshetsersättning under avgiftsåret.

Bland annat för att i någon mån undvika oönskade gränsdragningseffekter – att det får relativt stor ekonomisk betydelse om man blir arbetslös i slutet av december inträdesåret eller i början av januari året efter – bör det inte heller göras något avdrag vid arbetslöshet under det första halvåret som avgiftsskyldig, dvs. för den som är avgiftsskyldig på grund av arbetsinkomster enbart under det närmast föregående året. Därmed säkerställs att alla som får arbetslöshetsersättning i anslutning till inträdet på arbetsmarknaden får betala (full) arbetslöshetsförsäkringsavgift motsvarande de sex månader under vilka personen måste ha förvärvsarbetat för att uppfylla arbetsvillkoret. Den som får arbetslöshetsersättning utan att dessförinnan ha varit avgiftsskyldig får betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för det året, och den som är arbetslös under de första sex månaderna det avgiftsår då han eller hon ska börja betala arbetslöshetsförsäkringsavgift får inte på grund av arbetslösheten något avdrag från avgiften för dessa månader.

Följande exempel kan illustrera effekten av bestämmelserna om begränsning av möjligheten till avdrag vid arbetslöshet.

Elsa får sitt första arbete år 1 och har under året arbetsinkomster om 3 prisbasbelopp. Efter att Elsa haft dessa arbetsinkomster blir hon arbetslös i ett drygt halvår. Elsa är inte medlem i en arbetslöshetskassa.

Om Elsa blir arbetslös och får arbetslöshetsersättning enligt ALF i december år 1, blir hon skyldig att betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för år 1 och har inte rätt till något avdrag vid arbetslöshet för år 1. För år 2 är Elsa avgiftsskyldig och ska betala full arbetslöshetsförsäkringsavgift. År 2 får Elsa dock göra avdrag med 300 kr per månad som hon är arbetslös. Från år 1 till mitten av år 2, då arbetslösheten upphör, kommer Elsa att ha betalat ca 2 600 kr för år 1 och ca $(2\,600 - (6 \times 300) =) 800$ kr för de första sex månaderna år 2 dvs. tillsammans 3 400 kr.

Om Elsa i stället blir arbetslös och får arbetslöshetsersättning enligt ALF först i januari år 2, kommer hon att vara avgiftsfri år 1. För år 2 får hon – på grund av arbetsinkomsterna år 1 – betala full arbetslöshetsförsäkringsavgift. För de första sex månaderna år 2, då Elsa är arbetslös, får hon inte göra något avdrag vid arbetslöshet. För de första sex månaderna år 2 får Elsa betala ca 2 600 kr.

Det kan anmärkas att med dagens regler hade Elsa i båda fallen på grund av det medlemsvillkor som jag föreslår ska avskaffas (avsnitt

7.5) behövt vara medlem i en arbetslöshetskassa och betala avgifter till den under minst tolv månader innan hon kunnat få inkomstrelaterad ersättning.

10.3.4 Avdrag för den som fyllt 65 år

Som nämnts upphör rätten till dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (22 § sista stycket ALF). Avgiftsskyldigheten upphör dock först från och med det år då den avgiftsskyldige fyller 66 år, se avsnitt 9.4.2. Arbetslöshetsförsäkringsavgiften för det år då den avgiftsskyldige fyller 65 år bör därför justeras så att avgift inte tas ut motsvarande tiden efter det att rätten till dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen upphört på grund av ålder. Jag föreslår således att avdrag ska göras med en tolfedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje kalendermånad från och med den månad den avgiftsskyldige fyller 65 år. Avdraget bör bara gälla för tid då den avgiftsskyldige inte varit medlem i en arbetslöshetskassa⁹⁵, eftersom personen då såsom medlem redan fått avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften (se avsnitt 10.3.2).

⁹⁵ Medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning först den dag medlemmen fyller 65 år, 36 § LAK, och i avsnitt 7.6 föreslås det att den nuvarande bestämmelsen om att den som fyllt 64 år inte har rätt att bli medlem avskaffas.

11 Uppbörden av avgiften

11.1 Inledning

Enligt tilläggsdirektiven bör uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften inte ske via Skatteverket utan med hjälp av någon annan myndighet under regeringen. En ny förvaltningsmyndighet under regeringen bör enligt tilläggsdirektiven tillskapas för ändamålet, men jag kan också överväga att använda en befintlig myndighet.

Regeringen anser enligt tilläggsdirektiven att det är sannolikt att uppbördsmyndigheten kan komma att behöva information om många människors personliga förhållanden i fråga om bl.a. inkomster, arbetslöshet och medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Jag ska överväga hur uppbördsmyndigheten ska få nödvändig information för uppbörden samt vilka bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet som behövs. Jag ska vidare överväga behovet av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter. Finner jag att det är nödvändigt att införa nya eller ändrade bestämmelser därom ska jag också lämna förslag till de bestämmelser som behövs.

För att få inspiration till hur ett uppbördssystem skulle kunna utformas har några exempel på sådana system studerats närmare, nämligen skatteuppbördssystemet och systemen för uttag av trafikförsäkringsavgift och TV-avgift (se avsnitt 11.2).

Frågan om en ny myndighet bör tillskapas för att hantera uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften eller om någon befintlig myndighet bör användas för detta berörs i avsnitt 11.3. I avsnitt 11.4 beskrivs det föreslagna uppbördssystemet i sina huvuddrag.

11.2 Exempel på avgiftssystem

11.2.1 Skatteuppbördssystemet

I skattebetalningslagen (1997:483) finns det bestämmelser om bestämmande, debitering, redovisning och betalning av flertalet skatter som betalas av fysiska och juridiska personer. Även avgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), allmän pensionsavgift, allmän löneavgift, begravningsavgift och avgift till registrerat trossamfund omfattas av lagens tillämpningsområde. Vad som sägs i skattebetalningslagen om skatt och skattskyldig gäller enligt 1 kap. 4 § skattebetalningslagen även avgift och avgiftsskyldig. I skattebetalningslagen omfattar således begreppet skatt även ovan nämnda avgifter, och begreppet skattskyldig omfattar även den som ska betala sådana avgifter. Förfarandereglerna i skattebetalningslagen innebär att samtliga skatter och avgifter som omfattas av lagens tillämpningsområde hanteras på ett enhetligt sätt inom ramen för skattekontosystemet.⁹⁶

Enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen ska Skatteverket upprätta ett skattekonto för varje person som är skattskyldig enligt lagen. På skattekontot ska Skatteverket registrera skatt som ska betalas in eller betalas tillbaka enligt ett beskattningsbeslut, avdragen A-skatt, gjorda inbetalningar och utbetalningar samt belopp som har lämnats för indrivning.

Preliminär skatt betalas antingen genom skatteavdrag (A-skatt) eller enligt särskild debitering (F-skatt eller särskild A-skatt). Den preliminära skatten för inkomståret ska enligt 4 kap. 1 § skattebetalningslagen betalas med belopp som så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga skatten enligt den årliga taxeringen året efter inkomståret. Skatteverket utfärdar för varje inkomstår skattsedlar på preliminär skatt som den skattskyldige på begäran är skyldig att visa upp för arbetsgivare och andra utbetalare.

A-skatt innebär att den som betalar ut ersättning för arbete, ränta eller utdelning som ska tas upp som intäkt gör skatteavdrag vid utbetalningen och vidarebefordrar skatten till Skatteverket. Med ersättning för arbete likställs vid tillämpningen av skattebetalningslagen pension, livränta, sjukpenning, dagpenning från arbetslöshetskassa samt vissa andra ersättningar och förmåner som

⁹⁶ Inom ramen för Skatteförfarandeutredningen (Fi 2005:10) pågår det för närvarande ett arbete med att föreslå reformerade förfaranderegler på såväl det direkta som det indirekta beskattningsområdet (se dir. 2005:129 och 2007:165).

anges i 5 kap. 2 § skattebetalningslagen. F-skatt och särskild A-skatt betalar den skattskyldige själv in efter särskild debitering. För att få en F-skattsedel krävs det att sökanden bedriver eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet här i landet. Särskild A-skatt används när den skattskyldige saknar F-skattsedel och har inkomster från vilka skatteavdrag inte ska eller kan göras. Det vanligaste fallet då särskild A-skatt ska debiteras gäller delägare i handelsbolag, eftersom dessa taxeras för sin del av nettointäkten i bolaget.

Skatteavdrag från sådan ersättning för arbete som betalas ut till en fysisk person görs som huvudregel enligt de allmänna och särskilda skattetabeller som fastställs av Skatteverket för varje inkomstår. Skatteverket beslutar också för varje fysisk person enligt vilken skattetablell skatteavdrag ska göras. Beslutet framgår av skattsedeln. För en fysisk person som kan få en A-skattsedel bestäms enligt 11 kap. 6 § skattebetalningslagen tillämplig skattetablell med ledning av den skattesats som gäller i hemortskommunen, den avgiftssats som gäller enligt begravningslagen (1990:1144) samt den avgiftssats som gäller enligt de uppgifter som lämnats av ett trossamfund enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

Från sådan ersättning för arbete som hänför sig till en bestämd tidsperiod och betalas ut vid regelbundet återkommande tillfällen görs som huvudregel skatteavdrag enligt allmänna skattetabeller, vilka anger skatteavdragens storlek i kronor i olika inkomstintervall. De allmänna skattetabellerna upprättas för tvåveckorslön och för månadslön. Tabellerna grundas enligt 8 kap. 3 § skattebetalningslagen på att inkomsten är oförändrad under inkomståret, att arbetstagaren endast kommer att taxeras för den inkomst som anges i tabellen, att arbetstagaren inte ska betala någon annan skatt och avgift än kommunal inkomstskatt, statlig inkomstskatt på förvärvsinkomster, begravningsavgift, allmän pensionsavgift och avgift till registrerat trossamfund, att arbetstagaren inte ska medges något annat avdrag än grundavdrag samt att denne ska medges skattereduktion för arbetsinkomst (s.k. jobbskatteavdrag) och för allmän pensionsavgift.

I vissa situationer ska skatteavdrag från ersättning för arbete i stället för enligt skattetablell göras med en bestämd procentsats (30 procent). Detta gäller bl.a. då ersättningen inte avser en bestämd tidsperiod eller inte betalas ut vid regelbundet återkommande tillfällen eller då ersättningen utgör sidoinkomst för mottagaren.

De särskilda skattetabellerna används enligt 8 kap. 4 § skattebetalningslagen för skatteavdrag från sjukpenning och vissa andra ersättningar. Tabellerna anger för olika sjukpenninggrundande inkomster det skatteavdrag som ska göras från en viss ersättning, uttryckt i procent. De särskilda skattetabellerna är inte tillämpliga på dagpenning från arbetslöshetskassa, utan från sådan ersättning ska skatteavdraget beräknas enligt allmänna skattetabeller.

Om mottagaren har F-skattsedel och samtidigt får pension, sjukpenning, dagpenning från arbetslöshetskassa eller liknande ersättning, ska skatteavdrag från ersättningen göras med 30 procent.

För skattskyldiga sjömän finns det särskilda skattetabeller för s.k. sjöinkomst.

När det gäller F-skatt och särskild A-skatt, som huvudsakligen betalas för inkomst av näringsverksamhet, är det betydligt svårare än beträffande A-skatt att beräkna en riktig preliminär skatt. F-skatt och särskild A-skatt betalas därför som huvudregel enligt en schablon, med utgångspunkt i den slutliga skatt som debiterades året före inkomståret. I vissa fall, bl.a. då den skattskyldige inte har debiterats slutlig skatt vid taxeringen året före inkomståret, beräknas skatten i stället med ledning av en preliminär taxering.

Den som varit skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgi-varavgifter eller som gjort skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det ska lämna en skattedeklaration varje månad. I fråga om skatteavdrag ska en skattedeklaration ta upp den sammanlagda ersättning från vilken utbetalaren är skyldig att göra avdrag samt det sammanlagda avdragna beloppet. Av skattedeklarationen framgår det inte för vems räkning skatteavdrag har gjorts.

I lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter finns det bestämmelser om skyldigheten för arbetsgivare och andra utbetalare att lämna kontrolluppgifter till ledning för taxeringen. Kontrolluppgifterna ska lämnas till Skatteverket senast den 31 januari året efter beskattningsåret. Det är först när kontrolluppgifterna lämnas som Skatteverket får kännedom om för vilka personer och med vilka belopp per person som skatt har innehållits. Kontrolluppgifterna utgör därmed underlag för att tillgodoräkna de skattskyldiga den preliminära skatt som har innehållits under året.

Skatteverket fattar beslut om skattens storlek enligt den årliga taxeringen (grundläggande beslut om slutlig skatt) och gör därefter en avstämning av skattekontot. Med slutlig skatt menas summan av de skatter och avgifter (bl.a. egenavgifter) som anges i 11 kap. 10 §

skattebetalningslagen, minskad med skattereduktioner. Bestämmelser om fastställelse av underlaget för att ta ut skatt eller avgift finns i taxeringslagen (1990:324) samt i de övriga lagar som enligt 1 kap. 1 § skattebetalningslagen omfattas av lagens tillämpningsområde. Visar den årliga avstämningen att det belopp som den skattskyldige har betalat in eller tillgodoräknats är större än den skatt som ska betalas, ska det överskjutande beloppet som huvudregel betalas tillbaka till den skattskyldige. Om ett underskott uppkommer på skattekontot till följd av att den slutliga skatten överstiger summan av preliminär skatt och andra belopp som ska tillgodoräknas, ska ett belopp motsvarande underskottet betalas senast vid den förfalldag som infaller närmast efter det att 90 dagar har gått från beslutsdagen. Sker inte betalning, kan beloppet tas ut i ett allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten, dvs. utan att betalningsskyldigheten måste fastställas på något annat sätt.

Socialavgifter (arbetsgivaravgifter och egenavgifter) tas ut för att finansiera systemen för social trygghet. Dit räknas socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och andra som betalar ut avgiftspliktig ersättning, medan egenavgifter betalas av fysiska personer som har avgiftspliktig inkomst (egenföretagare och delägare i handelsbolag). Avgifterna betalas på sådan ersättning eller inkomst, dels när arbetet utförts i Sverige, dels när arbetet utförts i utlandet av en person som omfattas av svensk socialförsäkring. Arbetsgivaravgifter ska dock inte betalas om den som tar emot ersättningen har en F-skattsedel.

Som avgiftspliktig ersättning vid beräkning av arbetsgivaravgifter räknas enligt 2 kap. 10 § socialavgiftslagen (2000:980) löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete. Även annat som utges med anledning av ett avtal om arbete och som inte utgör pension är avgiftspliktigt. Med ersättning för arbete likställs enligt 2 kap. 11 § socialavgiftslagen bl.a. vissa kostnadsersättningar, garantibelopp enligt lönegarantilagen (1992:497) och ersättning från semesterkassa. En ersättning är dock avgiftsfri bl.a. om den är skattefri enligt inkomstskattelagen (1999:1229). I 2 kap. 17 § socialavgiftslagen anges det att en ersättning är avgiftsfri, om avgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska betalas på ersättningen. De ersättningar som avses är sådana socialförsäkrings- och arbetslöshetsförmåner som grundar pensionsrätt i det allmänna pensionssystemet, exempelvis sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning från arbetslöshetskassa. På sådana ersättningar betalas således inte några arbetsgivaravgifter. När arbetsgivaren

betalar ut sjuklön till en anställd ska arbetsgivaravgifter däremot betalas på ersättningen.

Arbetsgivaravgifter beräknas för varje kalendermånad. Underlaget för beräkningen är summan av de avgiftspliktiga ersättningar som den avgiftsskyldige har utgett under månaden. I 2 kap. 26 § socialavgiftslagen framgår dels att avgifterna ska betalas med 28,02 procent av underlaget, dels vilka delposter som ingår i arbetsgivaravgifterna. Arbetsgivaravgifter för en kalendermånad redovisas i en skattedeklaration nästföljande månad och betalas under den månaden. I skattedeklarationen ska det anges dels den sammanlagda ersättning för vilken utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter, dels det sammanlagda avdraget. Arbetsgivaravgifterna är inte individualiserade. Det görs alltså aldrig någon uppdelning av avgiftsunderlaget eller avgifterna på de olika personer som avses. Den beräkning och betalning av arbetsgivaravgifter som görs enligt skattebetalningslagen är inte preliminär utan slutlig.

Som avgiftspliktig inkomst vid beräkning av egenavgifter räknas dels överskott av aktiv näringsverksamhet, dels vissa i 3 kap. 4–8 §§ socialavgiftslagen särskilt angivna inkomster av tjänst. Sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetska-deförsäkring och motsvarande ersättning ska tas upp som inkomst av näringsverksamhet om den grundar sig på förvärvsinkomst på grund av näringsverksamhet. Däremot ska egenavgifter inte betalas på sådana ersättningar (3 kap. 10 § socialavgiftslagen).

Egenavgifter beräknas enligt 3 kap. 12 § socialavgiftslagen på ett underlag som utgörs av summan av de avgiftspliktiga nettoinkomsterna vid den avgiftsskyldiges taxering till inkomstskatt. Till skillnad från arbetsgivaravgifterna är egenavgifterna alltså individualiserade. Egenavgifterna uppgår till 26,31 procent av underlaget och består av samma delposter som ingår i arbetsgivaravgifterna. Egenavgifterna uppbärs preliminärt genom F-skatten och ingår i den slutliga skatt som beräknas på grundval av den årliga taxeringen.

11.2.2 Uttag av trafikförsäkringsavgift

Enligt 2 § trafikskadelagen (1975:1410) ska trafikförsäkring finnas för motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och inte är avställt samt för annat motordrivet fordon som brukas i trafik här i landet. Av nämnda paragraf framgår det att försäkringsplikten fullgörs av fordonets ägare och i vissa angivna fall av dess innehavare.

Enligt 31 § trafikskadelagen i dess ursprungliga lydelse dömdes den som bl.a. underlät att fullgöra sin försäkringsplikt beträffande motordrivet fordon till böter. Redan 1977 ändrades denna ordning genom lag 1977:949. I stället för böter infördes det en privaträttslig avgift kallad trafikförsäkringsavgift. Det var Trafikförsäkringsföreningen (TFF) som skulle ha rätt att ta ut en trafikförsäkringsavgift från en försäkringspliktig fordonsägare som inte tecknat trafikförsäkring för ett registrerat fordon.

Trafikförsäkringsföreningen är en sammanslutning av svenska och utländska försäkringsbolag som meddelar trafikförsäkring i Sverige. Trafikförsäkringsföreningen företräder försäkringsgivarna i vissa ärenden om trafikskadeersättning och om återkrav av utgiven sådan ersättning. Om trafikskada orsakas av ett oförsäkrat eller ett okänt fordon, kan den skadelidande få ersättning från Trafikförsäkringsföreningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer föreningens stadgar.

Trafikförsäkringsavgiften som infördes genom lag 1977:949 skulle bestämmas på grundval av de årspremier för trafikförsäkring som tillämpats här i landet under den tid då trafikförsäkring saknats. Avgiften fick med tio procent överstiga högsta försäkringspremie för fordon av samma beskaffenhet och med samma användningsområde och geografiska anknytning som det oförsäkrade fordonet. Förhöjning av premie på grund av omständigheter som gav anledning till antagande att fordonet med hänsyn till innehavarens person utgjorde särskild risk i trafiken fick dock beaktas endast om sådana omständigheter fanns i det särskilda fallet. Trafikförsäkringsavgift fick tas ut med minst 50 kr för tid till dess trafikförsäkring tecknats eller försäkringsplikten upphört. Domstolen kunde sätta ned trafikförsäkringsavgiften, om det fanns särskilda skäl.

Systemet innebar att trafikförsäkringsavgiften var starkt individualiserad men alltid högre än vad det skulle ha kostat att fullgöra plikten att ha en trafikförsäkring. Avgifterna differentierades med

hänsyn till fordonsslag och geografiskt område. Inom flertalet fordonsslag skedde ytterligare en differentiering, t.ex. efter fordonets vikt och användningssätt. Beträffande personbilar och lätta lastbilar påverkades även avgifterna av de skillnader i premiesättningen som berodde på fordonets fabrikat och årsmodell.

Från och med juli 1999 infördes det en annan beräkning av trafikförsäkringsavgiften som innebar en betydligt större schablonisering genom att sådana faktorer som fordonets fabrikat och årsmodell samt fordonsägarens bosättningsort inte längre skulle påverka avgiften. I prop. 1998/99:42 medgav regeringen att beräkningssättet kunde leda till avgifter som var flera gånger högre än den premie som uteblivit. Regeringen uttalade vidare att trafikförsäkringsavgiften i första hand inte borde ses som ett alternativ till den premie som skulle ha betalats utan som en sanktion mot dem som inte lojalt bidrog till det skydd för trafikanterna som systemet med en obligatorisk trafikförsäkring ger. Regeringen avvisade tanken att en långtgående differentiering skulle motiveras av något omedelbart samband mellan å ena sidan trafikförsäkringspremien för ett visst fordon och å andra sidan de kostnader som samma fordon orsakade som oförsäkrat. Fordon med låga premier kunde förorsaka lika höga kostnader relativt sett för Trafikförsäkringsföreningen som fordon med höga premier. Administrationskostnaderna för ett oförsäkrat fordon var sålunda lika höga oavsett premien för fordonet, och varje sådant ärende förorsakade mera arbete och högre kostnader för föreningen än ett premieärende hos ett försäkringsbolag.

Trafikförsäkringsavgiften anpassas fortlöpande till premieutvecklingen hos trafikförsäkringsbolagen. Trafikförsäkringsföreningen har 19 avgiftsgrupper som bygger på fordonsslag och användningssätt.

I 34 § trafikskadelagen finns de nu gällande bestämmelserna om trafikförsäkringsavgiften och i paragrafen stadgas följande.

Saknas föreskriven trafikförsäkring för ett motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och inte är avställt, har Trafikförsäkringsföreningen rätt till gottgörelse (trafikförsäkringsavgift) av den försäkringspliktige för den tid denne har underlåtit att fullgöra sin försäkringsplikt. Trafikförsäkringsföreningen måste själv kräva in sin trafikförsäkringsavgift från den betalningsskyldige. Fordringen på trafikförsäkringsavgift är alltså inte direkt verkställbar, utan Trafikförsäkringsföreningen måste först få

betalningsskyldigheten fastställd av de rättsliga instanserna och sedan ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

Trafikförsäkringsavgift bestäms på grundval av de årspremier för trafikförsäkring som har tillämpats här i landet under den tid trafikförsäkring har saknats. Avgiften får med tio procent överstiga högsta försäkringspremie inklusive skatt enligt lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m. för fordon av samma fordonsslag och med samma användningssätt som det oförsäkrade fordonet. Med fordonsslag avses personbil, lastbil, buss, motorcykel, traktor, motorredskap, moped och terrängmotorfordon. Förhöjning av premien på grund av omständigheter som ger anledning att anta att fordonet med hänsyn till innehavarens person utgör en särskild risk i trafiken får dock beaktas endast om det finns sådana omständigheter i det särskilda fallet.

Trots vad som sägs i andra stycket får trafikförsäkringsavgift tas ut med minst 200 kr för tid till dess trafikförsäkring tecknas eller försäkringsplikten upphör.

Domstol kan sätta ned trafikförsäkringsavgiften, om det finns särskilda skäl. I fråga om preskription av trafikförsäkringsavgift tillämpas 31 § första stycket.

Av 2 § trafikförsäkringsförordningen (1976:359) framgår det att premie för trafikförsäkring inte får bestämmas till högre belopp än som med erforderlig säkerhet kan anses svara mot den risk försäkringen är avsedd att täcka med tillägg för nödvändiga omkostnader.

Som nämnts tidigare är trafikförsäkringen obligatorisk för motordrivna fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och inte avställt. Undantagna från den obligatoriska trafikförsäkringen är bl.a. fordon som ägs av staten.

Länsstyrelsen kan förelägga den försäkringspliktige att vid vite fullgöra sin försäkringsplikt.

Av 5 § trafikskadelagen framgår det att en försäkringsgivare som får meddela trafikförsäkring är skyldig att på begäran meddela trafikförsäkring. Vissa försäkringsgivare har dock rätt att enbart teckna försäkringar för vissa speciella yrkesgrupper, intressegrupper eller för sådana som är bosatta inom ett visst område.

Trafikförsäkringen är i kraft från och med den tidpunkt som avtalats mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren eller dess ombud.

Regler om premiebetalning finns i 5 kap. 1–3 §§ försäkringsavtalslagen (2005:104). Första premien ska betalas inom 14 dagar och

senare premie inom en månad från den dag då försäkringsbolaget avsände krav på premien till försäkringstagaren. Betalas premien inte i rätt tid får försäkringsbolaget säga upp försäkringen, om inte dröjsmålet är av ringa betydelse. Uppsägningen får verkan 14 dagar efter den dag då den avsändes. Försenad inbetalning av en premie anses som en begäran om en ny försäkring.

Enligt 20 § trafikförsäkringsförordningen (1976:359) ska försäkringsgivaren anmäla till Vägverket när ett försäkringsavtal upphör att gälla. Saknas föreskriven trafikförsäkring för ett motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och som inte är avställt, ska Vägverket enligt 12 kap. 4 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister underrätta Trafikförsäkringsföreningen om detta. Trafikförsäkringsföreningen har då enligt 34 § trafikskadelagen rätt till gottgörelse av den försäkringspliktige i form av en trafikförsäkringsavgift.

11.2.3 Uttag av TV-avgift

Enligt 1 § lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (nedan kallad finansieringslagen) ska radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den finansieras med en TV-avgift enligt nämnda lag under förutsättning dels att sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten, dels att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam.

Enligt 2 a § finansieringslagen ska den som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (RIKAB). Vidare framgår det av 2 b § att en enda TV-avgift ska betalas för samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll.

Av 7 § finansieringslagen framgår det att TV-avgiften är 1 996 kr för ett år och att den ska betalas i fyra poster om 499 kr. Vidare framgår det att varje post avser en avgiftsperiod om tre månader och att den ska betalas senast sista vardagen före avgiftsperiodens början.

Den som blir innehavare av en TV-mottagare och som är avgiftsskyldig för innehavet, ska enligt 8 § finansieringslagen senast 15 dagar därefter anmäla innehavet till RIKAB.

I 9 § finansieringslagen stadgas det att när RIKAB till följd av anmälan eller på annat sätt får reda på att någon innehar en TV-mottagare ska RIKAB, om avgiftsskyldighet följer med innehavet, fatta beslut om detta och samtidigt bestämma vilka avgiftsperioder som ska gälla för den avgiftsskyldige. RIKAB ska skriftligen underrätta den avgiftsskyldige om beslutet.

Enligt 11 § finansieringslagen ska TV-avgift betalas till dess att den avgiftsskyldige har anmält att hans eller hennes avgiftspliktiga innehav har upphört och anmälan har kommit in till RIKAB.

I 12 § finansieringslagen stadgas det att om en TV-avgift inte betalas inom föreskriven tid, ska RIKAB sända en påminnelse till den avgiftsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som RIKAB bestämmer. För påminnelsen ska den avgiftsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver.

I 13 § finansieringslagen finns det bestämmelser om tilläggsavgift med följande lydelse. Om en TV-avgift inte betalas inom den tid som har satts ut i påminnelsen, ska den avgiftsskyldige också betala en tilläggsavgift inom den tid som RIKAB bestämmer. Tilläggsavgiften är 40 procent av avgiftsposten för perioden. Beloppet avrundas nedåt till jämnt antal kronor.

RIKAB:s beslut om avgifter enligt finansieringslagen anses som beslut av förvaltningsmyndighet och får verkställas, om avgiften är obetald och förfallen till betalning. Uttagandet av avgift handläggs hos Kronofogdemyndigheten som allmänt mål. RIKAB behöver alltså inte först få betalningsskyldigheten fastställd av någon rättslig instans.

Av 22 § finansieringslagen framgår det att det är straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgöra sin skyldighet att anmäla innehav av TV-mottagare enligt 8 § finansieringslagen.

11.3 En ny myndighet tillskapas

Mitt förslag: En ny myndighet, en uppbördsmyndighet, tillskapas för att ha hand om uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Den nya myndigheten ska heta Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Huvuduppgiften för uppbördsmyndigheten inom den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen blir att med hjälp av en omfattande, systematisk informationsinsamling hantera många människors inbetalning av arbetslöshetsförsäkringsavgift, en uppgift som i enlighet med tilläggsdirektiven (se bilaga 2) inte bör utföras av Skatteverket. Jag har då inte funnit någon befintlig myndighet som lämpligen skulle kunna ges uppdraget att administrera uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Det finns, såvitt jag kunnat finna, få befintliga statliga myndigheter som har erfarenhet av att regelbundet ta in pengar till staten från många privatpersoner. Kronofogdemyndigheten, som sysslar med indrivning, och Centrala studiestödsnämnden, som hanterar människors återbetalning av studiemedel, är två exempel på sådana myndigheter. Men dessa myndigheters huvuduppdrag och huvudsakliga kompetens gör dem ändå inte särskilt lämpade att hantera även uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgift. Den ena myndigheten – Kronofogdemyndigheten – driver enligt ett särskilt regelverk in pengar från människor som inte betalat frivilligt, och dessutom skulle nog många människor, på grund av myndighetens nämnda huvuduppdrag, tycka att det är konstigt eller till och med obehagligt att betala sin arbetslöshetsförsäkringsavgift till Kronofogdemyndigheten.⁹⁷ Den andra myndigheten – Centrala studiestödsnämnden – lånar ut pengar vid studier och ser till att pengarna betalas tillbaka enligt ett särskilt regelverk som inte liknar det som föreslås gälla för arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

Eftersom jag således inte kunnat finna någon lämplig befintlig myndighet, har jag – i enlighet med tilläggsdirektiven – inriktat mig på att utarbeta författningsförslag som utgår från att en ny förvaltningsmyndighet under regeringen tillskapas för att enbart ha hand om uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Jag tycker att ”Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift” kan vara ett lämpligt namn för den nya uppbördsmyndigheten och har därför använt det namnet i författningsförslagen.⁹⁸

⁹⁷ Jämför prop. 2007/08:116 s. 15, där regeringen bl.a. gjort bedömningen att det förhållandet att en person alls förekommer hos Kronofogdemyndigheten i många fall torde vara tillräckligt för att personen ska vägras t.ex. en kredit, ett hyresavtal eller ett telefonabonnemang.

⁹⁸ I betänkandet i övrigt används oftast helt enkelt ”uppbördsmyndigheten” när Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift avses. – I författningsförslagen i bilaga 3, som avser den situationen att det skulle föredras att uppbördsmyndigheten även har hand om utbetalning av ersättning vid arbetslöshet, används i stället namnet ”Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten”.

Jag har inte ansett att mitt uppdrag inbegriper att föreslå hur Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift praktiskt ska inrättas eller t.ex. en instruktion för myndigheten utan har utgått från att dessa uppgifter på sedvanligt sätt⁹⁹ senare kommer att anförtros en annan särskild utredare eller en organisationskommitté som får ta sig an sådana frågor som anskaffning av lokaler, personal och utrustning.

Att tillskapa en ny myndighet skulle kunna bli dyrare än att inrätta en ny verksamhetsgren för uppbödden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften hos någon befintlig myndighet. Det skulle kunna tala för att ändå välja en befintlig myndighet för uppdraget med uppbödden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Jag har emellertid bedömt att eventuella kostnadsskillnader inte behöver bli särskilt märkbara om man bara tar till vara eventuella samordnings fördelar vid inrättandet av den nya myndigheten. I det skedet bör man nämligen enligt min mening undersöka om det är lämpligt att den nya myndigheten och en eller flera befintliga myndigheter samutnyttjar t.ex. lokaler, IT-stöd och personal. På det sättet bör man i stor utsträckning kunna uppnå samma eventuella kostnadsmässiga fördelar som om man tillfört en befintlig myndighet en helt ny verksamhetsgren.

⁹⁹ Se *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, 2003.

11.4 Uppbörden av avgiften ska ske genom ett preliminärt och ett slutligt förfarande

Mitt förslag: Den som kan antas vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår ska debiteras preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift per kalendermånad under avgiftsåret. Senast under andra året efter avgiftsåret ska uppbördsmyndigheten för varje avgiftsskyldig fastställa storleken av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret (slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift). Den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften för en kalendermånad ska bestämmas så att den tillsammans med preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för de andra kalendermånaderna under avgiftsåret så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret.

Den som inte betalar i tid kan drabbas av påminnelseavgift, tilläggsavgift om 40 procent och i sista hand indrivning genom Kronofogdemyndigheten.

Bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsavgift och uppbörden av den avgiften samlas i en ny lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift med en anknytande förordning.

Min bedömning: Det behövs inte någon särskild extern tillsyn över uppbördsmyndighetens verksamhet med uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

11.4.1 Inledning

Uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften kan enligt min mening lämpligen ske genom dels ett preliminärt, dels ett slutligt förfarande. En sådan ordning medför att preliminära månadsavgifter kan börja betalas i så nära anslutning som möjligt till att avgiftsskyldigheten inträtt trots att det dröjer ett bra tag innan den slutliga årsavgiften kan fastställas.

Den som kan antas vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår bör alltså löpande debiteras preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift per kalendermånad under avgiftsåret. Det ankommer på uppbördsmyndigheten att, främst med ledning av uppgifter som hämtas in från Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, bedöma vilka personer som kan antas

vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift och att bestämma den preliminära avgiftens storlek samt se till att den preliminära avgiften löpande betalas in till myndigheten. Den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften för en kalendermånad bör bestämmas så att den tillsammans med preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för de andra kalendermånaderna under avgiftsåret så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

Efter det att Skatteverket har fattat taxeringsbeslut avseende avgiftsåret kan uppbördsmyndigheten, utifrån bl.a. de uppgifter som hämtats in från myndigheter och arbetslöshetskassor, fastställa den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för varje avgiftsskyldig. Den slutliga avgiften bör stämmas av mot den preliminära avgift som kommit in för avgiftsåret. Beslut om slutlig avgift bör fattas senast under andra året efter avgiftsåret.

Bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsavgiften och uppbörden av den avgiften bör samlas i en ny lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Vissa detaljbestämmelser bör kunna finnas i en anknytande förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

11.4.2 Betalningsskyldighet för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift

Jag föreslår att uppbördsmyndigheten så snart det kan antas att en person är skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår ska debitera denne preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift per kalendermånad. Uppbördsmyndigheten bör inför varje avgiftsår, och i vissa fall även under ett avgiftsår, göra en bedömning av om det kan antas att det finns avgiftsskyldighet. Eftersom bedömningen bygger på ett antagande, kan det antagandet på grund av information som kommer fram under avgiftsåret inte visa sig hålla. I sådana fall får ställningstagandet korrigeras, genom att ett beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift fattas så snart under avgiftsåret som avgiftsskyldighet kan antas eller genom att ett redan fattat sådant beslut omprövas och ändras.

Uppbördsmyndighetens bedömning av avgiftsskyldigheten inför ett avgiftsår

Avgiftsskyldighet finns i princip för ett avgiftsår om en person för något av de fem närmast föregående avgiftsåren haft arbetsinkomster som överstigit 2,7 prisbasbelopp eller fått arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) (avsnitt 9.3). Uppbördsmyndigheten känner inför det aktuella avgiftsåret normalt till om så är fallet genom information som tidigare hämtats in från Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Det är i dessa avseenden normalt bara arbetsinkomsterna under det närmast föregående avgiftsåret som uppbördsmyndigheten inte har kännedom om inför avgiftsåret. Jag återkommer senare till hur uppbördsmyndigheten bör förfara beträffande personer för vilka avgiftsskyldighet kan antas ha inträtt på grund av arbetsinkomsterna under året närmast före avgiftsåret. För dessa personer har uppbördsmyndigheten normalt inte inför avgiftsåret sådan information att det kan antas att personerna är avgiftsskyldiga.

Vid bedömningen av om en person, som i princip är avgiftsskyldig, kan antas vara skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det aktuella avgiftsåret måste uppbördsmyndigheten också beakta bestämmelserna som kan göra att personen är undantagen från avgiftsskyldighet för ett avgiftsår (avsnitt 9.5); vid debiteringen av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift måste uppbördsmyndigheten även beakta bestämmelserna om rätt avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften (avsnitt 10.3), t.ex. vid medlemskap i en arbetslöshetskassa, något som jag återkommer till.

Jag anser att det är rimligt att uppbördsmyndigheten, när den inför det aktuella avgiftsåret bedömer om avgiftsskyldighet kan antas, beaktar att en person kan vara undantagen från avgift bara om det finns särskild information som tyder på att ett undantag kan vara tillämpligt. Den informationen kan uppbördsmyndigheten ha fått från den avgiftsskyldige själv eller hämtat in från annat håll.

Det undantag som har att göra med *den avgiftsskyldiges ålder* (avsnitt 9.4.2) bör uppbördsmyndigheten givetvis beakta inför ett avgiftsår, liksom rätten till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften från och med 65 års ålder (avsnitt 10.3.4).

Det ligger vidare enligt min mening i sakens natur att uppbördsmyndigheten vid bedömningen av om preliminär avgift ska debiteras inte bör försöka göra någon prognos i frågan om den

avgiftsskyldige kan antas överleva avgiftsåret, se avsnitt 9.5.5 om undantag för den som *avlider*.

När det gäller undantagen för *den som är arbetsförmögen under en längre tid* (avsnitt 9.5.2) bör uppbördsmyndigheten inför avgiftsåret ha hämtat in sådana uppgifter från Försäkringskassan att det bör kunna på ganska goda grunder bedömas om det kan antas att undantagen är tillämpliga eller inte.

I fråga om undantaget för *den som kan försörja sig på förtida pension* (avsnitt 9.5.3) kan uppbördsmyndigheten inför avgiftsåret ha tillgång till uppgifter från Skatteverket bara avseende förhållandena två år före avgiftsåret. Om den avgiftsskyldige det året uppfyllde förutsättningarna för undantag, kan det enligt min mening antas att han eller hon gör det också under det aktuella avgiftsåret.

Beträffande undantaget för *den som kan antas sakna betalningsförmåga* (avsnitt 9.5.4) anser jag att det inför avgiftsåret inte utan information från den avgiftsskyldige själv kan antas att undantaget kommer att vara tillämpligt. Vid bedömningen av den avgiftsskyldiges ekonomiska situation bör uppbördsmyndigheten, när den tar ställning till om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift ska betalas för ett avgiftsår, som huvudregel kunna godta den avgiftsskyldiges egna uppgifter, om inte särskilda omständigheter talar för att uppgifterna är felaktiga.

Uppbördsmyndighetens bedömning av avgiftsskyldigheten under avgiftsåret

Inför avgiftsåret känner uppbördsmyndigheten som nämnts inte till en persons arbetsinkomster under året närmast före avgiftsåret. För personer som inte tidigare varit avgiftsskyldiga måste uppbördsmyndigheten normalt under avgiftsåret bedöma om avgiftsskyldighet kan antas ha inträtt på grund av arbetsinkomsterna under året närmast före avgiftsåret. Även beträffande andra personer kan det under avgiftsåret komma fram sådan information att uppbördsmyndigheten bör fatta eller ompröva ett beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Arbetsinkomsterna föregående år

Målsättningen är att den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska kunna beslutas eller justeras så tidigt som möjligt under avgiftsåret. Jag har därför tagit kontakt med Skatteverket, för att få besked om hur snart efter årsskiftet som Skatteverket kan lämna nödvändiga uppgifter om förhållandena i fråga om bl.a. arbetsinkomster under året närmast före avgiftsåret till uppböordsmyndigheten. Det besked jag fått vid dessa kontakter är att Skatteverket tidigast i mars månad under avgiftsåret kan lämna vissa uppgifter avseende föregående år. De uppgifter som kan lämnas av Skatteverket så tidigt under avgiftsåret består till att börja med dels av beräknade överskott i inkomstslaget tjänst, dels av preliminära beräkningar av skattereduktion för arbetsinkomster och av underlaget för skattereduktionen. Uppgifterna bygger på inkomna kontrolluppgifter avseende det närmast föregående året och kommer att förtryckas i de deklarationsblanketter som ska skickas ut till de skattskyldiga. I detta tidiga skede saknas däremot uppgifter om yrkade kostnadsavdrag i inkomstslaget tjänst och om de relativt få inkomster av tjänst, för vilka kontrolluppgifter inte lämnats. Sådana uppgifter kommer in till Skatteverket först i samband med att de skattskyldiga ger in sina självdeklarationer. Eftersom kontrolluppgifter inte lämnas i fråga om inkomster av näringsverksamhet, saknar Skatteverket i mars månad dessutom någorlunda säkra uppgifter, eller i vissa fall helt uppgifter om överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. De enda sådana uppgifter som finns och som kan lämnas till uppböordsmyndigheten är de mycket preliminära uppgifter avseende näringsidkare med F-skatt eller särskild A-skatt, som kan hämtas ur näringsidkarnas debiteringar av preliminärskatt. Sådana uppgifter bygger antingen på den slutliga skatten enligt den skattskyldiges taxering året före avgiftsåret (schablonberäkning) eller på en särskild, preliminär taxering. I fråga om näringsidkare utan F-skatt eller särskild A-skatt är det inte möjligt för Skatteverket att lämna några uppgifter om beräknade överskott av näringsverksamhet förrän dessa personers självdeklarationer kommit in till Skatteverket.

Det ligger i sakens natur att uppgifter som bygger på lämnade kontrolluppgifter inte är alls lika tillförlitliga som om de hade hämtats från den efterföljande taxeringen. De uppgifter som kan hämtas ur kontrolluppgifterna och som är tänkta att lämnas av Skatteverket under avgiftsårets första kvartal bör dock kunna

läggas till grund för en preliminär avgiftsdebitering. Det är ju just fråga om bara beslut om en preliminär avgift som det finns goda möjligheter att ompröva och justera, bl.a. mot bakgrund av information som den avgiftsskyldige kan lämna till uppbördsmyndigheten.

De uppgifter som kan hämtas ur näringsidkares debiteringar av preliminärskatt är än mer osäkra än de uppgifter som bygger på inlämnade kontrolluppgifter. Trots detta bedömer jag att det ändå kan finnas ett värde i att även dessa uppgifter lämnas till uppbördsmyndigheten, eftersom de kan bidra till att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan den preliminära och den slutliga avgiften för de berörda avgiftsskyldiga. Avsikten är nämligen att den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska bestämmas så att den så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgift som senare kommer att fastställas för avgiftsåret, och alternativet till att Skatteverket lämnar de nu nämnda uppgifterna till uppbördsmyndigheten är att uppbördsmyndigheten, när den ska bedöma om preliminär avgift ska betalas för ett avgiftsår, helt saknar uppgifter om beräknade överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Vid mina kontakter med Skatteverket har det kommit fram att de beloppsuppgifter som läggs till grund för debitering av preliminär F-skatt eller A-skatt i regel är lägre än de som kommer fram vid den efterföljande taxeringen, varför ett användande av uppgifter från näringsidkares debiteringar av preliminärskatt i vart fall inte kan antas få till följd att särskilt många avgiftsskyldiga får betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift i onödan. Härtill kommer som nämnts de goda möjligheterna att, efter t.ex. invändningar från den avgiftsskyldige, ompröva och justera debiteringarna.

I slutet av juni under avgiftsåret finns, enligt uppgift från Skatteverket, samtliga deklarerade uppgifter avseende både inkomst av tjänst och näringsverksamhet för föregående år införda i Skatteverkets beskattningsdatabas. Skatteverket kan då på nytt tänkas lämna uppgifter till uppbördsmyndigheten, som med en sådan lösning får möjlighet att kontrollera och följa upp tidigare fattade beslut om preliminär avgift. Även om uppgifterna ännu inte granskats av Skatteverket, bedömer jag att det trots detta kan vara av värde för uppbördsmyndigheten att ha möjlighet att få tillgång till dessa, inte minst i de fall då den betalningsskyldige ansökt om omprövning av ett beslut avseende det innevarande avgiftsåret. I de fall uppbördsmyndigheten gjort en felaktig bedömning eller när det av annan

anledning finns skäl att ändra det tidigare fattade beslutet, t.ex. på grund av ändrade förhållanden hos den avgiftsskyldige, är det angeläget att uppbördsmyndigheten kan fatta ett nytt beslut så snart som möjligt. För att bästa möjliga överensstämmelse med den slutliga avgiften ska kunna uppnås bör uppbördsmyndigheten för övrigt även på eget initiativ kunna ompröva och ändra ett beslut under löpande avgiftsår (se avsnitt 11.4.6).

Den som får arbetslöshetsersättning

Den som för någon del av avgiftsåret får arbetslöshetsersättning enligt ALF är skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det avgiftsåret (avsnitt 9.3.6). Det är Alfa-kassan som beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättning enligt ALF till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa (avsnitt 8.3). Uppgifter om beviljad arbetslöshetsersättning enligt ALF, liksom uppgifter om medlemskap i en arbetslöshetskassa, bör uppbördsmyndigheten kunna få löpande under avgiftsåret från arbetslöshetskassorna.¹⁰⁰ Så snart uppbördsmyndigheten får information om att någon, som inte annars är avgiftsskyldig, fått arbetslöshetsersättning enligt ALF bör uppbördsmyndigheten fatta ett beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, om personen inte är medlem i en arbetslöshetskassa (och därför har rätt till avdrag från avgiften). Sådant beslut bör också fattas när uppbördsmyndigheten får information om att en person som fått arbetslöshetsersättning för någon del av avgiftsåret senare under avgiftsåret gått ur arbetslöshetskassan.

Undantagen från avgiftsskyldighet

Även undantagen från avgiftsskyldighet för ett avgiftsår (avsnitt 9.5) måste beaktas av uppbördsmyndigheten löpande under avgiftsåret.

Arbetslöshetsförsäkringsavgift ska inte betalas för den som *avlider* under avgiftsåret (avsnitt 9.5.5). Uppbördsmyndigheten

¹⁰⁰ Uppgifterna behöver lämnas löpande av samtliga arbetslöshetskassor och inte bara Alfa-kassan, eftersom det skulle kunna inträffa att en person som inte tidigare varit avgiftsskyldig är medlem i arbetslöshetskassa, får arbetslöshetsersättning från kassan under avgiftsåret och utträder ur kassan samma avgiftsår.

kan löpande under avgiftsåret få nödvändig information om dödsfall från Skatteverket.¹⁰¹

När det gäller undantagen för *den som är arbetsförmögen under en längre tid* (avsnitt 9.5.2) bör uppbördsmyndigheten löpande från Försäkringskassan kunna få uppgifter om de personer som beviljas mer än halv sjukersättning, som inte är tidsbegränsad, eller hel eller tre fjärdedels aktivitetsersättning, som avser en tid om tre år eller tiden till dess den avgiftsskyldige kan få sjukersättning. När uppbördsmyndigheten får en sådan uppgift om en person kan det normalt inte längre antas att personen är avgiftsskyldig för avgiftsåret.

I fråga om undantagen för *den som kan försörja sig på förtida pension* (avsnitt 9.5.3) och för *den som kan antas sakna betalningsförmåga* (avsnitt 9.5.4) kan uppbördsmyndigheten inte löpande under avgiftsåret få information om pensions- eller inkomstförhållandena från någon myndighet eller annan utomstående instans. Det får därför ankomma på den avgiftsskyldige att själv hos uppbördsmyndigheten göra antagligt att det aktuella undantaget kommer att vara tillämpligt under avgiftsåret och i förekommande fall ansöka om omprövning av ett redan fattat beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Uppbördsmyndighetens bedömning av rätten till avdrag

Vid bedömning av om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift ska betalas och hur stor den i så fall ska vara måste uppbördsmyndigheten också beakta bestämmelserna om avdrag från avgiften (avsnitt 10.3). Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör bl.a. inte debiteras för en kalendermånad, för vilken det kan antas att den avgiftsskyldige har rätt till avdrag på grund av medlemskap i en arbetslöshetskassa eller på grund av att han eller hon har fyllt 65 år.

Den som är *medlem i en arbetslöshetskassa* har alltså i princip rätt till helt avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften så länge han eller hon är medlem (avsnitt 10.3.2). Som konstaterats ovan bör uppbördsmyndigheten löpande under avgiftsåret kunna få uppgifter om medlemskap från arbetslöshetskassorna. Den som blir medlem i en arbetslöshetskassa bör så snart som möjligt få ett

¹⁰¹ Genom Navet, Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter, har alla myndigheter möjlighet att mot avgift få uppgifter från folkbokföringen.

beslut om att skyldigheten att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift upphört.

Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och blir *arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK)* har rätt till visst avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften (avsnitt 10.3.3). Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och får arbetslöshetsersättning enligt ALF från Alfa-kassan kan t.ex. vara arbetslös i den mening. Uppbördsmyndigheten måste således under alla förhållanden få uppgifter från Alfa-kassan om dessa personer. Enligt min mening är det lämpligast att Alfa-kassan får bedöma vem som är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK beträffande alla personer som skulle kunna ha rätt till avdrag vid arbetslöshet. Alfa-kassan har nämligen – liksom övriga arbetslöshetskassor – redan erfarenhet av att göra en sådan bedömning, eftersom Alfa-kassan har anslutna och redan måste göra den bedömningen för att avgöra vilken medlemsavgift en ansluten ska betala och hur stor förhöjd finansieringsavgift Alfa-kassan ska betala till staten.

För att kunna bedöma vem som är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK behöver Alfa-kassan uppgifter från uppbördsmyndigheten om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag vid arbetslöshet, dvs. uppgift om de personer som kan antas uppfylla kriterierna för avgiftsskyldighet och som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Alfa-kassan bör löpande under avgiftsåret lämna uppbördsmyndigheten uppgift om vilka personer som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK.

Precis som i fråga om bedömningen av om en ansluten till Alfa-kassan är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK, såvitt avser skyldighet att betala medlemsavgift och förhöjd finansieringsavgift, bör utgångspunkten vara att den som önskar tillgodogöra sig en lägre avgift bör ha en skyldighet att visa för Alfa-kassan att han eller hon uppfyller förutsättningarna för detta.¹⁰² I de fall en person ändå vänder sig till uppbördsmyndigheten med en begäran om avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften på grund av arbetslöshet, bör uppbördsmyndigheten genast sända över begäran till Alfa-kassan och samtidigt meddela personen att detta gjorts.

¹⁰² Prop. 2006/07:15 s. 42 och 51 samt prop. 2007/08:118 s. 21, 22 och 31.

11.4.3 Betalning av den preliminära avgiften

Debitering per kalendermånad

Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör debiteras per kalendermånad på ett sådant sätt att den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften för kalendermånaden tillsammans med preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för de andra kalendermånaderna under avgiftsåret så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Att den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften debiteras per kalendermånad hindrar inte att beslut om betalningsskyldighet och om avgiftens storlek fattas bara en gång per år. Ett beslut avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår kan således i normalfallet fattas och skickas ut inför avgiftsårets början, tillsammans med inbetalningsinstruktioner för årets tolv betalningstillfällen. Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör som nämnts inte debiteras för en kalendermånad, för vilken det kan antas att den avgiftsskyldige har rätt till avdrag på grund av medlemskap i en arbetslöshetskassa eller på grund av att han eller hon har fyllt 65 år.

Beträffande personer för vilka avgiftsskyldighet kan antas ha inträtt på grund av arbetsinkomsterna under året närmast före avgiftsåret kan den preliminära avgiften, enligt vad som angetts ovan, fastställas först i mars månad under avgiftsåret. Också beträffande den som ska betala arbetslöshetsförsäkringsavgift på grund av att han eller hon under avgiftsåret får arbetslöshetsersättning enligt ALF eller utträder ur en arbetslöshetskassa kan den preliminära avgiften fastställas först någon gång under avgiftsåret. I sådana fall får den avgift som det kan antas att den avgiftsskyldige ska betala för avgiftsåret proportioneras ut under de kvarvarande kalendermånaderna under avgiftsåret.

Uppbördsmyndigheten bör som huvudregel fatta beslut om avgiftsskyldighet för preliminär avgift så snart som myndigheten konstaterat att det kan antas att det finns avgiftsskyldighet. I en situation kan det dock finnas skäl för uppbördsmyndigheten att avvakta något med att fatta beslut, nämligen då en person utträder ur en arbetslöshetskassa. En person som lämnar en arbetslöshetskassa gör det i allmänhet för att samtidigt gå med i en annan kassa. I dessa situationer torde det vara vanligt förekommande att den nya arbetslöshetskassan inte omedelbart efter ansökan fattar beslut om medlemskap, utan att beslutet dröjer några veckor. Av 34 § LAK

framgår det att ett beslut om medlemskap får retroaktiv verkan, genom att inträdet anses ha skett första dagen i den kalendermånad när förvärvsarbete inom kassans verksamhetsområde påbörjades, dock tidigast första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes. Det är därför vanligt att det i samband med byte av arbetslöshetskassa inte uppkommer något glapp mellan de båda medlemskapen, trots att beslutet om inträde kan dröja några veckor. För att undvika att uppbördsmyndigheten skickar ut beslut om preliminär avgift till personer som egentligen inte ska betala arbetslöshetsförsäkringsavgift bör uppbördsmyndigheten, när den får en underrättelse om utträde ur en arbetslöshetskassa, vänta någon månad med att fatta beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift. I de fall det visar sig att personen inte går med i någon annan arbetslöshetskassa får uppbördsmyndigheten, när den väl beslutar om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, proportionera ut den inledande månadens avgift på de kvarvarande kalendermånaderna under avgiftsåret.

Uppbördsmyndigheten bör ha möjlighet att genom omprövning fatta nytt beslut om avgiftens storlek under löpande avgiftsår, om det framkommit omständigheter som talar för att det tidigare avgiftsbeslutet är felaktigt eller om det inträffat nya omständigheter, såsom inträde i arbetslöshetskassa eller arbetslöshet. Det kan även bli aktuellt att ompröva och fatta nytt beslut om preliminär avgift efter utgången av det år avgiften avser men före fastställandet av den slutliga avgiften. Ett omprövningsbeslut bör kunna fattas antingen på uppbördsmyndighetens eget initiativ eller sedan den avgiftsskyldige ansökt om omprövning.

Betalningssätt

För att se till att pengarna kommer in på ett smidigt sätt i de fall den avgiftsskyldige får arbetslöshetsersättning enligt ALF från Alfa-kassan bör uppbördsmyndigheten kunna besluta att avgiftsbelopp ska betalas genom att Alfa-kassan gör avdrag från den arbetslöshetsersättning som ska utbetalas. När Alfa-kassan betalar ut arbetslöshetsersättning till en person som inte är ansluten till Alfa-kassan, bör Alfa-kassan alltså först i enlighet med uppbördsmyndighetens beslut dra av ett visst belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift eller annan avgift. Avdraget bör göras så snart det kan ske och bör per ersättningsdag högst kunna

motsvara halva den dagpenning som den ersättningsberättigade annars skulle ha haft rätt till. Innan avdrag för arbetslöshetsförsäkringsavgift görs bör avdrag göras för betalning av preliminär skatt, och avdragsbeslutet bör inte få göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken.

Preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör annars betalas på det sätt uppbördsmyndigheten anvisar. Det förefaller lämpligt att uppbördsmyndigheten erbjuder flera alternativa möjligheter till inbetalning, bl.a. via autogiro. I beslut om debitering av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör förfallodag för varje månadsbetalning anges.

Påminnelse och tilläggsavgift när avgiften inte betalas i tid

Det bör finnas tydliga incitament för den avgiftsskyldige att betala sin preliminära avgift i tid. Är preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift inte betald på förfalldagen, bör uppbördsmyndigheten sända en påminnelse till den betalningsskyldige med uppmaning att betala inom den tid som myndigheten bestämmer. För påminnelsen bör den betalningsskyldige inom samma tid få betala en särskild påminnelseavgift om 75 kr. Om betalning inte sker inom den tid som angetts i påminnelsen, bör den betalningsskyldige också få betala en tilläggsavgift på 40 procent av avgiftsposten för perioden. Tilläggsavgiftens storlek motsvarar vad som enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst påförs en avgiftsskyldig som trots påminnelse inte betalar sin TV-avgift. Om det finns särskilda skäl för det, bör uppbördsmyndigheten, antingen på eget initiativ eller på ansökan av den betalningsskyldige, få besluta att påminnelseavgift eller tilläggsavgift ska sättas ned eller helt falla bort.

Indrivning via Kronofogdemyndigheten

I de fall den avgiftsskyldige, trots påminnelseavgift och tilläggsavgift, inte betalar sin preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgift bör obetalda avgiftsbelopp i sista hand kunna drivas in med hjälp av Kronofogdemyndigheten. Indrivning bör kunna begäras även om avgiften är föremål för omprövning eller överklagande. På ansökan av den betalningsskyldige bör uppbördsmyndigheten kunna bevilja

anstånd med att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, om det finns särskilda skäl för det. Därmed kan en betalningsplan upprättas i samråd med den avgiftsskyldige. Om uppbördsmyndigheten har beviljat anstånd med betalningen, bör indrivning naturligtvis inte få begäras. Det är alltså enbart obetalda och förfallna avgiftsbelopp som bör kunna lämnas för indrivning till Kronofogdemyndigheten.

Mindre belopp, som kan bero på att den avgiftsskyldige av en tillfällighet missat någon inbetalning, bör normalt inte få lämnas för indrivning. Indrivning bör därför som huvudregel få begäras bara när det finns obetalda och förfallna belopp som uppgår till minst en fjärdedel av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret. Finns det särskilda skäl, såsom att den avgiftsskyldige av tredska under en längre tid har vägrat att betala in ett mindre restbelopp, bör dock indrivning få begäras även av småbelopp för att säkerställa att alla får göra rätt för sig.

Med indrivning avses Kronofogdemyndighetens åtgärder för att utverka betalning av obetalda skatter och andra skulder till det allmänna. I lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. finns det bestämmelser som gäller vid Kronofogdemyndighetens handläggning av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Allmänna mål är enligt 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. För att verkställighet ska kunna ske måste det, i de fall det inte finns en dom att hänvisa till, finnas en exekutionstitel av något annat slag. Begreppet exekutionstitel definieras i 3 kap. 1 § utsökningsbalken. Av 3 kap. 1 § 6. framgår det att en förvaltningsmyndighets beslut, som enligt särskild föreskrift får verkställas, utgör en exekutionstitel.

I lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift bör det därför anges att obetalda och förfallna belopp som avser avgift enligt lagen får drivas in som allmänt mål och att vid indrivningen får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Detta innebär att verkställighet av ett beslut om avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift får ske utan föregående dom och att uppbördsmyndighetens beslut därmed utgör exekutionstiteln.

Betalningsskyldigheten faller bort när den slutliga avgiften fastställts

Skyldigheten att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör falla bort när slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift har fastställts för det avgiftsåret den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften avser. Då får i stället den slutliga avgiften krävas in.

Att betalningsskyldigheten för den preliminära avgiften fallit bort därför att den slutliga avgiften har fastställts bör inte påverka skyldigheten att betala påminnelse- eller tilläggsavgift som tidigare debiterats för betalningsförsummelser.

11.4.4 Fastställande av slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift

Senast under andra året efter avgiftsåret bör uppbördsmyndigheten fastställa storleken av arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret för varje avgiftsskyldig. Besluten bör grunda sig på, förutom eventuell information från de avgiftsskyldiga, de uppgifter som, enligt vad som angetts i avsnitt 11.4.2 lämnats av Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna avseende avgiftsåret. Den slutliga avgiften kan fastställas först sedan taxeringen för avgiftsåret avslutats och Skatteverket lämnat de granskade uppgifterna vidare till uppbördsmyndigheten. Vid mina kontakter med Skatteverket har framkommit att taxeringen för en skattskyldig avslutas alltifrån juni till november månad, beroende på om den skattskyldige är näringsidkare eller löntagare och, i fråga om löntagare, om den skattskyldige deklarerat på elektronisk väg eller inte. Det bör enligt min mening vara upp till uppbördsmyndigheten att välja om myndigheten vill ha de nu aktuella uppgifterna från Skatteverket i flera olika omgångar, allteftersom taxeringsbeslut fattas för de skattskyldiga, eller vid ett och samma tillfälle, dvs. under slutet av november eller början av december året efter avgiftsåret, när avgiftsårets taxering avslutats avseende samtliga skattskyldiga. Beroende på vilket alternativ som väljs kan beslut om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift för en avgiftsskyldig komma att fattas under andra halvåret året efter avgiftsåret eller under början av andra året efter avgiftsåret.

Beslut om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift bör fattas för samtliga personer som debiterats preliminär avgift för någon del av avgiftsåret, även om det senare skulle ha konstaterats att personen

inte varit skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret. Den slutliga avgiften bör i sådant fall fastställas till noll kronor. För övriga personer som inte är skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift, t.ex. därför att de varit medlemmar i arbetslöshetskassa under hela avgiftsåret, bör uppbördsmyndigheten inte behöva fatta något formellt beslut.

Som framgår av avsnitt 11.4.2 upphör skyldigheten att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift i och med att slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift fastställs för det avgiftsår den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften avser.

Av 17 § förvaltningslagen (1986:223) följer att uppbördsmyndigheten innan den beslutar att fastställa den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften måste underrätta den avgiftsskyldige om de uppgifter som beslutet grundas på och som hämtats in från andra än denne, t.ex. från Skatteverket, och lämna honom eller henne tillfälle att yttra sig. Denna s.k. kommuniceringsskyldighet för myndigheter måste fullgöras innan ett ärende avgörs. Jag har gjort den bedömningen att det för varje avgiftsskyldig och för varje avgiftsår är fråga om ett enda ärende om arbetslöshetsförsäkringsavgift, som avgörs först när beslut fattas om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppbördsmyndigheten har således i och för sig ingen kommuniceringsskyldighet inför t.ex. varje beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, men det är ändå lämpligt att myndigheten i samband med beslutet underrättar den avgiftsskyldige om vilka uppgifter från utomstående som beslutet grundas på.

I undantagsfall, när det föranleds av någon annans beslut, t.ex. om eftertaxering, bör uppbördsmyndigheten ha möjlighet att senare än under andra året efter avgiftsåret fastställa slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift.

11.4.5 Avstämning

I samband med att uppbördsmyndigheten fastställer den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för ett avgiftsår bör myndigheten göra en avstämning mot inkomsten preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för det avgiftsåret. Den inkomna preliminära avgiften bör avräknas mot den slutliga avgift som fastställts. En avstämning mot inkomna belopp avseende avgiftsåret bör också göras i

samband med att ett beslut om preliminär eller slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift ändras.

Om de inkomna beloppen inte täcker den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften eller förfallna belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, bör uppbördsmyndigheten besluta om betalningsskyldighet för det belopp som fattas. En avgiftsskyldig som inte betalar inom den tid som uppbördsmyndigheten angett bör kunna drabbas av detsamma som den som inte i tid betalar preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, se avsnitt 11.4.3. Såväl beträffande slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift som beträffande påminnelseavgift och tilläggsavgift bör anstånd med betalningen kunna medges på ansökan av den betalningsskyldige, om det finns särskilda skäl.

Om de inkomna beloppen i stället överstiger det som ska betalas enligt beslut om fastställande av slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift eller förfallna belopp avseende preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, bör uppbördsmyndigheten avräkna det överskjutande beloppet mot förfallna belopp avseende påminnelseavgift, tilläggsavgift, preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift och slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift i nu nämnd ordning och på ett sådant sätt att belopp först avräknas mot den fordran i respektive kategori som har tidigast förfallodag. Det som återstår efter avräkningen bör uppbördsmyndigheten som huvudregel betala tillbaka till den avgiftsskyldige. För att undvika att uppbördsmyndigheten behöver betala tillbaka alltför små belopp bör det finnas en bestämmelse om att återbetalning inte ska göras av belopp som understiger 100 kr. Ett belopp som inte överstiger 100 kr och som därför inte återbetalas bör i stället tillgodoräknas den avgiftsskyldige vid nästa debitering av avgifter.

I lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter finns det bestämmelser som förhindrar återbetalning av sådana skatter och avgifter som omfattas av lagens tillämpningsområde. Lagen innebär att det allmänna i princip inte ska behöva betala tillbaka ett skatte- eller avgiftsbelopp till någon som står i skuld för skatter eller avgifter. De återbetalningar eller utbetalningar som omfattas av lagens tillämpningsområde anges uttömmande i lagens 1 §. Av bestämmelsen framgår det att lagen är tillämplig på återbetalningar och utbetalningar som sker med stöd av skattebetalningslagen (1997:483), dock med undantag för vissa utbetalningar enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, samt med stöd av lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

artister m.fl., 10 kap. 1–4 §§ mervärdesskattelagen (1994:200), lagen (1994:1551) om tullfrihet m.m., lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, tullagen (2000:1281) eller lagen (1972:435) om överlastavgift. Innan ett belopp enligt någon av dessa lagar återbetalas ska den utbetalande myndigheten undersöka om det allmänna har någon motfordran som kan aktualisera en avräkning och, om så är fallet, uppmärksamma Kronofogdemyndigheten på situationen. Endast vad som överstiger det allmännas fordran får betalas ut. Det allmännas motfordringar, som kan komma att betalas genom avräkningsförfarandet, utgörs i stort sett av samtliga fordringar på skatter, avgifter och böter som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, dvs. sådana fordringar som enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. handläggs som allmänna mål. Hit kommer, enligt vad som anges i avsnitt 11.4.3, även obetalda belopp enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift att höra. I prop. 1992/93:96 (s. 39) anförde departementschefen att det, även om det av praktiska skäl inte kan gälla fullt ut, får anses naturligt att eftersträva största möjliga överensstämmelse mellan å ena sidan återbetalningar där avräkning kan ske och å andra sidan motfordringar för vilka avräkning får äga rum. Det kan dessutom antas att återbetalning av för mycket betald arbetslöshetsförsäkringsavgift kan komma att aktualiseras i ett förhållandevis stort antal ärenden. För detta talar framför allt avgiftssystemets konstruktion med ett preliminärt och ett slutligt förfarande samt att avgiftsskyldigheten och avgiftens storlek kommer att avgöras av en rad olika omständigheter, som uppbördsmyndigheten inte alltid har full kännedom om när den preliminära arbetslöshetsförsäkringsavgiften debiteras. Mot denna bakgrund har jag inte funnit någon anledning till annat än att låta avgifter enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift omfattas fullt ut av det aktuella avräkningsförfarandet. När uppbördsmyndigheten ska återbetala för mycket betald avgift till en person bör Kronofogdemyndigheten alltså kunna avräkna ett belopp, om staten har en motfordran på den återbetalningsberättigade för skatt, avgift eller böter.

Som anges i avsnitt 11.4.3 bör uppbördsmyndigheten kunna besluta att belopp enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska betalas genom att Alfa-kassan gör avdrag från arbetslöshetsersättning som ska utbetalas till den betalningsskyldige.

11.4.6 Omprövning och överklagande

I ett system med preliminära debiteringar är det av särskilt stor vikt att det finns goda möjligheter att ompröva och justera fattade beslut redan under pågående avgiftsår. Uppbördsmyndigheten kan t.ex. ha gjort en felaktig bedömning, kanske på grund av att myndigheten inte haft kännedom om alla omständigheter som är relevanta för att den ska kunna fatta ett korrekt beslut. Ett tidigare fattat beslut kan också behöva justeras till följd av att den avgiftsskyldiges förhållanden ändrats under avgiftsåret. Den avgiftsskyldige bör i sådana situationer kunna begära omprövning och så snart som möjligt få det tidigare beslutet ändrat. Ett omprövningsbeslut bör även kunna fattas på uppborrdsmyndighetens eget initiativ, när det kommit fram sådan information som talar för att det tidigare avgiftsbeslutet är felaktigt eller att den avgiftsskyldiges förhållanden ändrats. Omprövning på uppborrdsmyndighetens eget initiativ kan också bli aktuellt när myndigheten inte påfört en person preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår, men senare inkommen information visar att avgiftsskyldighet kan antas.

Uppborrdsmyndigheten bör som huvudregel kunna ompröva ett beslut i fråga om storleken av eller betalningsskyldigheten för såväl preliminär som slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift. Även beslut om påminnelseavgift eller tilläggsavgift och beslut i fråga om anstånd med betalning av avgift bör kunna omprövas. Uppborrdsmyndigheten bör kunna avstå från att på eget initiativ ompröva ett beslut, om omprövningen skulle avse bara ett mindre belopp.

Omprövning av beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift bör kunna ske även efter det aktuella avgiftsårets utgång. Det kan t.ex. vara aktuellt när uppborrdsmyndigheten i samband med att myndigheten fastställer slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår kan konstatera att preliminär avgift för nästföljande år inte skulle ha betalats. Omprövning av beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår bör dock inte kunna ske sedan slutlig avgift fastställts för avgiftsåret, eftersom betalningsskyldigheten för den preliminära avgiften då fallit bort, se avsnitt 11.4.3.

En ansökan om omprövning bör som huvudregel ha kommit in till uppborrdsmyndigheten senast sjätte året efter utgången av avgiftsåret. Gäller beslutet anstånd med betalning av avgift, bör ansökan ha kommit in till uppborrdsmyndigheten inom två månader från den dag då sökanden fick del av beslutet. När uppborrdsmyn-

digheten på eget initiativ omprövar ett beslut, bör omprövning till den betalningsskyldiges fördel som huvudregel inte kunna göras senare än sju år efter utgången av avgiftsåret, medan omprövningsbeslut som är till nackdel för den betalningsskyldige inte bör få meddelas senare än under tredje året efter utgången av avgiftsåret. Omprövningsbeslut som är till nackdel för den betalningsskyldige bör dock kunna meddelas även efter utgången av treårsfristen, men senast sju år efter utgången av avgiftsåret, om beslutet på grund av skrivfel, räknfel eller annat sådant förbiseende kommit att innehålla någon uppenbar oriktighet, ändringen avser belopp av någon betydelse och beslutet inte framstår som uppenbart oskäligt.

Uppbördsmyndighetens beslut i fråga om storleken av eller betalningsskyldigheten för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift, slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift, påminnelseavgift eller tilläggsavgift bör få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt, av den som debiterats sådan avgift. Beslut om anstånd med betalning av avgift eller befrielse från att betala avgift bör få överklagas av den som ansökt om anstånd eller befrielse. Som nämnts i avsnitt 9.3.3 bör även beslut om bortseende från arbetsinkomster för ett avgiftsår få överklagas av den som ansökt om det. Övriga beslut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift bör inte kunna överklagas.

Eftersom det är viktigt att försöka åstadkomma en enhetlig praxis i den nya ärendegrupp som mål enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift kommer att utgöra och då det dessutom är svårt att uppskatta hur stor ärendemängd som kan komma att tillföras domstolarna på grund av lagens tillkomst, har jag bedömt att samtliga överklaganden bör hanteras av en och samma länsrätt, dvs. av länsrätten i det län där uppbördsmyndigheten kommer att ha sitt säte.

11.4.7 Tillsyn över uppbörden av avgiften

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och ska därutöver bl.a. följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område, 1 och 2 §§ förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för

arbetslöshetsförsäkringen. Av 89 § LAK framgår det också att IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.

Mot den bakgrunden finns det anledning att överväga om IAF bör ha tillsyn även över uppborndsmyndighetens verksamhet med uppbörderna av arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

Varje statlig myndighet har ett eget ansvar för den verksamhet den är satt att bedriva, jämför 3 § myndighetsförordningen (2007:515). I det ansvaret ligger bl.a. att myndigheten ska ha en tillfredsställande intern kontroll och uppföljning av verksamheten samt vidta åtgärder om brister upptäcks. Det är inte särskilt vanligt att en extern statlig myndighet har tillsyn över en annan statlig myndighets kärnverksamhet.¹⁰³ Det gäller även om verksamheten kan ha ingripande verkningar för människor och innefatta svåra bedömningar, såsom polisverksamhet¹⁰⁴ eller kriminalvård. Jag kan inte på rak arm komma på något exempel där en extern statlig myndighet har tillsyn över en annan statlig myndighets kärnverksamhet med uppborrd av pengar från enskilda. Sådan tillsyn finns t.ex. inte över uppborndsverksamheten hos Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden eller Kronofogdemyndigheten.

Min bedömning är att det inte behövs någon särskild extern tillsyn över uppborndsmyndighetens verksamhet med uppbörderna av arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

¹⁰³ Se t.ex. Statskontorets rapport *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel*, 2007-08-24, dnr 2007/136-5.

¹⁰⁴ Jämför SOU 2007:5 och 2003:41.

12 Informationshantering

12.1 Inledning

Som antyds i tilläggsdirektiven kommer uppbördsmyndigheten att för uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften behöva information om många människors personliga förhållanden i fråga om bl.a. inkomster, arbetslöshet och medlemskap i en arbetslöshetskassa. Det är anledningen till att regeringen anser att uppbörden ska handhas av en myndighet under regeringen och inte av något privaträttsligt organ. Jag ska enligt tilläggsdirektiven överväga hur uppbördsmyndigheten ska få nödvändig information för uppbörden och vilka bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet som behövs. Vidare ska jag överväga behovet av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter. Jag ska lämna förslag till de bestämmelser som behövs.

Av vad som sagts om konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringsavgiften (se avsnitt 9) följer att uppbördsmyndigheten för att bestämma avgiften behöver information från

- Skatteverket om inkomstförhållanden, rätt till skattereduktion för arbetsinkomster och dödsfall,
- Försäkringskassan om sjukersättning och aktivitetsersättning,
- arbetslöshetskassorna om medlemskap och arbetslöshetsersättning, och
- Alfa-kassan, som ska administrera arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa (se avsnitt 8.3), om den som får ersättning från den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen eller annars är arbetslös i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och om vilka avdrag för avgifter enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift som gjorts från arbetslöshetsersättning.

Jag är medveten om att konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringsavgiften, som ska handhas av en ny myndighet, gör det nödvändigt med en ganska omfattande registrering under relativt lång tid hos uppbördsmyndigheten av uppgifter om så gott som alla personer i arbetskraften. Jag har emellertid inte sett någon möjlighet att undvika en sådan registrering. De materiella bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsavgiften är nödvändiga för ett rimligt och rättvist avgiftsuttag av de skäl som utvecklas i avsnitt 9 och 10. Och i enlighet med mina tilläggsdirektiv är Skatteverket, som redan har en databas med många av de aktuella uppgifterna, utesluten som uppbördsmyndighet. Vad som kan göras i den situationen, när insamlandet och registreringen av informationen är nödvändigt, är att föreslå sådana bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter som på ett adekvat sätt skyddar informationen samtidigt som intresset av insyn i uppbördsmyndighetens verksamhet beaktas.

Viktiga led i skyddet av informationen är att uppbördsmyndigheten inte tillåts dels samla in mer information än vad som behövs för att kunna utföra sitt uppdrag att administrera arbetslöshetsförsäkringsavgiften, dels lämna ut den insamlade informationen till andra instanser annat än när det är nödvändigt för att arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska kunna administreras. Ett inte alltför ovanligt fenomen är att när man väl för ett godtagbart ändamål börjat samla in information, som kan visa sig vara nyttig även för andra i och för sig godtagbara ändamål, såsom kontroller av skilda slag, uppkommer efter hand önskemål om och krav på att informationen ska få lämnas ut eller annars användas också för andra ändamål. Det är uppenbart att informationen i den databas som måste byggas upp hos uppbördsmyndigheten för administrationen av arbetslöshetsförsäkringsavgiften skulle kunna vara nyttig även för andra i och för sig befogade ändamål. Uppbördsmyndigheten kommer således att i praktiken ha ett komplett och aktuellt register över medlemskap i en arbetslöshetskassa som uppenbarligen skulle kunna vara till nytta för att kontrollera t.ex. att någon inte är medlem i två eller flera arbetslöshetskassor samtidigt eller till vilken arbetslöshetskassa Arbetsförmedlingen ska sända en underrättelse om att en arbetslös avvisat ett lämpligt arbete. Jag vill betona att jag inte tagit ställning till för vilka andra ändamål det skulle kunna vara befogat att använda den information som uppbördsmyndigheten samlar in och registrerar för administrationen av arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Jag anser vidare att man

bör vara restriktiv med att tillåta användning av informationen för annat än det den samlats in för och att det under alla förhållanden bör krävas noggranna överväganden rörande bl.a. integritetsskyddet innan man eventuellt i begränsad utsträckning tillåter sådan användning.

Som en bakgrund till bl.a. övervägandena om vilka bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter som behövs för att skydda informationen hos uppbördsmyndigheten redogörs först för vad som gäller i dessa hänseenden hos de instanser informationen hämtas från (avsnitt 12.2). Därefter berörs frågan om vilka uppgiftsskyldigheter för dessa instanser som behövs för att uppbördsmyndigheten ska kunna få tillgång till informationen i lämplig form (avsnitt 12.3). Härnäst berörs frågan om sekretess och tystnadsplikt för informationen hos uppbördsmyndigheten (avsnitt 12.4). Frågan om uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten gentemot andra instanser berörs i ett särskilt avsnitt (avsnitt 12.5), liksom frågor om offentlighet och sekretess hos Alfa-kassan (avsnitt 12.6). Slutligen berörs frågan om de bestämmelser om behandling av personuppgifter som behövs för att skydda informationen hos uppbördsmyndigheten (avsnitt 12.7).

12.2 Bakgrund

12.2.1 Handlingsoffentlighet

I svensk rätt gäller sedan länge offentlighetsprincipen. Principen innebär möjlighet till medborgerlig kontroll av den offentliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika håll i lagstiftningen och ligger t.ex. till grund för bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om grundlagsskydd för allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen gäller i princip endast i det allmännas verksamhet. På grund av bestämmelser i vanlig lag tillämpas emellertid bestämmelserna om handlingsoffentligheten i 2 kap. tryckfrihetsförordningen även i viss verksamhet hos vissa privata organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning eller liknande, t.ex. arbetslöshetskassor. Vilka privaträttsliga organ och vilken verksamhet som omfattas av handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsför-

ordningen framgår av 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) och bilagan till den lagen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en rättighet för den enskilde medborgaren. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen tillkommer rätten att ta del av allmänna handlingar varje svensk medborgare. Enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen jämföras med svenska medborgare utlänningar, om det inte i tryckfrihetsförordningen eller lag föreskrivs något annat. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen endast göras om det är påkallat av vissa i lagrummet uppräknade intressen, t.ex. för att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och rikets säkerhet. Begränsningarna ska anges noga genom bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen.

Med handling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Handlingsoffentligheten omfattar således både traditionella handlingar, dvs. pappersdokument, och även elektroniskt lagrade uppgifter i myndigheters informationssystem. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En upptagning anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses emellertid förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. En upptagning anses inkommen till en myndighet när någon annan gjort den tillgänglig för myndigheten, t.ex. genom direktåtkomst, 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Däremot är sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte att anse som förvarad hos myndigheten om den innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig, 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Bestämmelser som begränsar myndigheters möjligheter att göra sammanställningar av aktuellt slag finns bl.a. i de särskilda lagar och förordningar som reglerar myndighe-

ters behandling av personuppgifter, s.k. registerförfattningar. Många av dessa författningar innehåller nämligen bestämmelser som reglerar vilka sökbegrepp som får eller inte får användas vid behandling av personuppgifter.

12.2.2 Sekretess

Sekretesslagen reglerar såväl förbud att lämna ut allmänna handlingar som tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Begreppet sekretess definieras i 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen som förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. Sekretess gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter. Sekretess gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen.

Sekretesslagen ska tillämpas av myndigheter. Vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras de privata organ som ska tillämpa bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen med myndigheter, 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen och bilagan till den lagen.

I de särskilda sekretessbestämmelserna anges det vilka intressen bestämmelserna avser att skydda. Det finns t.ex. sekretessbestämmelser som avser skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med begreppet personliga förhållanden avses i regel även uppgifter av ekonomisk art. Bestämmelserna är utformade så att de antingen skyddar karaktären av de sekretessbelagda uppgifterna eller är mer begränsade till att avse ett visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet. Bestämmelserna är normalt uppbyggda så att sekretessen avser uppgifter i ett visst ärende, viss verksamhet eller en viss myndighet, det s.k. primära sekretessområdet. Det finns inte någon generell bestämmelse om överföring av sekretess i samband med att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. Sekretessen följer således inte med när information som är hemlig i ett ärende överförs till en annan myndighet. Även om sekretessen i allmänhet inte följer en handling eller muntlig information utanför det primära sekretessområdet, finns det särskilda bestämmelser om s.k. sekundär sekretess i särskilt angivna fall. I 11–13 kap. sekretesslagen finns det bestämmelser om

överföring av sekretess till regering, riksdag, JO, JK, domstolar och till vissa andra myndigheter.

Förbudet att lämna ut en uppgift är i regel inte ovillkorligt, utan knutet till ett skaderekvisit som kan vara rakt eller omvänt. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess gäller endast om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs, dvs. en presumtion för offentlighet. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, dvs. en presumtion för sekretess. Vanliga skaderekvisit som anges i sekretessbestämmelserna är skada eller men. Med skada avses ekonomisk skada. Begreppet men avser i första hand integritetskränkningar och personligt obehag på annat sätt. Det kan även inbegripa ekonomiska konsekvenser för en enskild. Det finns men om ett utlämnande är till påtaglig nackdel för den berörde. Så kan förhållandet vara även om utlämnandet är fullt rättsenligt och i övrigt acceptabelt.¹⁰⁵ Det raka skaderekvisitet innebär att skadebedömningen kan göras inom ganska vida ramar.¹⁰⁶ Avsikten är att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften och att den inte behöver avse en bedömning av skaderisken i ett enskilt fall. Avgörande är om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den normalt anses falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas, ska den anses vara omfattad av sekretess. Det omvända skaderekvisitet utgår från att sekretess är huvudregel. Utlämnaren har ett begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att uppgifter inte kan lämnas ut om det saknas kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften.¹⁰⁷ Inom de områden där absolut sekretess gäller behöver det emellertid inte göras någon skadebedömning utan sekretessbedömningen görs i dessa fall enbart med hänsyn till uppgiftens art.

Vid prövning av om ett utlämnande av en allmän handling som innehåller personuppgifter kan ske har myndigheten alltid att beakta 7 kap. 16 § sekretesslagen. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller för personuppgift om det kan antas att ett utläm-

¹⁰⁵ Prop. 1979/80:2 del A s. 83, KU 1979/80:37, rskr. 1979/80:179.

¹⁰⁶ Prop. 1979/80:2 del A s. 80 och 81.

¹⁰⁷ Prop. 1979/80:2 del A s. 82.

nande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).¹⁰⁸

Trots att uppgifterna i en allmän handling är belagda med sekretess kan handlingen under vissa omständigheter lämnas ut. Sekretess hindrar t.ex. inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen, och sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, 14 kap. 1 § sekretesslagen. Även i fall där det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda bryts normalt sekretessen, 14 kap. 3 § sekretesslagen, den s.k. generalklausulen. Sekretess hindrar vidare inte att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, 1 kap. 5 § sekretesslagen. Sekretess hindrar heller inte att uppgift lämnas ut i de fall den som sekretessen avser att skydda medger ett utlämnande eller att uppgift lämnas till den som är sökande, klagande eller annan part i ett ärende hos en myndighet, 14 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen.

12.2.3 Behandling av personuppgifter

Myndigheters och privata organs behandling av personuppgifter i bl.a. datorer regleras av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) i den utsträckning det inte finns avvikande bestämmelser om detta i någon annan lag eller i en förordning. Avvikande bestämmelser i s.k. särskilda registerförfattningar gäller ofta för behandling av personuppgifter i myndigheters verksamhet. I avsnitt 12.7 beskrivs närmare den allmänna regleringen av behandlingen av personuppgifter.

12.2.4 Skatteverket

Sekretess i beskattningsverksamheten

Uppbördsmyndigheten behöver information från Skatteverkets beskattningsverksamhet. I den verksamheten gäller, såvitt är av betydelse för den aktuella informationen, sekretess enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen.

¹⁰⁸ En parlamentarisk kommitté överväger för närvarande om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen bör ändras eller upphävas, dir. 2008:26.

Enligt 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabaslagen).

Med skatt avses, enligt, 9 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen, skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs bl.a. arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt avses bl.a. bestämmande av preliminär skatt, slutlig skatt och mervärdesskatt. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst. Med verksamhet som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt avses bl.a. taxering för inkomst. Skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen omfattar inte bara själva taxeringsärendena m.m. utan också t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär.¹⁰⁹ Av styckets andra mening framgår det att sekretess även gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen. Med uttrycket ”förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen” menas att den sekretess som gäller hos den registerförande myndigheten, Skatteverket, blir tillämplig också hos myndigheter som har direktåtkomst, så länge uppgifterna är kvar i databasen. Görs utdrag ur databasen eller används uppgifter ur den på annat sätt i den direktanslutna myndighetens verksamhet, blir de sekretessbestämmelser som kan finnas för denna verksamhet i stället tillämpliga. När uppgifter ur beskattningsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till annan myndighet är t.ex. inte skattesekretessen tillämplig efter utlämnandet. När ett sådant utlämnande infördes för att Försäkringskassan skulle kunna bedöma ärenden enligt den numera upphävda lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift, justerades bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen så att skattesekretessen kom att gälla för de inhämtade

¹⁰⁹ Prop. 1979/80:2 del A s. 258.

uppgifterna från beskattningsdatabasen också hos Försäkringskassan i ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.¹¹⁰

De uppgifter som omfattas av sekretessen är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretessen i Skatteverkets beskattningsverksamhet är enligt huvudregeln absolut, dvs. det finns inte något skaderekvisit. I förarbetena till sekretesslagen angavs det i fråga om valet av styrka hos sekretessen på aktuellt område att man måste eftersträva en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena.¹¹¹ De skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden gav skyddsaspekten en särskild tyngd. Man kunde nämligen inte bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter i och för sig var av tämligen alldaglig beskaffenhet. Insynsintresset kunde tillgodoses genom att man lät processen vid skattedomstol vara offentlig samt att man undantog beslut om taxering och om skatt m.m. från sekretessen. Skatteseekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen är så stark att den även hindrar att den sekretessbelagda informationen berättas för massmedierepresentanter för publicering, dvs. sekretessen går före meddelarfriheten enligt grundlagarna.

Enligt 9 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen gäller inte sekretessen beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms samt beslut som innebär att underlag för bestämmande av skatt fastställs. Det finns dock tre undantag från huvudregeln om att sekretessen inte gäller beslut. De fall där beslut omfattas av sekretess är beslut i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefrågor, vissa beslut som har fattats av Forskarskattenämnden samt vissa integritetskänsliga uppgifter i beslut i ärenden om trängselskatt.

I femte stycket i paragrafen finns det ytterligare undantag från sekretessen. Där föreskrivs det att uppgifter utan hinder av sekretessen får lämnas till enskilda enligt vad som föreskrivs i bl.a. skattedatabaslagen.

Det nu anförda innebär att huvuddelen av uppgifterna i den beskattningsdatabas som ska föras enligt skattedatabaslagen omfattas av absolut sekretess. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

¹¹⁰ Prop. 2004/05:21 s. 55.

¹¹¹ Prop. 1979/80:2 del A s. 253 ff.

Behandling av personuppgifter i beskattningsverksamheten

Skatteverkets behandling av personuppgifter i sin beskattningsverksamhet regleras i skattedatabaslagen och i förordningen (2001:588) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabasförordningen).

Skattedatabaslagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, 1 kap. 1 § skattedatabaslagen.

En enskild har inte rätt att motsätta sig behandling av hans eller hennes personuppgifter som är tillåten enligt skattedatabaslagen.

Enligt 2 kap. 1 § skattedatabaslagen ska det i beskattningsverksamheten finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ skattedatabaslagen (beskattningsdatabasen).

Beskattningsdatabasens primära ändamål framgår av 1 kap. 4 § skattedatabaslagen. Bestämmelsen är utformad så att i stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet omfattas av ändamålsbeskrivningen. Bestämmelsen omfattar bl.a. information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter och bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

De sekundära ändamålen regleras i 1 kap. 5 § skattedatabaslagen. Av bestämmelsen framgår vilka uppgifter som får tillhandahållas för verksamheter utanför Skatteverket. Enligt bestämmelsen får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för bl.a. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter.

Beskattningsdatabasen får enligt 2 kap. 3 § skattedatabaslagen innehålla uppgifter om en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden. Vidare får databasen innehålla uppgifter om registrering för skatter och avgifter och underlag för fastställande av skatter och avgifter. Med underlag för fastställande av skatter och avgifter avses t.ex. uppgifter som lämnas i deklara-

tioner om inkomst eller kontrolluppgifter från arbetsgivare. Vidare får databasen innehålla uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter. Härmed avses bl.a. uppgifter om inbetald preliminär skatt och socialavgifter, fastställd slutlig skatt för inkomst av tjänst eller kapital.

Bestämmelser som reglerar tillgången till uppgifterna i beskattningsdatabasen finns i skattedatabaslagen, skattedatabasförordningen och i sekretesslagen.

I förarbetena till den lag som föregick skattedatabaslagen, skatteregisterlagen (1980:343),¹¹² ansåg regeringen att utgångspunkten för utbyte av uppgifter mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde bör vara att de enskilda medborgarna bör kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Det framhölls att ett uppgiftsutbyte i sådana fall skulle av många kunna upplevas som otillbörligt. Regeringen pekade å andra sidan på att det måste beaktas dels att informationsutbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller. Vid den intresseavvägning som således måste ske bör man, enligt regeringen, inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedöms överväga risken för otillbörligt integritetsintrång. Av betydelse är bl.a. frågan hur pass nära de ifrågakvarande verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet.

I motiven till skattedatabaslagen uttalade regeringen bl.a. följande när det gäller myndigheters inhämtande av uppgifter från andra myndigheters register:¹¹³

En utgångspunkt bör vara att myndigheter skall kunna utnyttja automatiserade förfaranden i sin ärendehantering i största möjliga omfattning, dock under förutsättning att behandlingen av personuppgifter inte medför risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. För myndigheter finns vanligtvis särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas. I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna

¹¹² Prop. 1979/80:146 s. 26 f.

¹¹³ Prop. 2000/01:33 s. 111 f.

annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Någon risk för att mottagande myndigheter skall behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett torde inte finnas. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten har möjlighet att avgöra vilka uppgifter som skall lämnas ut saknas det därför enligt regeringens mening anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Det finns med andra ord inte några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som görs på papper och utlämnande som sker elektroniskt. Om en myndighet får eller skall lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av sekretesslagen eller andra författningar, bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det skall göras. Någon reglering av möjligheterna för myndigheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte.

Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling har alltså inte reglerats särskilt i skattedatabaslagen.

När det gäller direktåtkomst till uppgifter i skattedatabasen finns det däremot en uttömmande reglering i skattedatabaslagen av i vilka fall sådant får förekomma. I fråga om andra myndigheter är det bara Kronofogdemyndigheten och Tullverket som får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Det konstaterades i förarbetena till skattedatabaslagen att det finns flera myndigheter utöver Kronofogdemyndigheten och Tullverket som regelmässigt behöver tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen, men att dessa behov i de flesta fall torde kunna tillfredsställas genom ett effektivt utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling.¹¹⁴

12.2.5 Försäkringskassan

Sekretess i socialförsäkringsärenden

Uppbördsmyndigheten behöver information från Försäkringskassan som finns i vissa ärenden enligt socialförsäkringslagstiftningen. Sekretessen i socialförsäkringsärenden regleras i 7 kap. 7 § sekretesslagen. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende enligt bl.a. lagstiftningen om allmän försäkring för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra person-

¹¹⁴ Prop. 2000/01:33 s. 133.

liga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen i socialförsäkringsärenden gäller även för uppgifter i beslut i sådana ärenden.

Vid sekretessprövningen enligt 7 kap. 7 § gäller alltså ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. Avgörande för om uppgiften kan lämnas ut är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Av förarbetena framgår det att när det gäller t.ex. uppgifter om enskildas sjukskrivningsperioder torde man som regel ha skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess ska iakttas. Framför allt gäller det när den som begär uppgiften inte vill uppe ändamålet med sin förfrågan eller uppträder anonymt.¹¹⁵

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Socialförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen hindrar inte att den sekretessbelagda informationen berättas för massmedierepresentanter för publicering, dvs. meddelarfriheten enligt grundlagarna tar över sekretessen.

Behandling av personuppgifter i socialförsäkringsärenden

Försäkringskassan hanterar stora mängder av personuppgifter om nästan hela landets befolkning. Uppgifterna hämtas in dels från de enskilda själva, dels från andra myndigheter och organ. Uppgifterna behandlas i ett tjugotal s.k. socialförsäkringsregister som tillsammans utgör socialförsäkringsdatabasen. Behandlingen av personuppgifter inom Försäkringskassans verksamhet regleras i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdL) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Enligt 1 § SofdL tillämpas lagen vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten (socialförsäkringens administration).

¹¹⁵SFS 2008:206, se prop. 1979/80:2 del A s. 190.

Lagen är tillämplig om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifter ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av uppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. I 4 § SofdL föreskrivs det att den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamhet som avses i 1 § utgör socialförsäkringsdatabasen.

De primära ändamålen med behandlingen regleras i 7 § SofdL och avser behandling av personuppgifter för tillgodoseende av de behov som finns inom socialförsäkringens administration. Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får således i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt bl.a. för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerade eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar som nämns i 1 § ska kunna bedömas eller fastställas, samt för att handlägga ärenden, 7 § punkt 2 och 4.

De sekundära ändamålen anges i 8 § SofdL. Dessa ändamål avser utlämnande av personuppgifter från myndigheter inom socialförsäkringens administration. I 8 § första stycket SofdL anges de ändamål som omfattar utlämnande av personuppgifter till organ utanför socialförsäkringens administration som har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Bestämmelsen innehåller tre punkter och avser utlämnande av personuppgifter till Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna, Statens pensionsverk och de för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner. Av 8 § första stycket punkt 1 SofdL framgår det att personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 7 § också får behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

I 8 § andra stycket SofdL anges de ändamål som avser utlämnande till andra organ än de som har direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Det anges att Försäkringskassan även får behandla personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av bl.a. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen och sådant medgivande att

lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning.

I 17–20 §§ SofdL finns det bestämmelser om direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen. Enligt 17 § SofdL är direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen tillåten endast i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. I 18–20 §§ SofdL finns det bestämmelser om att myndigheter och organ får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen samt under vilka förutsättningar deras direktåtkomst får förekomma. Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna, Statens pensionsverk och de för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner får ha direktåtkomst. När det gäller direktåtkomst för Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna anges det att regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten får omfatta.

I 24 och 25 §§ SofdL finns det bestämmelser om sökbegrepp. Känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen eller uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § den lagen får inte användas som sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen. Personuppgifter som rör hälsa får dock användas som urvalskriterium vid sammanställningar, om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration innehåller även bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling som tar sikte även på svenska myndigheter. Enligt 21 § SofdL får personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som får lämnas ut till den registrerade lämnas ut till denne på medium för automatiserad behandling. Personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen får i övrigt lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om det behövs för något av de ändamål som anges i 8 § SofdL, dvs. de sekundära ändamålen.

12.2.6 Arbetslöshetskassorna

Handlingsoffentlighet och sekretess

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos arbetslöshetskassorna i den mån handlingarna hör

till verksamheten med prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning, 1 kap. 8 § sekretesslagen och bilagan till den lagen. Vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras arbetslöshetskassorna med myndigheter. Till ärenden om arbetslöshetsersättning hänförs även ärenden om beräkning av dagpenning som arbetslöshetskassorna hanterar för att förenkla ärendehantering hos Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden. Ärenden om medlemskap i en arbetslöshetskassa omfattas emellertid inte av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess om inte uppgiften förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning.¹¹⁶ Arbetslöshetskassan kan alltså utan hinder av sekretess till vem som helst lämna ut uppgifter om medlemskap, om kassan vill det. I prop. 2007/08:118 föreslås det att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess från den 1 juli 2008 görs tillämpliga hos arbetslöshetskassorna även i verksamhet som avser prövning av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Även om det inte sägs uttryckligen i propositionen får det förutsättas att med medlem därvid avses även anslutna till Alfa-kassan.

Arbetslöshetsförsäkringssekretessen regleras i 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen. Av bestämmelsen framgår det att sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Begreppet personliga förhållanden omfattar även enskilda ekonomiska förhållanden. I prop. 2007/08:118 föreslås det att sekretessen från den 1 juli 2008 ska gälla även uppgifter i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt LAK. Även om det inte sägs uttryckligen i propositionen får det förutsättas att med medlem därvid avses även anslutna till Alfa-kassan.

Arbetslöshetsförsäkringssekretessen gäller även för uppgifter i beslut i ärenden.

Bestämmelsen i 7 kap. 10 § sekretesslagen har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. När det gäller uppgifter om en persons ekonomi, arbetslöshetsperioder eller eventuella fackföreningstillhörighet torde det enligt förarbetena i regel finnas skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess gäller för uppgiften.¹¹⁷ Uppgifter om medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa torde å andra sidan enligt förarbetena inte vara sådana uppgifter som det

¹¹⁶ Prop. 2000/01:129 s. 84 f.

¹¹⁷ Prop. 2000/01:129 s. 85.

typiskt sett finns anledning anta kan innebära men för den enskilde om de lämnas ut.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 § sekretesslagen hindrar inte att den sekretessbelagda informationen berättas för massmedierepresentanter för publicering, dvs. meddelarfriheten enligt grundlagarna tar över sekretessen.

Behandling av personuppgifter

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild registerförfattning utan det är bestämmelserna i personuppgiftslagen som är tillämpliga på behandlingen, se om bestämmelserna i personuppgiftslagen avsnitt 12.7.5.

Varje arbetslöshetskassa ska föra en medlemsförteckning som innehåller vissa uppgifter om varje medlem, bl.a. namn, personnummer och tid för inträde i kassan, 35 § LAK.

Ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemskap handläggs i skilda datorbaserade system hos arbetslöshetskassorna. En arbetslöshetskassa som i sin verksamhet använder automatisk databehandling ska nämligen ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar och därvid särskilt beakta att allmänna handlingar (i ärendena om arbetslöshetsersättning) bör hållas åtskilda från andra handlingar, 15 kap. 9 § första stycket sekretesslagen.

Ärenden om arbetslöshetsersättning handläggs, beslutas och registreras i ett för arbetslöshetskassorna gemensamt datasystem, kallat OAS. OAS utvecklas och förvaltas av Arbetslöshetskassornas samorganisation. OAS innebär inte att arbetslöshetskassorna har en gemensam databas. Varje arbetslöshetskassa har sitt eget OAS-system som är en egen databas över de egna medlemmarna som får eller har fått arbetslöshetsersättning.

Ärenden om medlemskap handläggs för närvarande i ett 15-tal olika datorbaserade medlemssystem.¹¹⁸ De flesta arbetslöshetskassor använder sig av ett enda medlemssystem för registrering av sina medlemmar. Det finns dock vissa arbetslöshetskassor som använder sig av två olika medlemssystem, ett system för de personer som

¹¹⁸ Uppgifter från maj 2007, lämnade av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen den 27 februari 2008.

är medlem i både arbetslöshetskassan och en bakomliggande organisation och ett annat system för de personer som bara är medlem i arbetslöshetskassan.

Den praktiska hanteringen och rutinerna kring ärenden om medlemskap varierar mellan arbetslöshetskassorna.

Mot bakgrund av att ärenden om arbetslöshetsersättning och ärenden om medlemskap handläggs i två eller flera olika system hos varje arbetslöshetskassa måste överföring av information om tidpunkten för in- respektive utträden ske mellan arbetslöshetskassans medlemssystem och OAS när de uppgifterna har betydelse i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Överföring av dessa uppgifter sker normalt genom filöverföring, och arbetslöshetskassan bestämmer själv hur ofta överföringen ska ske.

12.3 Skyldighet att elektroniskt lämna uppgifter till uppbördsmyndigheten

Mitt förslag: Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ska till uppbördsmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheterna. Uppgifterna ska lämnas på medium för automatiserad behandling.

12.3.1 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet behövs

De uppgifter hos Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna som uppbördsmyndigheten behöver för att kunna besluta om arbetslöshetsförsäkringsavgiften (se avsnitt 12.1) omfattas med ett undantag – uppgifter om medlemskap hos arbetslöshetskassorna – av sekretess hos dessa instanser. För uppgifterna hos Skatteverket är sekretessen absolut, medan sekretess med rakt skaderekvisit gäller för de sekretessbelagda uppgifterna hos Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. För att säkerställa att uppbördsmyndigheten kan få del av nödvändiga sekretessbelagda uppgifter måste det införas en uppgiftsskyldighet avseende uppgifterna gentemot uppbördsmyndigheten för de

aktuella instanserna som bryter igenom sekretessen enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen.

Bestämmelser om sekretessbrytande uppgiftsskyldighet avseende sekretessbelagda uppgifter kan i och för sig meddelas av regeringen i förordning med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket andra punkten regeringsformen, som bl.a. medger att regeringen i förordning anger hur myndigheterna under regeringen ska bete sig mot varandra. Det gäller även i fråga om de sekretessbelagda uppgifterna hos arbetslöshetskassorna, som i detta sammanhang – när de i den myndighetsutövning som tilldelats dem hanterar uppgifterna – får betraktas som ”det allmänna” och inte ”enskilda”.¹¹⁹ Riksdagen kan dock genom lag meddela bestämmelser som omfattas av regeringens restkompetens (8 kap. 14 § första stycket regeringsformen).

Beträffande åtminstone en kategori av uppgifter hos de privaträttsliga arbetslöshetskassorna, uppgifter om medlemskap, torde det dock vara bäst med en uppgiftsskyldighet i lag. Det har nämligen ansetts oklart om arbetslöshetskassornas hantering av medlemskapsärenden utgör myndighetsutövning eller inte, och regeringen har inte tagit ställning i frågan.¹²⁰ Utgör hanteringen inte myndighetsutövning, innefattar en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna avseende uppgifter om medlemskap en sådan föreskrift om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda och som därför ska meddelas genom lag enligt 8 kap. 3 § regeringsformen.¹²¹

Jag tycker att det verkar enklast och bäst att ta in grundläggande bestämmelser om uppgiftsskyldighet i lag, i den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Därmed får riksdagen uttryckligen ta ställning till det informationsutbyte avseende uppgifter av ibland känslig karaktär som behövs.

De grundläggande bestämmelser som bör finnas i lag bör slå fast att aktuella instanser ska till uppbördsmyndigheten lämna de uppgifter av visst slag som behövs för tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. De närmare föreskrifter som behövs om exakt vilka uppgifter som ska lämnas när och hur utgör sådana föreskrifter om verkställighet av lag som enligt 8 kap. 13 § regeringsformen kan meddelas av regeringen i förordning eller, efter

¹¹⁹ Prop. 2000/01:129 s. 131 f.

¹²⁰ Prop. 2000/01:129 s. 50 och prop. 2007/08:118 s. 23 f. och 49 f.

¹²¹ En sådan uppgiftsskyldighet avser inte heller något sådant ämne som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen gör det möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter.

bemyndigande av regeringen, av någon underlydande myndighet. I lagen bör det dock tas in en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheterna.

De närmare föreskrifterna om exakt vilka uppgifter som ska lämnas när och hur som bör finnas i förordning, jämte ett bemyndigande för uppbördsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter, bör tas in i en till lagen anslutande förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

12.3.2 Bestämmelser om elektroniskt utlämnande

För att kunna klara sina arbetsuppgifter och för en rationell och kostnadseffektiv hantering behöver uppbördsmyndigheten få uppgifterna från berörda instanser i elektronisk form. Det är dock enligt min bedömning inte nödvändigt att uppbördsmyndigheten har direktåtkomst till uppgifterna hos berörda instanser. Det bör vara tillräckligt om myndigheten periodiskt får uppgifterna genom s.k. utlämnande på medium för automatiserad behandling, dvs. i form av en eller flera filer med de uppgifter som behövs som överförs på ett fysiskt medium, t.ex. optisk skiva, eller via säker elektronisk kommunikation. I förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift bör det därför, såsom en verkställighetsföreskrift, föreskrivas att de aktuella uppgifterna ska, i den utsträckning uppbördsmyndigheten bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Jag anser att det är tillräckligt att de föreskrifterna om elektroniskt utlämnande finns i förordning och inte i lag.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter kan emellertid begränsa möjligheterna att elektroniskt lämna ut information till uppbördsmyndigheten. För Skatteverkets och Försäkringskassans automatiserade behandling av personuppgifter gäller särskilda registerförfattningar, medan arbetslöshetskassornas automatiserade behandling av personuppgifter bara regleras av personuppgiftslagen.

Skatteverket

För Skatteverkets behandling av personuppgifter i beskattningsverksamheten gäller lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabaslagen) och förordningen (2001:588) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabasförordningen).

Enligt 1 kap. 5 § skattedatabaslagen får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för bl.a. bestämmande av avgifter. Den formuleringen får enligt min mening anses täcka den verksamhet med att bedöma skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift som uppbördsmyndigheten utför enligt den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Ett utlämnande från Skatteverket till uppbördsmyndigheten av nödvändiga uppgifter om inkomstförhållanden och rätt till skattereduktion för arbetsinkomster är således förenligt med de ändamål som gäller för Skatteverkets behandling av uppgifterna enligt skattedatabaslagen.

Av skattedatabaslagen följer att uppgifter alltid får lämnas ut från beskattningsdatabasen till myndigheter på medium för automatiserad behandling, om myndigheten har rätt att få ut uppgifterna.¹²² Trots detta finns det i 4–8 §§ skattedatabasförordningen bestämmelser om i vilken utsträckning uppgifter på begäran av vissa myndigheter får lämnas ut ur beskattningsdatabasen. Av systematiska skäl förefaller det därför lämpligast att ta in en motsvarande bestämmelse i skattedatabasförordningen om att på begäran av uppbördsmyndigheten får lämnas ut de uppgifter ur beskattningsdatabasen som avses i den föreslagna förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Jag föreslår alltså en sådan bestämmelse.

De bestämmelser om begränsning av tillåtna sökbegrepp vid sökning i beskattningsdatabasen som finns i 2 kap. 10 § skattedatabaslagen hindrar inte att Skatteverket söker fram de uppgifter som ska lämnas ut till uppbördsmyndigheten.

Det är min bedömning att det inte behövs någon ytterligare bestämmelse för att Skatteverket ska kunna söka fram och få lämna ut nödvändiga uppgifter på medium för automatiserad behandling till uppbördsmyndigheten.

¹²² Prop. 2000/01:33 s. 111 f. och 202.

Försäkringskassan

För Försäkringskassans behandling av personuppgifter i verksamheten med socialförsäkringsförmåner gäller lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdL) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Enligt 8 § andra stycket SofdL får Försäkringskassan behandla personuppgifter, som behandlas för de primära ändamålen avseende bl.a. handläggning av socialförsäkringsärenden, bl.a. för att tillhandahålla information utanför Försäkringskassan på grund av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen. Ett utlämnande från Försäkringskassan till uppbördsmyndigheten enligt den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet av nödvändiga personuppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning är således förenligt med de ändamål som gäller för Försäkringskassans behandling av uppgifterna enligt SofdL.

Enligt 21 § SofdL får personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det behövs för något av de ändamål som anges i 8 §. Det är således enligt SofdL tillåtet för Försäkringskassan att på sådant medium lämna ut aktuella personuppgifter till uppbördsmyndigheten.

De bestämmelser om begränsning av tillåtna sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen som finns i 24 och 25 §§ SofdL hindrar enligt min mening inte att Försäkringskassan söker fram de uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning som ska lämnas ut till uppbördsmyndigheten.

Det är således min bedömning att det inte behövs någon ytterligare bestämmelse för att Försäkringskassan ska kunna söka fram och få lämna ut nödvändiga uppgifter på medium för automatiserad behandling till uppbördsmyndigheten.

Arbetslöshetskassorna

För arbetslöshetskassornas automatiserade behandling av personuppgifter gäller bara personuppgiftslagen. Den lagen innehåller inte några särskilda restriktioner i fråga om just elektroniskt utlämnande. Däremot innehåller lagen en bestämmelse om att personuppgifter inte får behandlas, t.ex. genom att på elektroniskt eller annat

sätt lämnas ut, för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, 9 § första stycket i personuppgiftslagen (den s.k. finalitetsprincipen).

Arbetslöshetskassorna får anses ha samlat in aktuella personuppgifter om arbetslöshetsersättning och medlemskap i en arbetslöshetskassa för att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemskap. Enligt min bedömning är det inte oförenligt med dessa ursprungliga ändamål att arbetslöshetskassorna på grund av en uppgiftsskyldighet lämnar ut uppgifterna till uppbördsmyndigheten för att myndigheten ska kunna bedöma skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

När det gäller Alfa-kassans utlämnande till uppbördsmyndigheten av uppgifter om bedömningen av om någon är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK och om gjorda avdrag för arbetslöshetsförsäkringsavgift, får den behandling som utlämnandet utgör anses avse samma ändamål som det som uppgifterna samlades in för; Alfa-kassan ska ju samla in uppgifterna just för att kunna lämna ut dem till uppbördsmyndigheten.

Det finns såvitt jag kan se inte något i personuppgiftslagen som hindrar ett elektroniskt utlämnande från arbetslöshetskassorna till uppbördsmyndigheten av nödvändiga uppgifter enligt den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Någon ytterligare författningsbestämmelse behövs således inte för att arbetslöshetskassorna ska kunna söka fram och få lämna ut nödvändiga uppgifter på medium för automatiserad behandling till uppbördsmyndigheten.

12.4 Sekretess hos uppbördsmyndigheten

Mitt förslag: För de uppgifter som uppbördsmyndigheten hämtar in från Skatteverket ska den absoluta skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) fortsätta att gälla. För övriga uppgifter i ärenden om eller verksamhet som annars innefattar bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen gälla i fråga om uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Uppbördsmyndigheten ska inte behöva registrera sekretessbelagda handlingar som avser bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

12.4.1 Sekretessen

De uppgifter om inkomstförhållanden och rätt till skattereduktion för arbetsinkomster som Skatteverket kommer att överlämna till uppbördsmyndigheten enligt den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Skatteverket (se avsnitt 12.3) ingår i beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och omfattas där av absolut skattesekretess enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt 9 kap. 1 § första stycket andra meningen sekretesslagen gäller sekretess i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur den databasen för uppgifter som har tillförts databasen. Eftersom uppbördsmyndigheten inte får direktåtkomst till de begärda uppgifterna i beskattningsdatabasen utan uppgifterna avses bli överlämnade från Skatteverket på medium för automatiserad behandling, blir nämnda sekretessbestämmelse inte direkt tillämplig hos uppbördsmyndigheten. För att sekretess ska gälla hos uppbördsmyndigheten för de uppgifter som hämtats in från Skatteverket behövs det därför en särskild sekretessbestämmelse. Eftersom uppgifterna hos Skatteverket omfattas av absolut sekretess, anser jag att det är både rimligt och nödvändigt att samma starka sekretess gäller för uppgifterna hos uppbördsmyndigheten då myndigheten – på motsvarande sätt som Skatteverket gör i fråga om skatt – bedömer skyldigheten att betala arbetslös-

hetsförsäkringsavgift. Det bör enligt min mening inte ens vara tillåtet för personalen hos uppbördsmyndigheten att berätta om uppgifterna för massmedierepresentanter för publicering, dvs. sekretessen bör vara så stark att den går före meddelarfriheten enligt grundlagarna.

Jag föreslår alltså för det första att den absoluta skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen ska gälla även hos uppbördsmyndigheten för uppgift som Skatteverket har lämnat dit för bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Den information uppbördsmyndigheten hämtar in från Försäkringskassan (om sjukersättning och aktivitetsersättning) och arbetslöshetskassorna (om medlemskap och arbetslöshetsersättning samt, från Alfa-kassan, om den som är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK och om vilka avdrag för avgifter enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift som gjorts från arbetslöshetsersättning) enligt de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet (se avsnitt 12.3) omfattas inte av absolut sekretess utan, om sekretess alls gäller¹²³, av sekretessbestämmelser med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen där är alltså att uppgifterna är offentliga, och sekretessen – socialförsäkrings- respektive arbetslöshetsförsäkringssekretess enligt 7 kap. 7 § och 10 § andra stycket sekretesslagen – gäller för uppgifterna om de personliga förhållandena bara om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgifterna röjs. Även om detta kan antas får uppgifterna berättas för massmedierepresentanter för publicering, dvs. meddelarfriheten enligt grundlagarna går före sekretessen.

Jag anser att det är rimligt att sekretess av samma styrka gäller hos uppbördsmyndigheten för de uppgifter som hämtats in från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Motsvarande sekretess bör lämpligen gälla även för uppgifter som uppbördsmyndigheten fått in från annat håll än dessa instanser (och Skatteverket, se ovan), t.ex. från den enskilde själv, eller producerat själv. Därmed tillgodoses på ett rimligt sätt både intresset av insyn i myndighetens verksamhet och intresset av att skydda känslig information.

Jag föreslår därför att arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen ska utsträckas till att gälla

¹²³ Uppgifterna hos arbetslöshetskassorna om medlemskap skyddas normalt inte av författningsbestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt.

även i ärenden om eller verksamhet som annars innefattar bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Eftersom beslut av uppbördsmyndigheten åtminstone indirekt kan avslöja bl.a. information om en persons inkomstförhållanden och arbetslöshet, bör sekretessen gälla även för uppbördsmyndighetens beslut. På motsvarande sätt som i fråga om arbetslöshetsförsäkringssekretessen i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) bör sekretessen även gälla i domstol efter överklagande av uppbördsmyndighetens beslut i ärenden om bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

12.4.2 Undantag från registreringskyldigheten

I 15 kap. 1 § sekretesslagen finns det grundläggande bestämmelser om en myndighets skyldighet att registrera allmänna handlingar, vilket brukar ske i ett s.k. diarium. När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet ska handlingen enligt huvudregeln registreras utan dröjsmål. Myndigheten får låta bli att registrera dels handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, dels handlingar för vilka sekretess inte gäller. Handlingar för vilka sekretess gäller och som inte uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet måste alltså i princip alltid registreras.

Det finns emellertid en möjlighet för regeringen att, om det finns särskilda skäl, föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos en myndighet förekommer i betydande omfattning. Bakgrunden till undantagsmöjligheten är att registreringskyldigheten skulle kunna bli utomordentligt betungande för vissa myndigheter.¹²⁴ Föreskrifter om undantag från registreringskyldigheten finns i 5 § sekretessförordningen (1980:657). Undantag har föreskrivits för t.ex. Arbetsförmedlingen avseende handlingar i ärenden rörande enskilda arbetssökande, arbetslöshetskassorna avseende handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning, Försäkringskassan avseende bl.a. handlingar i försäkringsärenden och Skatteverket avseende bl.a. deklARATIONER, kontrolluppgifter och andra handlingar som avser taxering eller fastställande av skatt eller avgift eller som rör

¹²⁴ Prop. 1979/80:2 del A s. 357 f.

anstånd med eller krav på att lämna handlingar för dessa ändamål eller handlingar som avser beräkning, jämkning eller återbetalning av skatt.

Uppbördsmyndigheten kommer, bl.a. från Skatteverket, att få in allmänna handlingar för vilka sekretess gäller om så gott som alla personer i arbetskraften. Det är enligt min mening uppenbart att en registreringskyldighet avseende alla dessa allmänna handlingar skulle bli så utomordentligt betungande för uppbördsmyndigheten att det finns särskilda skäl för att föreskriva ett undantag. Jag föreslår därför att ett undantag införs som innebär att uppbördsmyndigheten inte behöver registrera sekretessbelagda handlingar som avser bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

12.5 Uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten

12.5.1 Alfa-kassan

Mitt förslag: Uppbördsmyndigheten ska till Alfa-kassan lämna uppgift om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet. Uppgifterna får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Om någon hos uppbördsmyndigheten begär avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet, ska uppbördsmyndigheten genast sända över begäran med tillhörande handlingar till Alfa-kassan och dessutom underrätta den som gjort begäran om översändandet. Översändandet till Alfa-kassan får ske på medium för automatiserad behandling.

Uppbördsmyndigheten ska underrätta Alfa-kassan om beslut i fråga om att belopp enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska betalas genom att Alfa-kassan gör avdrag från arbetslöshetsersättning. Underrättelsen får göras på medium för automatiserad behandling.

Av vad som sägs i avsnitt 11.4.2 framgår det att det är Alfa-kassan som ska bedöma om den som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK. För att Alfa-kassan ska kunna göra det på ett smidigt sätt behöver Alfa-kassan få reda på vilka personer som skulle kunna ha rätt till sådant avdrag, dvs. de personer som

kan antas uppfylla kriterierna för avgiftsskyldighet och som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Det är bara uppborgsmyndigheten som har den informationen. Därför bör det införas en uttrycklig bestämmelse om att uppborgsmyndigheten är skyldig att lämna Alfa-kassan uppgift om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet. För att göra det möjligt med ett smidigt informationsutbyte bör det också föreskrivas att uppgifterna får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, jämför avsnitt 12.7.15 om restriktioner vid elektroniskt utlämnande av personuppgifter från uppborgsmyndighetens databas.

Det är alltså hos Alfa-kassan som bedömningen, såvitt avser skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift, ska ske av om någon är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK. Precis som i fråga om bedömningen av om en ansluten till Alfa-kassan är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK, såvitt avser skyldighet att betala medlemsavgift och förhöjd finansieringsavgift, är utgångspunkten att den som önskar tillgodogöra sig en lägre avgift bör ha en skyldighet att visa för Alfa-kassan att han eller hon uppfyller förutsättningarna för detta.¹²⁵ Det torde emellertid kunna inträffa att en enskild hos uppborgsmyndigheten begär avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet. I sådant fall bör uppborgsmyndigheten ha en skyldighet att genast sända över begäran med tillhörande handlingar till Alfa-kassan¹²⁶ och dessutom underrätta den som gjort begäran om översändandet. För att göra det möjligt med ett smidigt informationsutbyte bör det också föreskrivas att översändandet till Alfa-kassan får ske på medium för automatiserad behandling, jämför avsnitt 12.7.15 om restriktioner vid elektroniskt utlämnande av personuppgifter från uppborgsmyndighetens databas.

Av vad som sägs i avsnitt 11.4.3 framgår det att uppborgsmyndigheten får besluta att belopp enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska betalas genom att Alfa-kassan gör avdrag från arbetslöshetsersättning. Alfa-kassan måste naturligtvis få reda på sådana beslut för att kunna göra avdraget. Därför föreslås det en uttrycklig bestämmelse om att Alfa-kassan ska underrättas om beslut i fråga om sådana avdrag. För att göra det möjligt med ett smidigt informationsutbyte föreskrivs det också att underrättelsen till Alfa-kassan får ske på medium för automatiserad behandling,

¹²⁵ Prop. 2006/07:15 s. 42 och 51 samt prop. 2007/08:118 s. 21, 22 och 31.

¹²⁶ Jämför 4 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223).

jämför avsnitt 12.7.15 om restriktioner vid elektroniskt utlämnande av personuppgifter från uppbördsmyndighetens databas.

12.5.2 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Min bedömning: Det behövs inte några särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten gentemot Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar som nämnts (avsnitt 11.4.7) för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och ska därutöver bl.a. följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och göra uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. IAF får ha en statistik- och tillsynsdatabas som förs enligt bestämmelserna i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har uppgiftsskyldighet gentemot IAF som bryter igenom eventuell sekretess hos dessa instanser.

Enligt 48 g § ALF ska Arbetsförmedlingen till IAF lämna de uppgifter som har betydelse för tillsynen över ärenden om arbetslöshetsersättning.

En arbetslöshetskassa ska enligt 90 § LAK för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen lämna uppgifter enligt vad regeringen eller efter regeringens bemyndigande IAF föreskriver. Enligt 5 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor ska en arbetslöshetskassa i enlighet med vad IAF närmare föreskriver lämna uppgifter om de medlemmar som får ersättning i vissa avseenden¹²⁷, och enligt 4 § nämnda förordning får IAF meddela föreskrifter om skyldighet för en arbetslöshetskassa att till IAF lämna uppgift om antalet medlemmar i kassan och att i övrigt hålla IAF underrättad om verksamheten. Av IAF:s föreskrifter (IAFFS 2006:4 och 7) framgår det att arbetslöshetskassorna ska lämna vissa uppgifter till IAF.

¹²⁷ Även om det inte framgår uttryckligen av författningstexten, eller 90 § LAK, till vem arbetslöshetskassorna ska lämna angivna uppgifter, får det anses uppenbart att uppgifterna ska lämnas till IAF.

När IAF i sin tillsynsverksamhet får uppgifter från Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna som är sekretessbelagda där gäller sekretessen också hos IAF, 13 kap. 1 § sekretesslagen.

Mot bakgrund av de uppgiftsskyldigheter gentemot IAF som finns i dag för organ inom arbetslöshetsförsäkringen finns det anledning att överväga om en uppgiftsskyldighet för uppborndsmyndigheten gentemot IAF bör införas.

Jag har gjort den bedömningen att det inte behövs någon särskild extern tillsyn över uppborndsmyndighetens verksamhet med uppbornden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften (avsnitt 11.4.7). IAF ska alltså enligt mitt förslag inte ha tillsyn över uppborndsmyndighetens verksamhet och behöver således inte uppgifter från uppborndsmyndigheten för tillsyn över myndigheten.

Frågan är därför om IAF i sin nuvarande tillsynsverksamhet och för sitt allmänna uppdrag att följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område har behov av uppgifter från uppborndsmyndigheten. Det har vid mina kontakter med IAF inte kommit fram att det skulle finnas ett sådant behov. Min bedömning är därför att det inte behövs särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet för uppborndsmyndigheten gentemot IAF.

12.5.3 Felaktig utbetalning från välfärdssystemen

Mitt förslag: Underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska gälla för uppborndsmyndigheten.

En ny lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen träder i kraft den 1 juni 2008.¹²⁸ Lagen innehåller följande bestämmelser. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. De nämnda instanserna, utom kommunerna, jämte Skatteverket¹²⁹ och Kronofogdemyndigheten har enligt lagen en underrättelseskyldighet om det finns anledning att anta att en sådan ekonomisk förmån som omfattas av lagen har

¹²⁸ SFS 2008:206, se prop. 2007/08:48, bet. 2008/08: Sfu7 och rskr. 2007/08:166.

¹²⁹ Underrättelseskyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelsen, av vilken det ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat det ursprungliga beslutet om förmånen. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl.

Bakgrunden till lagen är att det ansetts att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste minska och att detta bör ske bl.a. genom att myndigheterna bistår varandra för att upptäcka felaktiga utbetalningar. För att göra det möjligt med hänsyn till gällande bestämmelser om sekretess hos de olika instanserna har bestämmelser om sekretessbrytande underrättelseskyldighet tagits in i lagen.

Anledningen till att Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, som inte betalar ut några förmåner, ålagts underrättelseskyldighet enligt lagen är att verksamheten hos dessa myndigheter ansetts vara av det slaget att de får tillgång till information rörande förmånsutbetalningarna som de utbetalande myndigheterna har behov av för att åtgärda felaktiga utbetalningar.¹³⁰

Uppbördsmyndigheten kommer att samla in information från instanser som har underrättelseskyldighet enligt lagen (Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna), varav två instanser (Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna) betalar ut sådana förmåner som avses i lagen. Enligt min mening kan lika goda skäl som anförts för att Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ålagts underrättelseskyldighet enligt lagen anföras för att uppbördsmyndigheten, som inte heller betalar ut några förmåner, också ska åläggas sådan underrättelseskyldighet. Jag föreslår därför att uppbördsmyndigheten ska tas med i uppräknningen av de instanser som har underrättelseskyldighet enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

¹³⁰ Prop. 2007/08:48 s. 21.

12.6 Offentlighet och sekretess hos Alfa-kassan

Mitt förslag: Bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess ska gälla i Alfa-kassans verksamhet med prövning av ärenden om bedömning av om personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I sådana ärenden ska arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen gälla i fråga om uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Alfa-kassan ska inte behöva registrera sekretessbelagda handlingar i sådana ärenden.

12.6.1 Offentligheten och sekretessen

Hos Alfa-kassan gäller i dag bestämmelserna om allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen bara i kassans verksamhet med prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning, 1 kap. 8 § sekretesslagen och bilagan till den lagen. I prop. 2007/08:118 har det föreslagits att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess från den 1 juli 2008 ska göras tillämpliga hos arbetslöshetskassorna även i verksamhet med prövning av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Även om det inte sägs uttryckligen i propositionen får det förutsättas att med medlem därvid avses även anslutna till Alfa-kassan. Bakgrunden till ändringen är att det med den i propositionen samtidigt föreslagna konstruktionen av bestämmelserna kring en ny arbetslöshetsavgift kan förekomma att en medlem måste lämna in känsliga uppgifter till arbetslöshetskassan, som kan vara sekretessbelagda när de förekommer hos t.ex. Försäkringskassan eller inom hälso- och sjukvården. Genom att göra bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess tillämpliga på prövningen av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem, som ansågs utgöra myndighetsutövning, skulle allmänhetens behov av insyn i den delen av verksamheten tillgodo-

ses samtidigt som sekretess skulle komma att gälla för de aktuella känsliga uppgifterna.¹³¹

Av vad som sägs i avsnitt 11.4.2 framgår det att det är Alfa-kassan som ska bedöma om den som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK. Alfa-kassan ska alltså enligt mitt förslag göra samma bedömning avseende dessa personer som avseende de personer som är anslutna till Alfa-kassan. Även dessa ärenden innefattar en sådan prövning av lagstadgade krav som ger arbetslösa rätt till en mer förmånlig behandling i avgiftshänseende, en prövning vars resultat ska kunna överklagas, att verksamheten måste anses innefatta myndighetsutövning.¹³² Utgångspunkten har ansetts vara att handlingsoffentlighet ska gälla i verksamhet som utgör myndighetsutövning.¹³³

Av dessa skäl anser jag att bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess bör gälla i Alfa-kassans verksamhet med prövning av ärenden om bedömning av om personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK.

I prop. 2007/08:118 har det föreslagits att arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen ska gälla i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt LAK, se närmare om den sekretessbestämmelsen avsnitt 12.2.6 och 12.4.1. Även om det inte sägs uttryckligen i propositionen får det förutsättas att med medlem därvid avses även anslutna till Alfa-kassan. Jag anser därför att det är naturligt och följdriktigt att sådan sekretess gäller även i Alfa-kassans ärenden om bedömning av om personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK och föreslår att arbetslöshetsförsäkringssekretessen utsträcks på det sättet.

Av vad som sägs i avsnitt 11.4.3 framgår det att Alfa-kassan ska göra av uppborgsmyndigheten beslutade avdrag när arbetslöshetsersättning betalas ut. Jag har gjort bedömningen att arbetet med det avdraget får anses göras av Alfa-kassan i sådan verksamhet med prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning som redan omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess, bl.a. arbetslöshetsförsäkringssekretessen enligt 7 kap. 10 §

¹³¹ Prop. 2007/08:118 s. 22 ff.

¹³² Prop. 2007/08:118 s. 23.

¹³³ Prop. 2007/08:118 s. 24, prop. 2000/01:129 s. 44 ff. och prop. 1986/87:151 s. 43 ff.

andra stycket sekretesslagen. Det behövs således inga nya bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretess med anledning av den föreslagna nya arbetsuppgiften för Alfa-kassan.

12.6.2 Undantag från registreringskyldigheten

I avsnitt 12.4.2 har bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen om skyldighet att registrera allmänna handlingar beskrivits, liksom förutsättningarna för att föreskriva undantag från den skyldigheten. Undantag från registreringskyldigheten har föreskrivits för bl.a. arbetslöshetskassorna avseende handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning.

Av vad som sägs i avsnitt 12.5.1 framgår det att jag föreslår att uppbördsmyndigheten ska till Alfa-kassan lämna uppgift om alla de personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet så att Alfa-kassan kan bedöma vilka av dessa personer som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK. Det är enligt min mening uppenbart att en registreringskyldighet avseende sekretessbelagda allmänna handlingar om alla dessa personer skulle bli så väldigt betungande för Alfa-kassan att det finns särskilda skäl för att föreskriva ett undantag. Jag föreslår därför att ett undantag införs som innebär att Alfa-kassan inte behöver registrera sekretessbelagda handlingar i ärenden om bedömning av om personer som skulle kunna ha rätt till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetslöshet är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK.¹³⁴

12.7 Behandling av personuppgifter hos uppbördsmyndigheten

12.7.1 Inledning

Mitt förslag: Uppbördsmyndighetens behandling av personuppgifter ska regleras särskilt i lag.

¹³⁴ Jämför prop. 2007/08:118 s. 24 om att regeringen avser att se över frågan om motsvarande undantag för arbetslöshetskassorna avseende handlingar i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

Jag ska enligt tilläggsdirektiven överväga behovet av bestämmelser om behandling av personuppgifter och lämna förslag till de bestämmelser som behövs.

När den information som hämtas till uppbördsmyndigheten finns hos Skatteverket och Försäkringskassan skyddas den av bestämmelser om behandling av personuppgifter i särskilda registerförfattningar (se avsnitt 12.2). Redan detta talar för att det bör finnas en särskild registerförfattning för behandlingen av personuppgifter i informationen när den finns hos uppbördsmyndigheten. Den uttalade ambitionen från regeringens och riksdagens sida är också att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag, som beslutas av riksdagen, även om det inte är nödvändigt med lagform enligt grundlagarna.¹³⁵ Jag anser att uppbördsmyndighetens tillänkta registerföring med bl.a. registrering av inkomstförhållandena för en stor del av befolkningen helt klart uppfyller de uppställda kriterierna – ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll – för att regleras särskilt i lag. Jag lämnar därför i det följande förslag till en sådan lag om uppbördsmyndighetens registerföring. Förslaget och de redovisade övervägandena som lett fram till det uppvisar stora likheter med vad som finns i mitt betänkande med förslag till en studiestödsdatalag för Centrala studiestödsnämndens behandling av personuppgifter (SOU 2007:64).

Som en bakgrund till övervägandena om utformningen av en registerlag för uppbördsmyndigheten redogörs först för de viktigaste för Sverige bindande internationella bestämmelserna om integritetsskydd och skydd vid behandling av personuppgifter¹³⁶, den allmänna personuppgiftslagen, som bl.a. genomför de internationella bestämmelserna, och – kortfattat – systemet med särskilda registerförfattningar (avsnitt 12.7.2–12.7.6). Framställningen grundar sig på motsvarande redogörelse som finns i mitt betänkande SOU 2007:64 och som i sin tur, enligt vad som redovisas i det betänkandet, grundar sig på redogörelser i tidigare betänkanden.

¹³⁵ Prop. 1997/98:44 s. 41 och bet. 1997/98:KU18 s. 43 samt prop. 1990/91:60 s. 58 och bet. 1990/91:KU11 s. 11.

¹³⁶ I flera utredningsbetänkanden från senare tid finns det redogörelser för internationella regler om behandling av personuppgifter som är eller inte är bindande för Sverige, se t.ex. SOU 2004:6 s. 37 ff. och SOU 2006:18 s. 73 ff. För en närmare redogörelse för reglerna kan hänvisas till dessa framställningar.

Därefter redogörs för förslaget till lagstiftning om uppbördsmyndighetens behandling av personuppgifter (avsnitt 12.7.7–12.7.19).

12.7.2 Europakonventionen

Artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som numera gäller som svensk lag (SFS 1994:1219), lyder enligt följande:

Artikel 8 – Rätt till skydd för privat- och familjeliv

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Det står klart att behandling av personuppgifter och t.ex. rätt till tillgång till registrerade personuppgifter i och för sig kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. All slags behandling av personuppgifter omfattas dock inte, utan frågan måste gälla privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens. Europakonventionen tar i första hand sikte på åtgärder av det allmänna.

EG-domstolen har ansett att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har betydelse vid sidan av EG-direktivet om personuppgifter vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.¹³⁷

12.7.3 Europarådets dataskyddskonvention

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention (nr 108) till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, den s.k.

¹³⁷ EG-domstolens dom den 20 maj 2003 i mål nr C-465/00 och C-138/01 och C-139/01, REG 2003 s. I-4989.

dataskyddskonventionen. Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Samtliga medlemsstater i EU har ratificerat konventionen. Konventionen är alltså bindande för Sverige. Det har beslutats om ändringar i dataskyddskonventionen för att göra det möjligt för Europeiska unionen att ansluta sig. Under år 2001 har Europarådets ministerkommitté antagit ett tilläggsprotokoll till dataskyddskonventionen. Det innehåller bestämmelser om dataskyddsmyndigheter och överföring av personuppgifter mellan länder. Den svenska regeringen beslutade den 25 oktober 2001 att underteckna och ratificera tilläggsprotokollet, vilket skedde den 8 november samma år. Till konventionen ansluter en rad rekommendationer som inte är direkt bindande.

Konventionens tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet (artikel 3). Varje konventionsstat kan dock göra vissa allmänna inskränkningar eller utvidgningar i tillämpningsområdet för konventionen i dess helhet. Däremot är det ingenting som hindrar att registrerade personer tillerkänns ett mer omfattande skydd än det som föreskrivs i konventionen (artikel 11).

Konventionen har fem kapitel. Den centrala delen är kapitel II (artiklarna 4–11) som innehåller de grundläggande principerna för dataskydd. Varje konventionspart ska vidta de åtgärder som behövs för att dess nationella lagstiftning ska innehålla dessa grundläggande principer. Dessa grundläggande principer ska garantera registrerade personer i alla länder där konventionen gäller ett visst minimiskydd i samband med automatisk databehandling av personuppgifter. Detta ska göra det möjligt för konventionsparterna att ömsesidigt avstå från att begränsa dataflödet över gränserna.

Kapitel II innehåller krav på beskaffenheten av de personuppgifter som undergår automatisk databehandling (artikel 5). Dessa krav innebär bl.a. att uppgifterna ska inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och vara relevanta med hänsyn till ändamålet. Vissa typer av uppgifter får inte undergå automatisk databehandling, om inte den nationella lagen ger ett ändamålsenligt skydd (artikel 6). Det gäller uppgifter om ras, politiska åsikter, religiös tro eller annan övertygelse, hälsa, sexualliv samt brott. Lämpliga säkerhetsåtgärder ska vidtas för att skydda personuppgifter gentemot oavsiktlig eller otillåten förstörelse m.m. (artikel 7). Vissa ytterligare skyddsåtgärder för registrerade personer föreskrivs (artikel 8). Vidare föreskrivs det bl.a. att alla som är registrerade i ett person-

register ska ha möjlighet till insyn i registret och möjlighet att få felaktiga uppgifter rättade.

Vissa undantag får enligt konventionen göras i fråga om kraven på uppgifternas beskaffenhet och dylikt (artikel 9). För sådana avvikelser krävs det dock dels att de har stöd i nationell lagstiftning, dels att de utgör en nödvändig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda statens säkerhet, allmän säkerhet, statens monetära intressen eller för att undertrycka brottsliga åtgärder eller för att skydda den registrerade eller andra personers fri- och rättigheter. Rätten till insyn och rättelse m.m. får också i vissa fall inskränkas i fråga om personregister för statistikändamål eller vetenskapliga forskningsändamål.

Kapitel III innehåller bestämmelser om behandlingen i nationell lag av flödet av personuppgifter över gränserna. Kapitel IV och V reglerar formerna för samarbetet mellan konventionsstaterna, medan kapitel VI och VII innehåller bestämmelser om hur man kan ansluta sig till konventionen och hur den kan ändras.

12.7.4 EG-direktivet om personuppgifter

Den 24 oktober 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EG-direktivet). EG-direktivets principer om skydd för enskilda personers fri- och rättigheter är en precisering och förstärkning av Europarådets dataskyddskonvention. Syftet med EG-direktivet är att garantera dels en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, dels en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater, så att staterna inte ska kunna hindra det fria flödet mellan dem av personuppgifter under hänvisning till enskilda personers fri- och rättigheter.

EG-direktivet är direkt bindande för medlemsstaterna i fråga om det resultat som ska uppnås. EG-direktivet måste införlivas i den nationella lagstiftningen. Medlemsstaterna bestämmer själva på vilket sätt EG-direktivet ska införlivas, men de är därvid starkt bundna av EG-direktivets innehåll. Medlemsstaterna får inte föreskriva vare sig ett bättre eller sämre skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter eller för det fria flödet av sådana uppgifter än vad som gäller enligt EG-direktivet.

EG-direktivet omfattar för det första helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. För det andra omfattas också manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Utanför tillämpningsområdet faller t.ex. ostrukturerade akter.

EG-direktivet innehåller en rad grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. All behandling av personuppgifter måste vara laglig och korrekt. Uppgifterna måste vara riktiga och aktuella samt adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Ändamålen ska vara uttryckligen angivna vid tiden för insamling av uppgifterna och ändamålsangivelsen ska vara särskild och inte alltför allmänt hållen. De ändamål för vilka uppgifterna senare behandlas får inte vara oförenliga med de ursprungliga ändamålen (den s.k. finalitetsprincipen).

Personuppgifter får enligt EG-direktivet behandlas bara i vissa fall. Personuppgifter får behandlas efter att den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke eller i samband med fullgörande av avtal där den registrerade är part. Behandling får också ske om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse, som åvilar den registeransvarige, eller för att skydda vitala intressen för den registrerade. Vidare får behandling ske om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift som antingen är av allmänt intresse eller utgör ett led i myndighetsutövning. Slutligen får personuppgifter behandlas efter en intresseavvägning, nämligen om intresset av att den registeransvarige får behandla uppgifterna överväger den registrerades intresse av att de inte behandlas. Vissa särskilda i EG-direktivet angivna kategorier av uppgifter får inte behandlas utan uttryckligt samtycke av den registrerade. Det gäller sådana uppgifter som avslöjar den enskildes ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv. I vissa, särskilt angivna, undantagsfall får dock sådan behandling ske även utan den enskildes samtycke, t.ex. när behandling av sådana uppgifter är nödvändig för åtgärder inom hälso- och sjukvård eller liknande. Medlemsstaterna får under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse besluta om andra undantag än de som anges i EG-direktivet. Huvudregeln är enligt EG-direktivet att uppgifter om lagöverträdelser, brottmålsdomar och säkerhetsåtgärder får behandlas bara under kontroll av en myndighet.

EG-direktivet föreskriver att den registeransvarige ska informera den registrerade om att personuppgifter är föremål för behandling och därvid redogöra för ändamålet med behandlingen. Har uppgifterna inte samlats in från den registrerade själv, behöver den registeransvarige inte lämna någon information om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan. Den registrerade har dock rätt att på begäran få information om de registrerade uppgifterna. Vidare har den registrerade rätt att få sådana uppgifter som inte har behandlats i enlighet med EG-direktivet rättade, utplånade eller blockerade. Om en uppgift rättas ska den registeransvarige underrätta tredje man som fått del av den felaktiga uppgiften. Underrättelse behövs dock inte i de fall där sådan är omöjlig eller förenad med en oproportionerligt stor arbetsinsats. Medlemsstaterna får föreskriva begränsningar i fråga om vissa skyldigheter och rättigheter, bl.a. informationsskyldigheten och rättigheten att på begäran få tillgång till uppgifter. En sådan begränsning måste dock vara en nödvändig åtgärd med hänsyn till vissa allmänna intressen, bl.a. intresset av att undersöka, avslöja och åtala för brott samt skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Till skydd för den registrerade innehåller EG-direktivet även bestämmelser om säkerhet vid behandlingen. Genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska den registeransvarige skydda personuppgifter mot otillåten behandling samt mot förstöring, förlust, ändring eller otillåten spridning.

Enligt EG-direktivet ska varje medlemsstat tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av EG-direktivet. I EG-direktivet föreskrivs det ett relativt omfattande anmälningsförfarande till tillsynsmyndigheten när det gäller helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Undantag från anmälningsplikt får dock föreskrivas under vissa förutsättningar.

EG-direktivet syftar till – förutom skydd för personuppgifter – ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna. Som huvudregel gäller att överföring av personuppgifter som är under behandling, eller är avsedda att behandlas efter överföringen, till ett land utanför EU eller EES (tredje land), får ske endast om det mottagande landets lagstiftning kan säkerställa en adekvat skyddsnivå. Vad som är en adekvat skyddsnivå får avgöras med hänsyn tagen till bl.a. de uppgifter som ska behandlas och ändamålet med

behandlingen. I vissa fall får personuppgifter föras över till länder vars lagstiftning i och för sig inte erbjuder en adekvat skyddsnivå. Det gäller bl.a. om den registrerade går med på att överföring sker eller om överföringen är nödvändig eller bindande enligt författning av skäl som rör viktiga allmänna intressen.

EG-direktivet skulle vara införlivat i medlemsländernas nationella lagstiftningar senast den 24 oktober 1998.

12.7.5 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, genomför EG-direktivet i Sverige.

Lagen tillämpas på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och dessutom på manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Personuppgiftslagen är dock subsidiär i den meningen att avvikande bestämmelser i någon annan lag eller i en förordning tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen (2 §).

Tillämpningsområdet för personuppgiftslagen har begränsats genom en rad bestämmelser. Lagen omfattar inte sådan behandling som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 §). Av förtydligande skäl anges det också att lagen inte heller ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen att tillämpa lagens regler (7 § första stycket). Motsvarande gäller när en tillämpning av personuppgiftslagen skulle strida mot en myndighets skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (8 § första stycket). Andra undantag i fråga om personuppgiftslagens tillämpningsområde gäller behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande (7 § andra stycket). Vidare gäller vissa undantag från tillämpning av personuppgiftslagen som tar sikte på arkivering av handlingar (8 § andra stycket). Från och med den 1 januari 2007 gäller slutligen undantag för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material (5 a §). Undantag görs från de allra flesta bestämmelserna i lagen för behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av person-

uppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. För sådan behandling gäller i stället att den inte får utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Personuppgiftslagen innehåller i 3 § en rad definitioner av olika begrepp som används i lagen. Med *behandling (av personuppgifter)* avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. *Personuppgifter* är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. *Personuppgiftsansvarig* är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. *Personuppgiftsbiträde* är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. *Den registrerade* är den som en personuppgift avser. Med *samtycke* avses varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. *Tredje land* är en stat som varken ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I personuppgiftslagen åläggs den personuppgiftsansvarige att upprätthålla vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Personuppgifter ska behandlas bara om det är lagligt. Behandlingen ska alltid ske på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). En behandling för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål ska dock inte anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. Fler personuppgifter än som är nödvändigt med hänsyn till behandlingen får inte behandlas. De personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med

behandlingen. Personuppgifter får inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ursprungliga ändamålen med behandlingen, om det inte behövs för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. Myndigheternas arkivering och bevarande av allmänna handlingar hindras dock inte av lagen. Personuppgifter som behandlas för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål får enligt huvudregeln användas för att vidta åtgärder i fråga om den registrerade bara om de registrerade har lämnat sitt samtycke eller det finns synnerliga skäl med hänsyn till den registrerades vitala intressen. Denna begränsning gäller dock inte för en myndighets användning av personuppgifter i allmänna handlingar.

I personuppgiftslagen anges det vidare vissa förutsättningar för när en behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten (10 §). Minst en av dessa förutsättningar måste alltså finnas för att en behandling ska vara tillåten enligt lagen. Den inledande av de alternativa förutsättningarna är att den registrerade har lämnat samtycke till behandlingen. Finns det inte något samtycke, kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för ett antal uppräknade syften. Är en behandling nödvändig för att ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, så kan den vara tillåten. En behandling kan också vara tillåten om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, för att vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas eller för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. Vidare kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Slutligen kan en behandling vara tillåten om den är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

För vissa slag av personuppgifter gäller enligt personuppgiftslagen särskilda restriktioner. Huvudregeln i lagen innebär att det är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att

behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv (13 §). Dessa olika slag av uppgifter kallas med en samlingsbeteckning känsliga personuppgifter.

Det finns emellertid en rad undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter angivna direkt i personuppgiftslagen. Sålunda får sådana uppgifter enligt lagen behandlas med den registrerades uttryckliga samtycke eller när denne offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt (15 §). Känsliga uppgifter får vidare i vissa fall behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, om det är nödvändigt för att den registrerades eller någon annans vitala intressen ska kunna skyddas och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke eller om det är nödvändigt för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (16 §). Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller inte heller när ideella organisationer med politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte inom ramen för sin verksamhet behandlar personuppgifter om organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med den. Endast om den registrerade uttryckligen har samtyckt till det får dock känsliga personuppgifter lämnas ut till tredje man från en sådan ideell organisation (17 §). Känsliga personuppgifter får vidare behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål, om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård eller behandling eller administration av hälso- och sjukvård eller om uppgifterna omfattas av sjukvårdssekretess (18 §). Slutligen undantas viss behandling för forsknings- och statistikändamål från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter (19 §).

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse medge ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter (20 §).

Det är enligt personuppgiftslagen förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden (21 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock besluta om undantag från förbudet.

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får enligt 22 § personuppgiftslagen behandlas bara om den registrerade

samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Om uppgifter om en person samlas in från personen själv, ska den personuppgiftsansvarige i samband därmed självständigt lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna (23 §). Har uppgifterna samlats in från en annan källa ska den registrerade informeras när uppgifterna registreras. Är uppgifterna avsedda att lämnas ut till tredje man, behöver informationen inte ges förrän uppgifterna lämnas ut för första gången. I de fall uppgifter samlas in från någon annan än den registrerade, krävs det inte att information lämnas om det är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade, ska dock information lämnas senast i samband med att så sker (24 §). Finns det i lag eller annan författning särskilda bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifter behöver inte heller information lämnas då uppgifter samlas in från annan källa än den registrerade.

När information ska lämnas ska den enligt 25 § omfatta uppgifter om vem den personuppgiftsansvarige är, ändamålet med behandlingen samt all övrig information som den registrerade behöver för att kunna ta tillvara sina rättigheter i samband med behandlingen. Endast sådana uppgifter som den registrerade inte redan känner till behöver lämnas. Enligt 26 § är den personuppgiftsansvarige härutöver skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna besked om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller ej. Behandlas sådana uppgifter ska skriftlig information lämnas också om vilka uppgifter om den sökande som behandlas, varifrån dessa uppgifter har hämtats, ändamålen med behandlingen och till vilka mottagare eller kategorier av mottagare uppgifterna lämnas ut, s.k. registerutdrag.

Under förutsättning att uppgifterna inte har lämnats ut till tredje man eller om uppgifterna behandlas enbart för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål behöver information dock inte lämnas beträffande personuppgifter som behandlas i löpande text som inte fått sin slutliga utformning när ansökan gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande. Undantaget för löpande text som inte fått sin slutliga utformning gäller dock inte om personuppgifterna behandlats under längre tid än ett år. Bestämmelserna om informationskyldighet gäller inte om

sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna är föreskriven i förhållande till den registrerade.

Personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga eller som annars inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen eller anknytande föreskrifter ska på begäran av den registrerade rättas, utplånas eller blockeras av den personuppgiftsansvarige (28 §). Den sistnämnde kan också vara skyldig att underrätta tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut.

Ett personuppgiftsbiträde och den eller de personer som arbetar under bitrådets eller den personuppgiftsansvariges ledning får behandla personuppgifter bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige (30 §). Om det i lag eller annan författning finns vissa särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i det allmännas verksamhet, t.ex. om tystnadsplikt och sekretess, ska dessa tillämpas.

Den personuppgiftsansvarige ska enligt 31 § vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade uppgifterna är.

Det är enligt 33 § förbjudet att utan samtycke från den registrerade föra över personuppgifter till en stat utanför EU eller EES (tredje land) som inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i tredje land. Frågan om ett land har en adekvat skyddsnivå ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. Särskild vikt ska läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen ska pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Det finns en rad undantag från förbudet angivna direkt i personuppgiftslagen (34 §). Har den registrerade samtyckt till det får personuppgifter överföras utan hinder av huvudregeln. Det är också tillåtet att föra över personuppgifter för användning enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention. Vidare får överföring ske om den är nödvändig för att ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, för att ett sådant avtal mellan den

personuppgiftsansvarige och tredje man som är i den registrerades intresse ska kunna ingås eller fullgöras, för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet för överföring till vissa stater och om att en överföring är tillåten, om överföringen regleras av ett avtal som ger tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får vidare meddela föreskrifter om undantag från förbudet om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Slutligen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om undantag från förbudet i vissa enskilda fall.

Behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad omfattas enligt 36 § personuppgiftslagen av anmälnings-skyldighet. Den personuppgiftsansvarige ska göra en skriftlig anmälan till tillsynsmyndigheten innan en sådan behandling eller serie av sådana behandlingar med samma eller liknande ändamål genomförs. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från anmälnings-skyldigheten för sådana typer av behandlingar som sannolikt inte kommer att leda till otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Någon anmälnings-skyldighet för behandlingar finns inte heller om den personuppgiftsansvarige tillsätter ett personuppgiftsombud som anmälts till tillsynsmyndigheten (37 §).

I Sverige har Datainspektionen tilldelats uppgiften att vara tillsynsmyndighet. Med rollen som tillsynsmyndighet följer vissa befogenheter, såsom rätt att få tillgång till behandlade personuppgifter och tillträde till lokaler med anknytning till behandlingen (43 §). Datainspektionen kan också vid vite förbjuda fortsatt behandling samt ansöka hos länsrätt om att personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt ska utplånas (44–47 §§). Datainspektionens beslut enligt lagen om annat än föreskrifter får överklagas till länsrätt (51 §).

Den personuppgiftsansvarige ska enligt 48 § ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen har orsakat. Ersättnings-skyldigheten kan dock i den utsträckning det är skäligt jämkas om den personuppgiftsansvarige visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till vissa förfaranden kan enligt personuppgiftslagen dömas till böter eller fängelse (49 §). Det gäller i vissa fall vid lämnande av osann uppgift i information till den registrerade eller i anmälan eller information till tillsynsmyndigheten. Vidare gäller straffansvaret den som behandlar känsliga personuppgifter m.m. i strid med personuppgiftslagen, för över personuppgifter till tredje land i strid med lagen eller låter bli att göra föreskriven anmälan till tillsynsmyndigheten.

En myndighets beslut i vissa frågor, t.ex. om registerutdrag och rättelse, får överklagas till länsrätt (52 § första stycket). Andra beslut enligt personuppgiftslagen får inte överklagas (53 § första stycket). Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd (53 § andra stycket). Bestämmelserna om överklagande gäller dock inte beslut av riksdagen, regeringen eller riksdagens ombudsmän (52 § andra stycket).

12.7.6 Särskilda registerförfattningar

Personuppgiftslagen genomför som nämnts EG-direktivet i Sverige och uppfyller Sveriges skyldigheter enligt EG-direktivet. Som också nämnts tidigare är personuppgiftslagen emellertid subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. Personuppgiftslagen innehåller generella regler som ska tillämpas i hela samhället av både myndigheter och privata organisationer och enskilda, och det förutsattes vid lagens tillkomst att behov av undantag och preciseringar för mer speciella områden liksom tidigare skulle tillgodoses genom särskilda registerförfattningar som tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen. Sådan särreglering får dock inte stå i strid med EG-direktivet och Europarådets dataskyddskonvention eller utformas så att Sveriges skyldigheter enligt de nämnda internationella instrumenten inte längre uppfylls.

I Sverige finns det en lång tradition med särskilda registerförfattningar för främst myndighetsregister som kompletterar den generella dataskyddslagstiftningen, tidigare 1973 års datalag och numera personuppgiftslagen. De särskilda registerförfattningarna ger ett anpassat integritetsskydd på de områden författningarna reglerar och innebär en högre grad av konkretion än de generella

reglerna i personuppgiftslagen.¹³⁸ För både Skatteverket och Försäkringskassan gäller som nämnts särskilda registerförfattningar.

På grund av den inledningsvis nämnda ambitionen från regeringens och riksdagens sida finns grundläggande bestämmelser om myndigheters behandling av personuppgifter ofta i lag beslutad av riksdagen. En sådan registerlag kompletteras ofta av en av regeringen utfärdad registerförordning med detaljregler som inte ansetts nödvändiga att höra riksdagen om. Numera finns det åtminstone över etthundra olika författningar som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter till komplettering av personuppgiftslagen och som därför kan kallas för särskilda registerförfattningar.

Innehållet i de särskilda registerförfattningarna varierar. Det är vanligt att registerförfattningar som reglerar en myndighets behandling av personuppgifter innehåller bestämmelser om, förutom givetvis vilket tillämpningsområde författningen har, förhållandet till personuppgiftslagen (om författningen ersätter eller bara kompletterar personuppgiftslagen), vem som är personuppgiftsansvarig, för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, under vilka förutsättningar särskilt integritetskänsliga personuppgifter får behandlas, under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut på elektronisk väg (genom s.k. direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling), vilka s.k. sökbegrepp som får användas när man söker bland personuppgifterna, när personuppgifterna ska gallras och vad som ska gälla i fråga om rättelse och skadestånd om något blivit fel.

12.7.7 Lagstiftning om databasen hos uppbördsmyndigheten

Mitt förslag: Uppbördsmyndigheten ska med automatiserad behandling föra en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen.

Registerlagen ska heta lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.

¹³⁸ Se allmänt om särskilda registerförfattningar Sören Öman, *Särskilda registerförfattningar* i Festskrift till Peter Seipel, 2006, s. 685–705.

Jag har som nämnts i avsnitt 12.7.1 kommit fram till att uppbördsmyndighetens behandling av personuppgifter ska regleras särskilt i lag, i en s.k. registerlag. Uppbördsmyndigheten har med mitt förslag bara att utföra en enda arbetsuppgift: Att hantera uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgiften, dvs. att handlägga ärenden enligt den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Den behandling av personuppgifter som uppbördsmyndigheten utför för att fullgöra sin arbetsuppgift bör omfattas av registerlagen.

Nivån på författningsregleringen

De grundläggande bestämmelserna om vad uppbördsmyndigheten ska och får göra bör finnas i registerlagen. Lagregleringen bör ge det grundläggande integritetsskyddet och spelreglerna för uppbördsmyndigheten, medan den nödvändiga anpassningen av regleringen bör kunna göras på lägre författningsnivå. Jag återkommer till frågan om i vilken utsträckning det bör vara tillåtet för regeringen eller någon myndighet att komplettera de grundläggande lagreglerna eller besluta om undantag från dem.

När det gäller frågan om vilka områden som de grundläggande bestämmelserna i registerlagen bör täcka kan vägledning hämtas från vad som brukar regleras i särskilda registerlagar om behandlingen av personuppgifter i verksamhet hos myndigheter (se avsnitt 12.7.6). I enlighet härmed bör det övervägas bl.a. i vilken utsträckning det behövs lagregler om förhållandet till personuppgiftslagen (om författningen ersätter eller bara kompletterar personuppgiftslagen), vem som är personuppgiftsansvarig, för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, under vilka förutsättningar särskilt integritetskänsliga personuppgifter får behandlas, vilka s.k. sökbegrepp som får användas när man söker bland personuppgifterna, hur den interna elektroniska tillgången till personuppgifter inom myndigheten bör vara ordnad, under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut på elektronisk väg (genom s.k. direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling), vad som ska gälla i fråga om rättelse och skadestånd om något blivit fel och när personuppgifterna ska gallras.

Bara automatiserad behandling av personuppgifter omfattas

Det vanliga är att särskilda registerförfattningar omfattar samma typer av behandling som personuppgiftslagen, dvs. helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och dessutom annan, manuell behandling av personuppgifter under förutsättning att uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Det förekommer att särskilda registerförfattningar omfattar förutom behandling av personuppgifter även behandling av uppgifter om juridiska personer eller avlidna fysiska personer.

I praktiken måste uppbördsmyndigheten behandla personuppgifter strukturerat i datorer, dvs. automatiserat, och inte i manuella personregister för att kunna utföra sin arbetsuppgift. Uppbördsmyndighetens behandling torde – bortsett från uppgifter om medlemskap i arbetslöshetskassa – bara undantagsvis omfatta uppgifter om juridiska personer och avlidna fysiska personer. Jag anser därför att det räcker att registerlagen omfattar automatiserad behandling personuppgifter.

En databas för handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift

I och med genomförandet av EG-direktivet om personuppgifter i svensk lagstiftning har de rättsliga begreppen vid datoranvändning förändrats. Det traditionella registerbegreppet som användes i 1973 års datalag har kritiserats vid flera tillfällen, främst eftersom det för tankarna till på visst sätt organiserade eller systematiserade samlingar av uppgifter, vilket inte längre är ett helt relevant sätt att se på samlingar av uppgifter i elektronisk form. Regeringen har ansett att registerbegreppet inte är lämpligt när det gäller datorsystem som innefattar elektronisk ärendehantering, där inkomna handlingar kan skannas och beslut upprättas med automatiserad behandling, för att sedan lagras elektroniskt tillsammans med uppgiftssamlingar av registerkaraktär.¹³⁹ Ett alternativ till registerbegreppet är termen databas, som bl.a. förekommer i flera olika registerförfattningar, t.ex. i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. En databas

¹³⁹ Se prop. 2004/05:164 s. 60.

definieras i de registerförfattningar där begreppet förekommer oftast som en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom en viss verksamhet.

Uppbördsmyndigheten bör enligt min mening åläggas att med automatiserad behandling föra en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Därmed uppnår man en lämplig avgränsning av registerlagens tillämpningsområde. Uppbördsmyndigheten måste alltså enligt förslaget ha en särskild databas och i den utföra all automatiserad behandling av personuppgifter som myndigheten utför för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Det är således inte tillåtet för myndigheten att utanför databasen – och därmed lagens tillämpningsområde – utföra automatiserad behandling av personuppgifter för dessa ändamål.

Jag har alltså valt att i registerlagen använda begreppet databas i stället för begreppet register. I mitt förslag används begreppet databas helt enkelt för att beteckna de personuppgifter som behandlas automatiserat av uppbördsmyndigheten för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Dessa personuppgifter, som alltså samtliga ingår i databasen, kan finnas i ett eller flera olika register av traditionellt slag eller i en eller flera olika deldatabaser eller rent av i en fristående dokumentfil. Det avgörande är om uppbördsmyndigheten automatiserat behandlar personuppgiften för handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Behandling av personuppgifter i ostrukturerat material omfattas

Något undantag från bestämmelserna i registerlagen för sådan behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som avses i 5 a § personuppgiftslagen föreslås inte. De bestämmelser som föreslås i registerlagen kan nämligen utan större besvär tillämpas även på sådan behandling, när det förekommer t.ex. vid författandet av promemorior. Härtill kommer att uppbördsmyndigheten som nämnts i praktiken måste behandla personuppgifterna strukturerat för att kunna utföra sin arbetsuppgift.

Behandlingen av personuppgifter för intern administration omfattas inte

Behandling av personuppgifter vid allmänt internt administrativt arbete i en myndighets verksamhet är normalt inte reglerad i särskilda registerförfattningar, och jag har inte sett något behov av eller skäl för att låta uppbördsmyndighetens automatiserade behandling av personuppgifter för den interna administrationen, såsom lokal-, personal- och fakturahantering, utan direkt koppling till handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift omfattas av registerlagen. Behandlingen av personuppgifter för den interna administrationen regleras således enligt förslaget enbart av personuppgiftslagen. Av kravet på att uppbördsmyndigheten ska föra en *särskild* databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen följer att behandlingen av personuppgifter i den databasen ska vara skild från annan automatiserad behandling av personuppgifter som myndigheten kan komma att utföra.

Lagens namn

Jag tycker att lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift är ett bra och beskrivande namn på registerlagen och föreslår därför det namnet.

12.7.8 Den registrerades inflytande

Mitt förslag: Behandling av personuppgifter som enligt registerlagen är tillåten utan den registrerades samtycke får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

I de fall då behandling av personuppgifter i databasen bara är tillåten enligt registerlagen när den registrerade lämnat sitt samtycke har den registrerade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke, varefter ytterligare personuppgifter om den registrerade inte får behandlas.

Den registrerade ska enligt EG-direktivet om personuppgifter (artikel 14) åtminstone i vissa fall, bl.a. när det gäller en behandling

som är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgiften har lämnats ut, ha rätt att motsätta sig behandling av uppgifter som rör honom, utom när den nationella lagstiftningen föreskriver något annat. Det är alltså enligt EG-direktivet tillåtet att föreskriva att den registrerade inte har rätt att motsätta sig behandlingen. Den registrerade har dock enligt EG-direktivet en ovillkorlig rätt att motsätta sig behandling som rör direkt marknadsföring.

I personuppgiftslagen finns det en bestämmelse om att den registrerade inte har rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten utan samtycke enligt personuppgiftslagen (12 §) och en bestämmelse om att personuppgifter inte får behandlas för ändamål som rör direkt marknadsföring, om den registrerade hos den personuppgiftsansvarige skriftligen har anmält att han eller hon motsätter sig sådan behandling (11 §).

Mot bakgrund av bestämmelserna i EG-direktivet föreskrivs det i särskilda registerförfattningar ofta i vilken utsträckning den registrerade kan eller har rätt att motsätta sig sådan behandling som regleras i den aktuella författningen.¹⁴⁰ Utformningen av bestämmelsen i 12 § personuppgiftslagen har ansetts medföra att det är svårt att i särskilda registerförfattningar direkt hänvisa till den.¹⁴¹

De registerlagar som trädde i kraft närmast efter personuppgiftslagen saknade uttryckliga bestämmelser om den registrerades möjlighet att motsätta sig behandling av personuppgifter som var tillåten enligt lagen. Mot bakgrund av bestämmelserna i EG-direktivet förordade Lagrådet i lagstiftningsärendet år 2000/01 om behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution att uttryckliga bestämmelser om den registrerades möjlighet att motsätta sig behandling av personuppgifter skulle tas in i de då aktuella registerlagarna.¹⁴² I registerlagar som tillkommit därefter har det i stor utsträckning tagits in sådana bestämmelser.¹⁴³ Men det finns även från senare tid exempel på registerlagstiftning som

¹⁴⁰ Se Sören Öman & Hans-Olof Lindblom, *Personuppgiftslagen – En kommentar*, tredje upplagan 2007, s. 66 f. med vidare hänvisningar.

¹⁴¹ Se bl.a. prop. 2000/01:33 s. 346 och prop. 2001/02:144 s. 20.

¹⁴² Prop. 2000/01:33 s. 346.

¹⁴³ Se t.ex. lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning, lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, lagen (2006:444) om passagerarregister och lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

saknar sådan uttrycklig reglering.¹⁴⁴ Någon gång har Lagrådet påtalat för konstitutionsutskottet att en uttrycklig sådan reglering bör införas. Utskottet gjorde dock en annan bedömning.¹⁴⁵

Det står klart att uppbördsmyndighetens automatiserade behandling av personuppgifter i databasen i samband med handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift inte rimligen bör vara beroende av den registrerades inställning till behandlingen. Jag anser att det av bestämmelserna i registerlagen bör framgå när sådan behandling får ske, och en registrerad bör inte kunna förhindra en enligt lagen tillåten rationell och datoriserad handläggning av hans eller hennes ärende. För tydlighets skull bör det, i enlighet med vad Lagrådet ansett och som numera är vanligast, i registerlagen uttryckligen slås fast att behandling av personuppgifter som enligt lagen är tillåten utan den registrerades samtycke får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

I de fall där det enligt registerlagen krävs den registrerades samtycke för att behandlingen ska få utföras har den registrerade givetvis ett inflytande över om behandlingen ska få komma till stånd i den meningen att han eller hon kan vägra att lämna ett efterfrågat samtycke. De situationer det gäller är enligt förslaget behandling av personuppgifter för andra ändamål än de uttryckligen angivna (avsnitt 12.7.11), vissa fall av behandling av personuppgifter av känslig natur (avsnitt 12.7.12) och vissa fall av direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter (avsnitt 12.7.15). Den registrerade bör i dessa fall – i enlighet med vad som gäller enligt personuppgiftslagen (12 § första stycket) – även ha rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke och därmed förhindra att uppbördsmyndigheten därefter behandlar ytterligare personuppgifter om honom eller henne på det aktuella sättet, dvs. behandlar ytterligare personuppgifter för andra ändamål än de uttryckligen angivna, behandlar ytterligare personuppgifter av känslig natur respektive lämnar ut ytterligare personuppgifter genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande.

Enligt personuppgiftslagen är ett samtycke en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne (3 §). Den information som måste lämnas till den registrerade enligt definitionen av samtycke torde behöva

¹⁴⁴ Lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

¹⁴⁵ Bet. 2007/08:KU2 s. 10 och 16 (registrering av riksdagsledamöters åtaganden).

innefatta all väsentlig information kring den tillänkta behandlingen, inklusive information om den nu aktuella rätten att när som helst återkalla samtycket. Jag har därför inte ansett det nödvändigt att föreslå en uttrycklig bestämmelse i registerlagen om att information ska lämnas i detta hänseende.

12.7.9 Förhållandet till personuppgiftslagen och annan lagstiftning

Mitt förslag: Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter vid förändring av databasen, om inte annat följer av registerlagen.

Min bedömning: Det är onödigt att i registerlagen ta in en uttrycklig upplysning om att lagen inte får tillämpas i strid med grundlag.

Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen är generellt tillämplig men subsidiär, och avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning har företräde framför personuppgiftslagen (2 §). Detta förhållande medför att en särskild registerförfattning kan utformas på olika sätt.

En metod är att konstruera en särskild registerförfattning så att den bara kompletterar personuppgiftslagen. Den särskilda registerförfattningen kommer då att gälla utöver personuppgiftslagen, vilket innebär att när reglering saknas i den särskilda författningen kommer bestämmelserna i personuppgiftslagen att vara tillämpliga. Nackdelen med denna lösning är att lagtillämparen kan ha svårt att få överblick över vilka bestämmelser i personuppgiftslagen som är tillämpliga. Metoden har använts i de allra flesta särskilda registerförfattningar.

En annan metod är att ta in de bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen i den särskilda registerförfattningen, ange att författningen gäller i stället för personuppgiftslagen och uttryckligen hänvisa till de lagrum i personuppgiftslagen som trots allt ska vara tillämpliga. Fördelarna med denna metod är att lagstiftningen blir mer överskådlig, tydlig och lättillämpad än om inga hänvisningar görs till personuppgiftslagen. Metoden har emellertid fått kritik av Lagrådet som bl.a. ansett att lagstiftningstekniken är riskfylld,

med hänsyn såväl till svårigheten att överblicka om EG-direktivet om personuppgifter (se avsnitt 12.7.4) blir till fullo genomfört i registerförfattningarna som till möjligheten att vid kommande lagändringar hänvisningarna till personuppgiftslagen blir felaktiga eller ofullständiga.¹⁴⁶ Metoden har dock på senare tid använts i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, som reglerar en verksamhet som delvis faller utanför tillämpningsområdet för EG-direktivet.

En tredje metod är att låta den särskilda registerförfattningen gälla i stället för personuppgiftslagen och innehålla en fullständig reglering av behandlingen av personuppgifter inom sitt tillämpningsområde. De bestämmelser i personuppgiftslagen som trots allt ska vara tillämpliga upprepas således i registerförfattningen. Exempel på sådan lagstiftning finns i den nyligen antagna lagstiftningen om behandling av personuppgifter hos Försvarsmakten respektive Försvarets radioanstalt.¹⁴⁷ Dessa två lagar är speciella såtillvida att de reglerar behandling av personuppgifter som faller utanför EG-direktivets tillämpningsområde.¹⁴⁸

Jag anser att det i fråga om registerlagen för uppbördsmyndigheten inte finns tillräckliga skäl för att använda någon annan lagstiftningsmetod än den som är absolut vanligast, dvs. att låta registerlagen gälla utöver personuppgiftslagen och bara innehålla de bestämmelser som avviker från, eller kompletterar, bestämmelserna i personuppgiftslagen. Jag föreslår i enlighet härmed att det, på sedvanligt sätt, i registerlagen tas in en uttrycklig upplysning om att personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter vid förändring av databasen, om inte något annat följer av registerlagen. Det gäller t.ex. bestämmelserna om säkerheten vid behandling av personuppgifter i 30–32 §§ personuppgiftslagen och bestämmelserna om tillsynsmyndighetens, dvs. Datainspektionens, befogenheter enligt 43–47 §§ personuppgiftslagen.

De kompletterande föreskrifter som kan komma att meddelas av regeringen eller underlydande myndigheter med stöd av registerlagen torde inte i sig innehålla bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen. Någon uttrycklig bestämmelse i register-

¹⁴⁶ Se prop. 2000/01:33 s. 345.

¹⁴⁷ Lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Prop. 2006/07:46.

¹⁴⁸ Artikel 3.2 första strecksatsen i EG-direktivet. Se prop. 2006/07:46 s. 45 f.

lagen om förhållandet mellan sådana kompletterande föreskrifter och personuppgiftslagen föreslås därför inte.

Sådan behandling av personuppgifter i ostrukturerat material som avses i 5 a § personuppgiftslagen får enligt den bestämmelsen inte utföras, om behandlingen innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. När det uttryckligen anges i registerlagen att uppbördsmyndigheten får behandla personuppgifter, innebär det en särreglering i förhållande till personuppgiftslagen. Att uppbördsmyndigheten behandlar personuppgifter när det uttryckligen tillåtits i registerlagen kan således inte angripas med stöd av bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen om att viss behandling inte får utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Bestämmelser i grundlag

Bestämmelser i grundlag tar alltid över bestämmelser i vanlig lag, såsom den föreslagna registerlagen, utan att det behöver anges i varje vanlig lag. I personuppgiftslagen har det i klagande syfte – trots Lagrådets protester – införts uttryckliga bestämmelser om att personuppgiftslagen inte får tillämpas i strid med bestämmelser i grundlag (7 § första stycket och 8 § första stycket).¹⁴⁹ Det klart vanligaste är dock att vanlig lag inte förses med sådana i princip onödiga bestämmelser med upplysning om förhållandet till grundlagarna.

Uppbördsmyndigheten ska alltså oberoende av vad som anges i registerlagen följa grundlag. Det gäller t.ex. skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen att söka efter, sammanställa och lämna ut (allmänna handlingar med) personuppgifter.

I enlighet med vad som är vanligast anser jag att det är onödigt att i registerlagen ta in en uttrycklig upplysning om att lagen inte får tillämpas i strid med grundlag.

¹⁴⁹ Prop. 1997/98:44 s. 46 och 51 f.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess

Mot bakgrund bl.a. av att Integritetsskyddskommittén haft synpunkter rörande otydlig reglering i de särskilda registerförfattningarna¹⁵⁰ har jag ansett att det finns skäl att här lämna en samlad redogörelse för hur den föreslagna registerlagen förhåller sig till bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess. Med bestämmelser om uppgiftsskyldighet avser jag här bestämmelser i lag eller förordning som innebär att uppbördsmyndigheten *ska* lämna ut vissa uppgifter till annan myndighet eller sådana privata organ som vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet, såsom arbetslöshetskassorna, eller till enskilda. Sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet bör skiljas från bestämmelser som bara anger att uppbördsmyndigheten *får* lämna ut vissa uppgifter eller att *sekretess inte hindrar ett utlämnande* av vissa uppgifter.

Den föreslagna registerlagen innehåller inte någon bestämmelse om uppgiftsskyldighet. De bestämmelser som föreslås t.ex. i fråga om ändamål med behandlingen och om direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter anger nämligen bara vad som *får* ske.

I annan lag eller i förordning kan det dock förekomma bestämmelser om uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten. Avsikten är att den föreslagna registerlagen ska vara subsidiär i förhållande till sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Uppbördsmyndigheten ska alltså få fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelserna oberoende av vad som anges i registerlagen. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att ha ett inledande stadgande i registerlagen som klargör detta förhållande. Så har särskilda registerförfattningar dock inte brukat utformas. Jag anser också att regleringen blir tydligast om vad som gäller i fråga om bestämmelser om uppgiftsskyldighet anges först vid de bestämmelser i den föreslagna registerlagen där de har relevans.

Jag föreslår således, i anslutning till att tillåtna ändamål med behandlingen av personuppgifter i databasen anges, en uttrycklig bestämmelse om att de personuppgifter som behandlas också får lämnas ut till utomstående i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, se närmare avsnitt 12.7.11. Den bestämmelsen anger alltså enbart *att* uppgifterna får lämnas ut och inte *hur* utlämnandet får ske, muntligen, skriftligen på papper eller genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande. I fråga

¹⁵⁰ SOU 2007:22 Del 1 s. 461 ff.

om just utlämnandeformerna direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande föreslår jag av integritetsskyddsskäl en inskränkning som innebär att dessa former av utlämnande är tillåtna utan samtycke bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning, se närmare avsnitt 12.7.15.

Om det i lag eller förordning finns en uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten, kan uppbördsmyndigheten således utan hinder av registerlagen fullgöra skyldigheten genom att lämna ut uppgifterna muntligen eller skriftligen på papper eller annat icke elektroniskt medium.¹⁵¹ Önskar uppbördsmyndigheten däremot fullgöra skyldigheten genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande, måste uppbördsmyndigheten dock ha särskilt stöd för detta i registerlagen, annan lag eller förordning.

Den föreslagna registerlagen innehåller som nämnts inte någon bestämmelse om uppgiftsskyldighet som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen skulle kunna bryta igenom sekretess vid utlämnande till myndighet. Avsikten är att den föreslagna lagen inte heller i övrigt ska påverka bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen, inklusive tillämpningen av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Trots att det i den föreslagna registerlagen anges t.ex. att personuppgifter får behandlas i databasen om behandlingen behövs för att handlägga ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, kan en behandling av personuppgifter som i och för sig behövs för att handlägga sådana ärenden men som innebär ett utlämnande av personuppgifter i sekretesslagens mening således hindras av sekretess enligt sekretesslagen. Jag anser att det är så självklart att det inte behöver anges uttryckligen i den föreslagna registerlagen; den föreslagna registerlagen anger på sedvanligt sätt bara vad som får ske om inte annan lagstiftning – eller t.ex. ekonomiska eller tekniska eller andra förhållanden – hindrar det.

På motsvarande sätt bör bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen betraktas; bestämmelserna anger när uppgifter inte får lämnas ut på grund av sekretess, men utsäger inget om när uppgifter får lämnas ut eller när uppgifter inte får lämnas ut på grund av bestämmelser i annan lagstiftning. I den utsträckning det skulle följa av den föreslagna registerlagen att en personuppgift inte får behandlas genom att lämnas ut, ska det alltså gälla oberoende av om sekretess hindrar utlämnandet eller inte. En annan sak är att sådant

¹⁵¹ Skulle uppgiftsskyldighet vara föreskriven i förhållande till enskilda måste bestämmelser om sekretess iakttas, eftersom bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen om att uppgiftsskyldighet bryter sekretess bara gäller utlämnande till myndighet.

utlämnande av uppgifter som uppbördsmyndigheten är skyldig att göra enligt grundlag, t.ex. enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, får ske oberoende av vad det står i registerlagen.

12.7.10 Personuppgiftsansvar

Mitt förslag: Uppbördsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför vid förandet av databasen.

Enligt definitionen i 3 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarig som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Personuppgiftsansvaret innebär bl.a. en skyldighet att se till att de i 9 § personuppgiftslagen angivna grundläggande kraven på behandling av personuppgifter iakttas. Vidare innebär personuppgiftsansvaret en skyldighet att lämna information till den registrerade (23–27 §§ personuppgiftslagen), att på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte behandlats i enlighet med personuppgiftslagen (28 §), att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (31 §), att – enligt huvudregeln – anmäla all automatiserad behandling av personuppgifter till Datainspektionen (36 §) samt att ersätta den registrerade för den skada en lagstridig behandling av personuppgifter för med sig (48 §).

I lag eller förordning kan det bestämmas vem som är personuppgiftsansvarig. En sådan bestämmelse är tillåten enligt EG-direktivet om personuppgifter (artikel 2 d) och tar över regleringen i personuppgiftslagen (2 § personuppgiftslagen). I särskilda registerförfattningar om behandling av personuppgifter i olika slags verksamheter har det ofta ansetts lämpligt från integritetsskyddssynpunkt att på ett tydligt sätt peka ut vem som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som regleras i de särskilda författningarna. Ibland har detta också ansetts nödvändigt med tanke på att ändamålen anges i lagen i stället för att bestämmas av den ifrågavarande myndigheten.

I fråga om behandling av personuppgifter i uppbördsmyndighetens databas kan inte gärna annan än uppbördsmyndigheten vara personuppgiftsansvarig. Mot bakgrund av att de tillåtna ändamålen med uppbördsmyndighetens behandling anges i den föreslagna registerlagen föreslår jag att det uttryckligen i lagen ska anges att uppbördsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför vid förändring av databasen. Personuppgiftsansvaret innebär även ett ansvar för att en behandling av personuppgifter faktiskt utförs när den ska ske, t.ex. att rättelse, blockering eller gallring sker i föreskriven tid och på rätt sätt, liksom ett ansvar för att behandling av personuppgifter inte utförs när det inte får ske. Personuppgiftsansvaret gäller alltså också vid underlåtenhet att utföra en behandling som åligger uppbördsmyndigheten.

12.7.11 När personuppgifter får behandlas

Mitt förslag: Personuppgifter får behandlas i databasen förutom med den registrerades samtycke bara om behandlingen behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller handlägga ärenden enligt den lagen. Regeringen får meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen och om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas.

Personuppgifter som behandlas i databasen får dock, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut till den registrerade själv, riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. Personuppgifter som behandlas i databasen får också, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut när det behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet uppbördsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten.

Enligt artikel 6.1 b i EG-direktivet om personuppgifter och 9 § personuppgiftslagen får personuppgifter samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får senare inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (den s.k. finalitetsprincipen).

I särskilda registerförfattningar brukar det regelmässigt anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Sådana bestämmelser anger alltså ramen för den behandling som får förekomma i den verksamhet som regleras i författningen.

Jag föreslår att de tillåtna ändamålen med behandling av personuppgifter i uppbördsmyndighetens databas på sedvanligt sätt anges i registerlagen.

Tillåtna ändamål

Uppbördsmyndigheten behöver för det första behandla personuppgifter i databasen för att handlägga ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, t.ex. med hjälp av ett ärendehanteringssystem som innefattar funktioner för att skanna in inkomna pappershandlingar.

Uppbördsmyndigheten behöver vidare behandla personuppgifter i databasen för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift även när det inte kan sägas vara fråga om handläggning av ärenden. Avsikten är ju att uppbördsmyndigheten ska från Skatteverket få information om inkomstförhållandena för sådana personer som, t.ex. på grund av lämnade kontrolluppgifter, skulle kunna antas vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Bedömer uppbördsmyndigheten att avgiftsskyldighet trots allt inte kan antas, torde något ärende i egentlig mening inte initieras. Därför bör det för tydlighets skull uttryckligen anges att behandling får ske i databasen även för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Jag föreslår således en bestämmelse om att personuppgifter får behandlas i databasen om behandlingen behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller handlägga ärenden enligt den lagen. Den bestämmelsen om tillåtna ändamål innebär en avvikelse från personuppgiftslagen såtillvida att den ersätter 10 § personuppgiftslagen. Uppbördsmyndigheten får således i databasen inte t.ex. behandla personuppgifter efter en intresseavvägning enligt 10 § f personuppgiftslagen.

Även behandling av personuppgifter som behövs för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten med ärendehandläggning och bedömning av skyldighet att betala avgift faller under

de angivna tillåtna ändamålen. Sådan behandling är nämligen – i enlighet med vad Lagrådet ansett¹⁵² – en integrerad del av själva verksamheten och inte någon från denna fristående aktivitet. Att uppgifter som får användas i verksamheten också får användas för planering m.m., inklusive framställning av statistik, framstår därför som så självklart att det inte behöver sägas uttryckligen.

När det i den föreslagna registerlagen anges att ”behandlingen behövs” eller ”uppgifterna behövs” för olika syften avses detsamma som när det i artikel 7 i EG-direktivet och 10 § personuppgiftslagen anges att ”behandlingen är nödvändig” för olika syften.

För att en personuppgift ska få (behandlas genom att) samlas in krävs det att behandlingen behövs för åtminstone något av de angivna tillåtna ändamålen.

De personuppgifter som för de angivna ändamålen får behandlas i databasen får anses insamlade för samtliga ändamål. Personuppgifter som har samlats in för att bedöma skyldighet att betala avgift kan således utan hinder av den s.k. finalitetsprincipen i 9 § första stycket i personuppgiftslagen senare behandlas för att handlägga ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Däremot får uppbördsmyndigheten inte i databasen (utan samtycke från den registrerade, se nedan) behandla personuppgifter för något annat ändamål än vad som framgår ovan. Detta är inte ens tillåtet om ändamålet med denna behandling inte skulle vara oförenligt med det för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Vad som gäller i fråga om att lämna ut personuppgifter från databasen för andra ändamål berörs snare.

Närmare föreskrifter om ändamålen

De tillåtna ändamålen med behandlingen har angetts på ett förhållandevis allmängiltigt sätt, eftersom jag ansett att det inte är lämpligt eller möjligt att ha bestämmelser med större precision i lag. Det kan emellertid inte uteslutas att det i vissa fall kan vara önskvärt att av integritetsskyddsskäl ytterligare precisera bestämmelserna om ändamål och vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålen.

Jag föreslår därför att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om begränsningar av de i registerlagen angivna tillåtna ändamålen och om begränsningar av vilka personuppgifter som får

¹⁵² Prop. 2004/05:164 s. 179.

behandlas. Jag har dock inte utformat något förslag till sådana föreskrifter. Det är nämligen svårt att utforma sådana preciserade bestämmelser om t.ex. vilka kategorier av personuppgifter som får registreras innan databasen och informationsflödet har planerats i alla detaljer och helst också provats ett tag. Till dess närmare föreskrifter har hunnit utfärdas har uppbördsmyndigheten att i fråga om vilka personuppgifter som får registreras hålla sig till de allmänna bestämmelserna i 9 § personuppgiftslagen. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att i databasen får behandlas bara de personuppgifter som är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att inte fler personuppgifter får behandlas i databasen än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Samtycke till annan behandling

De redan nämnda ändamålen – handlägga ärenden och bedöma skyldighet att betala avgift – täcker enligt min bedömning all den behandling av personuppgifter i databasen som uppbördsmyndigheten behöver utföra för att fullgöra sina arbetsuppgifter; till frågan om när personuppgifter ska för andra ändamål få lämnas ut från databasen återkommer jag. Det kan dock inte uteslutas att uppbördsmyndigheten skulle kunna finna det ändamålsenligt och förenligt med sina arbetsuppgifter att utföra behandling av personuppgifter i databasen även i andra fall, t.ex. för att ge utökad service åt avgiftsskyldiga. Det bör därför övervägas om sådan behandling bör vara tillåten med den registrerades samtycke.

Enligt min mening finns det inte några beaktansvärda integritetsskyddsskäl som talar emot att tillåta uppbördsmyndigheten att i databasen behandla personuppgifter för vilket ändamål som helst med stöd av frivilligt samtycke från den registrerade.¹⁵³ Jag anser vidare att det inte är nödvändigt med bestämmelser som förbjuder eller gör det möjligt att förbjuda en behandling av personuppgifter i databasen som sker med den registrerades samtycke.

Jag föreslår därför en bestämmelse som innebär att personuppgifter får behandlas i databasen, om den registrerade har samtyckt till behandlingen.

¹⁵³ Motsvarande bedömning har nyligen gjorts av regeringen på hälso- och sjukvårdsområdet, se prop. 2007/08:126 s. 64 ff.

Behandlingen av personuppgifter i databasen får med samtycke avse vilket ändamål som helst. Eftersom personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och senare inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (9 § första stycket c och d personuppgiftslagen), måste uppbördsmyndigheten i detta fall själv ange ändamålet med behandlingen. De personuppgifter som har samlats in med stöd av den registrerades samtycke får således – till skillnad från vad som gäller för personuppgifter som har samlats in bara med stöd av de angivna tillåtna ändamålen – senare användas för ändamål som inte är oförenliga med det ändamål för vilket de insamlades (9 § första stycket d personuppgiftslagen).

Den registrerade kan samtycka till att personuppgifter som redan samlats in för de angivna tillåtna ändamålen senare används för något annat ändamål. Den fortsatta behandlingen för det nya ändamålet är då tillåten med stöd av samtycket.

Med samtycke avses detsamma som enligt personuppgiftslagen (3 §), nämligen varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Även frågorna om när den registrerade själv kan lämna ett samtycke och om vem som kan lämna ett samtycke för en registrerad som inte kan det får bedömas på samma sätt som enligt personuppgiftslagen.¹⁵⁴

Utlämnande av personuppgifter

I flera fall kan ett utlämnande av personuppgifter från databasen vara tillåtet därför att det sker för de angivna tillåtna ändamålen, t.ex. för att handlägga ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Det gäller t.ex. när uppbördsmyndigheten kommunicerar med en part i ett ärende eller kontrollerar dennes uppgifter hos någon annan instans. Det kan emellertid förekomma att uppbördsmyndigheten är skyldig att eller annars behöver lämna ut personuppgifter från databasen trots att det inte behövs för handläggningen av ärenden eller för att bedöma skyldighet att betala avgift. Nedan redogörs för i vilka fall uppbördsmyndigheten

¹⁵⁴ Se SOU 1997:39 s. 343 f. och Sören Öman & Hans-Olof Lindblom, *Personuppgiftslagen – En kommentar*, tredje upplagan 2007, s. 90 f. med vidare hänvisningar.

bör få utan samtycke lämna ut personuppgifter från databasen för andra ändamål än de angivna tillåtna ändamålen.

I den utsträckning uppbördsmyndigheten har en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna ut personuppgifter från databasen för annat än de tillåtna ändamålen, bör den skyldigheten få fullgöras oberoende av registerlagen även om den registrerade inte lämnat sitt samtycke till det.

Jag föreslår därför en bestämmelse om att uppbördsmyndigheten får, om sekretess inte hindrar det, till andra myndigheter och till enskilda lämna ut personuppgifter som behandlas i databasen enligt de angivna tillåtna ändamålen eller med stöd av den registrerades samtycke i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Med uppgiftsskyldighet avses detsamma som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgiftsskyldigheten kan avse utlämnande till andra myndigheter eller till enskilda. Även skyldigheten enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen att på begäran lämna riksdagens utskott upplysningar och yttranden avses. Som exempel på uppgiftsskyldighet kan nämnas 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Enligt den bestämmelsen ska uppbördsmyndigheten på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för sin granskning. Också skyldigheterna enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen avses. De föreslagna bestämmelserna om tillåtna ändamål kan därför aldrig vara sådana bestämmelser som avses i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.¹⁵⁵

Även de helt generella bestämmelserna om skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter till enskilda och myndigheter i 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen avses. Enligt den förstnämnda bestämmelsen ska uppbördsmyndigheten på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos uppbördsmyndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, och enligt den sistnämnda bestämmelsen ska uppbördsmyndigheten på begäran av annan myndighet lämna uppgift som uppbördsmyndigheten förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Att uppbördsmyndigheten enligt dessa bestämmelser på begäran av enskild eller myndighet lämnar ut personuppgifter hindras alltså inte av registerlagen.

¹⁵⁵ Jämför SOU 2004:6 s. 246, prop. 2007/08:126 s. 125 och lagrådsremiss 2008-04-24 om utökad elektroniskt informationsutbyte s. 67 ff.

Inte heller uppbördsmyndighetens skyldigheter enligt grundlag att lämna ut personuppgifter, t.ex. på begäran av enskild enligt offentlighetsprincipen, hindras som nämnts av den föreslagna lagen (se avsnitt 12.7.9).

Jag anser vidare att uppbördsmyndigheten utan hinder av registerlagen bör få lämna ut personuppgifter som behandlas i databasen enligt de angivna tillåtna ändamålen eller med stöd av den registrerades samtycke till riksdagen och regeringen och föreslår en bestämmelse om detta. Sekretess hindrar inte sådant utlämnande, se 14 kap. 1 § sekretesslagen.

Jag anser också att det inte finns några integritetsskyddsskäl som talar emot att personuppgifter som behandlas i databasen enligt de angivna tillåtna ändamålen eller med stöd av den registrerades samtycke lämnas ut till den registrerade själv om sekretess inte hindrar det. Jag föreslår därför en uttrycklig bestämmelse om detta.

I uppbördsmyndighetens verksamhet kan det upptäckas oegentligheter. Det kan gälla t.ex. en sökande som lämnat in förfalskade handlingar. Det kan också gälla oegentligheter begångna i verksamheten av andra än en sökande, t.ex. dataintrång av uppbördsmyndighetens personal, personal vid annan instans med direktåtkomst eller någon helt utomstående eller mutbrott och bestickning.

I vissa fall finns det en skyldighet för myndigheter enligt lag eller förordning att anmäla oegentligheter. Det har t.ex. nyligen införts en skyldighet för bl.a. vissa myndigheter att till polismyndighet eller Åklagarmyndigheten anmäla misstänkta brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Den 1 juni 2008 träder vidare en särskild lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i kraft som ålägger bl.a. vissa myndigheter en skyldighet att underrätta beslutande instans om det finns anledning att anta att det blivit något fel i fråga om ekonomiska förmåner från det allmänna, se avsnitt 12.5.3. En anmälnings- eller underrättelseskyldighet får anses innebära en sådan uppgiftsskyldighet som genombryter sekretess enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen vid utlämnande till myndighet och som ska kunna fullgöras oberoende av bestämmelserna om ändamål i den föreslagna registerlagen.

Någon generell skyldighet för myndigheter att anmäla oegentligheter inom verksamheten finns dock inte. I sådana fall där det inte finns anmälnings- eller underrättelseskyldighet får myndigheten själv välja om en anmälan om oegentligheten ska göras till behörig instans eller inte. Myndigheten måste dock i dessa fall först

avgöra om sekretess kan hindra anmälan; ofta kan emellertid en anmälan till myndighet göras utan hinder av annars gällande sekretess enligt 14 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen.

Även om det finns vissa risker i integritets- och rättssäkerhets-hänseende med att en myndighet har, inte en skyldighet utan, en viss valmöjlighet i fråga om en för den enskilde klart negativ åtgärd ska vidtas eller inte, anser jag att det är rimligt och proportionerligt att uppbördsmyndigheten även när det inte finns en anmälnings- eller underrättelseskyldighet får lämna ut personuppgifter från databasen för att, om sekretess inte hindrar det, anmäla en oegentlighet inom den verksamhet uppbördsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som enligt offentlighetsregler har att utreda eller beivra oegentligheten. Jag föreslår därför en särskild bestämmelse om det.

Anmälan ska alltså avse sådant inom uppbördsmyndighetens verksamhet som kan betecknas som en oegentlighet som något offentligt organ har att utreda eller beivra. Det kan gälla t.ex. brottsmisstankar som anmäls till polismyndighet eller Åklagar-myndigheten. Det kan också gälla sådant som kan föranleda en arbetsrättslig åtgärd, såsom disciplinansvar, åtalsanmälan, uppsägning eller avskedande, som anmäls till någon myndighets personalansvarsnämnd, inklusive personalansvarsnämnden hos uppbörds-myndigheten.

Frågan om i vilken utsträckning utlämnande av personuppgifter får ske i elektronisk form berörs i avsnitt 12.7.15.

De bestämmelser om utlämnande av personuppgifter som jag nu redogjort för kan sägas innebära att personuppgifterna i databasen, på det sätt som krävs enligt artikel 6.1 i EG-direktivet om personuppgifter, samlas in även för att senare eventuellt lämnas ut i de angivna fallen.

Uttömmande reglering

Det föreslås att den reglering om när personuppgifter får behandlas som angetts tidigare i detta avsnitt 12.7.11 ska vara uttömmande i den meningen att uppbördsmyndigheten inte i andra fall, eller för andra ändamål, får behandla personuppgifter i databasen.

För att en behandling av personuppgifter i databasen ska vara tillåten krävs det alltså att den

- behövs för de angivna tillåtna ändamålen,

- behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet uppbördsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten,
- sker med samtycke eller, i andra fall, avser utlämnande
- enligt en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning eller
- till riksdagen, regeringen eller den registrerade själv.

Det är alltså inte tillåtet att i databasen behandla personuppgifter som samlats in för de tillåtna ändamålen för något annat ändamål även om detta ändamål inte skulle vara oförenligt med de tillåtna ändamålen (jämför finalitetsprincipen i 9 § första stycket i personuppgiftslagen); en sådan senare behandling för ett annat ändamål är tillåten bara med samtycke eller om behandlingen avser utlämnande i de fall som nyss angetts. För att behandlingen ska få genomföras krävs det dock givetvis också att övriga bestämmelser om behandlingen följs, t.ex. de föreslagna särskilda bestämmelserna med restriktioner i fråga om personuppgifter av känslig natur, sökbegrepp och direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande.

Den reglering som nu angetts avses vidare inte innebära avvikelser från bestämmelserna i personuppgiftslagen i den meningen att inskränkningarna i personuppgiftslagen i fråga om behandling av personnummer (22 §) och överföring av personuppgifter till tredje land (33 §) inte skulle gälla. Frågan om det bör finnas särskilda bestämmelser i registerlagen om behandling av personnummer och om överföring av personuppgifter till tredje land berörs i avsnitt 12.7.12 respektive 12.7.16. När det gäller inskränkningarna i personuppgiftslagen i fråga om behandling av känsliga personuppgifter (13 §) och personuppgifter om lagöverträdelser m.m. (21 §) finns det däremot särskilda bestämmelser i registerlagen som tar över bestämmelserna i personuppgiftslagen, se avsnitt 12.7.12.

12.7.12 Behandling av personuppgifter av känslig natur

Mitt förslag: Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och sådana personuppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § samma lag får förutom med den registrerades uttryckliga samtycke behandlas i databasen bara om det behövs enligt de tillåtna ändamålen under förutsättning att uppgifterna har lämnats i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får dock behandlas i databasen i enlighet med de tillåtna ändamålen om det behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Vad som nu sagts hindrar inte att personuppgifter lämnas ut när det är tillåtet enligt registerlagen.

Det är vanligt att det i särskilda registerförfattningar finns bestämmelser om när känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och personuppgifter om lagöverträdelse m.m. enligt 21 § samma lag får behandlas. Med känsliga personuppgifter avses enligt 13 § personuppgiftslagen personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening. De uppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen är personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Det är vanligt att sådana personuppgifter som nu sagts får enligt bestämmelser i de särskilda registerförfattningarna behandlas om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende, jämför också den generella bestämmelsen i 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Jag anser att sådana bestämmelser, som inte hindrar den nödvändiga handläggningen av ärenden, är lämpliga även i fråga om behandling av personuppgifter i databasen. Jag kan vidare inte se någon anledning att förhindra att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse m.m. behandlas med den registrerades uttryckliga samtycke.

Jag föreslår därför att sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen och sådana personuppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § samma lag får behandlas i databasen

bara med den registrerades uttryckliga samtycke eller om uppgifterna har lämnats i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende.

Med den registrerades uttryckliga samtycke avses detsamma som enligt 15 § personuppgiftslagen.

Eftersom personuppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning kan behövas för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift utan att uppgifterna förekommer i ett egentligt ärende (därför att de angivna ersättningsarna medför att det inte finns skyldighet att betala avgift), bör det för tydlighets skull även anges att sådana uppgifter får behandlas i databasen om det behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

I de fall där jag föreslagit att personuppgifter får lämnas ut från databasen (se avsnitt 12.7.11) kan utlämnandet behöva avse alla slags personuppgifter. Jag föreslår därför att det alltid ska vara tillåtet att lämna ut personuppgifter, även känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse m.m., från databasen om det behövs

- för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet uppborhetsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten eller
- för att lämna ut personuppgifter till den registrerade själv, riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra.

För att behandlingen av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse m.m. ska vara tillåten krävs det dessutom att behandlingen över huvud taget är tillåten enligt de bestämmelser som beskrivs i avsnitt 12.7.11. För att behandlingen av dessa personuppgifter ska få genomföras krävs det givetvis också att övriga bestämmelser om behandlingen följs, t.ex. de föreslagna särskilda bestämmelserna med restriktioner i fråga om sökbegrepp och direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande.

De nu berörda reglerna innebär avvikelser från bestämmelserna i 13–21 §§ personuppgiftslagen och tar över dessa bestämmelser.

I personuppgiftslagen finns det också bestämmelser om behandling av personnummer som innebär att uppgifter om personnummer eller samordningsnummer får utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till något beaktansvärt skäl,

t.ex. ändamålet med behandlingen eller vikten av en säker identifiering (22 § personuppgiftslagen). Dessa bestämmelser förefaller ändamålsenliga även när det gäller behandlingen av personuppgifter i databasen. Jag föreslår därför inte någon särreglering av behandlingen av personnummer och samordningsnummer i registerlagen, varför bestämmelserna i 22 § personuppgiftslagen är tillämpliga när uppbördsmyndigheten behandlar personuppgifter i databasen. En annan sak är att uppbördsmyndigheten för det mesta torde ha sådana skäl som krävs enligt lagrummet för att behandla uppgifter om personnummer och samordningsnummer.

12.7.13 Sökbegrepp

Mitt förslag: Som sökbegrepp får inte användas uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden eller uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv. Vid sökning bara i ett visst ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller i en viss handling får dock sådana sökbegrepp användas. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får användas som sökbegrepp.

Frågan om på vilket sätt personuppgifter sammanställs anses ofta som en av de viktigare frågorna ur integritetsperspektiv. Ju större möjligheter det finns att i olika konstellationer sammanställa uppgifter om enskilda, desto större blir riskerna för otillbörliga intrång i enskildas integritet.¹⁵⁶

Vilka rättsliga möjligheter till sammanställningar som finns i en myndighets datoriserade samlingar av uppgifter har betydelse för huruvida en handling är allmän och därmed omfattas av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. För att en handling ska vara allmän hos en myndighet krävs det att den är förvarad hos myndigheten, 2 kap. 3 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen. Enligt den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen anses en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad

¹⁵⁶ SOU 2006:82 s. 210.

behandling inte förvarad hos myndigheten – och därmed inte heller en allmän handling – om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Syftet med begränsningsregeln är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet.¹⁵⁷ Det är alltså i fråga om datoriserade samlingar med personuppgifter möjligt att inskränka offentlighetsprincipen genom förordning eller annan lag än sekretesslagen. Genom att i en särskild registerförfattning ta in föreskrifter om att en myndighet inte får använda vissa s.k. sökbegrepp kan man tillgodose intresset av integritetsskydd hos de personer som är registrerade utan att myndigheten behöver förbjudas att registrera vissa personuppgifter som behövs i verksamheten. Det är vanligt att det i särskilda registerförfattningar finns bestämmelser som innebär inskränkningar av vilka sökbegrepp som får användas.

Med sökbegrepp brukar förstås bokstäver, koder eller siffror med vars hjälp man tillsammans med en sökmotor eller liknande funktion kan ta fram ett urval lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd som man har tillgång till.¹⁵⁸ Om t.ex. uppgifter om etniskt ursprung får användas som sökbegrepp, skulle det kunna vara möjligt att göra en sammanställning av vilka personer som har visst etniskt ursprung, förutsatt givetvis att sådana uppgifter finns registrerade.

I uppbördsmyndighetens databas behöver det på ett strukturerat sätt registreras en hel del personuppgifter av ömtålig natur, t.ex. om inkomstförhållanden och arbetslöshet.

Med hänsyn till den stora mängden personuppgifter som kommer att finnas i databasen och förekomsten av personuppgifter av ömtålig natur anser jag att det finns goda skäl att av integritetsskyddshänsyn i registerlagen införa begränsningar som innebär att vissa särskilt känsliga typer av uppgifter som uppbördsmyndigheten inte behöver använda som sökbegrepp för att klara sina arbetsuppgifter inte heller får användas. Därmed inskränks offentlighetsprincipen i motsvarande mån. Även andra myndigheters möjligheter att få ut sammanställningar från uppbördsmyndigheten inskränks.

¹⁵⁷ Prop. 2001/02:70 s. 23.

¹⁵⁸ SOU 2006:82 s. 211.

Det finns enligt min bedömning normalt sett inte något behov för uppborndsmyndigheten att som sökbegrepp använda sådana känsliga uppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen eller sådana uppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen. Det bör därför i registerlagen tas in ett förbud mot att använda sådana uppgifter som sökbegrepp. De uppgifter det är fråga om är sådana uppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Vidare är det fråga om uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Uppborndsmyndigheten har till arbetsuppgift att med ledning av inhämtade uppgifter bl.a. bedöma skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift och att, om det kan antas att det finns sådan skyldighet, fatta vissa beslut. Uppborndsmyndigheten måste därför, såvitt jag kan se, ha möjlighet att som sökbegrepp använda alla personuppgifter som har omedelbar betydelse för skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning har sådan betydelse. Därför bör uppborndsmyndigheten få använda sådana uppgifter som sökbegrepp.

Jag har övervägt om det finns någon annan typ av uppgifter än sådana uppgifter som avses i 13 och 21 §§ personuppgiftslagen som kan antas förekomma ofta i databasen och som uppborndsmyndigheten inte behöver använda som sökbegrepp för att klara sina arbetsuppgifter. Främst på grund av att uppborndsmyndighetens arbetsuppgifter i praktiken går ut på bl.a. att med hjälp av insamlade uppgifter om många människor om sådant som har betydelse för skyldighet att betala avgift söka fram de personer som har sådan skyldighet har jag dock inte funnit någon ytterligare typ av uppgifter som bör förbjudas som sökbegrepp.

Avsikten med att införa begränsningar av vilka sökbegrepp som får användas är i första hand att förhindra att listor med flera personer som har en viss egenskap gemensam tas fram. Att den som väl hittat fram till ett visst ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller en viss befintlig handling söker inom ramen för det ärendet eller den handlingen efter olika uppgifter kan däremot utgöra en naturlig del av och förenkla handläggningen av ärendet. Ett exempel är att den som har öppnat ett ordbehandlingsdokument i ett ordbehandlingsprogram använder det pro-

grammets funktion för att söka efter ord i det dokumentet. En sådan begränsad sökning kan inte heller anses innebära några särskilda integritetsrisker. Jag föreslår därför – av närmast praktiska skäl – att alla slags sökbegrepp får användas vid sökning bara i ett visst ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller i en viss handling.

12.7.14 Intern elektronisk tillgång till personuppgifter

Mitt förslag: Uppbördsmyndigheten ska bestämma villkoren för elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen för den som deltar i myndighetens verksamhet. Sådan tillgång ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppbördsmyndigheten ska se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommit. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om elektronisk tillgång och om dokumentation och kontroll.

Av personuppgiftslagen framgår det att de personer som arbetar under uppborrdsmyndighetens ledning, dvs. handläggarna och andra anställda, får behandla personuppgifter, t.ex. genom att ta del av dem, bara i enlighet med instruktioner från uppborrdsmyndigheten (30 §) och att det åligger uppborrdsmyndigheten att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (31 §).

Med hänsyn till att det i databasen kommer att finnas en stor mängd uppgifter av ömtålig natur om väldigt många människor är det särskilt viktigt att den interna elektroniska tillgången till personuppgifterna – och vad som gäller i fråga om kontroll av den tillgången – regleras på ett tydligt sätt. Jag anser därför att det i registerlagen bör finnas uttryckliga bestämmelser om den interna elektroniska tillgången till personuppgifterna i databasen.

I likhet med vad som nyligen föreslagits på hälso- och sjukvårdsområdet¹⁵⁹ föreslår jag att följande bestämmelser ska tas in i

¹⁵⁹ Prop. 2007/08:126 s. 148 ff.

registerlagen: Uppbördsmyndigheten ska bestämma villkoren för elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen för den som deltar i myndighetens verksamhet. Sådan tillgång ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Uppbördsmyndigheten ska också se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommit.

Eftersom det inte kan uteslutas att det kan behövas mer preciserade författningsbestämmelser som inte lämpligen bör meddelas i lag, bör det vidare i registerlagen uttryckligen anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om elektronisk tillgång och om dokumentation och kontroll.

De villkor för elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen som uppbördsmyndigheten bestämmer kan ha betydelse vid tillämpningen av bestämmelsen om straff för dataintrång i 4 kap. 9 c § brottsbalken.

Den enskilde handläggaren hos uppbördsmyndigheten bör alltså inte ha elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen i större utsträckning än vad som behövs för att handläggaren ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Behörigheten bör framgå av interna regler och bör lämpligen kompletteras med tekniska begränsningar som förhindrar att handläggaren elektroniskt kommer åt personuppgifter i databasen som han eller hon enligt reglerna inte har behörighet till. Det torde dock inte vara praktiskt möjligt att med tekniska begränsningar förhindra all elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen som inte behövs för att en handläggare ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom uppbördsmyndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. För att kunna utreda och beivra obehörig åtkomst som inte förhindras av tekniska begränsningar och försök från anställda och utomstående att kringgå de tekniska begränsningarna (t.ex. genom s.k. hackning) krävs det för det första att den faktiska elektroniska tillgången till personuppgifter i databasen dokumenteras i en logg (behandlingshistorik). Dokumentationen ska avse alla former av elektronisk tillgång som förekommit till personuppgifterna i databasen oavsett om det är anställda som internt berett sig tillgång eller om utomstående har gjort det t.ex. via direktåtkomst.

För det andra krävs det att det genomförs systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till personuppgifterna i databasen förekommit. Det räcker alltså inte att loggarna kontrolleras bara när uppbördsmyndigheten på annat sätt fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har förekommit. Det bör i första hand vara upp till uppbördsmyndigheten att bedöma hur kontrollen bör genomföras. Avsikten är att åstadkomma en sådan lämplig säkerhetsnivå som avses i 31 § personuppgiftslagen.

Att loggning sker och att loggarna av uppbördsmyndigheten kontrolleras systematiskt och återkommande innebär inte bara att obehörig åtkomst kan upptäckas och beivras i efterhand utan torde också ha en avhållande effekt. Dessa effekter av loggningen förstärks genom mitt förslag om att den registrerade, i den utsträckning uppgifterna får lämnas ut till honom eller henne, får ha direktåtkomst till dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter, se avsnitt 12.7.15. Loggarna utgör vidare allmänna handlingar som den registrerade kan begära att få ta del av med stöd av offentlighetsprincipen. Det torde normalt inte gälla sekretess gentemot den registrerade för uppgifterna i loggarna.

Jag har vidare övervägt att föreslå en uttrycklig bestämmelse om att uppbördsmyndigheten på begäran ska lämna den registrerade begriplig information om den elektroniska tillgång till hans eller hennes uppgifter som förekommit. En motsvarande bestämmelse har t.ex. föreslagits för hälso- och sjukvårdens del.¹⁶⁰ Jag har emellertid stannat för att inte lämna något sådant förslag. Det får nämligen förutsättas att uppbördsmyndigheten, såsom statlig förvaltningsmyndighet, på egen hand ser till att det är möjligt för registrerade som begär det att få se sådan dokumentation av den elektroniska tillgången som de kan förstå.

De nu berörda bestämmelserna i registerlagen avviker inte från bestämmelserna om säkerheten vid behandling i 30–32 §§ personuppgiftslagen utan utgör preciseringar av dessa bestämmelser. Uppbördsmyndigheten har således att i andra avseenden än som särskilt regleras i registerlagen vidta lämpliga åtgärder enligt vad som följer av personuppgiftslagen för att skydda de personuppgifter som behandlas i databasen. Avsikten är att Datainspektionen ska ha tillsyn över frågorna rörande informationssäkerhet. Det får förutsättas att berörda myndigheter samverkar i dessa frågor.

¹⁶⁰ Prop. 2007/08:126 s. 150 f.

12.7.15 Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter

Mitt förslag: Direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen är tillåtet utan den registrerades samtycke bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning och under förutsättning att bestämmelserna om tillåtna ändamål m.m. och sökbegrepp följs. Redan i registerlagen anges det att den registrerade i den utsträckning sekretess inte hindrar det får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i databasen, om uppgifterna

1. avser honom eller henne själv,
2. finns i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part, eller
3. avser dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter.

Vidare anges det redan i registerlagen att personuppgifter som behandlas i databasen får

1. på begäran enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. lämnas ut till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling, och

2. lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att annan ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till uppbördsmyndigheten.

När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna också på annat sätt lämnas ut elektroniskt till denne. Enstaka personuppgifter får även i andra fall lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall om sekretess inte hindrar det.

I personuppgiftslagen regleras det inte särskilt på vilket sätt – elektroniskt eller på annat sätt, t.ex. muntligt eller på papper – personuppgifter får lämnas ut när uppgifterna över huvud taget får lämnas ut.

I många särskilda registerförfattningar finns det dock bestämmelser om utomståendes direktåtkomst till myndigheters register och databaser och om när personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst eller begreppet utlämnande på medium

för automatiserad behandling, men frågor om sådana former av elektroniska utlämnanden har diskuterats i ett flertal förarbeten. Begreppsbildningen är oklar och inte enhetlig.¹⁶¹ Det har någon gång betonats att det i praktiken inte behöver vara så stor skillnad mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.¹⁶²

Den grundläggande innebörden av begreppet *direktåtkomst* torde vara att någon för myndigheten utomstående har rätt att på egen hand söka i myndighetens databaserade informationssamlingar, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. I begreppet *direktåtkomst* ligger också att den som är ansvarig för informationssamlingen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av.¹⁶³

I fråga om begreppet *utlämnande på medium för automatiserad behandling* brukar man fästa avseende vid sådant som att det är avsändaren som, åtminstone i teorin, i det enskilda fallet bestämmer vilka uppgifter som ska lämnas ut och som därvid gör en sekretessprövning och att mottagaren efter utlämnandet själv kan bearbeta de mottagna uppgifterna. Att utlämnandet sker på något fysiskt medium, såsom en diskett eller en cd-skiva, har inte alltid krävts utan ibland har även utlämnanden via elektronisk kommunikation, såsom e-post, ansetts innefattas i begreppet.

Begreppsbildningen i fråga om elektroniskt utlämnande av personuppgifter är som sagt oklar och inte enhetlig. Det är inte bra, men det kan man inte göra så mycket åt när man utformar ytterligare en särskild registerförfattning. Vad man kan göra då är att se till att man inte bidrar till ytterligare oklarheter.

Att personuppgifter, på ett eller annat vis, lämnas ut i elektronisk form innebär som regel att det, i förhållande till utlämnande i annan form, t.ex. muntligt eller på papper eller mikrokort, blir enklare för mottagaren att vidare bearbeta uppgifterna och att sprida dem vidare. Inhämtande av personuppgifter i elektronisk form torde vidare i dag ofta upplevas som enklare och billigare än inhämtande i annan form, varför den elektroniska formen i sig kan antas öka det informationsutbyte som sker. Därför finns det skäl att i särskilda registerförfattningar ha särskilda begränsningar i fråga om just elektroniskt utlämnande av personuppgifter.

¹⁶¹ Se för en genomgång av förarbeten och begreppsbildningen Samsettrapport 2005:1. Se också SOU 2007:45 s. 159 ff.

¹⁶² Se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 82.

¹⁶³ SOU 2007:22 Del 1 s. 463 f.

Jag anser att sådana begränsningar bör finnas även i fråga om uppbördsmyndighetens databas, som innehåller en stor mängd ömtåliga uppgifter om många människor. Jag har vid utformningen av lagförslaget valt att anknyta till de oklara men ändå vedertagna begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Därmed bör läsaren av lagen känna igen sig. Samtidigt har jag med något undantag valt att i registerlagen reglera de båda utlämnandeformerna på i princip samma sätt för att därmed minska olägenheterna av att det ibland kan vara oklart vad som utgör den ena respektive den andra formen av utlämnande. Som överordnat begrepp används i den föreslagna registerlagen begreppet *elektroniskt utlämnande*. Därmed avses alla former av utlämnande av personuppgifter i elektroniskt format, dvs. i binär form, såsom ettor och nollor.

Jag föreslår en särskild bestämmelse om att i den utsträckning direktåtkomst är tillåten är också andra former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter utan vidare tillåtna. Direktåtkomst för någon är nämligen som regel den mest integritetskänsliga formen för elektroniskt utlämnande av personuppgifter till denne.

Det bör betonas att vid allt elektroniskt utlämnande måste naturligtvis kraven på säkerhetsåtgärder i enlighet med personuppgiftslagen upprätthållas.

Elektroniskt utlämnande kräver samtycke eller författningsstöd

Det finns såsom nämnts inledningsvis skäl att i förhållande till vad som gäller enligt personuppgiftslagen införa särskilda begränsningar i fråga om elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen.

Jag anser att en lämplig grundläggande begränsning är att föreskriva att direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen är tillåtet utan den registrerades samtycke bara i den utsträckning som det anges i lag eller förordning och under förutsättning att bestämmelserna om tillåtna ändamål m.m. och sökbegrepp följs.

Enligt min mening finns det nämligen för det första inga beaktansvärda integritetsskyddsskäl som talar emot att tillåta sådant elektroniskt utlämnande som sker med den registrerades samtycke. En annan sak är att direktåtkomst till en databas med uppgifter om många personer knappast kan baseras på frivilliga samtycken från

de registrerade. Vid elektroniskt utlämnande i enskilda fall kan dock samtycke vara realistsikt.

För det andra är det enligt min mening en lämplig begränsning av elektroniskt utlämnande att kräva en lagstiftningsprocess för att sådant ska kunna tillåtas. Eftersom det är svårt att förutse vilka kommande befogade behov av elektroniskt utlämnande som kan uppkomma och då frågan om elektroniskt utlämnande såsom direktåtkomst ska tillåtas utan de registrerades samtycke i ett visst fall normalt förutsätter sådana detaljregler i det konkreta fallet att bestämmelser om detta som regel inte lämpligen bör tas in i lag, bör det lämnas en öppning i registerlagen för att tillåta sådant utlämnande genom lag eller förordning.

I fråga om direktåtkomst till beskattningsdatabasen har regeringen ansett att det – med hänsyn till att direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet ansetts innebära särskilda risker från integritetssynpunkt, eftersom den utlämnande myndigheten inte har möjlighet att i varje enskilt fall ta ställning till om de eftersökta uppgifterna bör lämnas ut – bör ankomma på riksdagen att ta ställning till i vilka fall direktåtkomst bör medges.¹⁶⁴ Senare har det emellertid ansetts att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen, som innehåller personuppgifter som normalt får anses vara av väl så känslig natur än de personuppgifter som behandlas i databasen, bör kunna medges genom förordning (men inte genom myndighetsföreskrifter), 17 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.¹⁶⁵

Jag anser för min del att det i fråga om personuppgifter i databasen är tillräckligt att bestämmelser som tillåter elektroniskt utlämnande, inklusive direktåtkomst, tas in i förordning. Därmed kan detaljregler om t.ex. vilka personuppgifter som berörs meddelas i annan lag eller, om det anses lämpligare, i förordning. Genom att det krävs en författningsbestämmelse men räcker med en bestämmelse i förordning utfärdad av regeringen, kan ändringar till följd av uppkommande nya befogade behov av informationsutbyte och justeringar i myndighetsstrukturen komma till stånd på ett förhållandevis smidigt sätt samtidigt som det finns tillräckliga garantier för att integritetsskyddsintressena uppmärksammas. Vid beredningen i Regeringskansliet av ett ärende om en bestämmelse som tillåter viss direktåtkomst ska nämligen yttrande från Datain-

¹⁶⁴ Prop. 2000/01:33 s. 133.

¹⁶⁵ Prop. 2002/03:135 s. 90, jämför dock om tolkningen av bestämmelsen Samsetrapport 2005:1 s. 90.

spektionen hämtas in, 7 kap. 2 § regeringsformen. Den skyldigheten att höra Datainspektionen följer för övrigt också av EG-direktivet om personuppgifter (artikel 28.2).

Vid elektroniskt utlämnande av personuppgifter i enlighet med bestämmelser i lag eller förordning måste givetvis övriga bestämmelser om behandlingen av personuppgifter följas. Bestämmelserna som anger när elektroniskt utlämnande av personuppgifter får ske anger således bara när just ett sådant utlämnande får ske, om behandlingen är tillåten enligt övriga bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Bestämmelserna i registerlagen om när en behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten (se avsnitt 12.7.11) måste således följas, liksom bestämmelserna i registerlagen om vilka sökbegrepp som inte får användas (se avsnitt 12.7.13). En upplysning om detta bör tas in i den grundläggande bestämmelsen om att elektroniskt utlämnande av personuppgifter av personuppgifter är tillåten bara i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. Även tillämpliga bestämmelser i personuppgiftslagen, t.ex. om säkerheten vid behandling, måste givetvis följas.

I fråga om befogade behov av mera ofta förekommande elektroniskt utlämnande av personuppgifter från databasen som kan förutses redan i dag bör dock grundläggande bestämmelser tas in i registerlagen. Jag här därför övervägt vilka sådana behov som skulle kunna finnas, men inte kunnat komma på några specifika sådana behov utöver den bestämmelse i förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift om möjlighet för uppbördsmyndigheten att på medium för automatiserad behandling lämna vissa uppgifter till Alfa-kassan som föreslås i avsnitt 12.5.1.

Några generella bestämmelser om elektroniskt utlämnande bör dock tas in i registerlagen. Det gäller bestämmelser om elektroniskt utlämnande till den registrerade själv, om det elektroniska uppgiftslämnande som behövs för att uppbördsmyndigheten ska kunna få nödvändig information från andra instanser och om elektroniskt utlämnande av enstaka personuppgifter. Dessa fall berörs i det följande. Slutligen gäller det ett speciellt fall där en myndighet under riksdagen (Riksrevisionen) enligt förarbetena till en lagbestämmelse om uppgiftsskyldighet för myndigheter förutsätts på begäran få skyldigheten fullgjord genom utlämnande på medium för automatiserad behandling utan att det uttryckligen angetts i bestämmelsen. Även detta fall berörs i det följande.

Direktåtkomst för den registrerade

Jag anser att det inte finns några integritetsskyddsskäl som talar emot att den registrerade får ha direktåtkomst till sina egna personuppgifter som behandlas i databasen, om sekretess inte hindrar det, eller att uppgifterna på annat sätt lämnas ut elektroniskt till den registrerade. I stället kan en sådan elektronisk tillgång – vid sidan av befintliga möjligheter och rättigheter att ta del av sina uppgifter – bidra till att det blir enklare för den registrerade att kontrollera sina uppgifter och göra gällande sina rättigheter, t.ex. om det har blivit något fel. En sådan tillgång torde också vara en förutsättning för att användbara s.k. e-tjänster ska kunna erbjudas.

Jag föreslår som nämnts en grundläggande bestämmelse om att direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter bara är tillåtet i den utsträckning som det anges i lag eller förordning, om den registrerade inte samtyckt. När den registrerade bereds direktåtkomst till sina uppgifter torde samtycke alltid finnas eller kunna hämtas in utan olägenhet. Vid annat elektroniskt utlämnande, t.ex. om uppbördsmyndigheten som en service till registrerade utan tillgång till Internet skulle vilja sända de registrerades uppgifter på något fysiskt datamedium, är det kanske inte lika praktiskt med samtycke på förhand. Jag anser i vart fall att det är bäst att för tydlighets skull i registerlagen ta in uttryckliga bestämmelser om den registrerades elektroniska tillgång till sina egna personuppgifter.

Jag föreslår därför en bestämmelse om att den registrerade, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får ha direktåtkomst till personuppgifter om sig själv som behandlas i databasen.

I ett ärende kan det ibland förekomma uppgifter om andra personer än den person som är part. För en smidig elektronisk hantering av ärendena, t.ex. via s.k. e-tjänster, för såväl de enskilda som uppbördsmyndigheten är det av stort värde att den registrerade genom direktåtkomst kan ta del av alla uppgifter i det ärende där han eller hon är part. Jag kan inte se några bärande integritetsskyddsskäl mot en sådan direktåtkomst och föreslår därför också en bestämmelse om att den registrerade, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får ha direktåtkomst till personuppgifter som finns i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part.

Jag har i avsnitt 12.7.14 föreslagit en uttrycklig skyldighet för uppbördsmyndigheten att se till att elektronisk tillgång till

personuppgifter dokumenteras, dvs. registreras i en behandlingshistorik (logg). Att den registrerade på ett enkelt sätt via direktåtkomst kan få del av begriplig dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter ger denne en ökad kontroll över vilken användning av uppgifterna som förekommit. Att den registrerade själv kan kontrollera behandlingshistoriken innebär vidare bättre möjligheter att upptäcka och beivra obehörig åtkomst samt förstärker loggningens avhållande effekter.

Jag föreslår därför även en bestämmelse om att den registrerade, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, får ha direktåtkomst till uppgifter som avser dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter.

De föreslagna bestämmelserna innebär inte i sig någon uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten eller någon skyldighet för uppbördsmyndigheten att faktiskt anordna den direktåtkomst som får förekomma enligt bestämmelserna. Uppbördsmyndigheten kan alltså t.ex. begränsa direktåtkomsten avseende dokumentationen av den elektroniska tillgången till uppgifter som inte direkt pekar ut enskilda handläggare.

Möjligheten till direktåtkomst gäller bara i den utsträckning uppgifterna över huvud taget får lämnas ut till den registrerade. Sekretess kan således hindra direktåtkomsten. Sekretessregler hindrar dock typiskt sett inte att den enskilde får ut uppgifter om sig själv, 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen.

Elektroniskt utlämnande för att kunna få information

I samband med att uppbördsmyndigheten vill få elektronisk tillgång till personuppgifter från någon annan torde uppbördsmyndigheten ofta ha att lämna ut personuppgifter elektroniskt. Om uppbördsmyndigheten t.ex. vill elektroniskt få uppgifter om namn, adress och dödsfall avseende de personer som är skyldiga att betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift från någon annan, t.ex. Skatteverkets tjänst Navet, torde det ofta krävas att uppbördsmyndigheten elektroniskt anger om vilka personer dessa uppgifter önskas. Gör uppbördsmyndigheten inte det, torde det ofta inte i praktiken gå att få elektronisk tillgång till uppgifterna. Ibland torde det alltså krävas att uppbördsmyndigheten elektroniskt sänder en fråga med personuppgifter, t.ex. personnummer, för att uppbörds-

myndigheten ska kunna få uppgifter elektroniskt från någon annan. Sådant elektroniskt utlämnande av personuppgifter från uppbördsmyndigheten som behövs för att annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till uppbördsmyndigheten bör rimligtvis vara tillåtet för att medge uppbördsmyndigheten en effektiv tillgång till personuppgifter i den utsträckning uppbördsmyndigheten har lagliga möjligheter till sådan tillgång. Jag föreslår därför en uttrycklig bestämmelse om att personuppgifter som behandlas i databasen får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att annan ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till uppbördsmyndigheten.

Elektroniskt utlämnande av enstaka personuppgifter

Det är i första hand ett systematiskt eller återkommande elektroniskt utlämnande av sammantaget en större mängd personuppgifter som kräver begränsningar av integritetsskyddsskäl. Jag anser därför att det utan vidare bör tillåtas att enstaka personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall om sekretess inte hindrar det. Därmed underlättas bl.a. den i dag naturliga och vardagliga kommunikationen via e-post. Vid utlämnandet måste naturligtvis kraven på säkerhetsåtgärder i enlighet med personuppgiftslagen upprätthållas.

Utlämnandet kan ske på någon form av fysiskt medium, såsom diskett, usb-minne, minneskort, cd- eller dvd-skiva, eller via någon form av elektronisk kommunikation, såsom e-post, SMS eller skriftlig dialog i realtid via Internet (s.k. chatt).

Syftet med begränsningen till enstaka personuppgifter är att ett mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande ska kräva särskilt författningsstöd. Ett helt register eller delar av ett register får således inte lämnas ut, t.ex. i form av en fil på diskett, med stöd av den nu berörda bestämmelsen. Däremot kan några enstaka handlingar och uppgifter lämnas ut via e-post som svar på en förfrågan eller på uppbördsmyndighetens eget initiativ.

I kravet på att det ska vara fråga om elektronisk kommunikation i enskilda fall ligger att utlämnandet ska ske genom en icke automatiserad process, där någon handläggare hos uppbördsmyndigheten är inblandad i varje utlämnande.

Elektroniskt utlämnande till Riksrevisionen

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten, inklusive den verksamhet som bedrivs av uppbördsmyndigheten såsom statlig myndighet (12 kap. 7 § regeringsformen). Uppbördsmyndigheten ska enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Den bestämmelsen innefattar en uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten. Enligt förarbetena till bestämmelsen omfattar uppgiftsskyldigheten uppgiftslämnande på medium för automatiserad behandling.¹⁶⁶ Den sekretess som gäller för personuppgifterna hos uppbördsmyndigheten gäller efter ett utlämnande också hos Riksrevisionen, 13 kap. 1 § sekretesslagen.

Jag föreslår som nämnts en grundläggande bestämmelse om att direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen är tillåtet utan den registrerades samtycke bara i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. Den enligt förarbetena avsedda skyldigheten för uppbördsmyndigheten att till Riksrevisionen lämna ut begärda uppgifter på medium för automatiserad behandling anges emellertid inte uttryckligen i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Jag föreslår därför en uttrycklig bestämmelse i registerlagen om att uppbördsmyndigheten på begäran enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får lämna ut personuppgifter som behandlas i databasen till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling.

12.7.16 Överföring av personuppgifter till tredje land

Min bedömning: Det behövs inte i registerlagen några särskilda bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land.

I personuppgiftslagen finns det särskilda bestämmelser om den form av behandling av personuppgifter som en överföring av dem till ett s.k. tredje land (en stat som varken ingår i Europeiska

¹⁶⁶ Prop. 2001/02:190 s. 158.

unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) innebär (se avsnitt 12.7.5). I särskilda registerförfattningar förekommer ibland bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land.

Såvitt jag kan bedöma torde uppbördsmyndigheten inte regelmässigt behöva utbyta personuppgifter med myndigheter eller andra i tredje land. De bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land som finns i personuppgiftslagen får anses tillräckliga för de överföringar som det eventuellt kan bli aktuellt att utföra. Min bedömning är därför att det inte i registerlagen behövs några särskilda bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land.

12.7.17 Rättelse och skadestånd

Mitt förslag: Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Enligt 28 § personuppgiftslagen (1998:204) gäller att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med den lagen eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen. Den personuppgiftsansvarige ska också underrätta tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut om åtgärden, om den registrerade begär det eller om mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade skulle kunna undvikas genom en underrättelse. Någon sådan underrättelse behöver dock inte lämnas om det visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Bestämmelserna i 28 § personuppgiftslagen om rättelse m.m. är således bara tillämpliga när personuppgifterna har behandlats i strid med den lagen eller föreskrifter som utfärdats med stöd av personuppgiftslagen. Har personuppgifter behandlats på något sätt som bara står i strid med bestämmelser i en registerförfattning, gäller alltså formellt inte bestämmelserna i 28 § personuppgiftslagen om rättelse m.m. Den registrerade bör emellertid vid behandling av personuppgifter i strid med registerlagen eller föreskrifter som kan

ha meddelats i anslutning till lagen ha samma möjligheter till rättelse m.m. som enligt 28 § personuppgiftslagen. Det är därför nödvändigt att i registerlagen ta in en särskild bestämmelse om detta som hänvisar till bestämmelserna om rättelse m.m. i personuppgiftslagen.

Enligt 48 § personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige ersätta en registrerad för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen har orsakat. Ersättningskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den personuppgiftsansvarige visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Bestämmelserna i 48 § personuppgiftslagen om skadestånd gäller som framgått bara ersättningskyldighet vid behandling av personuppgifter i strid med bestämmelserna i den lagen. De är alltså inte tillämpliga vid behandling av personuppgifter i strid med andra författningar. Ett motsvarande skadeståndsansvar som det som gäller enligt 48 § personuppgiftslagen bör dock finnas även vid behandling av personuppgifter som utförs i strid med registerlagen eller föreskrifter som kan ha meddelats i anslutning till lagen. En bestämmelse med denna innebörd bör därför tas in i registerlagen.

De föreslagna bestämmelserna är inte avsedda att innebära avvikelser från personuppgiftslagen. En behandling av personuppgifter i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen när dessa är tillämpliga (därför att frågan inte reglerats särskilt i registerlagen), kan således föranleda rättelse m.m. och skadestånd enligt personuppgiftslagen.

12.7.18 Straff

<p>Min bedömning: Det behövs ingen straffbestämmelse i registerlagen.</p>
--

I 49 § personuppgiftslagen finns det bestämmelser om straff för den som genom visst handlande bryter mot vissa bestämmelser i personuppgiftslagen. En behandling av personuppgifter i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen när dessa är tillämpliga därför att frågan inte reglerats särskilt i registerlagen eller annan författning med från personuppgiftslagen avvikande bestämmelser

och som är straffbar enligt personuppgiftslagen, kan föranleda straffansvar enligt 49 § personuppgiftslagen.

För felaktig behandling av personuppgifter som sker vid myndighetsutövning kan tjänstefelsansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken komma i fråga. Det gäller om gärningen inte är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse, t.ex. 49 § personuppgiftslagen. Även bestämmelsen om straff för dataintrång i 4 kap. 9 c § brottsbalken bör nämnas i sammanhanget.

En behandling av personuppgifter i strid med bestämmelserna i registerlagen kan således, om förutsättningarna för det är uppfyllda, föranleda straffansvar för tjänstefel enligt brottsbalken. Mot den bakgrunden anser jag att det inte finns behov av någon särskild bestämmelse om straff vid överträdelser av bestämmelserna i registerlagen.

12.7.19 Gallring

Mitt förslag: Personuppgifter som inte tillförts ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras så snart de inte längre behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Personuppgifter i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras senast sju år efter utgången av det avgiftsår ärendet avser.

Trots vad som nu sagts får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (Riksarkivet) meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller för redovisningsändamål. Uppbördsmyndigheten får också i enskilda fall besluta att personuppgifterna i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska bevaras på papper eller annat icke elektroniskt medium.

Personuppgiftslagen innehåller vissa bestämmelser om hur länge personuppgifter får bevaras. Enligt 9 § personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Därefter måste personuppgifterna avidentifieras eller förstöras. Personuppgifter får dock bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål under längre tid än vad

som nu sagts. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 6 i EG-direktivet om personuppgifter. Enligt 8 § andra stycket personuppgiftslagen hindrar emellertid inte bestämmelserna i personuppgiftslagen att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar. Det har, trots Lagrådets protester, ansetts att en sådan bestämmelse är tillåten enligt EG-direktivet.¹⁶⁷ När det däremot gäller personuppgifter som inte utgör eller finns i allmänna handlingar följer alltså av 9 § första stycket i och tredje stycket personuppgiftslagen att personuppgifterna inte får bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas eller så länge uppgifterna därefter behövs för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. Efter denna tid måste uppgifterna avidentifieras eller utplånas.

Grundläggande bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar hos myndigheter finns i arkivlagen (1990:782).¹⁶⁸ I arkivlagen slås det fast att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Det i lagen angivna syftet med arkivbildningen är att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (minnesanteckningar, utkast och koncept) som myndigheten beslutar ska tas hand om för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

Huvudregeln enligt arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras. Enligt 10 § arkivlagen får emellertid gallring ske. Vid gallring ska alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose arkivbildningens syften. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser. Enligt 14 § arkivförordningen (1991:446) får statliga myndigheter gallra allmänna handlingar

¹⁶⁷ Prop. 1997/98:44 s. 47 f.

¹⁶⁸ Beskrivningen av bestämmelserna i arkivförfattningarna baseras på motsvarande beskrivning i SOU 2006:82 s. 510 ff.

endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

Med gallring avses traditionellt att vissa handlingar sorteras ut ur sitt sammanhang och sedan förstörs. När det gäller gallring av elektroniska upptagningar innebär detta normalt att viss information raderas från databäraren, dvs. det fysiska underlaget. Det är dock inte nödvändigt att den egentliga information som finns på ett elektroniskt medium verkligen förstörs för att det ska vara fråga om gallring i traditionell mening. Tvärtom kan ett visst material gallras i denna mening genom att den elektroniskt lagrade informationen överförs till en pappersutskrift, varefter den raderas från det elektroniska mediet. Även om alla uppgifter då fortfarande kan tryckas finnas kvar på papper, så har olika sökmöjligheter eller möjligheter att göra sammanställningar eller kontroller av handlingars autenticitet – t.ex. elektroniska signaturer – gått förlorade, vilket medför att det ansetts att materialet har gallrats. Innebörden av att ett visst material gallrats, har alltså ansetts vara att möjligheten att få fram information ur materialet på något sätt har försämrats. Riksarkivet har sålunda definierat gallring som förstöring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Förstöring av sådana handlingar/uppgifter i samband med överföring till annan databärare räknas enligt Riksarkivet som gallring om överföringen medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet (RA-FS 2003:2).

Det är vanligt att det i särskilda registerförfattningar finns bestämmelser om att personuppgifter ska gallras.¹⁶⁹

I uppborgsmyndighetens verksamhet med att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen kan vissa personuppgifter ha betydelse under lång tid, bl.a. därför att förhållandena under de fem närmast föregående åren kan ha betydelse för skyldigheten att betala avgift.

Att många personuppgifter i en myndighets verksamhet finns mera allmänt omedelbart elektroniskt tillgängliga – ”en knapptryckning bort” – innebär särskilda integritetsrisker i jämförelse med att uppgifterna finns på papper i ett arkiv. Samtidigt är den enkla elektroniska tillgången för behöriga handläggare till de

¹⁶⁹ Se här till Sören Öman, *Gallring i allmänna handlingar av integritetskyddsskäl i Handlingsoffentlighet utan handlingar?*, Skrifter utgivna av Riksarkivet nr 21, 2004, s. 39–48.

personuppgifter som ofta behövs i verksamheten en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Att personuppgifter som inte längre kan ha någon betydelse för myndighetens verksamhet sparas – på papper eller i elektroniskt format – innebär vidare också integritetsrisker. Samtidigt är det viktigt för vårt nationella kulturarv att vissa uppgifter sparas under i princip evig tid.

En avvägning mellan de intressen som gör sig gällande har lett mig fram till de bestämmelser som beskrivs i det följande.

När det gäller personuppgifter som har tillförts ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift har jag funnit det svårt att föreslå att de ska gallras eller annars tas bort från databasen innan det inte längre finns möjlighet till omprövning av beslut i ärendet. Ett beslut i ett ärende ska kunna omprövas till och med sjätte året efter utgången av det avgiftsår ärendet avser. Även i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller långa frister för att ompröva beslut i ärenden. När det gäller registerförfattningen för den verksamheten har som huvudsaklig gallringsfrist valts ”sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut”.¹⁷⁰ Jag anser att motsvarande gallringsfrist är rimlig i fråga om personuppgifter i uppborgsmyndighetens databas och föreslår således som huvudregel att personuppgifter i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras senast sju år efter utgången av det avgiftsår ärendet avser.

Som beskrivits i avsnitt 12.7.11 behöver uppborgsmyndigheten, för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, i databasen behandla även personuppgifter som inte tillförs något ärende i egentlig mening (därför att uppborgsmyndigheten mot bakgrund av uppgifterna bedömer att det inte kan antas att det finns skyldighet att betala avgift). När personuppgifter inte tillförts ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, bör de gallras så snart de inte längre behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Jag föreslår därför en bestämmelse av den innebörden. I de fall där de inhämtade personuppgifterna ger vid handen att en person under avgiftsåret inte fått arbetslöshetsersättning eller haft sådana arbetsinkomster som nått upp till gränsen för avgiftsskyldighetens inträde, bör personuppgifterna gallras i princip

¹⁷⁰ 2 kap. 11 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se prop. 2000/01:33 s. 135 f.

senast i samband med det aktuella avgiftsårets utgång. När inhämtade personuppgifter å andra sidan ger vid handen att en person under avgiftsåret fått arbetslöshetsersättning eller haft sådana arbetsinkomster som nått upp till gränsen för avgiftsskyldighetens inträde (men det är andra faktorer – t.ex. medlemskap i en arbetslöshetskassa – som medfört att det inte initierats något ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift), kan uppgifterna om detta förhållande behöva sparas i upp till ungefär sex år för att kunna bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift (t.ex. för den händelse personen skulle upphöra att vara medlem i en arbetslöshetskassa).

Med gallring avser jag att informationen förstörs så att den inte kan återskapas. Det är alltså inte tillåtet att uppbördsmyndigheten inför gallringen av personuppgifterna i databasen för över dem på annat medium, t.ex. papper, och sedan bevarar informationen på det mediet längre än vad som följer av gallringsbestämmelserna. Något krav på att personuppgifter som uppbördsmyndigheten vid gallringstidpunkten redan avhänt sig till annan, t.ex. genom att sända en utskrift på papper, ska gallras (hos mottagaren) finns inte i registerlagen.

Enligt 14 § arkivförordningen (1991:446) får statliga myndigheter gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Den föreslagna bestämmelsen i registerlagen är en sådan gallringsföreskrift i lag som avses i 14 § arkivförordningen och som tillåter gallring utan beslut eller föreskrift av Riksarkivet. Enligt den föreslagna bestämmelsen får de angivna personuppgifterna alltså gallras när som helst, dock senast vid utgången av den angivna gallringsfristen.

I vissa fall kan personuppgifterna i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift behöva sparas under en viss tid efter gallringstidpunkten, eftersom de fortfarande kan ha betydelse.

Det torde i undantagsfall förekomma att personuppgifterna i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift även efter gallringstidpunkten har betydelse därför att handläggning avseende ärendet i en eller annan mening kan sägas fortsätta hos uppbördsmyndigheten eller annan myndighet. Det kan t.ex. gälla en granskning avseende ärendet hos någon myndighet eller liknande med tillsynsfunktioner eller motsvarande, t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, riksdagens utskott eller Riksrevisionen. Det kan också gälla ett beslut i ett ärende som överklagats och där över-

prövningen inte är klar ännu. Det kan vidare gälla att anspråk på skadestånd framställts med anledning av handläggningen av ett ärende. Även andra undantagsfall där personuppgifterna i ett ärende lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift kan ha betydelse även efter gallringstidpunkten torde kunna tänkas. Det bör därför vara möjligt för uppbördsmyndigheten att i enskilda fall besluta att personuppgifterna i ett ärende lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift trots de föreslagna gallringsbestämmelserna ska bevaras på papper eller annat icke elektroniskt medium.

Begränsningen till enskilda fall innebär bl.a. att uppbördsmyndigheten inte regelmässigt får besluta om bevarande bara därför att personuppgifterna i en viss ärendetyp någon gång i framtiden kanske skulle kunna komma att ha betydelse. Det ligger i sakens natur att beslut om bevarande ska fattas före den föreskrivna gallringstidpunkten. Kravet på att personuppgifterna ska bevaras på ett icke elektroniskt medium innebär att uppgifterna måste föras över från datasystemet till ett sådant medium, t.ex. papper eller s.k. mikrokort. Med elektroniskt medium avser jag ett medium där personuppgifterna lagras i elektroniskt format, dvs. binär form, såsom ettor och nollor. På ett icke elektroniskt medium lagras personuppgifterna i stället i ett statiskt format, där det inte är möjligt att på elektronisk väg göra olika sammanställningar av informationen.

Av 45 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten följer att bokföring i staten ska ske på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed, vilket bl.a. för med sig att vissa personuppgifter i verifikationer behöver sparas under en längre tid. Därför bör det vara möjligt att meddela föreskrifter om att vissa personuppgifter får bevaras för redovisningsändamål trots de föreslagna gallringsbestämmelserna.

För vårt nationella kulturarvs skull är det vidare av betydelse att ett visst urval av personuppgifter bevaras för evigt. Därför bör det vara möjligt att meddela föreskrifter om att vissa personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål trots de föreslagna gallringsbestämmelserna. Härigenom kan rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov beaktas, dvs. de ändamål som arkivlagen syftar till att tillgodose.

Jag föreslår därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att personuppgifter får

bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller för redovisningsändamål.

Att bedöma vilket bevarande som är påkallat för de angivna ändamålen kräver särskild sakkunskap. Därför är det lämpligt att inte regeringen utan i första hand expertmyndigheten Riksarkivet bedömer behovet av bevarande och självt utfärdar föreskrifter om bevarande. Jag föreslår därför att Riksarkivet i förordning bemyndigas att utfärda föreskrifter om bevarande av personuppgifter för de angivna ändamålen. Det får förutsättas att Riksarkivet när det gäller föreskrifter om bevarande för redovisningsändamål samråder med expertmyndigheten på området, Ekonomistyrningsverket som bl.a. ska utveckla god redovisningssed inom staten.¹⁷¹

¹⁷¹ Jämför RA-FS 2004:3.

13 Förslagens förenlighet med internationella överenskommelser

Mitt förslag: I lagstiftningen om skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift tas det in en uttrycklig bestämmelse om att gemenskapsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Min bedömning: Förslagen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet komplicerar inte den internationella samordningen av förmåner utan underlättar tvärtom sådan samordning i inte oväsentlig mån.

13.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår det att jag ska beakta relevanta överenskommelser som har slutits inom ramen för ILO, EU och Europarådet samt att jag ska redovisa de effekter som de författningsändringar som jag föreslår får för samordningen av rättigheter inom EU och Norden. Jag har i avsnitt 4 redogjort för reglerna för samordning av arbetslöshetsförsäkringarna inom olika länder. Sådana regler finns i EG-förordningarna, i nordiska konventionen om social trygghet och i Sveriges övriga bilaterala konventioner om social trygghet.

I detta avsnitt (avsnitt 13) redovisar jag mina bedömningar i dessa delar. När det gäller samordningen av rättigheter har jag

bedömt att det jag redovisar avseende EG-förordningarna och nordiska konventionen om social trygghet också är tillämpligt beträffande Sveriges övriga bilaterala konventioner om social trygghet som är uppbyggda på ett motsvarande sätt. Jag redovisar därför inte särskilt mina bedömningar om dessa andra konventioner.

13.2 EG-förordningen 1408/71

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 är direkt tillämpliga i Sverige. Dessa förordningar gäller tills Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska tillämpas, vilket är från och med den dag då denna förordnings tillämpningsförordning träder i kraft. Tillämpningsförordningen är fortfarande under förhandling mellan medlemsstaterna. I den nya förordningen behålls grundprinciperna från förordning 1408/71.

I avsnittet 4.2 har beskrivits i vilka länder EU:s regler om samordning av systemen för social trygghet gäller.

Förordning 1408/71 och dess tillämpningsförordning 574/72 innehåller regler för samordning av systemen för social trygghet vid migration. Bland annat regleras personers rätt att överföra perioder med upparbetade förmåner, som antingen grundas på anställning eller på att personerna i fråga har omfattats av det ursprungliga landets arbetslöshetsförsäkring. Därigenom kan personer som flyttar mellan länderna behålla försäkringsförmåner som de har tjänat in i en medlemsstat, men de kan också få rätt till förmåner i det nya landet. Förordning 1408/71 ska gälla anställda, egenföretagare och studerande som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium samt deras familjemedlemmar och efterlevande. Reglerna innebär dock inte att man som arbetslös ska kunna flytta till ett annat land och där erhålla arbetslöshetsersättning. Bestämmelserna utgör ett fullständigt system av lagvalsregler och innebär att den nationella lagstiftaren undandras behörigheten

att fastställa omfattningen av och villkoren för tillämpningen av den nationella lagstiftningen, både i fråga om den personkrets på vilken den är tillämplig och i fråga om dess territoriella tillämpningsområde.

De allmänna reglerna i förordning 1408/71 om tillämplig lagstiftning framgår av artikel 13. Av förordningens artikel 13.1 framgår det att en arbetstagare endast kan omfattas av ett lands lagstiftning. I artikel 13.2 a finns huvudprincipen om *lex loci laboris* som innebär att den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium är hänvisad till det landets arbetslöshetsförsäkring. Av artiklarna 14–17 följer särskilda regler om tillämplig lagstiftning som gäller för särskilda kategorier av yrkesverksamma personer eller under vissa särskilda förutsättningar. Även artikel 71 utgör en särskild regel om tillämplig lagstiftning. Enligt artikel 71.1 a)ii ska den som är en s.k. gränsarbetare enligt artikel 1 b), som är helt arbetslös och som under sin senaste anställning var bosatt i ett annat land än arbetslandet, få arbetslöshetsersättning i bosättningslandet som om han eller hon senast hade varit anställd där.

All diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Likabehandlingsprincipen innebär att personer för vilka förordning 1408/71 gäller har samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.

En genomgående princip för de förmånsslag som omfattas av förordning 1408/71 är sammanläggningsprincipen. Denna syftar till att anställda och egenföretagare som arbetar i en medlemsstat, studerande samt deras familjemedlemmar inte ska gå miste om förmåner eller rättigheter som de tidigare har tjänat in i en annan medlemsstat. Det gäller även om de inte är bosatta i det landet. Om en medlemsstats lagstiftning innehåller bestämmelser som kräver en viss period med försäkring, arbete eller bosättning för rätt till förmåner ska hänsyn tas till sådana perioder i en annan medlemsstat. Enligt sammanläggningsprincipen ska sådana perioder i en annan medlemsstat räknas med som om de hade fullgjorts i det förstnämnda landet. Exempel på bestämmelser om sammanläggning är artikel 67 som gäller sammanläggning av försäkrings- och anställningsperioder för rätt till arbetslöshetsförmåner. Enligt artikel 67 kan den som blir arbetslös i en medlemsstat och som inte har arbetat där tillräckligt länge eller i tillräcklig omfattning för att uppfylla villkoren för att få arbetslöshetsersättning tillgodoräkna

sig arbete som han eller hon tidigare har utfört i en eller flera andra medlemsstater.

En anställningsperiod i en annan medlemsstat kan ses som en anställningsperiod i Sverige. En försäkringsperiod som har fullgjorts enligt ett annat lands lagstiftning grundad på anställning kan ses som medlemstid i svensk arbetslöshetskassa. För att uppfylla medlemsvillkoret under sådana förutsättningar krävs det att personen vid ansökan om arbetslöshetsersättning har varit försäkrad under tolv sammanhängande månader. En anställningsperiod som har fullgjorts enligt ett annat lands lagstiftning, men som samtidigt inte är en försäkringsperiod där kan beaktas enligt svensk lagstiftning endast om arbetslöshetskassan bedömer att personen i fråga hade varit försäkrad i Sverige om anställningsperioden hade fullgjorts enligt svensk lagstiftning. Oförsäkrat arbete kan alltså läggas till grund för uppfyllandet av arbetsvillkoret, men inte för uppfyllandet av medlemsvillkoret.

Vad som är en anställningsperiod respektive en försäkringsperiod avgörs enligt den lagstiftning som var tillämplig när perioden fullgjordes, vilket i de flesta fallen blir arbetslandets lagstiftning. En försäkringsperiod som har fullgjorts enligt ett annat lands lagstiftning ska därför beaktas enligt svensk lagstiftning oavsett om den hade varit en försäkringsperiod om den hade fullgjorts i Sverige.

Förordning 1408/71 reglerar enbart samordningen av förmånerna inom det sociala trygghetssystemet. Förordningen innehåller inte några regler som medför att villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning blir lika inom hela Europeiska unionen, och inte heller finns det några regler om miniminivåer för ersättningens storlek. För den enskilde innebär reglerna att utfallet av förmåner kan bli väldigt olika beroende på vilket land rätten till förmåner har upparbetats i och i vilket land som förmånerna senare erhålls. Länderna har olika krav på hur länge en person måste arbeta för att omfattas av en arbetslöshetsförsäkring.

EG-rätten kräver i fråga om det sociala trygghetssystemet att det svenska rättssystemet innefattar en rättsordning som gynnar arbetskraftens fria rörlighet. Ett svenskt närmande till andra EU/EES-länders system skulle innebära att arbetskraftens fria rörlighet underlättas och uppmuntras. Dessutom underlättas den administrativa hanteringen mellan länderna, om regelsystemen och administrationsordningarna liknar varandra.

I svensk rätt krävs det för närvarande för rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning bl.a. att ett medlemsvillkor på minst

tolv månader är uppfyllt. Det är fråga om medlemskap i en arbetslöshetskassa. I dag gäller för rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa att man uppfyller ett inträdesvillkor som innebär krav på dels arbete inom kassans verksamhetsområde, dels att man under ungefär en månad har arbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka. Medlemsvillkor är främmande för de flesta europeiska staters system. I stället finns ofta ett krav på en kombination av arbetad tid och intjänad arbetsinkomst under viss tid före arbetslöshetens inträde samt ett avgiftsvillkor. Utländska system är oftast administrerade av statliga myndigheter eller av arbetsmarknadens parter gemensamt.

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet överensstämmer mer med hur lagstiftningen avseende arbetslöshetsförsäkringen är konstruerad i de flesta övriga EU/EES-länder, och genomförandet av en sådan arbetslöshetsförsäkring bör därför underlätta tillämpningen av EG:s samordningsregler. Det bör dock nämnas i detta sammanhang att vårt grannland Danmark har en helt frivillig arbetslöshetsförsäkring.

Den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen innebär att alla som uppfyller de allmänna villkoren och arbetsvillkoret har vid arbetslöshet rätt till inkomstrelaterad ersättning. Medlemsvillkoret avskaffas alltså enligt förslaget, och inträdesvillkoret mjukas enligt förslaget upp genom att kravet på visst minsta arbete, den s.k. 17-timmarsregeln, avskaffas.

Tillämpningen av EG:s samordningsregler kommer enligt min bedömning att underlättas när medlemsvillkoret avskaffas och arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. När medlemsvillkoret tas bort blir förvärvsarbete enligt arbetsvillkoret försäkrad tid. Både försäkringsperiod och anställningsperiod uppfylls då genom det förvärvsarbete som uppfyller arbetsvillkoret.

Vid tillämpningen av samordningsreglerna begär andra länder att Sverige ska intyga om en person har fullgjort försäkrings- och anställningsperioder och även omfattningen av dessa perioder. Det har varit problem med att avgöra om den som varit anställd i Sverige utan att ha varit medlem i en arbetslöshetskassa skulle anses ha omfattats av reglerna om ersättning vid arbetslöshet. Genom att förvärvsarbete enligt arbetsvillkoret blir försäkrad tid bör sådana problem hädanefter inte uppkomma.

När det gäller förmånssidan, dvs. de föreslagna villkoren för att få arbetslöshetsersättning, är det alltså min sammanfattande

bedömning att mina förslag inte komplicerar samordningen av förmåner inom EU utan tvärtom underlättar sådan samordning i inte oväsentlig mån.

När det gäller avgiftssidan, dvs. de föreslagna bestämmelserna om skyldighet för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen, kan följande sägas.

I gemenskapsrätten inom EU finns det inga särskilda bestämmelser om skyldigheten att betala socialavgifter eller andra avgifter för finansiering av sociala trygghetssystem. Skyldigheten att betala sådana avgifter bestäms i respektive medlemsstats nationella lagstiftning. Rätten att ta ut avgifter inom gemenskapen (och EES) på en inkomst beror emellertid på om den person som har inkomsten också omfattas av medlemsstatens lagstiftning om social trygghet enligt de lagvalsregler som finns i förordning 1408/71. Bestämmelserna i förordning 1408/71 är därför av betydelse för även avgiftsskyldigheten.¹⁷²

Vad som gäller enligt gemenskapsrätten i fråga om skyldigheten att betala socialavgifter eller andra avgifter för finansiering av sociala trygghetssystem följer i första hand av EG-domstolens praxis. Om en arbetstagare för samma inkomst påförs sociala avgifter enligt flera nationella lagstiftningar, samtidigt som han eller hon endast kan vara försäkrad enligt en av dessa lagstiftningar, innebär det enligt EG-domstolen att arbetstagaren utsätts för ett dubbelt uttag av avgifter som strider mot bestämmelserna i artikel 13 i förordning 1408/71.¹⁷³

Socialavgifter eller andra avgifter för finansiering av de sociala trygghetssystem som avses i förordningen ska därför endast betalas i den stat vars lagstiftning om social trygghet den anställda eller egenföretagaren omfattas av. Rätten för en medlemsstat att ta ut avgifter är alltså avhängig av förordningens bestämmelser om tillämplig lagstiftning.

Om en medlemsstats lagstiftning om social trygghet ska tillämpas på en person enligt bestämmelserna i förordningen, ska avgifter som hänför sig till dennes förvärvsinkomster betalas enligt den medlemsstatens lagstiftning. Det gäller oberoende av var den anställda eller egenföretagaren är bosatt och oavsett var arbetsgivaren bor eller företaget har sitt säte. Det är oförenligt med gemenskapsrätten att en arbetstagare med tillämpning av flera olika

¹⁷² Se t.ex. prop. 2000/01:8 s. 65 ff., som beskrivningen i denna del baserar sig på.

¹⁷³ Se hänvisningar till rättspraxis i prop. 2000/01:8 s. 66.

nationella lagstiftningar ska betala avgifter i flera medlemsstater för samma inkomst. Bosättningslandet får alltså inte ta ut avgifter på inkomster som en person fått av arbete i en annan medlemsstat, om personen ska omfattas av arbetslandets lagstiftning.

Med den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen kommer alla som har tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden att få bidra till arbetslöshetsförsäkringen. Medlemmarna i en arbetslöshetskassa är som i dag skyldiga att betala medlemsavgift till kassan. Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa är enligt förslaget i stället enligt lag skyldig att betala avgift till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen.

I vissa fall följer det alltså av förordning 1408/71 att avgift för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen inte får tas ut av en person, som kan vara skattskyldig i Sverige och arbeta eller bo här. Bestämmelserna i förordningen har företrädare framför svensk lag och gäller därför i och för sig oberoende av vad som anges i en svensk lag eller om en hänvisning görs till den. Med hänsyn till gemenskapsrättens betydelse för skyldigheten att betala avgifter för finansiering av sociala trygghetssystem är det dock enligt min mening av särskilt värde att i lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkringsavgiften uttryckligen påminna om att väsentliga regler i detta avseende också finns i gemenskapsrätten.

Av bilaterala avtal som Sverige ingått med t.ex. stater utanför EES kan vidare följa motsvarande begränsningar av möjligheten att i Sverige ta ut en avgift för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen.¹⁷⁴

Jag föreslår därför att det i lagstiftningen om skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift tas in en uttrycklig bestämmelse om att gemenskapsrätten inom Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift.

¹⁷⁴ Se om dessa avtal närmare t.ex. prop. 2000/01:8 s. 67 f.

13.3 Den nordiska konventionen om social trygghet

Enligt 1 § lagen (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet ska den konvention om social trygghet mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge som har undertecknats i Karlskrona den 18 augusti 2003 gälla som lag här i landet.

Konventionen hänvisar till förordning 1408/71, men innehåller också avvikande bestämmelser från förordning 1408/71. Konventionen innebär att tillämpningen av förordningarna 1408/71 och 574/72 utsträcks till alla personer som omfattas av konventionen och som är bosatta i ett nordiskt land. I förhållande till Danmark har konventionen en begränsad tillämpning. Danmark har i tillägg begränsat konventionens tillämpningsområde till nordiska medborgare för bl.a. bestämmelser om arbetslöshetsförmåner i artiklarna 69 och 70 i förordning 1408/71. Konventionen innehåller bestämmelser om tillämplig lagstiftning för dels icke förvärvsverkssamma personer, dels förvärvsverkssamma personer.

Enligt artikel 12 i konventionen gäller inte kravet på försäkrings- och sysselsättningsperioder enligt förordningens artikel 67.3 den som antingen har utfört arbete i sådan utsträckning att han eller hon har omfattats av lagstiftningen om dagpenningförmåner vid arbetslöshet eller har uppburit sådana förmåner i det nordiska land där ansökan om förmåner görs. Dock ska arbetet ha utförts eller dagpenningförmåner vid arbetslöshet ha uppburits inom en femårsperiod från dagen för ansökan om arbete hos den offentliga arbetsförmedlingen och, i förekommande fall, om medlemskap i vederbörande arbetslöshetskassa.

Enligt ett administrativt avtal om tillämpningen av konventionen krävs det för att femårsregeln ska vara tillämplig att ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa eller ansökan om grundbeloppet hos Alfa-kassan lämnas till kassan inom åtta veckor från den tidpunkt den sökande upphörde att vara försäkrad i landet som sökanden flyttade från.

Den nuvarande nordiska konventionen innebär en större anpassning till förordning 1408/71 än tidigare konvention. Den kopplar de nordiska reglerna direkt till förordningens regler.

Det är min bedömning att mina förslag inte komplicerar samordningen av förmåner inom Norden. Det kan dock finnas anledning att se över innehållet i det administrativa avtalet till den nordiska konventionen om social trygghet med anledning av den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

13.4 Europakonventionen

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna behandlas rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och rätten till föreningsfrihet i artikel 11. Att artikel 11 omfattar en positiv föreningsfrihet, dvs. en rätt att bilda och ansluta sig till en förening framkommer uttryckligen av artikelns ordalydelse. Om artikeln också innefattar en negativ föreningsfrihet, dvs. rätten att vara oorganiserad och att kunna träda ut ur en organisation, framgår inte direkt av artikeltexten. Utvecklingen i rättspraxis har emellertid lett fram till en tolkning av artikeln på så sätt att föreningsfrihet inbegriper friheten att inte förena sig med andra och friheten att inte ansluta sig till föreningar.

Frågeställningen är om den föreslagna obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen innebär att den negativa föreningsfriheten kränks.

Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen kommer bl.a. att bestå av en ny kompletterande arbetslöshetsförsäkring för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen ska ge inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Denna ordning ska gälla vid sidan av den befintliga medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen som grundar sig på frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa.

De föreslagna bestämmelserna om den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen innebär inte att någon tvingas att bli medlem i en arbetslöshetskassa eller någon annan förening. Alfa-kassan ska bara administrera utbetalningen av ersättningen för dem som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och som frivilligt ansöker om ersättning. Detta gör Alfa-kassan redan i dag för sådana som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Nivån på den arbetslöshetsförsäkringsavgift som den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa ska betala för att finansiera arbetslöshetsförsäkringen är vidare inte högre än den medlemsavgift som någon medlem i en arbetslöshetskassa har att betala för att, indirekt, finansiera arbetslöshetsförsäkringen. Den negativa föreningsfriheten kommer alltså inte att kränkas genom den nya ordningen.

13.5 ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet

Sverige har ratificerat ILO:s konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och den därtill kompletterande rekommendationen nr 176. Genom att ratificera konventionen med tillhörande rekommendation har Sverige åtagit sig att uppfylla de minimikrav som ställs på konventionsländernas lagstiftning.

I konvention nr 168¹⁷⁵ anges det att varje medlemsstat ska vidta lämpliga åtgärder för att samordna socialförsäkringssystem och sysselsättningspolitik. Konventionsländerna ska eftersträva att alla anställda ges skydd vid arbetslöshet. Minst 85 procent av alla anställda inberäknat offentligt anställda och lärlingar bör omfattas av personkretsen. Förmånerna ska utges i form av periodiska utbetalningar som beräknas så att de dels ger förmånstagaren partiell och övergående löneersättning, dels inte är sådana att motivationen för att arbeta upphör. Om förmånerna grundas på avgifter eller tidigare inkomster, får de inte fastställas till ett lägre belopp än 50 procent av tidigare inkomst. Det är dock tillåtet att fastställa ett maximibelopp för förmånen eller för den inkomst som ska beaktas. För förmånstagare som inte har sin rätt grundad på avgifter eller tidigare inkomst får förmånerna inte fastställas till lägre belopp än 50 procent av antingen lagstadgad minimilön eller lönen för en vanlig yrkesarbetare eller till en nivå som ger ett minimum för grundläggande levnadsomkostnader. Förmånerna ska betalas ut under hela arbetslöshetsperioden med möjlighet till begränsning av ersättningsperioder till 26 veckor.

Vid utarbetandet av förslaget till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen har de krav som ILO-konventionen ställer på svensk lagstiftning beaktats.

Vad gäller minimikraven på personkretsen som ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring och vad gäller ersättningsnivån i försäkringen kommer den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen att uppfylla kraven, eftersom den ska omfatta alla som har förvärvat arbetat och som uppfyller de allmänna villkoren och arbetsvillkoret och eftersom alla ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Som tidigare har angivits görs arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk genom att en ny kompletterande

¹⁷⁵ Framställningen om innehållet i ILO-konventionen baserar sig på den som finns i SOU 1993:52.

arbetslöshetsförsäkring införs för de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen ska inte bara vara en grundförsäkring utan ge inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Denna ordning ska gälla vid sidan av den befintliga medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen som grundar sig på frivilligt medlemskap i en arbetslöshetskassa och som redan i dag ger inkomstrelaterad ersättning.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

Mitt förslag: Den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen börjar tillämpas från och med 2010. De bestämmelser som behövs för att informationshanteringen kring arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska fungera träder dock i kraft redan den 1 juli 2009.

Enligt utredningsdirektiven (bilaga 1) är det viktigt att omformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan träda i kraft snarast.

Den föreslagna kompletterande arbetslöshetsförsäkringen för de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa omfattar både en förmånssida och en avgiftssida. Det finns formellt sett inget som hindrar att bestämmelserna om de två olika sidorna träder i kraft vid skilda tidpunkter. Jag har emellertid utgått från att bestämmelserna om de båda sidorna bör utgöra en enhet och träda i kraft samtidigt.

Med hänsyn till att arbetslöshetsförsäkringsavgiften baserar sig på vad som inträffat under ett (helt) kalenderår – vilket är nödvändigt av skäl som anges i avsnitt 9.3.2 – är det klart smidigast att ikraftträdandet sker vid ett årsskifte. Att så sker torde också vara nödvändigt med hänsyn till förbudet i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen mot retroaktiva statliga avgifter (se avsnitt 14.2).

Uppbördsmyndigheten måste hinna inrättas innan arbetslöshetsförsäkringsavgiften börjar tas ut. Uppbördsmyndigheten bör kunna byggas upp under 2009, vilket kanske behöver beaktas i budgetpropositionen avseende det året. Det talar för ett ikraftträdande den 1 januari 2010.

För att det föreslagna systemet för uppbörd av arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska kunna fungera så att preliminär avgift ska kunna börja debiteras i början av 2010 krävs dock att uppbördsmyndigheten dessförinnan har tillgång till och kan bearbeta nödvändig information. För både uppbördsmyndigheten och uppgiftslämnande instanser torde det krävas en viss intrimningsperiod för att bl.a. informationshanteringen och utsändandet av beslut till berörda ska kunna fungera smidigt från och med början av 2010.

Mot bakgrund av det sagda föreslår jag att bestämmelserna om både avgiftssidan och förmånssidan börjar tillämpas från och med 2010, men att de bestämmelser som behövs för att informationshanteringen kring arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska fungera träder i kraft redan den 1 juli 2009.

14.2 Övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret 2010 är de som under året haft arbetsinkomster om mer än 2,7 prisbasbelopp (110 700 kr för 2008) och kunnat bli berättigade till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag. Den ska dock inte vara avgiftsskyldig för avgiftsåret 2010 som inte för något av åren 2007–2009 vare sig fått arbetslöshetsersättning eller kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag och haft arbetsinkomster om minst 2,7 prisbasbelopp. Den som för någon del av 2010 fått arbetslöshetsersättning ska under alla förhållanden vara skyldig att betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för 2010. Avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften vid arbetslöshet får för avgiftsåret 2010 göras med sammanlagt högst 1 800 kr.

Enligt 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen får statlig avgift inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift, som gäller när den omständighet inträffade som utlöste avgiftsskyldigheten. Skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift får alltså inte utlösas av det som inträffat före ikraftträdandet 2010. Det bör för tydlighets skull framgå av en uttrycklig övergångsbestämmelse.

Enligt de föreslagna bestämmelserna utlöses skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår av arbetsinkomster eller arbetslöshetsersättning för föregående år. För att arbetslöshetsförsäkringsavgift ska kunna tas ut redan för avgiftsåret 2010, då bestämmelserna träder i kraft, behövs det alltså övergångsbestämmelser. Jag föreslår därför sådana övergångsbestämmelser att gälla för avgiftsåret 2010.

Skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för det avgiftsåret bör vara de som under året haft arbetsinkomster om mer än 2,7 prisbasbelopp (110 700 kr för 2008) och kunnat bli berättigade till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag. Eftersom det första år då detta inträffar bör vara avgiftsfritt (se avsnitt 9.3.5), föreslår jag att den inte ska vara avgiftsskyldig för avgiftsåret 2010 som inte för något av åren 2007–2009 – då jobbskatteavdrag funnits – vare sig fått arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) eller kunnat bli berättigad till skattereduktion enligt bestämmelserna om jobbskatteavdrag och dessutom haft arbetsinkomster om minst 2,7 prisbasbelopp. Den som för någon del av 2010 fått arbetslöshetsersättning enligt ALF ska enligt förslaget under alla förhållanden vara skyldig att betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för 2010. Även i fråga om rätten till avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften vid arbetslöshet (se avsnitt 10.3.3) krävs det enligt min mening en övergångsbestämmelse av innebörd att sådant avdrag får göras för avgiftsåret 2010 med sammanlagt högst 1 800 kr, motsvarande avdrag om 300 kr per månad under sex månader.

I övrigt har jag inte funnit att det skulle behövas några särskilda övergångsbestämmelser.

15 Konsekvenserna av förslagen

15.1 Inledning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén enligt samma lagrum föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i dessa avseenden anges.

Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen varierar kraftigt mellan perioder med hög och låg arbetslöshet. I mitten av 1990-talet uppgick utbetalningarna av arbetslöshetsersättning till nästan 40 miljarder kronor per år. Under 2007 betalades cirka 19 miljarder kronor ut i ersättning. Utbetalningarna minskade kraftigt under 2007 (under 2006 var utbetalningarna 27 miljarder kronor) och har fortsatt att minska under de första månaderna 2008.

Under 2000-talet har i storleksordningen 500 000 till 600 000 personer fått arbetslöshetsersättning under ett år. Mer än var nionde person i arbetskraften var därmed helt eller delvis beroende av arbetslöshetsersättning för sin försörjning varje år under perioden 2000–2006. I mitten av 1990-talet fick nästan

1 000 000 personer arbetslöshetsersättning under ett år. Under 2007 och början av 2008 har antalet personer som får arbetslöshetsersättning minskat kraftigt. Trots det är arbetslöshetsersättningen betydelsefull för den privata ekonomin hos en betydande del av befolkningen.

Värdet av arbetslöshetsförsäkringen bör emellertid beskrivas också i termer av det skydd och den trygghet försäkringen är avsedd att ge redan innan den enskilde drabbas av arbetslöshet. I princip omfattas alla som arbetar och är under 65 år redan i dag av ett visst försäkringsskydd. Även om en betydande majoritet av arbetskraften frivilligt blivit medlem i en arbetslöshetskassa för att få ett försäkringsskydd som vid arbetslöshet kan ge en inkomstrelaterad ersättning, så har många valt att avstå från detta försäkringsskydd. Antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna har legat stabilt kring 3 800 000 personer under drygt ett decennium, från mitten av 1990-talet till 2006, samtidigt som antalet personer i arbetskraften ökat något under denna period. År 2007 uppgick antalet personer i åldern 16–64 år i arbetskraften till cirka 4 700 000 personer. I praktiken innebär det stabila medlemsantalet att antalet personer som tillhör arbetskraften men som inte är medlemmar successivt har ökat något under denna period, men anslutningsgraden har ändå varit relativt hög. Det senaste året har emellertid stabiliteten i medlemsantal påtagligt brutits. Mer än var nionde medlem har avslutat sitt medlemskap sedan medlemsavgifterna ökat efter införandet av den förhöjda finansieringsavgiften i början av 2007.

Mot bakgrund av vad som beskrivits är det tydligt att ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet får stora konsekvenser. Enligt utredningsdirektiven ska jag belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande, både när det gäller hel- respektive deltidsarbete, och andra berörda.

I detta avsnitt redovisas först de ekonomiska konsekvenserna av förslagen (avsnitt 15.2). Inledningsvis berörs bara de direkta ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av förslagen (avsnitt 15.2.1) utan hänsyn tagen till de s.k. dynamiska effekter av ett genomförande som kan uppkomma till följd av ett förändrat beteende bland de försäkrade, t.ex. vad gäller benägenheten att vara medlem i en arbetslöshetskassa, eller till följd av samhällsförändringar, t.ex. förändrad arbetslöshet. Därefter berörs dynamiska effekter som kan uppkomma av ett genomförande av förslagen

(avsnitt 15.2.2). Här redovisas hur en förändrad anslutningsgrad till arbetslöshetskassorna och en förändrad arbetslöshetsnivå skulle påverka de direkta ekonomiska konsekvenserna. En sammanfattande beskrivning av förslagets statsfinansiella effekter på kort och lång sikt görs sedan (avsnitt 15.2.3).

Vilka som kommer att bli avgiftsskyldiga beskrivs i avsnitt 15.3. Därefter belyses andra effekter av ett genomförande av förslagen i form av fördelningseffekter (avsnitt 15.4) och övriga effekter (avsnitt 15.5).

Ett genomförande av förslagen bedöms inte i de avseenden som anges i kommittéförordningen innebära några nämnvärda konsekvenser som inte berörs i det följande. De förslag som inte nämns i det följande bedöms inte föra med sig några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Storleken av aktivitetsstödet enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd för de personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program är som regel kopplad till storleken av arbetslöshetsersättningen. I de beräkningar som redovisas i det följande ingår det inte några ökade kostnader för aktivitetsstöd. Det har inte varit möjligt att bedöma i vilken utsträckning de personer som genom mina förslag får högre arbetslöshetsersättning kommer att delta i arbetsmarknadspolitiska program och vara berättigade till högre aktivitetsstöd, om inte sättet att beräkna aktivitetsstödet ändras. Eftersom t.ex. deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin kan betraktas som en automatisk fortsättning på en period med arbetslöshetsersättning, skulle det kunna hävdas att mina förslag leder till ökade kostnader också för aktivitetsstödet. Emellertid bedömer jag att omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska programmen, inklusive aktivitetsstöd till deltagarna, bestäms i sådan ordning att kostnaden inte med automatik ökar till följd av mina förslag. De totala deltagandevolymerna i programmen kan t.ex. anpassas så att kostnaderna för programmen rymms inom ramen för anvisade anslag, även om det genomsnittliga aktivitetsstödet höjs något.

15.2 Ekonomiska konsekvenser

15.2.1 Direkta ekonomiska konsekvenser

Jag har enligt utredningsdirektiven att utgå från att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. Förslagen innebär ökade utgifter för staten på grund av att den som i dag inte är medlem i en arbetslöshetskassa och därmed med nuvarande arbetslöshetsförsäkring inte har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet utan bara ett lågt grundbelopp kommer att kunna få sådan ersättning. Även förslaget om att slopa medlemsvillkoret för rätt till inkomstrelaterad ersättning leder till ökade utgifter för staten. Samtidigt ökar statens intäkter genom uttaget av den föreslagna arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Det kan också bli förändrade kostnader för kommunernas utbetalning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vidare leder förslagen till ökade statliga kostnader för utbetalning av ersättning vid arbetslöshet och kostnader för uttaget av arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Kostnaderna och intäkterna för det allmänna, utom såvitt avser statens kostnader för administration, motsvaras helt av intäkter och kostnader för enskilda. Redovisningen av de direkta ekonomiska konsekvenserna för det allmänna i det följande innefattar således även en redovisning av direkta ekonomiska konsekvenser för enskilda.

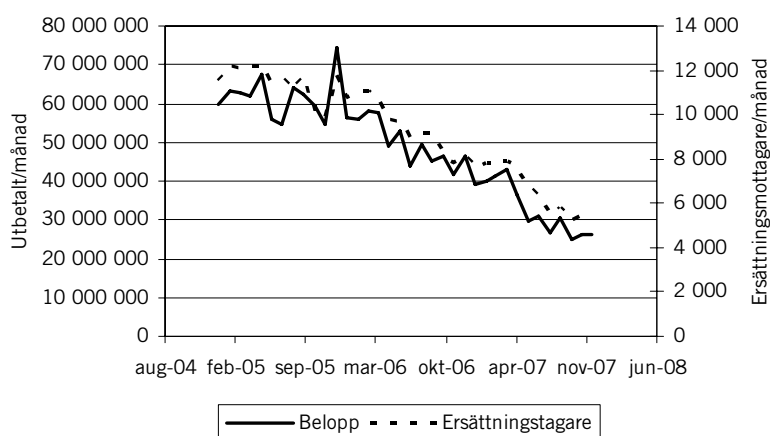
Den samlade ekonomiska effekten av förslagen för arbetslöshetskassornas administration bedöms inte bli negativ. Administrationen förenklas och blir lite billigare när medlemsvillkoret och den s.k. 17-timmarsregeln avskaffas samtidigt som det blir något ökade kostnader för utökat uppgiftslämnande. Staten förutsätts ersätta Alfa-kassan fullt ut för kostnaderna för Alfa-kassans hantering avseende personer som inte är anslutna till Alfa-kassan.

Förslagen bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för företagen.

Ökade utgifter för staten på grund av inkomstrelaterad ersättning till personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa

De personer som i dag har rätt till grundbelopp från Alfa-kassan efter att ha uppfyllt ett arbetsvillkor men som inte är anslutna till Alfa-kassan kommer med förslagen att i stället ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. I figur 15.1 beskrivs dels hur många personer som fått grundbelopp från Alfa-kassan efter uppfyllt arbetsvillkor, dels hur mycket i grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor som utbetalats under 2005 till 2007.¹⁷⁶

Figur 15.1 Utbetalt grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor av Alfa-kassan under 2005 till 2007. Utbetalt belopp och antal mottagare. Figuren bygger på uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.



Uppgifterna i figur 15.1 avser grundbelopp till såväl personer som är anslutna till Alfa-kassan som personer som inte är anslutna till Alfa-kassan. De som är anslutna till Alfa-kassan berörs inte av det här aktuella förslaget. Alfa-kassan har biträtt med kvalificerade uppskattningar av hur stor andel av de redovisade utbetalningarna som kan hänföras till personer som inte är anslutna till Alfa-kassan. Dessa uppskattningar används i tabell 15.1, som beskriver utveck-

¹⁷⁶ Grundbelopp som utbetalats till personer efter uppfyllt studerandevillkor har inte tagits med.

lingen av utbetalning av grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Tabell 15.1 Antal ersättningstagare, antalet ersatta dagar och utbetalt belopp i ersättning per månad under 2005 till 2007 från Alfa-kassan. Avser endast grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor som utbetalats till personer som inte är anslutna till Alfa-kassan eller medlem i annan arbetslöshetskassa.

	Ersättningstagare per månad	Ersättningsdagar per månad	Utbetald ersättning per månad
Under 2005	9 800	190 000	53,4 mnkr
Under 2006	7 900	151 000	42,4 mnkr
Under 2007	5 400	104 000	27,7 mnkr
December 2007	4 400	88 000	22,2 mnkr

Av tabell 15.1 framgår det att förändringen av utbetalningarna av grundbelopp har varit kraftig under de senaste åren. Särskilt stor är minskningen under 2007. Den mer långsiktiga utvecklingen beror på en sjunkande arbetslöshet. Utvecklingen under 2007 beror till stor del, särskilt när det gäller hur stora belopp som utbetalas, också på de förändringar som genomfördes i regelverket i början av 2007. De regelförändringar som genomförts har inte ännu fått fullt genomslag.¹⁷⁷ Trots vad som sagts bör basen för beräkning av de direkta ekonomiska konsekvenserna av förslaget vara uppgifter från den senast kända tolv månadersperioden för att inte riskera att underskatta kostnadsökningen.

Under 2007 var den genomsnittliga ersättningen per dag i grundbelopp 266 kr. Den genomsnittliga ersättningen per dag för dem som hade inkomstrelaterad ersättning uppgick till 590 kr under samma period.¹⁷⁸ Eftersom de personer som har grundbelopp har en annan åldersfördelning än de med inkomstrelaterad ersättning, har den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen som de som i dag har grundbelopp skulle få antagits bli 575 kr.¹⁷⁹

¹⁷⁷ För en beskrivning av vilka regeländringar som avses och vilken effekt de uppskattas få, se Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2007:24 *Effekterna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen – Rapport 2*.

¹⁷⁸ Beräknat på uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁷⁹ Justeringen har gjorts genom att uppgifterna om genomsnittlig inkomstrelaterad dagpenning har åldersstandardiserats med utgångspunkt i åldersfördelningen för personer med grundbelopp.

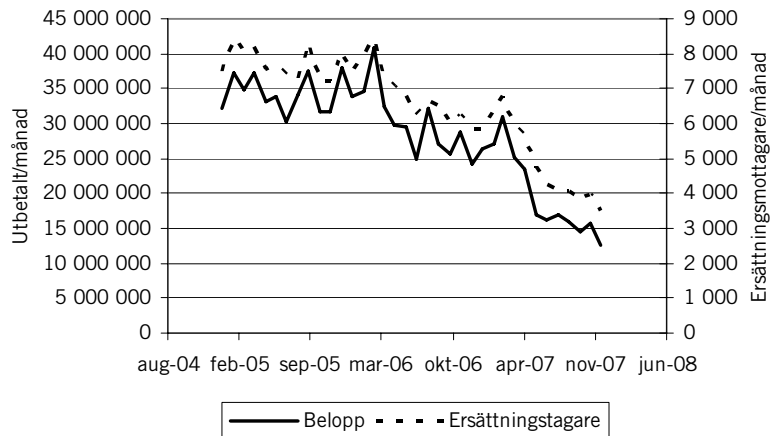
En uppskattning av kostnadsökningen av detta förslag kan således göras genom att multiplicera de 104 000 ersättningsdagarna per månad med en ökad kostnad per ersatt dag med 309 kr (575–266). Kostnadsökningen uppskattas därmed till 386 miljoner kronor per år. Används som underlag i stället uppgifter bara från december 2007, kan kostnadsökningen uppskattas till 326 miljoner kronor per år.

De ökade utbetalningarna av arbetslöshetsersättning leder också till en ökning av kostnaderna för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen

Ökade utgifter för staten på grund av avskaffat medlemsvillkor

Genomförandet av förslaget att avskaffa medlemsvillkoret med krav på tolv månaders medlemskap för att en medlem i en arbetslöshetskassa ska ha rätt till inkomstrelaterad ersättning kommer att leda till ökade kostnader. Den grupp som berörs av detta förslag är de personer som i dag får grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor och som är medlem i en arbetslöshetskassa. I figur 15.2 beskrivs dels hur många personer som finns i denna grupp, dels hur mycket i grundbelopp som utbetalats till dem under 2005 till 2007.

Figur 15.2 Utbetalt grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor till medlemmarna i arbetslöshetskassorna under 2005 till 2007. Utbetalt belopp och antal mottagare. Figuren bygger på uppgifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.



Tabell 15.2 beskriver de uppgifter som är grunden för uppskattningen av vilka ökade kostnader som antas uppkomma med anledning av att förslaget genomförs.

Tabell 15.2 Antal ersättningsberättigade, antalet ersatta dagar och utbetalt belopp i ersättning per månad under 2005 till 2007 för ersättning i form av grundbelopp efter uppfyllt arbetsvillkor som utbetalats till personer som är medlem i en arbetslöshetskassa.

	Ersättningstagare per månad	Ersättningsdagar per månad	Utbetald ersättning per månad
Under 2005	7 700	120 000	34,3 mnkr
Under 2006	6 900	106 000	30,3 mnkr
Under 2007	4 900	77 000	20,2 mnkr
December 2007	3 500	52 000	12,5 mnkr

På motsvarande sätt som beskrivits ovan avseende de personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa så framgår det även här att utbetalningarna minskat över tiden. Minskningen är i ännu högre grad särskilt påtaglig under det senaste året. Även här bör basen för beräkning av de direkta ekonomiska konsekvenserna av förslaget vara uppgifter från den senast kända tolv månadersperioden för att inte riskera att underskatta kostnadsökningen.

Beräknat på motsvarande sätt som ovan skulle den beskrivna gruppen med förslaget få en ökad ersättning per dag från 260 kr till 567 kr. Kostnadsökningen för detta förslag beräknas därmed till 284 miljoner kronor per år. Används som underlag i stället uppgifter bara från december 2007, kan kostnadsökningen uppskattas till 192 miljoner kronor per år.

De ökade utbetalningarna av arbetslöshetsersättning leder också till en ökning av kostnaderna för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Ökade intäkter för staten genom uttag av arbetslöshetsförsäkringsavgift

Intäkterna till staten kommer att öka genom införande av en arbetslöshetsförsäkringsavgift. För att uppskatta storleken på

denna intäkt har beräkningar gjorts med utgångspunkt i uppgifter om ett urval av den svenska befolkningen. Uppskattningar har därvid gjorts av hur mycket arbetslöshetsförsäkringsavgift som skulle ha betalats om de föreslagna bestämmelserna om denna avgift hade varit i kraft år 2005.¹⁸⁰ Eftersom uppgifterna avser år 2005, har beräkningarna gjorts under den förutsättningen att det totala antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna är cirka 3 800 000 personer, dvs. det medlemsantal som under en längre tid varit det normala. Det är rimligt att utgå från detta medlemsantal i beräkningarna, eftersom de ekonomiska drivkrafter som förmodligen orsakat arbetslöshetskassornas stora tapp av medlemmar under 2007 med förslagen inte längre kvarstår. Frågan om ekonomiska drivkrafter för att vara medlem i en arbetslöshetskassa behandlas mer utförligt i avsnitt 15.5.3.

Av arbetskraften, som i genomsnitt under 2007 uppgick till cirka 4 736 000 personer i åldrarna 16–64 år¹⁸¹, antas alltså 3 800 000 personer vara medlem i en arbetslöshetskassa. Av de cirka 940 000 personer som således tillhör arbetskraften men inte är medlemmar uppskattas 524 000 personer¹⁸² vara avgiftsskyldiga enligt de regler som föreslås. En beskrivning av den gruppen lämnas i avsnitt 15.3. Beräknat på en avgift som uppgår till 5 200 kr per år för varje icke arbetslös avgiftsskyldig och med avgiften reducerad med 300 kr för varje månad då en avgiftsskyldig är arbetslös beräknas intäkten uppgå till knappt 2 700 miljoner kronor.

För att bedöma känsligheten i vilken gräns för arbetsinkomster som avgör om en person är avgiftsskyldig eller inte har beräkningar gjort med förändrad gräns. Dessa beräkningar visar att även med en relativt kraftigt höjd eller sänkt gräns för arbetsinkomsterna är förändringarna relativt små vad gäller hur många individer som

¹⁸⁰ Beräkningarna har gjorts genom s.k. mikrosimulering på data ur Statistiska Centralbyråns longitudinella individdatabas (LINDA). Dessa simuleringar har inneburit att inkomstuppgifter och förekomst av arbetslöshet har kunnat identifieras under de sammanlagt sex år (avgiftsåret och de fem föregående åren) som krävs för att bestämma om det finns avgiftsskyldighet eller inte. År 2005 har använts, eftersom det var det senaste året med tillgängliga uppgifter om taxerade inkomster.

¹⁸¹ Uppgiften är hämtade från Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökning (AKU). Personer som ingår i arbetskraften är de som arbetat minst en timme under en mätvecka, som haft ett arbete under mätveckan men varit tillfälligt frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, samt arbetslösa som sökt arbete och kunnat ta arbete.

¹⁸² I de simuleringar som genomförts uppgick antalet till 511 000 personer. Här ingår inte de personer som på grund av de föreslagna begränsningsreglerna bedöms slippa betala avgift helt under året. Antalet har räknats upp proportionellt med ökningen av arbetskraftens storlek mellan 2005 och 2007. Motsvarande uppräknning har också gjorts av de intäkter som beräknas uppkomma genom införandet av arbetslöshetsförsäkringsavgiften.

skulle vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift och vilka sammanlagda avgiftsintäkter som skulle uppstå. Om gränsen för arbetsinkomster ändras från 2,7 prisbasbelopp med 0,5 prisbasbelopp (18,5 procent) uppåt eller nedåt, så förändras antalet avgiftsskyldiga och intäkterna med bara 5,3 procent.

Övergångsbestämmelsernas påverkan på intäkter av arbetslöshetsförsäkringsavgift

Med utgångspunkt i de beräkningar som jag gjort med anledning av mina förslag till övergångsbestämmelser (avsnitt 14.2) bedömer jag att intäkterna av arbetslöshetsförsäkringsavgiften kommer att reduceras med 20 procent under 2010, 14 procent under 2011, 8 procent under 2012, 4 procent under 2013 och 2 procent under 2014¹⁸³, eftersom antalet år för vilka hänsyn kan tas till arbetsinkomster inte förrän därefter uppgår till fem.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslagen innebär såväl förbättrade förmåner för vissa arbetslösa som skyldighet för ett stort antal personer att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Båda dessa förändringar kan påverka kommunernas ekonomi, eftersom de kan innebära mindre förändringar av utbetalningarna av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Dessutom leder högre utbetalda belopp i arbetslöshetsersättning till ökade skatteintäkter för kommunerna.

Beräkningar har genomförts av hur många av de avgiftsskyldiga som har ekonomiskt bistånd. För dessa personer kan arbetslöshetsförsäkringsavgiften antas öka behovet av ekonomiskt bistånd från kommunerna med hela det belopp som avgiften uppgår till.

En uppskattning har också gjorts av hur många som har ekonomiskt bistånd av de som får arbetslöshetsersättning och som tillhör de grupper som genom förslagen får höjd ersättning. En relativt stor andel av personer som får arbetslöshetsersättning kan antas få ekonomiskt bistånd från kommunerna. Enligt officiell statistik är arbetslösa en betydande grupp bland dem som får ekonomiskt

¹⁸³ Bedömningen grundas dels på hur stor andel av de avgiftsskyldiga som har arbetsinkomster som överstiger gränsen på 2,7 basbelopp under de fem år som föregår avgiftsåret, dels på en separat uppskattning av de särskilda regler som jag föreslår ska gälla för 2010 (se avsnitt 14.2).

bistånd. Under 2006 utgjorde arbetslösa utan ersättning drygt 40 procent av alla biståndsmottagare. Hur många som är arbetslösa med ersättning framgår emellertid inte av statistiken. Den nuvarande nivån på ersättning för den grupp som berörs av förslagen, dvs. grundbeloppet, kan antas innebära en så pass låg inkomst att rätten till ekonomiskt bistånd finns för en inte obetydlig andel. Emellertid får det antas att storleken på biståndet är mindre för dem med grundbelopp från arbetslöshetsförsäkringen än för dem som helt saknar ersättning.

Sammanlagt bedöms förslagets nettopåverkan (sänkta kostnader för kommunernas ekonomiska bistånd och ökade skatteintäkter på grund av höjd ersättning till vissa arbetslösa minskat med ökade utgifter på grund av införandet av arbetslöshetsförsäkringsavgift) vara liten. Min bedömning är att ett genomförande av förslagen leder till en viss positiv effekt på kommunernas ekonomi.

Ökad ersättning till Alfa-kassan

Jämfört med i dag kommer Alfa-kassan att besluta om inkomstrelaterad ersättning i stället för grundbelopp till dem som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Alfa-kassan föreslås också få vissa nya arbetsuppgifter avseende samverkan med uppbördsmyndigheten vid uttag av arbetslöshetsförsäkringsavgift. De ökade administrativa kostnaderna ska enligt förslaget helt täckas av ett ökat statsbidrag.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) redovisar inte i sitt senaste budgetunderlag någon uppskattning av kostnaderna för bidraget till Alfa-kassan. Att döma av IAF:s rapporter om bidraget¹⁸⁴ var prognosen att administrationskostnaden för utbetalning av grundbelopp år 2006 skulle vara 81,4 miljoner kronor, varav 48,8 miljoner kronor finansierades av anslaget och resten av den avgift som Alfa-kassan får dra från den ersättning som ska betalas ut. Bidraget på drygt 80 miljoner kronor motsvarar ungefär två tredjedelar av Alfa-kassans totala administrationskostnader. Mätt som antal ärenden (enligt särskild beräkningsmetod som inte bara tar hänsyn till beviljad ersättning) motsvarar den ärendemängd som de icke-anslutna orsakar cirka tre fjärdedelar. Administrationskostnaden per ärende är alltså högre för anslutna

¹⁸⁴ Se senast rapport 2006:16 *Kostnadsutvecklingen för anslaget 22:8 ap.3 – Bidrag till administration av grundbeloppet*.

än icke-an slutna.¹⁸⁵ Med ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet är ett rimligt antagande att administrationskostnaden per ärende blir densamma för anslutna och icke-an slutna. Med utgångspunkt i IAF:s beräkningar av nuvarande kostnad per ärende skulle i så fall administrationskostnaden per ärende öka med knappt 50 procent för de icke-an slutna. Baserad på en total administrationskostnad på 120 miljoner kronor (avser 2006) skulle alltså de två tredjedelar som hänför sig till handläggning av icke-an slutna öka med 50 procent. Administrationen avseende icke-an slutna skulle därmed kosta 50 procent mer än dagens 80 miljoner kronor, dvs. 120 miljoner kronor. Eftersom jag föreslår att den avgift som Alfa-kassan för närvarande får dra från den ersättning som utbetalas till icke-an slutna ska försvinna, måste hela administrationskostnaden finansieras med bidrag som tas av anslag på statsbudgeten.

Alfa-kassan kommer enligt mina förslag också att få till uppgift att bedöma om avgiftsskyldiga är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Mina förslag innebär vidare att Alfa-kassan kommer att få vissa merkostnader för informationsöverföring till och från uppborrdsmyndigheten och för uttag av arbetslöshetsförsäkringsavgift genom avdrag från utbetald ersättning i vissa fall.

Det nuvarande bidraget till Alfa-kassan för administration av grundbeloppet betalas enligt ett avtal från december 2004 som innebär att ett fast belopp ska utbetalas till Alfa-kassan. Sedan avtalets undertecknande, och även sedan 2006 på vilket ovan redovisade beräkningar gjorts, har framför allt antalet ersättningsärenden minskat påtagligt som en följd av minskad arbetslöshet och borttagande av studerandevillkoret. Även vissa andra förändringar i arbetslöshetsförsäkringen kan ha påverkat administrationskostnaderna. Av tabell 15.1 ovan framgår t.ex. hur volymerna, dvs. antalet ersättningsmottagare och ersättningsdagar, har mer än halverats från 2005 till slutet av 2007. Eftersom förutsättningarna för administrationen av grundbeloppet i så hög grad har förändrats sedan det gällande avtalet ingicks bör avtalet förändras, vilket IAF framfört vid upprepade tillfällen i budgetunderlag och i rapporter.

Det är därför enligt min mening inte meningsfullt att bedöma i vilken utsträckning de ökade kostnaderna som redovisas ovan

¹⁸⁵ IAF bedömer i rapporten 2006:16 administrationskostnaden per volymenhet till 866 kr för icke-an slutna och 1 262 kr för an slutna.

också innebär en ökad statsfinansiell utgift. Den faktiska administrationskostnaden per ärende kommer sannolikt att öka jämfört med i dag, men det nuvarande anslaget storlek enligt avtalet med Alfa-kassan är enligt min uppfattning inte anpassat till den situation som råder i dag. En omförhandling av statens avtal med Alfa-kassan torde i vart fall krävas till följd Alfa-kassans utökade uppgifter enligt mina förslag. Den faktiska kostnaden för staten beror på utfallet av parternas förhandling.

Kostnader för uppbördsmyndigheten

Jag utgår som jag tidigare nämnt (se avsnitt 11.3) från att en särskild utredare eller en organisationskommitté kommer att tillsättas för att utreda hur uppbördsmyndigheten praktiskt ska inrättas. En ny myndighet av detta slag kommer att innebära ökade kostnader för staten. I mitt uppdrag ligger därmed att uppskatta denna kostnad. Med hänsyn till den tidspress som jag haft vid utförandet av uppdraget kan en sådan uppskattning inte göras annat än grovt.

Uppbördsmyndigheten kommer att vara ansvarig (systemägare) för ett ganska omfattande IT-system. Jag uppskattar att kostnaden för att utveckla det IT-system som behövs kommer att uppgå till i storleksordningen mellan 5 och 10 miljoner kronor. Den årliga kostnaden för drift och förvaltning av IT-systemet bedömer jag vara i storleksordningen hälften så stor, dvs. högst 5 miljoner kronor. Denna uppskattning bygger på att huvuddelen av denna uppgift utförs på entreprenad av en organisation som har erfarenhet av och resurser för att hantera sådan IT-verksamhet med tillräckliga säkerhetsarrangemang.¹⁸⁶ Även om driften av IT-systemet förutsätts läggas ut på entreprenad kommer vissa ytterligare kostnader att uppstå initialt, för utveckling och eventuellt också datorutrustning. Därutöver kommer myndigheten att behöva ett antal anställda med IT-kompetens för att kunna fungera som en

¹⁸⁶ Jag har från sakkunniga på Statskontoret fått höra en rad argument för att det är lämpligt att låta någon myndighet med omfattande IT-drift hantera såväl utvecklingen av IT-systemen som den löpande driften och förvaltningen. Bland argumenten kan nämnas att kostnaderna kan hållas nere genom de skalfördelar som uppstår, att befintlig teknik och infrastruktur (inklusive säkerhetsarrangemang) kan utnyttjas, att informationsöverföringen till och från andra aktörer kan underlättas och att kompetensförsörjningsproblem kan undvikas. Det bör dock ankomma på den nämnda särskilda utredaren eller organisationskommittén att närmare utreda hur systemet ska utvecklas och hur drift och förvaltning ska skötas.

kompetent beställare av den drift och förvaltning som bedrivs på entreprenad.

Uppbördsmyndigheten kommer att ha till uppgift att svara för uppbörden av en avgift från uppskattningsvis cirka en kvarts miljon personer på medellång sikt (se avsnitt 15.5.3). Jag bedömer att detta kräver att myndigheten, utöver vad som ovan sagts om IT-driften, kommer att behöva ha en juridisk enhet eller motsvarande med några anställda, en informationsfunktion eller motsvarande samt ett antal handläggare. Jag uppskattar att myndighetens uppgifter kan utföras av mellan 30 och 50 anställda totalt, varav mellan hälften och två tredjedelar handläggare och i övrigt chefer och specialister. Den totala personalkostnaden kan uppskattas till mellan 23 och 35 miljoner kronor per år inklusive sociala avgifter m.m. Personalkostnaden per anställd motsvarar vad Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisar i en publikation som nyckeltal för små och medelstora förvaltningsmyndigheter i Stockholm.¹⁸⁷ Beräknat på en lokalkostnad per anställd på 90 000 kr per år (hämtad från nämnda källa) tillkommer en total lokalkostnad på 3–4,5 miljoner kronor per år.

Utöver vad som sagts ovan bedömer jag, med utgångspunkt i vad som framgår av nämnda ESV-publikation, att det tillkommer kostnader på cirka 300 000 kr per anställd för övriga driftskostnader och avskrivningar och nedskrivningar.

Den totala kostnaden för uppbördsmyndigheten skulle enligt ovan summera till högst cirka 60 miljoner kronor per år. Därtill uppstår vissa initiala merkostnader för IT-verksamheten samt för uppbyggnad av verksamheten, utrustning av lokaler m.m.

Ökade kostnader för andra myndigheter

Två myndigheter kommer enligt mina förslag att få en skyldighet att lämna uppgifter till uppbördsmyndigheten. **Skatteverkets** uppgifter är centrala för beslut om såväl preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift som slutlig sådan avgift. Jag bedömer att mina förslag kommer att få som konsekvens att Skatteverket initialt får merkostnader på grund av behovet att utveckla rutiner för uttag av uppgifter från verkets databas och därefter för regelbunden elektronisk överföring av uppgifter till uppbördsmyndigheten. Storleken på de initiala och löpande kostnaderna kommer att bero

¹⁸⁷ ESV 2007:28.

på vilken teknisk lösning som kommer att väljas för driften av uppbördsmyndighetens IT-system. En grov uppskattning kan vara att kostnader i storleksordningen 2 till 3 miljoner kronor kan uppstå initialt och därefter en årlig kostnad på 500 000 kr.¹⁸⁸

Även **Försäkringskassan** kommer att vara skyldig att lämna uppgifter till uppbördsmyndigheten. Uppgiftslämnandet från Försäkringskassan är betydligt mindre omfattande än uppgiftslämnandet från Skatteverket. Med ledning av de kostnadsuppskattningar som Försäkringskassan gjort bedömer jag att de merkostnader som uppstår är så små att de utan vidare ryms inom befintliga anslag.¹⁸⁹

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna. IAF:s kostnader för tillsyn kan marginellt komma att öka när alla nuvarande ärenden hos Alfa-kassan om grundbelopp till arbetslösa utan medlemskap i arbetslöshetskassa görs om till ärenden avseende inkomstrelaterad ersättning. Därtill kan IAF särskilt initialt, få merkostnader vid bestämning av storleken på det bidrag som Alfa-kassan ska ha för sin handläggning.

Överklaganden av beslut som fattas av uppbördsmyndigheten ska kunna göras till **allmän förvaltningsdomstol**. Med tanke på att reglerna om arbetslöshetsförsäkringsavgift innehåller få inslag av bedömning, särskilt vad avser den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften, torde antalet överklaganden till allmän förvaltningsdomstol komma att bli lågt. Statistik från IAF om antalet överklaganden av ärenden om förhöjd finansieringsavgift skulle kunna tjäna som grund för ett försiktigt antagande om att överklagande bara görs av cirka 0,08 promille av alla betalningsskyldiga, vilket skulle innebära cirka 40 överklaganden vid 500 000 betalningsskyldiga. Det finns skäl att vid bedömningen av antalet överklaganden, i ett initialt skede, utgå från att överklaganden kan komma förekomma bland hela den grupp som bedöms beröras av förslagen, även om det antas att många av dem endast kommer att vara berörda under kort tid. Enligt denna uppskattning skulle överklaganden av uppbördsmyndighetens beslut kunna leda till merkostnader vid

¹⁸⁸ Uppskattningarna är mycket grova. Som underlag har tjänat dels uppgifter från Skatteverket, dels vissa kostnadsuppskattningar som redovisas i SOU 2007:45 *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*.

¹⁸⁹ Försäkringskassan har uppskattat kostnaderna till 50 000 kr initialt och därefter en årlig kostnad på några tusen kronor.

länsrätterna på mindre än 300 000 kr per år.¹⁹⁰ Ett mer tilltaget antagande skulle vara att måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle vara cirka 250 per år¹⁹¹, vilket skulle leda till att kostnaden för målen i domstolarna i vart fall inte skulle överstiga 2 miljoner kronor.

15.2.2 Dynamiska effekter

En arbetslöshetsförsäkringsavgift på den nivå som föreslås (motvarande i princip den högsta avgift som någon medlem i en arbetslöshetskassa betalar) innebär att den som har möjlighet att bli medlem i en arbetslöshetskassa som har en lägre medlemsavgift får ekonomiska drivkrafter att bli medlem. Det är också rimligt att tänka sig att de bestämmelser som föreslås om undantag från avgiftsskyldigheten för ett visst avgiftsår, t.ex. vid mycket låga inkomster under ett år, kan skapa ekonomiska drivkrafter för medlemmarna i arbetslöshetskassorna att utträda.

I avsnitt 15.5 belyses vilka effekter ett genomförande av förslagen kan tänkas ha för bl.a. arbetsmarknaden och arbetslöshetskassorna.

I detta avsnitt (avsnitt 15.2.2) beskrivs vissa beräkningar av hur ett förändrat antal medlemmar i arbetslöshetskassorna skulle påverka de direkta ekonomiska konsekvenser som beskrivs i avsnitt 15.2.1. Beskrivningarna ska bara ses som räkneexempel avsedda att belysa vilka direkta ekonomiska konsekvenser individens benägenhet att vara medlem i en arbetslöshetskassa skulle kunna få.

I detta avsnitt (avsnitt 15.2.2) beskrivs också några beräkningar av hur ett förändrat antal ersatta dagar i arbetslöshetsförsäkringen skulle påverka de direkta ekonomiska konsekvenser som beskrivs i avsnitt 15.2.1. Även dessa beskrivningar ska bara ses som räkneexempel, avsedda att belysa vilka direkta ekonomiska konsekvenser ett förändrat utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna få.

Som framgår kan konstateras att såväl förändrade medlemsantal i arbetslöshetskassorna som en förändrad arbetslöshetsnivå kan

¹⁹⁰ Enligt uppgift från Domstolsverket uppgår den genomsnittliga styckkostnaden per behandlat mål vid länsrätt till knappt 7 000 kr (under 2007). De mål som här kan bli aktuella bedöms i vart fall inte innebära en högre kostnad än de genomsnittliga.

¹⁹¹ Dvs. 1 promille av 250 000 betalningsskyldiga, vilket är jämförbart med den andel överklaganden som sker av Centrala studiestödsnämndens beslut om återbetalning av lån enligt nämndens årsredovisning för 2007.

påverka de ekonomiska konsekvenserna på ett betydande sätt. Skulle antalet medlemmar öka relativt mycket samtidigt som arbetslösheten ökar påtagligt för den grupp som berörs av förslagen skulle, som framgår av nedan redovisade räkneexempel, en betydande del av det nettoöverskott som beräknats ovan kunna utebli.

Konsekvenser av förändrat antal medlemmar i arbetslöshetskassorna

Ett genomförande av förslagen leder till såväl ökade kostnader som ökade intäkter på statsbudgeten. Enligt de beräkningar som redovisats ovan skulle den statsfinansiella nettoeffekten utan hänsyn till dynamiska effekter av förslagen bli ett överskott på cirka 2 000 miljoner kronor, exklusive administrativa kostnader. Denna nettoeffekt påverkas påtagligt om antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna förändras. Om hänsyn tas till förändringen av intäkterna från arbetslöshetsförsäkringsavgiften, förändringen av intäkterna från den föreslagna arbetslöshetsavgiften från arbetslöshetskassorna¹⁹² samt förändringen av kostnaden för statsbidraget till arbetslöshetskassorna, skulle nettoeffekten förändras med cirka 390 miljoner kronor vid en förändring av medlemsantalet i arbetslöshetskassorna med 100 000 personer. Det innebär t.ex. att om antalet medlemmar ökar från den i beräkningarna antagna nivån på 3 800 000 medlemmar till 4 060 000 medlemmar, vilket motsvarar en situation där hälften av dem som bedöms bli avgiftsskyldiga väljer att i stället bli medlemmar, så skulle den statsfinansiella nettoeffekten minska till ett överskott på cirka 1 000 miljoner kronor.

Konsekvenser av förändrat antal ersatta dagar i arbetslöshetsförsäkringen

Den ovan redovisade nettoeffekten på statsbudgeten utan hänsyn tagen till dynamiska effekter av förslagen har som nämnts beräknats till cirka 2 000 miljoner kronor. Om arbetslösheten i den grupp som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa skulle ligga på en annan nivå, skulle nettoeffekten påverkas. Om arbetslösheten t.ex. skulle vara 25 procent lägre, så skulle överskottet öka med

¹⁹² Prop. 2007/08:118.

cirka 170 miljoner kronor. Om arbetslösheten i stället skulle vara 25 procent högre, skulle överskottet minska med cirka 170 miljoner kronor. På motsvarande sätt skulle 50 procent högre arbetslöshet minska överskottet med cirka 330 miljoner kronor och en dubbelt så hög arbetslöshet med cirka 670 miljoner kronor. För en bedömning av rimligheten i den typen av förändringar som används i räkneexemplen kan sägas att arbetslösheten i de berörda grupperna var mer än dubbelt så hög under 2005 som de var i slutet av 2007.

15.2.3 Sammanfattande bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser

I tabell 15.3 sammanfattas de ekonomiska konsekvenser som jag bedömer att förslagen kommer att få. Beloppen i tabellen är baserade på ett antagande om att hälften av den grupp som bedöms vara avgiftsskyldiga vid införandet av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen successivt inträder som medlemmar under det första året och att gruppen avgiftsskyldiga därefter är konstant (dvs. cirka 260 000 personer).¹⁹³ Arbetslösheten har antagits ligga på samma nivå som under 2007. För åren 2010 till 2014 har hänsyn tagits till att övergångsreglerna innebär att antalet år som används i underlaget för att bestämma avgiftsskyldigheten är reducerat.

¹⁹³ Se avsnitt 15.5.3.

Tabell 15.3 Förslagets samlade statsfinansiella konsekvenser åren 2010 och därefter med antagande om 260 000 avgiftsskyldiga efter ett år. Miljoner kronor.

	2010	2011	2012	2013	2014	Därefter
Inbetalda arbetslöshetsförsäkringsavgifter	1 618	1 156	1 241	1 292	1 327	1 348
Ökade kostnader på grund av avskaffat medlemsvillkor	-284	-284	-284	-284	-284	-284
Ökade statsbidrag till arbetslöshetskassor	-179	-359	-359	-359	-359	-359
Ökade intäkter av arbetslöshetsavgift	162	324	324	324	324	324
Besparing grundbelopp till icke-medlemmar	332	332	332	332	332	332
Inkomstrelaterad ersättning till icke-medlemmar	-538	-359	-359	-359	-359	-359
Ökade kostnader för statlig ålderspensionsavgift	-66	-66	-66	-66	-66	-66
<i>Nettoeffekt exkl. administrativa kostnader</i>	<i>1 045</i>	<i>744</i>	<i>829</i>	<i>880</i>	<i>915</i>	<i>936</i>
Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift	-60	-60	-60	-60	-60	-60
Förändrat bidrag till Alfa-kassan	?	?	?	?	?	?
Kostnader för Skatteverket, Försäkringskassan och de allmänna förvaltningsdomstolarna	-3	-3	-3	-3	-3	-3
<i>Nettoeffekt inkl. administrativa kostnader</i>	<i>982</i>	<i>681</i>	<i>766</i>	<i>817</i>	<i>852</i>	<i>873</i>

De initiala kostnaderna för uppbyggnad av verksamheten ska enligt mina förslag uppkomma i huvudsak under 2009. Jag bedömer att IT-utveckling m.m. kan komma att innebära kostnader på högst

15 miljoner kronor och att kostnaden för uppbördsmyndigheten kommer att uppgå till cirka 30 miljoner kronor under 2009.¹⁹⁴

15.3 Beskrivning av de avgiftsskyldiga

15.3.1 Inledning

Jag bedömer (se avsnitt 15.2.1) att cirka 524 000 personer kommer att bli avgiftsskyldiga. Det motsvarar den grupp som jag bedömer kommer att få utökade förmåner vid arbetslöshet till följd av ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Till de personer som jag bedömer kommer att bli avgiftsskyldiga kan läggas merparten av de cirka 450 000 personer som sedan slutet av 2006 har utträtt som medlemmar i arbetslöshetskassorna och som jag bedömer kommer att i förekommande fall åter inträda i en arbetslöshetskassa (se avsnitt 15.5.3).

I det följande jämförs gruppen avgiftsskyldiga med dels medlemmarna i arbetslöshetskassorna, dels personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa och inte är skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift trots att de kan anses tillhöra arbetskraften eftersom de har åtminstone vissa arbetsinkomster.

Uppgifterna i detta avsnitt (avsnitt 15.3) avser situationen år 2005, dvs. innan arbetslöshetskassorna började tappa medlemmar i ganska stor omfattning, och baserar sig på en simulering av de föreslagna bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

15.3.2 Två tredjedelar är män

Något fler män än kvinnor tillhör arbetskraften. Enligt statistik från Statistiska Centralbyrån var andelen män drygt 52 procent av arbetskraften. Samtidigt är det något fler kvinnor (51 procent) än män som är medlem i en arbetslöshetskassa. Något fler män än kvinnor har alltså avstått från att frivilligt ansluta sig till den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen trots att de tillhör arbetskraften. Andelen kvinnor är således något högre än andelen män bland arbetslöshetskassornas medlemmar, trots att andelen

¹⁹⁴ Jag anser att ett rimligt antagande är att kostnaden blir halva den årliga kostnaden under det år som myndigheten kommer att finnas under halva året. Antagandet bygger på att de initiala kostnaderna för anskaffning av lokaler och inventarier m.m. kompenseras av att myndigheten inte kommer att vara fullt bemannad redan från den 1 juli 2009.

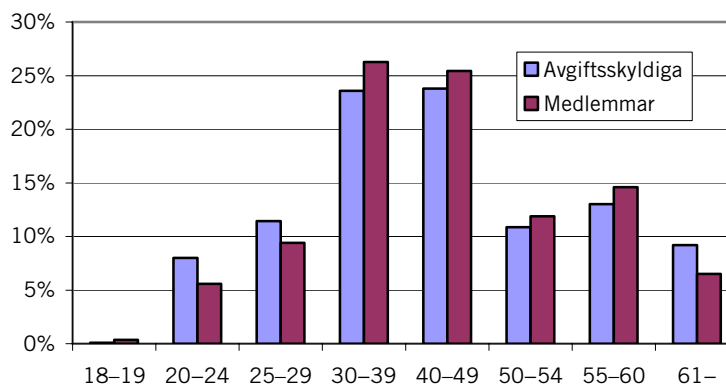
män är större på arbetsmarknaden som helhet. Trots att könsfördelningen på arbetsmarknaden och i arbetslöshetskassorna inte avviker från hälften-hälften med mer än någon procent får dessa förhållanden den effekten att andelen män som inte är medlem i arbetslöshetskassa och har del av det därmed sammanhängande inkomstrelaterade försäkringsskyddet vid arbetslöshet är betydligt högre än andelen kvinnor. Bland dem som enligt mina beräkningar kommer att vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift är därför hela 67 procent män.

När det gäller personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa skiljer sig könsfördelningen påtagligt mellan dem som är avgiftsskyldiga och dem som bedömts tillhöra arbetskraften men som de fem närmast föregående åren inte haft tillräckliga arbetsinkomster för att avgiftsskyldighet ska inträda. Bland dem som inte är avgiftsskyldiga är nära exakt hälften kvinnor. Bland dem som är avgiftsskyldiga är som nämnts omkring två tredjedelar män. Det är alltså ungefär dubbelt så många män som kvinnor bland dem som är avgiftsskyldiga. Det är i denna grupp en något mindre övervikt män bland de lite yngre och störst övervikt män bland dem som är mellan 50 och 60 år.

15.3.3 De yngsta på arbetsmarknaden är överrepresenterade

I figur 15.3 jämförs åldersfördelningen mellan dem som enligt mina förslag blir avgiftsskyldiga och dem som är medlem i en arbetslöshetskassa.

Figur 15.3 Åldersfördelning för personer som uppfyller kriterierna för avgiftsskyldighet och för medlemmarna i arbetslöshetskassorna.



Utbetalningarna av grundbeloppet visar tydligt att många yngre på arbetsmarknaden saknar inkomstrelaterat försäkringsskydd vid arbetslöshet. Denna grupp kommer att gynnas av att medlemsvillkoret med krav på tolv månaders medlemskap i arbetslöshetskassa för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet avskaffas. I ännu högre grad kommer de att gynnas av att arbetslöshetsförsäringen blir obligatorisk, dvs. när den inkomstrelaterade ersättningen vid arbetslöshet blir helt oberoende av medlemskap i en arbetslöshetskassa. Benägenheten att bli medlem i en arbetslöshetskassa är nämligen betydligt lägre bland unga nyetablerade på arbetsmarknaden, än bland äldre. De föreslagna reglerna om arbetslöshetsförsäkringsavgift leder därför till att de unga på arbetsmarknaden är överrepresenterade bland dem som enligt mina beräkningar kommer att vara skyldiga att betala sådan avgift. Detta gäller särskilt i åldrarna mellan 21 och 25 år.

Cirka 20 procent av de avgiftsskyldiga kommer att vara under 30 år. Motsvarande andel bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna är cirka 15 procent. Merparten av befolkningen under 30 år är dock varken medlem i någon arbetslöshetskassa eller avgiftsskyldiga. Detta beror på att en majoritet av de yngre inte är etablerade på arbetsmarknaden.

För de yngre är en av de regler som medger avgiftsbefrielse särskilt betydelsefull. Cirka en tredjedel av personerna under 30 år som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa blir avgiftsbefriade

på grund av att de har inkomster under gränsen på 1,5 basbelopp, dvs. de har haft arbetsinkomster över gränsen på 2,7 basbelopp något av de fem senaste åren men har låga inkomster avgiftsåret. En betydande del av dem som blir avgiftsbefriade av detta skäl är studenter.

Även bland de yngre är det fler män än kvinnor bland de avgiftsskyldiga, men könsfördelningen är något jämnare än bland de något äldre. Sammantaget innebär det att cirka 17 procent av de avgiftsskyldiga männen är under 30 år jämfört med 24 procent bland de avgiftsskyldiga kvinnorna.

15.3.4 De äldsta på arbetsmarknaden är överrepresenterade

Andelen av befolkningen som är medlem i en arbetslöshetskassa sjunker betydligt från cirka 55 års ålder och särskilt markerat från cirka 60 års ålder. Detta har många förklaringar. Fler äldre än yngre får t.ex. nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl och lämnar arbetsmarknaden med sjukersättning.

Jag föreslår att personer som lämnar arbetsmarknaden helt eller nästan helt med sjukersättning ska undantas från avgiftsskyldighet. En sådan regel är särskilt betydelsefull för äldre.

Trots en flexibel pensionsålder är det fortfarande många som lämnar arbetsmarknaden vid precis 65 års ålder. Både de nuvarande reglerna i arbetslöshetsförsäkringen och de regler som jag föreslår för den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen ansluter till detta så att både rätten till förmåner och skyldigheten att betala avgifter upphör när en person fyller 65 år. Trots att det alltså är vanligt att personer arbetar till dess att de fyller 65 år, och en del också fortsätter att arbeta därefter, finns det en inte obetydlig andel av befolkningen som lämnar arbetskraften före uppnådda 65 år. Jag har därför föreslagit dels en automatisk regel om avgiftsbefrielse för personer som får tillräckligt höga pensionsinkomster (motsvarande årliga inkomster på 260 gånger den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen), dels en regel om att en person efter ansökan kan få avgiftsbefrielse om han eller hon tagit ut ålderspension och samtidigt har utträtt ur arbetsmarknaden.

Även om hänsyn tas till reglerna om undantag från avgiftsskyldighet är äldre, särskilt personer över 60 år, något överrepresenterade bland dem som blir avgiftsskyldiga. Enligt mina beräkningar är cirka 9 procent av de avgiftsskyldiga 61 år eller äldre, medan

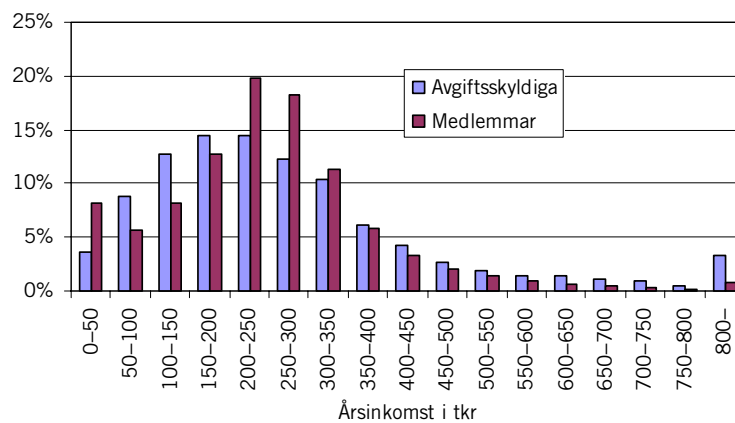
motsvarande andel bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna är cirka 7 procent. Reglerna om avgiftsbefrielse för personer med sjukersättning och för personer med större pensionsinkomster innebär dock att mer än hälften av dem som annars skulle vara avgiftsskyldiga slipper betala avgift.

I likhet med vad som gäller för de yngsta är könsfördelningen bland dem över 60 år inte lika ojämn som bland dem mellan 30 och 60 år, även om männen är i majoritet även bland de äldsta. Cirka 11 procent av de avgiftsskyldiga kvinnorna är 61 år och äldre jämfört med cirka 7 procent bland männen.

15.3.5 Höginkomsttagare är överrepresenterade

I figur 15.4 redovisas inkomstfördelningen för avgiftsskyldiga jämfört med inkomstfördelningen för medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

Figur 15.4 Arbetsinkomstfördelning för personer som uppfyller kriterierna för avgiftsskyldighet och för medlemmarna i arbetslöshetskassorna.



Inkomstfördelningen för medlemmarna i arbetslöshetskassorna och för dem som är avgiftsskyldiga har stora likheter. På två punkter kan skillnader dock identifieras. För det första är det något större andelar av de avgiftsskyldiga som har arbetsinkomster i

intervallet från cirka 50 000 till cirka 175 000 kr per år, och för det andra är andelen med höga arbetsinkomster (över cirka 400 000 kr per år) högre i denna grupp.

Bland de avgiftsskyldiga har cirka 17 procent arbetsinkomster under avgiftsåret som överstiger 400 000 kr (2005 års inkomstnivå). Motsvarande andel bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna är cirka 10 procent.

Med tanke på den stora skillnaden i könsfördelningen i de båda grupperna skulle skillnaderna i inkomstfördelning till viss del kunna förklaras av att det är en betydligt större andel män bland de avgiftsskyldiga. Män har ju oftare högre arbetsinkomster än kvinnor. Den betydande skillnaden mellan andelen med arbetsinkomster över 400 000 kr per år bland medlemmar respektive avgiftsskyldiga som framgår av figur 15.4 blir också något försvagad när hänsyn tas till skillnaderna i könsfördelning. Bland de avgiftsskyldiga männen har cirka 22 procent arbetsinkomster på 400 000 kr eller mer medan motsvarande andel bland kvinnorna är cirka 9 procent. För både män och kvinnor finns det dock en något högre andel med höga arbetsinkomster bland de avgiftsskyldiga än bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

15.3.6 Personer med relativt låga inkomster är överrepresenterade

Som framgår av figur 15.4 är det relativt sett vanligare att de avgiftsskyldiga har låga inkomster. Cirka 40 procent av de avgiftsskyldiga har arbetsinkomster som understiger 200 000 kr under avgiftsåret (2005 års lönenivå) jämfört med cirka 35 procent bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna. Värt att notera är dock att andelen personer med riktigt låga arbetsinkomster, under 50 000 kr, är större bland medlemmarna.

En del av de skillnader i arbetsinkomst som kan identifieras mellan medlemmarna i arbetslöshetskassorna och dem som blir avgiftsskyldiga kan förklaras med de små skillnader som också gäller åldersfördelningen i respektive grupp. Att det är en något större andel yngre som inte är medlem i en arbetslöshetskassa kan nämligen förklara varför det också finns en överrepresentation av personer med relativt låga arbetsinkomster, eftersom yngre oftare har lägre arbetsinkomster än äldre.

Om en jämförelse görs av inkomstfördelningen i de båda grupperna för respektive kön separat, visar det sig att bilden blir ungefär densamma som vid jämförelsen där både kvinnor och män ingår. Bland de avgiftsskyldiga kvinnorna finns det en något större andel med låga arbetsinkomster. Samma mönster framträder vid en jämförelse mellan manliga avgiftsskyldiga och manliga medlemmar. Andelen avgiftsskyldiga med inkomster under 200 000 kr är dock betydligt lägre bland män än bland kvinnor. Bland männen är andelen cirka 33 procent och bland kvinnorna 53 procent.

Det har inte inom ramen för det analysmaterial som jag haft tillgång till kunnat identifieras vem som arbetar hel- och deltid. Överrepresentationen av personer med låga inkomster skulle dock kunna vara ett tecken på att personer som arbetar deltid är överrepresenterade.

Regeln om avgiftsbefrielse för avgiftsskyldiga med låga inkomster har förstås stor betydelse för hur många med låga arbetsinkomster som får betala avgift. Trots att enligt regeln om avgiftsbefrielse vid låga inkomster även andra inkomster än arbetsinkomster inkluderas, skulle betydligt fler personer med låga arbetsinkomster vara avgiftsskyldiga utan den regeln. Utan en sådan regel skulle mer än hälften av de personer som skulle få betala avgift ha arbetsinkomster under 175 000 kr och så mycket som en fjärdedel skulle ha arbetsinkomster under 25 000 kr.

15.3.7 Inkomstförhållandena är relativt stabila

När det gäller personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa skiljer sig inkomstfördelningen mellan dem som är avgiftsskyldiga och dem som bedömts tillhöra arbetskraften men som de fem närmast föregående åren inte haft tillräckliga arbetsinkomster för att avgiftsskyldighet ska inträda. Nästan nio av tio personer som är avgiftsskyldiga har en arbetsinkomst under avgiftsåret på mer än 2,5 prisbasbelopp (102 500 kr för 2008). Bland dem som tillhör arbetskraften men som inte är avgiftsskyldiga är motsvarande andel bara cirka en av tre. De allra flesta som är avgiftsskyldiga hade alltså även det aktuella avgiftsåret ganska betydande arbetsinkomster.

Bland de avgiftsskyldiga hade de allra flesta (86 procent) haft arbetsinkomster som översteg 2,7 prisbasbelopp närmast föregående år. Det är över huvud taget sällsynt att en avgiftsskyldig får betala arbetslöshetsförsäkringsavgift enbart på grund av arbetsin-

komster som tjänats in långt tillbaka i tiden. I tabell 15.4 beskrivs för denna grupp vilket år som är det senaste för vilket arbetsinkomsterna översteg 2,7 prisbasbelopp.

Tabell 15.4 Andel av de avgiftsskyldiga som haft arbetsinkomster överstigande 2,7 prisbasbelopp under de fem år som föregår avgiftsåret.

Arbetsinkomsten överstiger 2,7 prisbasbelopp:	Andel av de avgiftsskyldiga
– året före avgiftsåret	85,8 procent
– två år före avgiftsåret men inte året därpå	6,3 procent
– tre år före avgiftsåret men inget av de följande två åren	3,8 procent
– fyra år före avgiftsåret men inget av de följande tre åren	2,6 procent
– fem år före avgiftsåret men inget av de följande fyra åren	1,5 procent

15.3.8 Företagare är kraftigt överrepresenterade

Det finns betydande svårigheter att i befintlig statistik och tillgängliga registeruppgifter identifiera gruppen företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening, bl.a. eftersom definitionen av en företagare i arbetslöshetsförsäkring skiljer sig från andra rättsområden.¹⁹⁵ Det bör också nämnas att den pågående utredningen om företagare i trygghetssystemen¹⁹⁶, som jag samrått med, har i uppdrag att bl.a. föreslå hur definitionen av vem som ska betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkring kan förtydligas och att gruppen företagare således kan komma att förändras.

Trots att det därmed inte med exakthet kan fastställas hur många företagare som vid arbetslöshet skulle få sin ersättning bestämd efter de regler som gäller företagare eller hur många företagare som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, finns det vissa möjligheter att uppskatta vilka som skulle kunna betraktas som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening. I det material som jag använt i analysen av konsekvenserna av mina förslag finns det nämligen variabler som anger om en person i skatteteknisk

¹⁹⁵ Ds 2003:27 s. 114.

¹⁹⁶ N 2006:11, dir. 2006:37.

mening är att betrakta som enskild företagare eller delägare i ett fåmansföretag.¹⁹⁷

Lite mer än 40 procent av dem som definieras som enskilda företagare är enligt underlaget medlem i en arbetslöshetskassa. Knappt 40 procent av samma grupp kommer enligt förslagen att bli avgiftsskyldiga. Detta kan jämföras med att cirka 70 procent av hela befolkningen i åldern 18–64 år är medlem i en arbetslöshetskassa och att cirka 10 procent bedöms bli avgiftsskyldiga. Det är alltså cirka fyra gånger så vanligt bland enskilda företagare att mina förslag leder till avgiftsskyldighet.

Även bland delägare i fåmansföretag är det vanligare än bland anställda att avgiftsskyldighet uppstår. Överrepresentationen av fåmansföretagare är emellertid inte lika stor som av enskilda företagare. Andelen fåmansföretagare som är medlemmar uppgår till 60 procent och andelen avgiftsskyldiga till cirka 30 procent.

Sammanlagt innebär dessa siffror att andelen företagare (enligt båda definitionerna) av alla avgiftsskyldiga är drygt 30 procent, varav cirka 13 procent enskilda företagare och cirka 18 procent fåmansföretagare. Bland medlemmarna är motsvarande andelar sammanlagt 7 procent varav 2 procent enskilda företagare och 5 procent fåmansföretagare.

Bland de avgiftsskyldiga i åldrarna mellan 50 och 60 år uppgår andelen företagare till närmare 50 procent.

15.3.9 Födelselandet kan ha betydelse

Personer som är födda i ett annat land än Sverige är i mindre utsträckning medlem i en arbetslöshetskassa och har i större utsträckning låga eller inga arbetsinkomster jämfört med personer födda i landet. Emellertid är det en lika stor andel av dem som är födda i Sverige som av dem som är i födda i ett annat land som bedöms bli avgiftsskyldiga – 9 procent. Skillnaden är dock stor mellan personer födda i olika delar av världen.

Personer födda i övriga Norden berörs i samma utsträckning som svenskar av förslagen, även bland dessa är andelen avgiftsskyldiga 9 procent. Personer födda i en stat i Europeiska unionen utanför Norden är däremot överrepresenterade bland dem som är

¹⁹⁷ Respektive företagarkategori definieras i materialet på följande sätt:

Enskilda företagare – personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet som överstiger inkomst av tjänst.

Delägare i fåmansföretag – personer som äger kvalificerade andelar i ett fåmansägt företag.

avgiftsskyldiga. Bland dessa är andelen avgiftsskyldiga cirka 15 procent. Andelen avgiftsskyldiga bland personer födda i övriga Europa, Asien och Afrika är i stället något lägre – mellan 5 och 6 procent.

15.3.10 De avgiftsskyldiga arbetar i delvis andra branscher

Det finns några noterbara skillnader mellan de avgiftsskyldiga och medlemmarna i arbetslöshetskassorna vad gäller vilka näringsgrenar¹⁹⁸ de är sysselsatta i. Särskilt inom två branscher är de avgiftsskyldiga överrepresenterade. Cirka 14 procent av de avgiftsskyldiga arbetar inom handel¹⁹⁹ jämfört med cirka 10 procent bland medlemmarna. Cirka 15 procent arbetar inom fastighetsverksamhet²⁰⁰ jämfört med cirka 11 procent bland medlemmar. De avgiftsskyldiga är också överrepresenterade inom jord- och skogsbruk²⁰¹, hotell och restaurang samt offentlig förvaltning²⁰².

Inom särskilt två branscher är i stället de avgiftsskyldiga underrepresenterade. Cirka 8 procent av de avgiftsskyldiga arbetar inom tillverkning jämfört med 16 procent bland medlemmarna och cirka 13 procent arbetar inom hälso- och sjukvården²⁰³ jämfört med 24 procent bland medlemmarna. De avgiftsskyldiga är också något underrepresenterade inom utbildning.

Eftersom förekomsten av deltidsarbete varierar i hög grad mellan olika branscher skulle branschfördelningen bland de avgiftsskyldiga kunna ge en indikation på om deltidsarbete är mer eller mindre vanligt förekommande bland de avgiftsskyldiga jämfört med bland medlemmar. Branschfördelningen ger dock en svårtolkad bild. Både bland de branscher i vilka de avgiftsskyldiga är överrepresenterade, t.ex. handeln, och i de branscher där de avgiftsskyldiga är underrepresenterade, t.ex. hälso- och sjukvården, är deltidsarbete enligt statistik från SCB²⁰⁴ relativt vanligt förekommande.

¹⁹⁸ I det analyserade materialet används en näringsgrensindelning (SNI 92) för att beskriva inom vilken bransch en persons arbete finns.

¹⁹⁹ Näringsgrenen definieras som Parti- och detaljhandel samt reparation av motorfordon, hushållsartiklar, och personliga artiklar.

²⁰⁰ Definieras som Fastighets- och uthyrningsverksamhet samt företagstjänster.

²⁰¹ Jordbruk, jakt, skogsbruk och fiske.

²⁰² Offentlig förvaltning och försvar samt socialförsäkring (inkluderar inte utbildning och hälso- och sjukvård).

²⁰³ Hälso- och sjukvård, sociala tjänster samt veterinärverksamhet.

²⁰⁴ Statistik avseende förekomsten av deltidsarbete i olika branscher enligt arbetskraftsundersökningen (AKU).

15.4 Fördelningseffekter

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet innebär att mer än en halv miljon personer i arbetskraften, oräknat dem som nyligen utträtt ur arbetslöshetskassorna, kommer att få del av en förstärkt försäkring i händelse av arbetslöshet. Förstärkningen innebär att dessa personer kommer att kunna få högre ersättning än i dag om de drabbas av arbetslöshet. Dessa personer kommer samtidigt att med arbetslöshetsförsäkringsavgift få bidra till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Både de utökade förmånerna och finansieringen får ekonomiska fördelningseffekter.

Som beskrivits i avsnittet 15.3 kommer fler män än kvinnor att få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. I det avsnittet beskrivs också bl.a. hur både de yngsta och de äldsta personerna i arbetskraften är överrepresenterade bland dem som kommer att få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Finansieringen är således inte jämnt fördelad över befolkningen.

De utökade förmåner som förslaget innebär är i ännu mindre utsträckning jämnt fördelade över befolkningen. Med utgångspunkt i hur utbetalningen av de grundbelopp som enligt förslaget kommer att ersättas med inkomstrelaterad ersättning sett ut de senaste tre åren kan följande fördelningseffekter beskrivas.

Det är något fler män än kvinnor som kommer att få förbättrade förmåner. Cirka 56 procent av ersättningsdagarna för de grundbelopp som berörs av förslaget har under de senaste tre åren betalats till män. Detta kan jämföras med att cirka 48,5 procent av de dagar som ersätts med inkomstrelaterad ersättning har betalats till män. Att männen får något mindre inkomstrelaterad ersättning i dag hänger samman med att de i mindre utsträckning valt att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Den nuvarande ordningen med frivillig anslutning har alltså lett till att fler män än kvinnor valt att avstå från ett inkomstrelaterat försäkringsskydd. Det har fått som konsekvens att arbetslösa män i större utsträckning fått ersättning enligt bara grundförsäkringen. En del av denna skillnad mellan män och kvinnor utjämnas med mina förslag.

En betydligt större fördelningseffekt kan uppmärksammas när det gäller skillnaden mellan olika åldrar. Betydligt fler yngre än äldre kommer att få utökade förmåner. I genomsnitt har under de senaste tre åren ungefär 7 procent av alla ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen betalats ut i form av den typ av grundbe-

lopp som berörs av förslaget. För personer under 25 år är andelen som får ersättning med grundbelopp nästan 30 procent mot endast knappt 2 procent bland personer över 60 år. I åldrarna 35–55 år står grundbeloppen för cirka 5 procent av alla ersättningsdagar. Betydligt fler unga än äldre får alltså i dag ersättning enligt bara grundförsäkringen, vilken ersättning enligt förslaget omvandlas till inkomstrelaterad ersättning. Förslagen innebär således att nyinträdda på arbetsmarknaden får förbättrade förmåner.

15.5 Belysning av effekter i övrigt

15.5.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska jag belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande, både när det gäller hel- respektive deltidsarbetande, och andra berörda. I det föregående i detta avsnitt (avsnitt 15) har vissa konsekvenser i dessa avseenden redan beskrivits. I avsnitt 15.3 finns det en beskrivning av den grupp som skulle komma att omfattas av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen med rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet och skyldighet att betala avgift till försäkringen. Den beskrivningen, jämte redogörelsen för vad förslagen innebär i sak, innefattar en belysning av effekterna av förslagen för de förvärvsarbetade och övriga berörda personer.

I detta avsnitt (avsnitt 15.5) belyses effekterna av förslagen för övriga som nämns i utredningsdirektiven, nämligen effekterna för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadens parter.

15.5.2 Effekter för arbetsmarknaden

Införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet innebär att alla som förvärvsarbetar i viss omfattning och med viss regelbundenhet kommer att ha rätt till samma förmåner vid arbetslöshet. I dag krävs det bl.a. medlemskap i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader för rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Många kommer med den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen alltså att ha rätt till högre ersättning vid arbetslöshet än i dag.

Det finns både internationell och svensk forskning som visar på ett samband mellan ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och nivån på arbetslösheten på det sättet att en högre ersättning leder till högre arbetslöshet.²⁰⁵ I korthet kan den teoretiska grunden för ett sådant samband beskrivas på följande sätt.²⁰⁶

Om ersättningen vid arbetslöshet är hög, ökar sannolikheten att bli arbetslös på grund av att incitamenten att undvika arbetslöshet minskar. Om det "kostar" mindre att bli arbetslös, kommer ansträngningarna för att undvika det att bli mindre. Om skillnaden i inkomst är liten mellan lön och arbetslöshetsersättning, kommer fler också att våga ta större risker vid valet av arbete och yrke. Även fackliga organisationer och i viss mån också arbetsgivare kan påverkas av att inkomstsänkningen vid arbetslöshet är liten. Uppsägningar kan t.ex. framstå som ett mer attraktivt alternativ än andra, om det finns behov av besparingar. I teorin talar alltså detta för att en högre ersättning, som gör att inkomstsänkningen vid arbetslöshet blir mindre, leder till fler arbetslösa.

Arbetslöshet kan emellertid i vissa fall vara positivt för arbetsmarknadens funktion inom samhällsekonomin. Att rädslan för att bli arbetslös inte ska vara alltför stor är ett av de grundläggande motiven för en arbetslöshetsförsäkring. Om individer i alltför stor utsträckning gör val som bygger på att till varje pris undvika arbetslöshet, förlorar arbetsmarknaden den flexibilitet som krävs för en god utveckling av samhällsekonomin.

En individ kan också antas vara benägen att vara arbetslös en längre tid om ersättningen är hög. Färre arbetserbjudanden kommer att vara attraktiva, eftersom de inte ger tillräckliga ekonomiska fördelar jämfört med att fortsätta vara arbetslös. Emellertid kan i vissa fall också längre arbetslöshetstider gynna arbetsmarknadens funktionssätt. Att ge arbetslösa tillräcklig tid för att hitta ett arbete i vilket de på bästa sätt kan bidra till produktionen, snarare än att ta första bästa arbete, kan också vara en viktig funktion hos en arbetslöshetsförsäkring.

Det kan vidare framhållas att det också finns ett teoretiskt stöd för att en högre ersättning vid arbetslöshet kan leda till en ökad benägenhet att börja arbeta. En högre arbetslöshetsersättning leder till att fler vill kvalificera sig för rätt till sådan ersättning. Sådan rätt

²⁰⁵ För en genomgång av forskningsresultat och förändringar i olika länders politik för ökad sysselsättning se t.ex. OECD:s *Employment Outlook* 2006 och 2007.

²⁰⁶ Beskrivningen bygger på en översiktlig sammanfattning av vad som framförs i en lång rad vetenskapliga artiklar, offentligt tryck, m.m. och gör inte anspråk på att vara en fullständig belysning av den teoretiska modellen i vetenskaplig eller annan mening.

förutsätter att vissa villkor uppfylls, bl.a. ett arbetsvillkor som förutsätter arbete i viss omfattning och med viss varaktighet.

Det finns en hel del empiriska belägg för att arbetslösheten blir högre när arbetslöshetsersättningen höjs och vice versa.²⁰⁷ Forskningsresultaten är emellertid inte samstämmiga när det gäller hur stor denna effekt är. Särskilt på senare år har också alltmer kritik framförts mot de anförda bevisen för detta samband.²⁰⁸ Kritiken rör bristerna på samstämmighet mellan olika studiers resultat och de metoder som använts i de olika studierna. I många fall avser studierna jämförelser mellan olika länder. Det kan då finnas stora svårigheter att ta hänsyn till andra skillnader mellan länderna vid sidan av skillnader i ersättningsystemen vid arbetslöshet. I andra fall kan studierna avse utvecklingen över lång tid. Även i sådana studier kan det vara svårt att skilja effekter som beror på förändringar i ersättningsystemen från effekter av andra institutionella förändringar eller utvecklingen i omvärlden.

Det finns inte skäl att tro att sambandet mellan ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetens omfattning är enkelt, t.ex. så att en högre ersättning alltid skulle leda till en högre arbetslöshet. Vid sidan av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen finns det en rad andra faktorer som påverkar arbetslösheten. Ökade krav på ersättningsberättigade att aktivt söka arbete och kontroller av att dessa krav uppfylls kan förstås i både teori och praktik påverka genomslaget för de incitament som ersättningsnivån kan ge upphov till. Reglerna på arbetsrättens område har också stor betydelse för risken att bli arbetslös och sannolikheten att få ett arbete. Nivån på inkomstskatter och skattesystemets utformning, penningpolitiken, aktiviteten i arbetsmarknadspolitiken, utbildningssystemets funktionssätt, förekomsten av subventionerade anställningar m.m. har självfallet också betydelse för hur hög sysselsättningen och arbetslösheten är i ett land. Många av dessa variabler är svåra att mäta, vilket kan bidra till svårigheter att identifiera effekter av skillnaderna i arbetslöshetsförsäkringens ersättningsnivåer.

²⁰⁷ En genomgång av forskningsläget har t.ex. gjorts av Peter Fredriksson och Bertil Holmlund och finns publicerad bl.a. som Working Paper 2003:5 *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research* som finns tillgänglig på hemsidan för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (www.ifau.se).

²⁰⁸ Se t.ex. David R. Howell, Dean Baker, Andrew Glyn och John Schmitt, *Are Protective Labor Market Institutions Really at the Root of Unemployment? A Critical Perspective on the Statistical Evidence*, CEPR Reports and Issue Briefs 2006-14, 2006-07-14.

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen säger dessutom ganska lite om vilken den faktiska kompensationsnivån är (mätt som disponibel inkomst vid arbetslöshet jämfört med före arbetslösheten), särskilt om t.ex. skattesystemet gör skillnad på arbetsinkomster och andra inkomster. Införandet av jobbskatteavdraget i Sverige har till exempel enligt en rapport från SNS Konjunkturråd²⁰⁹ medfört en betydligt större förändring av skillnaden mellan inkomsten före och under arbetslösheten än den sänkning av ersättningsnivån inom arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes samtidigt. Arbetslöshetsförsäkringen kan inte heller ses isolerad från andra sociala trygghetssystem som t.ex. sjukförmåner.²¹⁰ Det finns åtminstone i viss utsträckning, beroende på utformningen av regel- och kontrollsysteem, en utbytbarhet mellan olika förmåner.

Ett annat förhållande som i hög grad kan ha betydelse för såväl effekterna av förändrade ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen som möjligheten att påvisa sådana effekter i empiriska studier är förekomsten av kompletterande ersättningssystem vid arbetslöshet. Olika uppskattningar visar att mer än hälften av alla förvärvsarbetande har inkomster över den nivå (för närvarande 18 700 kr per månad) som vid arbetslöshet ger ersättning med 80 procent av tidigare inkomst. På den svenska arbetsmarknaden omfattas en betydande del av de förvärvsarbetande genom kollektivavtal av rätt till kompletterande ersättning vid arbetslöshet.²¹¹ Villkoren skiljer sig dock markant mellan olika avtalsområden, både vad gäller hur många som omfattas och vilken ersättning som betalas ut och på vilka villkor. På senare år har därutöver fler och fler av de fackliga organisationerna, och även vissa organisationer för företagare, valt att teckna kompletterande inkomstförsäkringar för sina medlemmar som i många fall ingår i medlemskapet. En förutsättning för ersättning från inkomstförsäkringarna är medlemskap i en arbetslöshetskassa. Villkoren för försäkringarna²¹² varierar i övrigt, men typiskt sett ger försäkringarna en ersättning som tillsammans med ersättningen från en arbetslöshetskassa ger medlemmen 80 procent av den tidigare inkomsten i ett halvår

²⁰⁹ Konjunkturrådets rapport 2008 *Vägar till full sysselsättning*.

²¹⁰ För en diskussion om ekonomiska incitament för övergång mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna se t.ex. *Arbetslösa som blir sjuka och sjuka som inte blir arbetslösa*, Samtal om socialförsäkring Nr 16 från Socialförsäkringsutredningen (S 2004:08).

²¹¹ Olika former av kollektivavtalade ersättningar vid arbetslöshet har funnits sedan 1960-talet. För en genomgång av olika avtals utformning och omfattning se t.ex. *Inte bara socialförsäkringar – Kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, ESS 2005:2.

²¹² Uppgifterna bygger på en genomgång av uppgifter som fanns publicerade på Internet våren 2008.

(antalet ersättningsdagar varierar mellan 100 och 200). Den försäkrade inkomsten har ett tak på mellan 35 000 kr och 100 000 kr per månad. För cirka två tredjedelar av alla som är medlem i en fackförening ingår inkomstförsäkringen i medlemsavgiften, men ersättningsrätt förutsätter som nämnts också medlemskap i en arbetslöshetskassa.

I Sverige har det genomförts några vetenskapliga studier av vilken påverkan faktiska förändringar i ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen haft på varaktigheten av enskilda individers arbetslöshetsperioder. Sådana studier har den fördelen, jämfört med de som enligt vad som sagts ovan gett upphov till en metodologisk debatt, att de under vissa förutsättningar kan utformas som s.k. naturliga experiment. Jämförelser kan göras mellan en grupp som vid en viss given tidpunkt får en förändrad ersättningsnivå och en annan grupp som vid denna tidpunkt inte får ändrad ersättning, men som i övrigt påverkas av samma omvärldsfaktorer.²¹³ I en studie från slutet av 1990-talet²¹⁴ undersöktes vilken effekt en sänkning av ersättningsnivån hade på sannolikheten att finna ett jobb. Resultatet från studien visade att sänkningen av ersättningsnivån med 5 procentenheter (från 80 till 75 procent) ökade sannolikheten för anställning med 10 procent. I en annan studie från 2006²¹⁵ undersöktes effekten av en höjning av ersättningsnivån. Den studien visade inte på någon statistiskt säkerställd effekt. Författarna beskriver hur resultatet kan ha påverkats av att höjningarna av ersättningsnivån sammanföll i tiden med förändringar avseende förskolan (först införandet av rätten till förskoleplats för arbetslösa föräldrar och sedan införandet av maxtaxa).

Ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet kommer för dem som i dag bara är berättigade till grundbelopp i många fall att innebära en påtagligt högre ersättning, om man blir arbetslös. De studier som gjorts på svenska förhållanden, och i de flesta fall även internationellt, har inte avsett så stora förändringar i ersättningsnivån. Det är troligt att en så pass kraftigt höjd ersättning (det är t.ex. inte ovanligt att ersättningen dubbleras) kommer att ha en större effekt på utnyttjandet av försäkringen än de normalt betydligt

²¹³ Det bör dock påpekas att inte heller sådana studier helt undgår kritik från andra forskare.

²¹⁴ Kenneth Carling, Bertil Holmlund och Altin Vejsiu, *Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s*, som bl.a. kan hämtas från www.ifau.se.

²¹⁵ Helge Bennmarker, Kenneth Carling, och Bertil Holmlund, *Do Benefit Hikes Damage Job Findings? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms* som bl.a. kan hämtas från www.ifau.se.

mindre förändringar som hittills har kunnat studeras. Det kan inte uteslutas att det tillkommer personer som tidigare inte alls har sökt ersättning. Detta skulle i så fall kunna bero på att det kan finnas personer som inte har kunskap om att de är berättigade till ersättning, trots att de har sådan rätt. Det är inte osannolikt att det finns personer som genom att aktivt välja att avstå från medlemskap i en arbetslöshetskassa, och därmed från den nuvarande inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, tror sig ha avstått från arbetslöshetsförsäkring helt. För rätt till ersättning krävs det en anmälan till Arbetsförmedlingen. Det får förutsättas att Arbetsförmedlingen lämnar relevant information om rätten till arbetslöshetsersättning till dem som gör en sådan anmälan.²¹⁶ Det är därför inte så sannolikt att särskilt många av dem som är anmälda till Arbetsförmedlingen skulle vara omedvetna om sin rätt.²¹⁷ Inte heller beträffande den relativt stora grupp som vänder sig till kommunernas socialtjänst med ansökningar om ekonomiskt bistånd torde det vara särskilt sannolikt att kunskap om rätten till arbetslöshetsersättning saknas.²¹⁸ Den grupp som eventuellt saknar kunskap om sin rätt till ersättning skulle således i praktiken bara kunna vara dem som avstår från att ha kontakt med Arbetsförmedlingen och inte heller begär ekonomiskt bistånd från en kommun.

I samband med införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet kommer arbetslöshetsförsäkringen att få ökad uppmärksamhet. Bland annat kommer ett stort antal personer att få inbetalningsaviser och information om arbetslöshetsförsäkringsavgiften i brevlådan. Sådan uppmärksamhet kan leda till att fler personer bli medvetna om att de har rätt till ersättning, om de blir arbetslösa. Någon uppskattning av vilken effekt detta skulle kunna få för utnyttjandet av försäkringen kan dock inte göras. Såvitt jag har kunnat finna finns det inte några studier genomförda av om det förekommer ett underutnyttjande av försäkringen i dag, och i så fall hur stort det skulle vara i den grupp som här berörs. Det är dock viktigt att

²¹⁶ Se 9 § Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden, varav framgår att Arbetsförmedlingen ska informera den arbetssökande om möjligheten att ansöka om arbetslöshetsersättning.

²¹⁷ Det görs kontinuerliga mätningar av hur många av de arbetslösa som är anmälda vid Arbetsförmedlingen som saknar rätt till ersättning. Antalet öppet arbetslösa utan rätt till ersättning har under större delen av 2000-talet legat relativt konstant runt 35 000 personer (om man bortser från säsongvariationen). Under det sista halvåret 2007 kan en viss uppgång skönjas. Det torde emellertid inte vara bland dessa personer som ett eventuellt underutnyttjande förekommer.

²¹⁸ Rätten till sådant bistånd förutsätter att alla andra möjligheter till försörjning är uttömda.

notera att även om detta eventuella underutnyttjande är av liten omfattning, dvs. det bara är en liten andel av dem som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa som i dag inte begär den ersättning de har rätt till, så kan effekten av den ökade kunskapen blir relativt stor. Skälet till detta är att den grupp som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa är så stor att om t.ex. en procent av den skulle begära ersättning, så skulle arbetslösheten i gruppen mer än fördubblas.

En eventuell sådan effekt kan emellertid inte betraktas som en följd av mina förslag. Förslagen innebär inte någon utvidgning av gruppen som har rätt till ersättning, bara vilken ersättning de har rätt till.

15.5.3 Effekter för arbetslöshetskassorna

Ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet kommer att få stora konsekvenser för arbetslöshetskassorna. En del av dessa beror på att arbetslöshetskassorna får vissa administrativa uppgifter avseende uppgiftslämnande om medlemmar. En större påverkan bedömer jag emellertid att de dynamiska effekterna av införandet av en arbetslöshetsförsäkringsavgift kommer att få.

Mina förslag innebär att det skapas ekonomiska incitament att bli medlem i en arbetslöshetskassa för många som i dag står utanför. Jag bedömer att antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna totalt sett kommer att öka påtagligt. På mycket kort sikt uppskattar jag att den minskning som skett av antalet medlemmar under det senaste dryga året kommer att återställas. Cirka 450 000 personer kommer därmed, enligt min bedömning, att inom några månader ha ansökt om medlemskap.²¹⁹ Skälet till att jag bedömer att så gott som alla i denna grupp kommer att snabbt inträda i arbetslöshetskassa är att de genom sitt utträde har uppvisat en benägenhet att påverkas av ekonomiska incitament. Emellertid innebär den återställning av antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna totalt som jag förväntar mig inte att alla de enskilda individer som har lämnat kassorna kommer att återkomma. En del av dem som lämnat kommer att ha fyllt 65 år före

²¹⁹ I de beräkningar som redovisats tidigare (se avsnitt 15.2.3) har jag antagit att denna grupp i praktiken aldrig kommer att bli avgiftsskyldig, eftersom de aktuella personerna antas ha inträtt i arbetslöshetskassorna redan före ikraftträdandet.

införandet av arbetslöshetsförsäkringsavgiften och kan därför inte återinträda, men det uppvägs enligt min bedömning av att nyinträdda på arbetsmarknaden som avstått från medlemskap av samma skäl kan antas gå med i en arbetslöshetskassa. Det är vidare rimligt att tro att ansökan om medlemskap i många fall kommer att göras till den arbetslöshetskassa som personen utträtt ur. Det som nedan sägs om faktorer som kan påverka arbetslöshetskassornas relativa storlek, mätt i antalet medlemmar, kan emellertid bedömas ha viss giltighet också vad gäller de 450 000 personer som här avses och som i många fall som sagt redan uppvisat en benägenhet att påverkas av ekonomiska incitament.

Enligt vad som beskrivits tidigare (avsnitt 15.2.1) uppskattar jag att 524 000 personer kommer att bli skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Jag anser att det kan vara rimligt att anta att hälften av dessa inom ett till två år kommer att ha valt att bli medlem i en arbetslöshetskassa.²²⁰ Denna uppskattning är emellertid behäftad med en stor osäkerhet. I genomsnitt kommer mina förslag att innebära att det kostar cirka 100 kr mer per månad att stå utanför en arbetslöshetskassa än att vara medlem.²²¹ Om förslaget om att ersätta den förhöjda finansieringsavgiften med en arbetslöshetsavgift²²² genomförs, kommer skillnaden mellan en genomsnittlig medlemsavgift i en arbetslöshetskassa och arbetslöshetsförsäkringsavgiften att bli större.²²³ Det är inte orimligt att anta att den långsiktiga, 10 år eller mer, effekten av enbart ett genomförande av mina förslag blir att den absoluta merparten av de som är etablerade på arbetsmarknaden kommer att vara medlem i en arbetslöshetskassa.²²⁴

Tre delar av mitt förslag kan verka i motsatt riktning jämfört med det som hittills har beskrivits. För det första kan ett avskaffande av medlemsvillkoret och, för det andra, även regeln om ett avgiftsfritt första år innebära att vissa personer framöver skjuter på

²²⁰ Jag har i de ovan redovisade beräkningarna (se avsnitt 15.2.3) antagit att dessa cirka 260 000 personer blir medlemmar under det första året.

²²¹ Om det antas att de personer som inte är medlem i en arbetslöshetskassa fördelar sig mellan de olika arbetslöshetskassornas verksamhetsområden ungefär som medlemmarna gjorde före nedgången i antalet medlemmar, skulle skillnaden mellan arbetslöshetsförsäkringsavgiften och medlemsavgiften (per den 1 januari 2008) vara i genomsnitt 132 kr per månad eller i median 96 kr per månad.

²²² Prop. 2007/08:118.

²²³ Den genomsnittliga medlemsavgiften per månad efter ett införande av arbetslöshetsavgift bedöms vara 237 kr eller 250 kr i median. Skillnaden mellan att vara medlem i en arbetslöshetskassa och att inte vara det skulle då motsvara i genomsnitt 196 kr per månad eller 183 kr i median.

²²⁴ Denna långsiktiga effekt har inte påverkat de ekonomiska beräkningarna.

inträdet i en arbetslöshetskassa till dess att de annars skulle få betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. För det tredje kan reglerna om avgiftsbefrielse för enskilda år, med låg sammanlagd inkomst, med sjukersättning eller med pensionsinkomster, leda till att vissa personer som är medlemmar lämnar arbetslöshetskassan under den tid då de bedömer att de inte är skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Jag anser att dessa regler är nödvändiga för att det samlade systemet ska uppfattas som rimligt. Jag bedömer dessutom att de effekter för arbetslöshetskassorna som kan uppkomma med anledning av de nämnda reglerna är i förhållande till de ovan beskrivna effekterna, som förväntas leda till fler medlemmar i arbetslöshetskassorna, av mindre betydelse. En tanke som har förts fram är att anpassa arbetslöshetskassornas skyldighet att betala avgifter till staten till de bestämmelser om avgiftsskyldighet som gäller för de personer som inte är medlemmar. Därmed skulle, enligt de som fört fram tanken, situationen för arbetslöshetskassorna och deras medlemmar kunna bli mera lik den som gäller för personer som inte är medlemmar, vilket skulle kunna bidra till att mildra nu nämnda effekter. Det kan ligga något i den tanken. Emellertid ingår det egentligen inte i mitt uppdrag att anpassa vad som bör gälla i fråga om dem som frivilligt valt att bli medlem i en arbetslöshetskassa till det som jag föreslår ska gälla för de personer som inte är medlemmar. Det kan dock tänkas att jag i någon mån kan beakta sådana aspekter i det fortsatta utredningsarbetet, som innehåller ett visst uppdrag att se över arbetslöshetskassornas skyldighet att betala avgift till staten.

Fler medlemmar innebär ökade intäkter i form av medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna. De som i dag inte är medlem i en arbetslöshetskassa är i genomsnitt i betydligt mindre utsträckning än medlemmarna arbetslösa. Arbetslöshetskassornas förhöjda finansieringsavgift och den föreslagna arbetslöshetsavgiften (per medlem) sjunker när den genomsnittliga arbetslösheten minskar bland medlemmarna. Därför kommer de nya medlemmarna på kort sikt att bidra till att medlemsavgiften i många arbetslöshetskassor kan sänkas.²²⁵

Det finns redan i dag ekonomiska incitament för personer i arbetskraften att söka sig till arbetslöshetskassor med relativt sett

²²⁵ Mitt förslag om att arbetslöshetsersättning som utbetalas till personer som inte varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna inte ska ingå i beräkningen av arbetslöshetskassornas förhöjda finansieringsavgift eller den föreslagna arbetslöshetsavgiften (avsnitt 7.5) förstärker denna effekt ytterligare något.

låg medlemsavgift. De ekonomiska incitamenten förändras om mina förslag genomförs, eftersom möjligheten att helt slippa avgift inte längre kvarstår. Därmed kommer valet mellan olika avgiftsnivåer att vara det som kvarstår. Det är svårt att bedöma om de förändrade ekonomiska incitamenten leder till förändringar av respektive arbetslöshetskassas andel av det totala medlemsantalet, men sådana eventuella förändringar är inte heller egentligen en effekt av ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (med en avgift som motsvarar den högsta medlemsavgiften i någon arbetslöshetskassa) utan av de regelförändringar som medfört att medlemsavgifterna varierar ganska betydligt mellan arbetslöshetskassorna.

En mer direkt effekt av mina förslag är emellertid att de personer som hittills valt att stå utanför arbetslöshetskassorna i viss utsträckning, som jag ovan beskrivit, bedöms välja att bli medlemmar. Som beskrivits i avsnitt 15.3 finns det vissa skillnader mellan medlemmarna i arbetslöshetskassorna och dem som står utanför och enligt mina förslag skulle bli avgiftsskyldiga. Redan det faktum att de som står utanför har en annan ålders-, inkomst- och könsfördelning än medlemmarna gör att det kan antas att de nya medlemmarna inte fördelar sig mellan arbetslöshetskassorna på precis samma sätt som de nuvarande medlemmarna. Emellertid är det främst två faktorer som jag vill lyfta fram som ger mig skäl att anta att arbetslöshetskassornas relativa storlek kan komma att påverkas. För det första är företagare kraftigt överrepresenterade bland de personer som inte ännu är medlem i en arbetslöshetskassa (se avsnitt 15.3.8). En relativt stor del av de nya medlemmarna kan därför antas komma att söka sig till de arbetslöshetskassor som är öppna för företagare och särskilt till de arbetslöshetskassor som genom sina verksamhetsområden är specialiserade på företagare. För det andra bedömer jag att branschfördelningen bland dem som inte är medlemmar (se avsnitt 15.3.10) talar för att vissa andra arbetslöshetskassor kan komma att få en relativt sett större andel av de nya medlemmarna, nämligen de arbetslöshetskassor som organiserar yrkesverksamma inom handeln och fastighetsbranschen. På motsvarande sätt talar icke-medlemmarnas branschfördelning för att de arbetslöshetskassor som organiserar arbetare och tjänstemän inom industrin samt anställda i hälso- och sjukvården kan komma att få en relativt sett mindre andel nya medlemmar. Det kan inte uteslutas att också den effekt som jag bedömer kan uppkomma av avskaffandet av medlemsvillkoret och ett avgiftsfritt

första år kan påverka arbetslöshetskassornas relativa storlek. I den utsträckning som en del personer skjuter upp sitt inträde i en arbetslöshetskassa kan vissa arbetslöshetskassor få ett relativt andra arbetslöshetskassor minskat inflöde av medlemmar. Det gäller de arbetslöshetskassor som har en relativt hög andel unga medlemmar som bara under en begränsad period i samband med sitt inträde på arbetsmarknaden arbetar inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde.

Vid sidan av att Alfa-kassan i fråga om de anslutna kan antas påverkas av ett genomförande av mina förslag enligt vad som beskrivits ovan, finns det också en mer direkt effekt av mina förslag på Alfa-kassans verksamhet. Eftersom sådana effekter förutsätts påverka storleken på det bidrag som staten lämnar till Alfa-kassan för att administrera ersättning m.m. till de personer som står utanför arbetslöshetskassorna så har detta beskrivits under avsnitt 15.2.1.

15.5.4 Effekter för arbetsmarknadens parter

Under lång tid har den höga fackliga anslutningsgraden i Sverige, Danmark och Finland antagits ha ett samband med att fackförbunden i dessa länder har en framträdande roll i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen.²²⁶ Sambandet mellan medlemskap i en arbetslöshetskassa och en facklig organisation har emellertid i vissa avseenden på senare tid försvagats. Dels har det organisatoriska sambandet mellan arbetslöshetskassorna och de, oftast fackliga, organisationer som står bakom bildandet av dem försvagats, dels har antalet personer som är medlem i en arbetslöshetskassa utan att samtidigt vara medlem i den fackliga organisationen successivt ökat under flera decennier.²²⁷

²²⁶ En i huvudsak teoretisk analys av sambanden mellan de fackliga organisationernas medverkan i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen och facklig anslutningsgrad bland förvärvsarbetande görs av B. Holmlund och P. Lundborg i *Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance* publicerad i *Labour Economics*, Volume 6, Issue 3, September 1999, s. 397–415. I analysen menar författarna att det finns ett samband mellan fackens roll i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen och anslutningsgraden, men att detta samband påverkas av hur mycket staten subventionerar utbetalningen av ersättning. En lägre subvention, eller annorlunda uttryckt en högre grad av egenfinansiering, försvagar sambandet.

²²⁷ För en diskussion om detta se t.ex. Kjellberg, A. i *The Swedish unemployment insurance – will the Ghent system survive?* Transfer – European Review of Labour and Research nr 1 2006, s. 87–98, ISSN 1024-2589. – Enligt en artikel i LO-tidningen från 2007-12-13 ska LO-förbunden sammanlagt ha förlorat knappt 7 procent av sina medlemmar under 2007. Enligt statistik från TCO har dess förbund förlorat cirka 4 procent, och motsvarande siffra för

Som framgått av avsnitt 15.5.3 kan det bedömas att ett genomförande av mina förslag medför att antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna ökar betydligt. Om det finns ett sådant positivt samband mellan medlemskap i en arbetslöshetskassa och medlemskap i sådana fackliga och andra organisationer som står bakom arbetslöshetskassorna som antagits, talar detta för att ett genomförande av mina förslag också skulle kunna innebära flera medlemmar i dessa organisationer.

I en expertrapport 1993 till Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring anförde Dan Andersson att ett införande av ett obligatorium med hög avgift skulle få som effekt att många löntagare bara har råd att vara med i arbetslöshetskassan och därför skulle lämna facket.²²⁸ Inte minst mot bakgrund av att antalet medlemmar i fackföreningar har minskat kraftigt under 2007 parallellt med nedgången i anslutningen till arbetslöshetskassorna har motsvarande synpunkter förts fram även i samband med min utredning.²²⁹

I dag är det frivilligt att, genom att välja att bli medlem eller avstå, betala avgift till såväl arbetslöshetskassan som den bakomliggande organisationen. Ett genomförande av mina förslag innebär att alla berörda får betala avgift för arbetslöshetsförsäkringen, medlemsavgift till en arbetslöshetskassa eller arbetslöshetsförsäkringsavgift. Därefter innebär det således inte någon utgiftsminskning att avstå från att vara medlem i en arbetslöshetskassa, medan en sådan minskning fortfarande inträder om man avstår från att vara medlem i den bakomliggande organisationen. Den som av ekonomiska skäl anser sig behöva välja just mellan arbetslöshetsförsäkring och medlemskap i den bakomliggande organisationen kan alltså inte längre välja bort arbetslöshetsförsäkringen.

För egen del har jag svårt att se hur ett genomförande av mina förslag skulle kunna få som effekt att en individ skulle överväga att lämna eller inte träda in i bakomliggande organisation. Varför skulle ett införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

SACO visar en nedgång med 1 procent. Dessa siffror kan jämföras med minskningen av antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna som under samma period uppgått till drygt 10 procent.

²²⁸ SOU 1993:52, Särskild bilaga.

²²⁹ Det kan i sammanhanget påpekas att det finns studier som undersöker effekterna av förändringen av arbetslöshetsförsäkringen under 2007, främst vad gäller införandet av den förhöjda finansieringsavgiften och de därigenom höjda medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna. Sådana studier har t.ex. genomförts av Svenskt Näringsliv och Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier. Det är dock viktigt att skilja på effekterna av nämnda förändringar och effekterna av mina förslag.

innebära att individen ställs inför valet att utträda ur eller aldrig träda in i den bakomliggande organisationen? Den som i dag inte är medlem i en arbetslöshetskassa får med mina förslag visserligen en ökad utgift, men den utgiftsökningen torde inte i högre utsträckning än varje annan nödvändig utgiftsökning kunna föranleda individen att överväga just sitt medlemskap i den bakomliggande organisationen. Den som i dag är medlem i en arbetslöshetskassa får inte till följd av mina förslag en ökad utgift (men kan såsom anförs i avsnitt 15.5.3 till följd av förslagen kanske förvänta sig en lägre medlemsavgift på kort sikt) och bör därför inte till följd av mina förslag ha i vart fall ekonomiska incitament att överväga medlemskapet i den bakomliggande organisationen.

Av naturliga skäl finns det inte några svenska undersökningar av effekter av införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Visserligen var arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk under det andra halvåret 1994, med en obligatorisk avgift och rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet även för dem som inte var medlem i en arbetslöshetskassa, men reglerna gällde under så kort tid att några effekter knappast kunde uppmärksammas.

Några relevanta erfarenheter från andra länder av en övergång från frivillig arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet administrerad av arbetslöshetskassor med anknytning till fackliga och andra organisationer till en obligatorisk försäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet kan knappast heller sägas finnas. Det har anförts att införandet av ett obligatorium i Norge skulle kunna tjäna som jämförelse. Emellertid genomfördes detta 1938, dvs. för långt mer än ett halvt sekel sedan och dessutom i nära anslutning till att Norge drogs med i andra världskriget. Även bortsett från att en jämförelse med förändringen i Norge skulle innebära en jämförelse med förhållanden som gällde i en helt annan tid bör det också påpekas att förändringen i Norge på 1930-talet innebar ett avskaffande av de organisationsanknutna arbetslöshetskassorna, vilket inte blir följden av mina förslag.

16 Författningskommentarer

I enlighet med gällande riktlinjer för författningsskrivning har i de paragrafer ändringar föreslås alla förekomster av ordet ”skall” ändrats till ”ska”.

I författningskommentaren kommenteras även anledningen till att vissa paragrafer föreslås upphävas.

Förslagen om att ändra, införa eller upphäva rubriker i författningarna kommenteras inte särskilt.

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

4 §

Eftersom grundförsäkringen avskaffas, ändras paragrafen på så sätt att det bara anges att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring. Grundförsäkringens avskaffande behandlas i avsnitt 7.4.

6 §

I paragrafen finns det bestämmelser om när ersättning enligt grundförsäkringen lämnas. Eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4), upphävs paragrafen.

7 §

I paragrafen finns det bestämmelser om uppfyllande av medlemsvillkor för att få ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Eftersom medlemsvillkoret avskaffas, upphävs paragrafen. Medlemsvillkorets avskaffande behandlas i avsnitt 7.5.

8 §

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om hur medlemsvillkoret kan uppfyllas – upphävs som en följd av att medlemsvillkoret avskaffas (se avsnitt 7.5).

10 §

Paragrafens första stycke punkt 4 ändras på så sätt att orden ”ersättning enligt grundförsäkringen” ändras till bara ”ersättning”, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.5).

12 §

Paragrafens andra stycke – som innehåller bestämmelser som hänger samman med medlemsvillkoret – upphävs, eftersom medlemsvillkoret avskaffas (se avsnitt 7.5).

13 a §

I paragrafens andra stycke justeras en hänvisning till 12 § som en följd av att andra stycket i 12 § upphävs.

15 §

Paragrafen ändras på så sätt att andra meningen – som innehåller bestämmelser som rör grundförsäkringen – tas bort, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4).

19 §

Paragrafen är ny och slår fast att ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning.

Frågan om ersättningen enligt den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen berörs i avsnitt 7.7.

24 §

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om grundbeloppet i grundförsäkringen – upphävs, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4).

25 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om dagpenning, ändras på så sätt att den delas upp i tre stycken. Ordet dagpenning används genomgående för den ersättning som lämnas enligt arbetslöshetsförsäkringen, se 19 §.

I *första stycket* slås det fast att dagpenning lämnas med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster.

I *andra stycket* återfinns den nuvarande bestämmelsen om att dagpenning lämnas med högst det belopp som regeringen fastställer.

I *tredje stycket* finns det bestämmelser om det lägsta beloppet för dagpenning. Den nuvarande hänvisningen till grundbeloppet har ersatts av en bestämmelse som direkt anger att dagpenning lämnas med lägst det belopp som regeringen fastställer.

Frågan om ersättningen enligt den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen berörs i avsnitt 7.7.

26 §

I paragrafen justeras en hänvisning i första stycket till 25 § som en följd av ändringarna i den paragrafen.

27 §

I paragrafen justeras en hänvisning till 25 § som en följd av ändringarna i den paragrafen.

27 a §

Paragrafen ändras på så sätt att det i första stycket vad gäller dagpenningens lägsta belopp hänvisas till 25 § tredje stycket i stället för till 24 § andra stycket, eftersom 24 §, som rör grundbeloppet, upphävs och det i 25 § tredje stycket direkt anges att dagpenning lämnas med lägst det belopp som regeringen fastställer.

30 §

Paragrafens första stycke ändras genom att en hänvisning vad gäller dagpenningens lägsta belopp görs till 25 § tredje stycket i stället för till 24 § andra stycket, eftersom 24 §, som rör grundbeloppet, upphävs och det i 25 § tredje stycket direkt anges att dagpenning lämnas med lägst det belopp som regeringen fastställer.

30 a §

Paragrafens första stycke ändras på så sätt att det vad gäller dagpenningens lägsta belopp hänvisas till 25 § tredje stycket i stället för till 24 § andra stycket, eftersom 24 §, som rör grundbeloppet, upphävs och det i 25 § tredje stycket direkt anges att dagpenning lämnas med lägst det belopp som regeringen fastställer.

32 §

I paragrafen, som innehåller bestämmelser om s.k. pensionsavdrag, tas andra meningen, som rör sådant avdrag från grundbeloppet, bort som en följd av att grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4). Paragrafen justeras också så att det i första meningen bara talas om dagpenning i stället för dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning, jämför 4 och 19 §§.

39 §

I paragrafens andra och tredje stycken ändras vad gäller inkomst av bisyssla hänvisningar till grundbeloppet till hänvisningar till det lägsta belopp för dagpenning som bestämts enligt 25 § tredje stycket. Ändringarna är en följd av att grundförsäkringen med ett grundbelopp avskaffas (se avsnitt 7.4).

48 c §

Paragrafens andra stycke, som innehåller bestämmelser om Försäkringskassans uppgiftsskyldighet till en arbetslöshetskassa, ändras så att uppgifter ska lämnas inte bara om medlemmarna i den aktuella arbetslöshetskassan utan om alla som kan ha rätt till ersättning enligt lagen från den arbetslöshetskassan. Ändringen, som är en följd av att medlemskap i en arbetslöshetskassa inte längre ska vara en förutsättning för rätt till inkomstrelaterad ersättning (se avsnitt 7.5), berör enbart Alfa-kassans möjligheter att få uppgifter från Försäkringskassan om personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa eller anslutna till Alfa-kassan men som har ansökt om arbetslöshetsersättning hos Alfa-kassan.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

34 §

I paragrafen regleras rätten till medlemskap i en arbetslöshetskassa. Ändringarna i paragrafen, som innebär att inträdesvillkoren mjukas upp, behandlas i avsnitt 7.6.

I paragrafens *första stycke* förtydligas för det första i första meningen att det är förhållandena vid ansökningstillfället som har betydelse vid prövningen av om villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde är uppfyllt. Det krävs alltså att sökanden när ansökan om medlemskap gjordes hos arbetslöshetskassan hade ett aktuellt arbete som föll inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2006:4 med ändring enligt IAFFS 2006:7) om arbetslöshetskassor ska en ansökan om

medlemskap vara skriftlig, och på ansökningshandlingen ska det framgå när den kom in till arbetslöshetskassan.

För det andra tas kravet på visst minsta arbete – den s.k. 17-timmarsregeln – i nuvarande andra meningen bort. I stället införs som en andra mening en bestämmelse om att även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa om han eller hon uppfyllde villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde när han eller hon senast arbetade och inte omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa. Den som vid ansökningstillfället inte arbetar har alltså inte rätt att bli medlem, om han eller hon omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa. Bedömningen av om personen arbetar eller inte får avgöras på samma sätt som enligt första meningen. Vid bedömningen av om personen omedelbart före inträdet var medlem i någon annan arbetslöshetskassa ska hänsyn tas till bestämmelsen i paragrafens sista stycke om att inträdet i arbetslöshetskassan ska anses ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan gjordes. Den som under den kalendermånad då ansökan om inträde gjordes varit medlem i en arbetslöshetskassa har alltså inte rätt att bli medlem i en annan arbetslöshetskassa, om han eller hon inte arbetar.

Bestämmelsen om att den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa inte har rätt att bli medlem kvarstår som en tredje mening i sak oförändrad.

Däremot avskaffas bestämmelsen om att den som fyllt 64 år inte har rätt att bli medlem. På grund av bestämmelsen i 36 § om att medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör den dag medlemmen fyller 65 år ligger det i sakens natur att den som fyllt 65 år inte har rätt att bli medlem.

Paragrafens *nuvarande andra stycke* upphävs, eftersom studerandevillkoret har upphävts den 1 januari 2007 genom SFS 2006:1546.

Paragrafens *sista stycke* justeras som en följd av att den del av inträdesvillkoren som rör krav på visst minsta arbete – den s.k. 17-timmarsregeln – avskaffas.

34 a §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om hur den del av inträdesvillkoren som ställer krav på visst minsta arbete – den s.k. 17-timmarsregeln – kan uppfyllas, upphävs, eftersom 17-timmarsregeln avskaffas (se avsnitt 7.6).

37 §

I paragrafen, som handlar om uteslutning av medlemmar, upphävs tredje stycket, som rör personer som uppfyllt studerandevillkoret, eftersom studerandevillkoret har upphävts genom SFS 2006:1546.

48 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift. Ändringarna i paragrafen behandlas i avsnitt 7.5.

I *första stycket*, som innehåller bestämmelser om finansieringsavgift, tas hänvisningen till inkomstbortfallsförsäkringen bort, eftersom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen bara innehåller en sådan försäkring och inte någon grundförsäkring (se avsnitt 7.4 och 4 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring). En motsvarande ändring görs också i andra och fjärde styckena.

I *andra stycket* ändras första strecksatsen, som handlar om basen för beräkningen av den förhöjda finansieringsavgiften, så att beräkningen ska ske bara utifrån utbetald dagpenning till personer som vid utbetalningstillfället varit medlem i någon arbetslöshetskassa de senaste tolv månaderna. Det krävs att personerna oavbrutet har varit medlem under de senaste tolv månaderna, men de kan under den tiden ha varit medlem i en eller flera arbetslöshetskassor.

I *fjärde stycket* införs motsvarande ändring som i andra stycket när det gäller beräkningen enligt den s.k. takregeln för hur mycket en arbetslöshetskassa är skyldig att tillsammans betala i finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift.

I prop. 2007/08:118 har det föreslagits att den förhöjda finansieringsavgiften ersätts av en arbetslöshetsavgift från och med den 1 juli 2008.

85 §

I paragrafen, som innehåller bestämmelser om den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan), ändras första stycket enligt följande. Bestämmelsen om att den kompletterande arbetslöshetskassan främst övergångsvis ska handha arbetslöshetsförsäkringen åt enskilda tas bort, eftersom den bestämmelsen inte är nödvändig och dessutom numera får anses överspelad. Vidare tas uppdelningen av den kompletterande arbetslöshetskassans verksamhet i fråga om grundförsäkringen respektive den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen bort, eftersom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring (se avsnitt 7.4 och 4 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring). I stället förtydligas att den kompletterande arbetslöshetskassans verksamhetsområde omfattar arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa och dessutom dem som är anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Alfa-kassans hantering av ersättning till arbetslösa som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa behandlas i avsnitt 8.

86 §

Eftersom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring (se avsnitt 7.4 och 4 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring), behöver det inte längre av paragrafen särskilt framgå att såväl arbetstagare som företagare kan hos den kompletterande arbetslöshetskassan försäkra sig mot inkomstbortfall. Paragrafen ändras på så sätt att det i stället anges att såväl arbetstagare som företagare frivilligt kan ansluta sig till den kompletterande arbetslöshetskassan.

87 a §

Paragrafen innehåller i dag bestämmelser om avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen som inte längre behövs med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4 och 8.3). I stället införs det i paragrafen bestämmelser om det avdrag som Alfa-kassan ska göra när uppbördsmyndigheten beslutat om det enligt 8 § andra stycket lagen om arbetslöshetsför-

säkringsavgift när den betalar ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är anslutna till kassan (eller medlem i någon annan kassa).

Enligt *första stycket* ska avdraget göras så snart det kan ske, dvs. så snart Alfa-kassan får kännedom om uppbördsmyndighetens beslut och ska betala ut arbetslöshetsersättning. Hur mycket som sammanlagt ska dras av, om det kan ske, framgår av uppbördsmyndighetens beslut. Avdragets maximala storlek per ersättningsdag är kopplat till den dagpenning som gäller för den sökande enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). När det i lagtexten talas om "dagpenningen som den sökande annars skulle haft rätt till enligt" ALF avses den gällande dagpenningen minskad med eventuella avdrag och nedsättningar som ska göras enligt ALF. Avdraget per ersättningsdag får högst motsvara halva dagpenningen. Av föreskriften om att avdraget ska göras så snart det kan ske följer att avdrag alltid ska ske med det maximala beloppet ända till det sammanlagda beloppet enligt uppbördsmyndighetens beslut har dragits av.

Är det inte möjligt att dra av hela beloppet enligt uppbördsmyndighetens beslut, t.ex. därför att arbetslösheten upphör, får uppbördsmyndigheten ompröva och ändra sitt beslut om avdrag samt själv kräva det som saknas av den betalningsskyldige. Och skulle det avdragna beloppet i något undantagsfall vara större än vad som ska betalas för kalendermånaden, får uppbördsmyndigheten också ompröva och ändra sitt beslut om avdrag samt betala tillbaka det överskjutande beloppet enligt reglerna härom i lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Avdrag för betalning av preliminär skatt ska enligt *andra stycket* göras innan avdrag enligt första stycket görs. Avdraget enligt första stycket ska alltså göras från nettobeloppet, men per ersättningsdag högst motsvara halva den gällande dagpenningen före avdrag för preliminär skatt. Om det finns ett beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsköningsbalken, får avdrag enligt första stycket inte göras gällande mot ett sådant beslut. Efter skatteavdraget ska alltså eventuellt utmätningens belopp dras av. Först om det därefter, med hänsyn taget till förbehållsbeloppet, finns någon ersättning kvar att göra avdrag enligt första stycket från, ska sådant avdrag göras.

Avdraget enligt paragrafen får anses göras av Alfa-kassan i sådan verksamhet med prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning som avses i bilagan till sekretesslagen (1980:100), se avsnitt 12.6.1.

87 b §

Paragrafen innehåller i dag bestämmelser om avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen som inte längre behövs med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4 och 8.3). I stället införs det i paragrafen en bestämmelse om den bedömning av vem som är arbetslös som Alfa-kassan ska göra i fråga om personer som inte är anslutna till Alfa-kassan (eller medlem i någon annan arbetslöshetskassa).

Enligt 29 § första stycket lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska uppbördsmyndigheten lämna uppgift om vilka personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2 den lagen, dvs. uppgift om de personer som kan antas uppfylla kriterierna för avgiftsskyldighet och som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Uppgifterna får enligt 8 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Enligt paragrafen ska Alfa-kassan bedöma om de personer Alfa-kassan sålunda underrättats om är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Om någon hos uppbördsmyndigheten begär avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgift på grund av arbetslöshet, ska myndigheten enligt 29 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift genast sända över begäran med tillhörande handlingar till Alfa-kassan för bedömning av om personen är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK.

Alfa-kassan ska göra bedömningen på samma sätt som när Alfa-kassan bedömer om en person är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK för att avgöra vilken medlemsavgift personen ska betala och hur stor förhöjd finansieringsavgift Alfa-kassan ska betala till staten. Precis som i fråga om den bedömningen är utgångspunkten enligt paragrafen att den som önskar tillgodogöra sig en lägre avgift bör ha en skyldighet att visa att han eller hon uppfyller förutsättningarna för detta (prop. 2006/07:15 s. 42 och 51 samt prop. 2007/08:118 s. 21, 22 och 31). Alfa-kassans bedömning (beslut) enligt paragrafen kan överklagas i samma utsträckning och på samma sätt som Alfa-kassans nyss nämnda bedömning avseende anslutna, se 98 § LAK.

Enligt 30 § lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska Alfa-kassan till uppbördsmyndigheten lämna uppgifter om vilka

personer som skulle kunna ha rätt till avdrag enligt 3 § andra stycket 2 i den lagen och som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK. Uppgifterna ska, i den utsträckning uppbördsmyndigheten bestämmer det, lämnas ut på medium för automatiserad behandling, 6 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

16.3 Förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift

1 §

I *första stycket* anges syftet med lagen, nämligen att med den avgift som regleras i lagen, arbetslöshetsförsäkringsavgiften, finansiera delar av statens kostnader med anledning av utbetald arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringsavgiften är en årlig avgift, men debiteras enligt 4 § preliminärt per kalendermånad. Skälen för att utforma arbetslöshetsförsäkringsavgiften som en årlig avgift framgår av avsnitt 9.3.2 och 10.1.

Av *andra stycket* framgår det att arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska hanteras av en uppbördsmyndighet, Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.3.

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar 1 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799) och 1 kap. 3 § socialavgiftslagen (2000:980). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.2.

Gemenskapsrätten har företräde framför svensk lag och gäller oberoende av om en bestämmelse om detta har införts i intern svensk lag eller inte. Bestämmelsen i tredje stycket är därför främst av informativ karaktär. När det gäller avtal om social trygghet som Sverige ingått med andra stater har dessa i vissa fall inkorporerats i svensk rätt genom förordningar som beslutats av regeringen och som inte har företräde framför lag. Enligt förarbetena till socialavgiftslagen (prop. 2000/01:8 s. 92 f. och 178) har det därför i den lagen införts en upplysning om att avtal med andra stater indirekt kan ha en begränsande effekt på skyldigheten att betala socialavgifter. Motsvarande upplysning görs här för arbetslöshetsförsäkringsavgiftens del.

2 §

Paragrafens första och tredje stycke anger vilka som är skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift. Av bestämmelserna framgår det att avgiftsskyldighetens inträde är kopplad till det s.k. jobbskatteavdraget (65 kap. 9 a–9 d §§ inkomstskattelagen (1999:1229)) och till beviljad ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Av bestämmelserna kan motsatsvis utläsas när avgiftsskyldighet inte längre finns för en person.

Paragrafen innehåller dessutom i andra stycket ett antal uppräknade undantagssituationer. Förutom de två första punkterna, som innebär att avgiftsskyldigheten upphör från och med det år en person fyller 66 år eller avlider, avser undantagen situationer då arbetslöshetsförsäkringsavgift inte ska betalas för ett enskilt avgiftsår, trots att avgiftsskyldigheten formellt sett inte upphört.

Genom att bestämmelsen i första stycket utgår från förhållandena under de fem närmast föregående åren framgår det att någon arbetslöshetsförsäkringsavgift inte ska betalas för det första året då en person når upp till den nivå på arbetsinkomster som gör att avgiftsskyldighet inträder (2,7 prisbasbelopp). För den som fått arbetslöshetsersättning under året inträder däremot, enligt tredje stycket, avgiftsskyldigheten genast (bortsett från det fallet att personen avlider under samma år). Enligt 3 § första stycket är avgiften i sådana fall å andra sidan begränsad till hälften av den ordinarie arbetslöshetsförsäkringsavgiften. För de följande fem åren betalas därefter full arbetslöshetsförsäkringsavgift, förutsatt att inte något av de i andra stycket nämnda undantagen eller någon av situationerna då enligt 3 § avdrag på avgiften ska ske är uppfyllda. Undantagen i andra stycket gäller inte i de fall då avgift ska betalas på grund av beviljad arbetslöshetsersättning under året.

Paragrafens fjärde stycke utgör en slags säkerhetsventil som är avsedd att förhindra att inkomster som inte kan grunda rätt till förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen leder till att avgiftsskyldighet inträder eller kvarstår. Bestämmelsen ger också uppborndsmyndigheten möjlighet att, om det finns synnerliga skäl, besluta att en person, som är avgiftsskyldig enligt första stycket och inte uppfyller något av undantagen i andra stycket, ändå inte är skyldig att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett visst avgiftsår. Tillämpningen av bestämmelserna i fjärde stycket förutsätter att den betalningsskyldige ansöker om detta. Ansökan ska enligt 34 §

göras skriftligen. Uppbördsmyndighetens beslut enligt andra stycket kan överklagas enligt 22 §.

Tillämpningen av 2 § förutsätter att uppbördsmyndigheten får tillgång till en stor mängd uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Bestämmelser om utlämnande av sådana uppgifter till uppbördsmyndigheten finns i 26–28 §§ och i 3–5 §§ förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 9.

3 §

Av *första stycket* framgår hur stor arbetslöshetsförsäkringsavgiften är. Själva beloppet slås inte fast i lagen, utan meningen är att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska enligt 1 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, såsom en verkställighetsåtgärd, fastställa beloppet inför varje avgiftsår.

Paragrafen anger också i andra och tredje styckena i vilka fall avdrag ska göras på avgiften för en enskild avgiftsskyldig. Avdraget görs i praktiken för kalendermånad.

Av *andra stycket* 1 och 3 följer att avdrag från arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska göras för en månad då en person varit medlem i en arbetslöshetskassa eller fyllt 65 år. För tillämpningen av andra stycket 2, som anger att avdrag ska göras på avgiften för den som är arbetslös, krävs det att uppbördsmyndigheten vet vilka personer som kan bedömas uppfylla förutsättningarna för att vara arbetslösa enligt definitionen i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Av *fjärde stycket* och av 87 b § LAK framgår det att den bedömningen ska göras av den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan). För att kunna göra denna bedömning behöver Alfa-kassan uppgifter från uppbördsmyndigheten om vilka personer som kan antas uppfylla kriterierna för avgiftsskyldighet och som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. En skyldighet för uppbördsmyndigheten att lämna sådan information framgår av 29 § och av 8 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Bestämmelser om utlämnande av de uppgifter till uppbördsmyndigheten, som behövs för tillämpningen av paragrafen, finns i 28 och 30 §§ samt i 5 och 6 §§ förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Bestämmelsen i *tredje stycket* andra meningen har till syfte att någorlunda utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan en person

som blir arbetslös i slutet av det år han eller hon etablerat sig på arbetsmarknaden och en person som blir arbetslös i början av året därefter.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 10.

4 §

I paragrafen finns det bestämmelser om uttag per kalendermånad av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift. Att uppbördsmyndigheten, för att kunna bedöma om en person kan antas vara avgiftsskyldig, är beroende av en stor mängd uppgifter från andra myndigheter och arbetslöshetskassor framgår av kommentaren till 2 §.

Utgångspunkten vid bestämmandet av preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift är enligt andra stycket att den så nära som möjligt ska motsvara den slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften för avgiftsåret. I denna del motsvarar bestämmelsen vad som enligt 4 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483) gäller vid betalning av preliminär skatt.

Beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift fattas som huvudregel inför varje avgiftsår. Sådant beslut kan också fattas när som helst under avgiftsåret, när uppbördsmyndigheten konstaterar att avgiftsskyldighet kan antas föreligga.

Beslut om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift kan omprövas på uppbördsmyndighetens eget initiativ eller på ansökan av den betalningsskyldige ända till dess att slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift fastställts, se 14 och 15 §§. Besluten kan även överklagas enligt 22 §. Besluten gäller dock omedelbart, se 32 §.

Bestämmelserna i paragrafen har behandlats i avsnitt 11.4.2 och 11.4.3.

5 §

Av första stycket framgår det att det är uppbördsmyndigheten som beslutar vem som ska betala preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift och hur stor avgiften ska vara. Med storleken av avgiften menas i detta sammanhang inte krontalsbeloppet av en (hel) arbetslöshetsförsäkringsavgift, som ju fastställs av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utifrån de förutsättningar som anges i

3 §, utan om hur stor den preliminära avgiften ska vara för en kalendermånad med beaktande av bl.a. om hel eller halv avgift ska betalas och om avdrag enligt 3 § andra stycket ska göras eller inte.

Bestämmelserna om påminnelseavgift och tilläggsavgift i andra och tredje styckena motsvarar 12 och 13 §§ lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. I förarbetena till denna lag (prop. 1988/89:18 s. 60 f.) påpekas att varje betalningsförsummelse leder till i vart fall ett temporärt intäktsbortfall och att de administrativa åtgärderna för att sända ut en påminnelse dessutom medför direkta kostnader för betalningsmottagaren. Påminnelseavgiften och tilläggsavgiften ska alltså av dessa skäl skapa tydliga incitament för den avgiftsskyldige att betala sin preliminära avgift i tid.

En reglering som liknar bestämmelserna om påminnelseavgift och tilläggsavgift finns även i lagen (2004:629) om trängselskatt. Enligt 13 § i nämnda lag ska den skattskyldige påföras en expeditionsavgift med belopp som regeringen föreskriver, om skatten inte har betalats i rätt tid. Den skattskyldige ska samtidigt uppmanas att betala beloppen inom den i lagen angivna tiden. Om trängselskatt eller expeditionsavgift inte betalats inom den tid som angetts i betalningsuppmaningen ska enligt 14 § samma lag en tilläggsavgift påföras den skattskyldige. Regeringen har i förarbetena till lagen om trängselskatt (prop. 2003/04:145 s. 57) gjort bedömningen att tilläggsavgiften inte är att anse som en anklagelse om brott och att artikel 6 i Europakonventionen därför inte är tillämplig i det avseendet samt att det även saknas skäl att tro att tilläggsavgiften av någon annan anledning skulle omfattas av artikel 6.

Påminnelseavgiftens storlek anges i 2 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift som ett krontalsbelopp, medan tilläggsavgiften enligt paragrafen uppgår till 40 procent av avgiftsposten för perioden.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.3.

6 §

Om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår fortfarande är obetald när den slutliga avgiften har fastställts för avgiftsåret, faller skyldigheten att betala preliminär avgift bort. Skyldigheten att betala preliminär avgift ersätts då av en skyldighet att betala slutlig avgift. Skyldigheten att betala debiterade påmin-

nelseavgifter och tilläggsavgifter faller dock inte bort när slutlig avgift fastställts. Betalningsskyldigheten för sådana avgifter kan falla bort i de fall uppbördsmyndigheten med stöd av 13 § andra stycket beslutar om befrielse från betalningsskyldighet eller enligt 14–21 §§ omprövar sitt beslut eller efter överklagande enligt 22 §.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.3.

7 §

Paragrafen behandlar uppbördsmyndighetens fastställande av slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift. Den slutliga avgiften kan fastställas först sedan taxeringen för avgiftsåret är avslutad och Skatteverket lämnat de granskade uppgifterna vidare till uppbördsmyndigheten. Eftersom taxeringen inte avslutas samtidigt beträffande alla skattskyldiga, kan slutlig avgift fastställas antingen successivt från och med andra halvåret av året efter avgiftsåret eller samtidigt för alla avgiftsskyldiga, under början av andra året efter avgiftsåret. Eftersom det i lagtexten endast anges när slutlig avgift senast ska fastställas, lämnar paragrafen öppet för båda dessa alternativ.

Enligt tredje stycket kan slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift även fastställas senare än vad som följer av huvudregeln, om avgiftsskyldigheten uppkommer till följd av ett beslut från Skatteverket, Försäkringskassan, arbetslöshetskassa eller allmän förvaltningsdomstol. Det handlar i dessa fall om personer som uppbördsmyndigheten inte bedömt vara skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringsavgift för ett avgiftsår, men där ett senare fattat beslut av en annan instans gjort att uppbördsmyndigheten kunnat konstatera att avgiftsskyldighet finns. Om ett beslut från Skatteverket, Försäkringskassan, arbetslöshetskassa eller allmän förvaltningsdomstol är av avgörande betydelse för frågan om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift och beslutet kan väntas komma att meddelas inom kort, kan uppbördsmyndigheten också avvakta med att fastställa den slutliga avgiften till dess den aktuella instansens beslut vunnit laga kraft.

Den som debiterats preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift för någon del av avgiftsåret ska alltid få ett beslut om slutlig avgift, även om uppbördsmyndigheten genom omprövning redan konstaterat att personen inte är betalningsskyldig för preliminär avgift.

Ett beslut om slutlig avgift kommer i sådana fall att innebära att avgiften fastställs till noll kronor.

Beslut om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift kan omprövas på uppborgsmyndighetens eget initiativ eller på ansökan av den betalningsskyldige, se 14–21 §§. Besluten kan även överklagas enligt 22 §. Besluten gäller dock omedelbart, se 32 §. Sedan beslut om slutlig avgift fattats faller skyldigheten att betala preliminär avgift bort, se 6 §.

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.4.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående betalning av såväl preliminär som slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift samt påminnelseavgift och tilläggsavgift. I tredje stycket finns det en avräkningsordning för avräkning av inkomna belopp mot förfallna belopp.

I de fall den avgiftsskyldige får arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring från den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan), kan uppborgsmyndigheten enligt andra stycket besluta att avgiftsbelopp ska betalas genom att Alfa-kassan gör avdrag från den arbetslöshetsersättning som ska utbetalas. Närmare bestämmelser om sådant avdrag finns i 87 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Av sistnämnda paragraf framgår det bl.a. att avdraget per ersättningsdag högst får motsvara halva den dagpenning som den ersättningsberättigade annars skulle ha haft rätt till. När uppborgsmyndigheten fattat ett beslut enligt andra stycket ska Alfa-kassan underrättas om beslutet. Beslutet, som avser betalningsskyldigheten för avgift, kan omprövas enligt 14–21 §§ och överklagas enligt 22 §.

9 §

I paragrafen finns det bestämmelser angående återbetalning för det fall att den betalningsskyldige har betalat för mycket. Bestämmelsen om att återbetalning inte ska ske av belopp som understiger 100 kr samt hänvisningen till lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter har sina motsvarigheter i 18 kap. 7 § skattebetalningslagen. Hänvisningen till avräkningsla-

gen innebär att uppbördsmyndigheten, innan återbetalning av för mycket betald avgift sker, ska underrätta Kronofogdemyndigheten. Därigenom bereds Kronofogdemyndigheten möjlighet att ta det överskjutande beloppet i anspråk för betalning av skatt, avgift eller böter som har lämnats för indrivning.

Beslut om återbetalning kan inte omprövas eller överklagas.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.4.5.

10 §

Paragrafen talar om i vilka situationer avstämning ska göras mot redan inbetalda avgifter. Av bestämmelserna följer att den fastställda slutliga arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska stämmas av mot den preliminära avgift som inkommit för avgiftsåret och att en avstämning mot inkommen preliminär avgift även ska göras i de fall då ett beslut om preliminär avgift ändras innan den slutliga avgiften för avgiftsåret fastställts.

När beslut om slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift fattats och sedan ändras ska avstämning ske mot inkommen arbetslöshetsförsäkringsavgift för det aktuella året.

Bestämmelserna om avstämning behandlas i avsnitt 11.4.5.

11 och 12 §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer reglerar vad som ska ske när en avstämning visar att den betalningsskyldige betalat för lite respektive för mycket. I de fall personen betalat för lite följer det av 11 § att uppbördsmyndigheten ska fatta beslut om betalningsskyldighet för kvarstående belopp. Bestämmelserna om påminnelseavgift och tilläggsavgift motsvarar dem som finns i 5 §. Besluten kan omprövas enligt 14–21 §§ och överklagas enligt 22 §.

Om den betalningsskyldige i stället har betalat för mycket, ska uppbördsmyndigheten tillämpa avräkningsordningen i 8 § tredje stycket och återbetalningsreglerna i 9 §. Beslut om återbetalning kan inte omprövas eller överklagas.

13 §

Anståndsbestämmelsen i *första stycket* omfattar alla typer av avgifter enligt lagen. Som exempel på en situation då särskilda skäl kan tänkas finnas kan nämnas att en person blir arbetslös sent under ett avgiftsår och enligt bestämmelserna i 2 och 3 §§ då blir skyldig att betala halv arbetslöshetsförsäkringsavgift för avgiftsåret. När den betalningsskyldige ska betala en halv årsavgift under bara en eller ett fåtal månader, bör anstånd med betalningen regelmässigt kunna beviljas på sådant sätt att avgiften kan betalas under t.ex. hela det kommande året. Det kan även finnas andra fall där den avgiftsskyldiges ekonomiska situation är sådan att det finns särskilda skäl för anstånd.

Tillämpningen av anståndsbestämmelsen förutsätter att den betalningsskyldige ansöker om detta. Ansökan ska enligt 34 § göras skriftligen. Uppbördsmyndigheten bör lämpligen i sådana situationer som den ovan beskrivna tillsammans med beslutet om betalningsskyldighet skicka ut information till den betalningsskyldige om hur man ansöker om anstånd.

Anståndstiden är inte reglerad i paragrafen utan får bestämmas av uppbördsmyndigheten i varje enskilt fall. Anståndstiden får dock inte vara längre än vad som kan anses skäligt med hänsyn till omständigheterna. Uppbördsmyndigheten kan besluta att betalningen av ett avgiftsbelopp ska delas upp på flera förfallodagar.

Aven i *andra stycket*, som handlar om hel eller delvis befrielse från skyldigheten att betala påminnelseavgift eller tilläggsavgift, anges det att det krävs särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. finnas när den betalningsskyldige av något objektivet godtagbart skäl varit förhindrad att betala i tid. Befrielse kan beslutas antingen på uppbördsmyndighetens eget initiativ eller efter ansökan. Ansökan ska enligt 34 § göras skriftligen.

Beslut enligt paragrafen kan omprövas enligt 14–21 §§ och överklagas enligt 22 §.

14 §

Bestämmelserna i denna och följande paragrafer motsvarar i stort sett de bestämmelser om omprövning som fanns i den numera upphävda lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift, som i sin tur hade utformats i nära anslutning till motsvarande bestäm-

melser i 21 kap. skattebetalningslagen. Vid tolkningen av bestämmelserna torde ledning kunna sökas i den rättspraxis som finns avseende skattebetalningslagens omprövningsbestämmelser.

Första stycket innehåller lagens huvudregel om omprövning och motsvarar 16 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och 21 kap. 1 § första och tredje styckena skattebetalningslagen. En motsvarighet till bestämmelsen finns även i 4 kap. 7 § första och tredje styckena taxeringslagen (1990:324) och regeln i första stycket har också en motsvarighet i 15 § första stycket lagen (2004:629) om trängselskatt.

Enligt *andra stycket* får uppbördsmyndigheten låta bli att på eget initiativ ompröva ett beslut, om omprövningen skulle avse bara ett mindre belopp. När det gäller innebörden av begreppet ”mindre belopp” kan ledning hämtas ur kommentarer till skattebetalningslagens och taxeringslagens bestämmelser. I förarbetena till taxeringslagen (prop. 1989/90:74 s. 304) anför departementschefen att olika felaktigheter bör behandlas olika och att t.ex. följdändringar som är till den skattskyldiges fördel bör underlåtas endast om det rör sig om ett bagatellartat belopp, medan omprövningsbeslut till den skattskyldiges nackdel förutsätter att ändringen avser en tämligen betydande felaktighet. Mot att föreskriva vissa beloppsgränser talade också enligt departementschefen att sådana av skattskyldiga kan uppfattas som ”frigränser”, inom vilka det är tillåtet att lämna oriktiga uppgifter. Uttalandena har ansetts normgivande inte bara i fråga om taxering utan också i fråga om debitering (se Susanne Nylund/Dag Stegeland, *Skattebetalningslagen*, s. 21.1.2).

Oavsett beloppets storlek ska uppbördsmyndigheten ompröva beslutet på ansökan av den betalningsskyldige.

Bestämmelserna om omprövning behandlas i avsnitt 11.4.6.

15 §

Första stycket saknar motsvarighet i andra lagar. Bestämmelsen är en följd av att betalningsskyldigheten för preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift enligt 6 § faller bort när slutlig avgift har fastställts för avgiftsåret.

Såväl huvudregeln som undantaget i *andra stycket* motsvaras av 17 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och av 21 kap. 3 § första och tredje styckena skattebetalningslagen. Undantaget avser

den situationen att Regeringsrätten har ändrat rättstillämpningen i den fråga som är aktuell.

16 §

Paragrafen motsvaras i huvudsak av 18 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och av 21 kap. 4 § skattebetalningslagen.

Huvudregeln i första stycket innebär att ansökan ska ha kommit in till uppbördsmyndigheten senast den 31 december år 7, om avgiftsåret betecknas år 1.

17 §

Den kortare omprövningsfristen för anståndsbeslut motsvaras av 19 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och av 21 kap. 5 § 5 skattebetalningslagen.

18 §

Paragrafen motsvaras av 20 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och av 21 kap. 6 § skattebetalningslagen.

19 §

I paragrafen anges tidsfristen för beslut om omprövning till den betalningsskyldiges fördel på uppbördsmyndighetens eget initiativ. Bestämmelsen motsvaras av 21 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och i huvudsak även av 21 kap. 8 § skattebetalningslagen. I andra stycket i sistnämnda lagrum talas det dock om "material som är tillgängligt för Skatteverket", medan det i 21 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och i förevarande paragraf talas om "annat beslut av Försäkringskassan eller förvaltningsdomstol" respektive "annat beslut av uppbördsmyndigheten eller av allmän förvaltningsdomstol".

I det förslag till lag om särskild sjukförsäkringsavgift som underställdes Lagrådet för granskning hade den aktuella paragrafen utformats i enlighet med lydelsen i skattebetalningslagen. Bestämmelsen i andra stycket skulle alltså vara tillämplig, om det av

material som var tillgängligt för Försäkringskassan framgick att ett beslut var felaktigt. Lagrådet påpekade dock att det var oklart vilka fall som närmare åsyftades med regeln och att situationen även vid tillämpningen av huvudregeln i första stycket oftast torde vara sådan att det av Försäkringskassans tillgängliga handlingar framgick att grundbeslutet var felaktigt. Lagrådet ansåg mot denna bakgrund att paragrafen borde omarbetas så att den bättre tydliggjorde vad som avsågs (prop. 2004/05:21 s. 149 f.). Mot denna bakgrund har förevarande paragraf utformats i enlighet med bestämmelsen i lagen om särskild sjukförsäkringsavgift, så som den kom att se ut efter Lagrådets påpekanden.

20 §

Paragrafen innehåller en särskild bestämmelse om tidsfristen för beslut om omprövning till den betalningsskyldiges nackdel. Bestämmelsen motsvaras av 22 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och av 21 kap. 9 § skattebetalningslagen. Med anledning av att slutlig arbetslöshetsförsäkringsavgift enligt 7 § kan komma att fastställas under andra året efter avgiftsåret har tidsfristen dock förlängts med ett år i förhållande till motsvarande bestämmelser i lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och i skattebetalningslagen.

21 §

I paragrafen regleras vissa situationer när tidsfristen för omprövning är utsträckt utöver vad som gäller enligt 20 §. Bestämmelsen motsvarar 23 § lagen om särskild sjukförsäkringsavgift och till viss del även skattebetalningslagens regler om efterbeskattning (21 kap. 10 §, 12 § 1, 13 § första och andra styckena, 14 § samt 15 § första stycket skattebetalningslagen).

22 §

I paragrafen anges dels vilka typer av beslut av uppbördsmyndigheten som får överklagas, dels vem som får överklaga besluten. Överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol, dvs. till länsrätten inom det län där uppbördsmyndigheten har sitt säte.

I fråga om förfarandet vid överklagande gäller bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.4.6.

23 §

Av paragrafen framgår det att obetalda och förfallna avgiftsbelopp får drivas in som allmänt mål. Med detta menas att de får utsökas utan föregående domstolsprövning. Begränsningen till förfallna belopp avser att tydliggöra att indrivning inte får ske av belopp som omfattas av anstånd. Att avgiften är föremål för omprövning eller överklagande utgör däremot inte hinder för indrivning. Detta följer av 32 §, som anger att beslut om avgifter enligt lagen gäller omedelbart.

Bestämmelserna om indrivning behandlas i avsnitt 11.4.3.

24 §

Paragrafen anger en nedre gräns för när ett belopp får lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Från huvudregeln får undantag göras om det finns särskilda skäl. I sådana fall får indrivning alltså begäras även av mindre belopp än som följer av första stycket. Som exempel på särskilda skäl har i den allmänna motiveringen angetts att ett belopp varit obetalt under en längre tid. I fråga om vad som avses med uttrycket ”en längre tid” kan ledning hämtas ur förarbetena till skattebetalningslagen (prop. 1996/97:100 s. 628). 20 kap. 1 § andra stycket skattebetalningslagen innehåller nämligen en undantagsbestämmelse som anger att indrivning får ske avseende mindre belopp än som följer av huvudregeln, om beloppet varit obetalt under en längre tid. Av författningskommentaren till den bestämmelsen anges att en utgångspunkt bör vara att tiden inte bör vara längre än sex månader.

25 §

I första stycket hänvisas det till bestämmelserna om indrivning i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Den lagen gäller vid handläggningen hos Kronofogdemyndigheten av

allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Av 23 § följer det att avgifter enligt den nu föreslagna lagen får drivas in som allmänt mål.

Bestämmelsen i andra stycket innebär att uppbördsmyndighetens beslut är att anse som exekutionstitel i fråga om det överlämnade beloppet.

Paragrafen har sin motsvarighet i 23 § andra stycket lagen om trängselskatt.

26–28 §§

I kommentaren till 2 § har det konstaterats att tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att uppbördsmyndigheten får tillgång till en stor mängd uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Även tillämpningen av 3 § kräver att uppbördsmyndigheten får tillgång till uppgifter från arbetslöshetskassorna. Paragraferna innehåller grundläggande bestämmelser om att Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ska lämna vissa angivna uppgifter till uppbördsmyndigheten, som behövs för tillämpningen av lagen. Mer detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas finns dock inte i lagen, utan i 3–5 §§ förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Bestämmelser om uppgiftslämnande för den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) finns även i 30 § samt i 6 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter behandlas i avsnitt 12.3.

29 §

Av kommentaren till 3 § framgår det att det för tillämpningen av 3 § andra stycket 2 krävs att uppbördsmyndigheten vet vilka personer som kan bedömas uppfylla förutsättningarna för att vara arbetslösa enligt definitionen i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Av 3 § fjärde stycket och av 87 b § LAK framgår det att den bedömningen ska göras av den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan). För att kunna göra denna bedömning behöver Alfa-kassan uppgifter från uppbördsmyndigheten om vilka personer som kan antas uppfylla kriterierna för

avgiftsskyldighet och som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Skyldigheten för uppborndsmyndigheten att lämna denna information framgår av första stycket i förevarande paragraf, medan mer detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas finns i 8 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

I andra stycket föreskrivs det en skyldighet för uppborndsmyndigheten att genast skicka över handlingarna till Alfa-kassan för bedömning, om en person vänt sig till uppborndsmyndigheten med en begäran om avdrag enligt 3 § andra stycket 2.

Bestämmelserna i paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.1.

30 §

Sedan uppborndsmyndigheten lämnat de uppgifter till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) som följer av 29 § första stycket och av 8 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och Alfa-kassan bedömt vilka personer som uppfyller förutsättningarna för att vara arbetslösa enligt definitionen i 41 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, ska Alfa-kassan lämna uppgifter om detta till uppborndsmyndigheten. Detta framgår av paragrafen och av 6 § första stycket förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Av 8 § andra stycket framgår det att uppborndsmyndigheten får besluta att belopp enligt lagen ska betalas genom avdrag från arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Av paragrafen följer det att Alfa-kassan ska lämna de uppgifter till uppborndsmyndigheten om gjorda sådana avdrag, som behövs för tillämpningen av lagen. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas i detta avseende finns i 6 § andra stycket förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

De uppgifter som omfattas av paragrafen ska Alfa-kassan lämna till uppborndsmyndigheten utöver de uppgifter som enligt 28 § samt 5 § förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska lämnas av samtliga arbetslöshetskassor.

31 §

Paragrafen anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om skyldigheterna enligt 26–30 §§ och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt. Som framgått av kommentarerna till föregående paragrafer har sådana föreskrifter tagits in i förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift (3–9 §§).

32 §

I paragrafen anges att beslut enligt lagen gäller omedelbart. Detta innebär att ett beslut kan verkställas omedelbart även om den betalningsskyldige begärt omprövning av beslutet eller överklagat det. Som framgår av 13 § första stycket finns det dock en möjlighet att bevilja anstånd med att betala avgifter enligt lagen.

Paragrafen motsvarar vad som i övrigt gäller på skatte- och avgiftsområdet. En motsvarande bestämmelse fanns t.ex. i 33 § i den numera upphävda lagen om särskild sjukförsäkringsavgift. Även 23 kap. 7 § skattebetalningslagen och 22 § lagen om trängselskatt har motsvarande innebörd.

33 §

Paragrafen motsvaras av 21 § lagen om trängselskatt. I förarbetena till den lagen (prop. 2003/04:145 s. 69) anges det att tilläggsavgiften enligt regeringens mening är att betrakta som en offentlighetsrättslig sanktionsavgift, även om avgiften i första hand ska ses som ett påtryckningsmedel för att få den skattskyldige att frivilligt erlägga skatten. Vidare anges det att avgiftens sanktionskaraktär får konsekvenser bl.a. vad gäller rätten till muntlig förhandling vid handläggning i domstol. Det är mot denna bakgrund som bestämmelsen om den skattskyldiges rätt till muntlig förhandling i länsrätt i mål om tilläggsavgift har tagits in i lagen om trängselskatt.

Eftersom den nu föreslagna lagen innehåller motsvarande regler om tilläggsavgift, har rätten till muntlig förhandling i länsrätt vid handläggning av mål om tilläggsavgift tagits in i paragrafen. Muntlig förhandling behövs inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut.

Det finns inte någon absolut rätt för en part att få till stånd en muntlig förhandling i kammarrätten. Vid handläggningen av mål om tilläggsavgift i kammarrätten tillämpas i stället 9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

34 §

I paragrafen anges lagens krav på skriftlighet i fråga om ansökningar till uppbördsmyndigheten.

16.4 Förslaget till lag om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift

1 §

Av paragrafen framgår lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen i första stycket har berörts i avsnitt 12.7.7, och bestämmelsen i andra stycket har berörts i avsnitt 12.7.8.

Genom *första stycket* åläggs uppbördsmyndigheten att föra en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Förändret ska ske med hjälp av automatiserad behandling och i enlighet med bestämmelserna i lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Uppbördsmyndigheten måste alltså ha en särskild databas och i den utföra all automatiserad behandling av personuppgifter som myndigheten utför för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Det är således inte tillåtet för myndigheten att utanför databasen – och därmed lagens tillämpningsområde – utföra automatiserad behandling av personuppgifter för dessa ändamål.

Begreppet databas i paragrafen utgör en beteckning på de personuppgifter som behandlas automatiserat av uppbördsmyndigheten för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen. Dessa personuppgifter kan finnas i ett eller flera olika register av traditionellt slag eller i en eller flera olika deldatabaser eller rent av i en fristående dokumentfil. Det avgörande är om

uppbördsmyndigheten automatiserat behandlar personuppgiften för handläggningen av ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Av kravet på att uppbördsmyndigheten ska föra en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen följer att behandlingen av personuppgifter i den databasen ska vara skild från annan automatiserad behandling av personuppgifter som myndigheten kan komma att utföra, t.ex. för intern administration i form av exempelvis lokal-, personal- och fakturahandtering.

Av *andra stycket* framgår det att behandling av personuppgifter som enligt lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift är tillåten utan den registrerades samtycke får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen. När samtycke krävs enligt lagen (se 4 § första stycket, 6 § första stycket och 9 §), är behandlingen inte tillåten utan sådant samtycke. I 5 § berörs den registrerades möjlighet att återkalla ett lämnat samtycke.

2 §

Bestämmelsen i paragrafen, som anger förhållandet till personuppgiftslagen, har berörts i avsnitt 12.7.9.

Enligt paragrafen gäller personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter vid förändring av databasen, om inte annat följer av lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift. När det uttryckligen anges i lagen att personuppgifter får behandlas i databasen, innebär det en särreglering i förhållande till personuppgiftslagen, se t.ex. 4 §. Att uppbördsmyndigheten behandlar personuppgifter när det uttryckligen tillåts i lagen kan således inte angräpas enligt bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen om att viss behandling inte får utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

3 §

Paragrafen, som slår fast att Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför vid förändring av databasen, har berörts i avsnitt 12.7.10.

4 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.11. Paragrafen anger när personuppgifter får behandlas i databasen.

Paragrafen innebär en avvikelse från personuppgiftslagen såtillvida att den ersätter 10 § personuppgiftslagen. Uppbördsmyndigheten får således i databasen inte t.ex. behandla personuppgifter efter en intresseavvägning enligt 10 § f personuppgiftslagen.

Regleringen i paragrafen är uttömmande i den meningen att uppbördsmyndigheten inte i andra fall, eller för andra ändamål, får behandla personuppgifter i databasen. För att en behandling av personuppgifter i databasen ska vara tillåten krävs det enligt paragrafen alltså att den

- a) behövs för de i första stycket angivna tillåtna ändamålen,
- b) sker med samtycke eller, i andra fall,
- c) avser utlämnande
 - enligt en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning eller
 - till riksdagen, regeringen eller den registrerade själv eller
 - som behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet uppbördsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som enligt offentlighetsregler har att utreda eller beivra oegentligheten.

Uppbördsmyndigheten får således inte i databasen behandla personuppgifter som samlats in för de angivna tillåtna ändamålen för något annat ändamål även om detta ändamål inte skulle vara oförenligt med de angivna tillåtna ändamålen (jämför finalitetsprincipen i 9 § första stycket d personuppgiftslagen); en sådan senare behandling för ett annat ändamål är tillåten bara med samtycke eller om behandlingen avser utlämnande i de fall som tidigare angetts.

För att en behandling av personuppgifter som är tillåten enligt paragrafen ska få genomföras krävs det också att övriga bestämmelser i lagen om behandlingen följs, t.ex. bestämmelserna med restriktioner i fråga om personuppgifter av känslig natur (6 §),

sökbegrepp (7 §) och direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande (9–13 §§).

Paragrafen innebär inte någon avvikelse från bestämmelserna i personuppgiftslagen i den meningen att inskränkningarna i personuppgiftslagen i fråga om behandling av personnummer (22 §) och överföring av personuppgifter till tredje land (33 §) inte skulle gälla.

I paragrafens *första stycke* anges det tillåtna ändamål för att behandla personuppgifter, nämligen för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller för att handlägga ärenden enligt den lagen. Även behandling av personuppgifter som behövs för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten med ärendehandläggning och bedömning av skyldighet att betala avgift faller under de angivna tillåtna ändamålen. Av första stycket framgår det också att personuppgifter får med den registrerades samtycke behandlas för vilket ändamål som helst.

För att en personuppgift ska få behandlas genom att samlas in krävs det att behandlingen behövs för åtminstone något av de angivna tillåtna ändamålen eller att behandlingen sker med den registrerades samtycke.

Behandlingen av personuppgifter i databasen får alltså med samtycke avse vilket ändamål som helst. Eftersom personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och senare inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (9 § första stycket c och d personuppgiftslagen), måste uppbördsmyndigheten i detta fall själv ange ändamålet med behandlingen. De personuppgifter som har samlats in med stöd av den registrerades samtycke får således – till skillnad från vad som gäller för personuppgifter som har samlats in bara med stöd av de angivna tillåtna ändamålen – senare användas också för ändamål som inte är oförenliga med det ändamål för vilket de insamlades (9 § första stycket d personuppgiftslagen).

Den registrerade kan samtycka till att personuppgifter som redan samlats in för de angivna tillåtna ändamålen senare används för något annat ändamål. Den fortsatta behandlingen för det nya ändamålet är då tillåten med stöd av samtycket.

Med samtycke avses detsamma som enligt 3 § personuppgiftslagen, nämligen varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information,

godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Även frågorna om när den registrerade själv kan lämna ett samtycke och om vem som kan lämna ett samtycke för en registrerad som inte kan det får bedömas på samma sätt som enligt personuppgiftslagen.

Att ”behandlingen behövs” för de angivna syftena innebär det-samma som när det i artikel 7 i EG-direktivet och 10 § personuppgiftslagen anges att ”behandlingen är nödvändig” för olika syften.

De personuppgifter som för de angivna ändamålen får behandlas i databasen får anses insamlade för samtliga ändamål. Personuppgifter som har samlats in i första hand för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift kan således utan hinder av den s.k. finalitetsprincipen i 9 § första stycket d personuppgiftslagen senare behandlas för att handlägga ärenden enligt den lagen. Däremot får uppbördsmyndigheten inte i databasen utan samtycke från den registrerade behandla personuppgifter för något annat ändamål än de angivna. Detta är inte ens tillåtet om ändamålet med denna behandling skulle vara förenligt med det för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Av andra stycket framgår det när de behandlade personuppgifter får lämnas ut oberoende av för vilket ändamål det sker.

Uppbördsmyndigheten får enligt första stycket behandla personuppgifter i databasen om det behövs för att handlägga ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Med handläggning avses inte bara åtgärder som direkt syftar till att kunna fatta beslut i ett ärende om arbetslöshetsförsäkringsavgift utan samtliga åtgärder i ärendet både före och efter beslutet. Sådana åtgärder i ett ärende kan vara bl.a. att på begäran sända ut blanketter, att ta emot och skanna in handlingar, att sända ut förfrågningar, att upprätta minnesanteckningar, sammanställningar och utkast inför beslut, att utforma ett beslut, att expediera beslutet, att administrera in- och utbetalning samt krav och att efter beslutet ha kontakter med den som beslutet rör eller dennes ombud eller annan företrädare.

Att ge den registrerade elektronisk eller annan tillgång till uppgifterna i ett ärende om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part får anses ingå i handläggningen av ärenden (jämför om direktåtkomst för den registrerade 10 § och avsnitt 12.7.15).

Även behandling av personuppgifter som sker för att kontrollera exempelvis att arbetslöshetsförsäkringsavgift har beslutats eller betalats på ett riktigt sätt utgör en del av handläggningen av ärendet

om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Kontroller av bl.a. uppgifter som kan ha lämnats av en sökande eller annan ingår således i handläggningen.

Även sådan bokföring och redovisning avseende ärendena om arbetslöshetsförsäkringsavgift som är föreskriven får anses ingå i handläggningen av ärenden.

I *andra stycket* anges det i första meningen när personuppgifter får behandlas genom att lämnas ut oavsett ändamålet med utlämnandet. Personuppgifter som behandlas i databasen med stöd av samtycke eller de i första stycket angivna ändamålen får enligt bestämmelsen – om sekretess inte hindrar det – lämnas ut till den registrerade själv, riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra.

Det är bara personuppgifter om den registrerade själv som får lämnas ut till den registrerade enligt bestämmelsen.

Med uppgiftsskyldighet avses detsamma som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgiftsskyldigheten kan avse utlämnande till andra myndigheter eller till enskilda. Även de helt generella bestämmelserna om skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter till enskilda och myndigheter i 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen avses. Bestämmelsen är inte avsedd att påverka uppbördsmyndighetens skyldigheter enligt grundlag att lämna ut personuppgifter, t.ex. på begäran av enskild enligt offentlighetsprincipen.

I *andra stycket* finns det i andra meningen en bestämmelse om att personuppgifter som behandlas också får, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut när det behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet uppbördsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten. Anmälan ska avse sådant inom uppbördsmyndighetens verksamhet som kan betecknas som en oegentlighet som något offentligt organ har att utreda eller beivra. Det kan gälla t.ex. brottsmisstankar som anmäls till polismyndighet eller Åklagarmyndigheten. Det kan också gälla sådant som kan föranleda en arbetsrättslig åtgärd, såsom disciplinansvar, åtalsanmälan, uppsägning eller avskedande, som anmäls till någon myndighets personalansvarsnämnd, inklusive personalansvarsnämnden hos uppbördsmyndigheten. Oegentligheten kan ha begåtts av en sökande, som t.ex. lämnat in förfalskade handlingar, eller ha begåtts i verksamheten av andra än en sökande, t.ex. dataintrång av uppbördsmyndighetens personal, personal vid annan instans med direktåtkomst eller någon helt utomstående eller mutbrott och bestickning. I sådana fall där det inte finns

någon anmälnings- eller underrättelseskyldighet får uppbördsmyndigheten själv välja om en anmälan om oegentligheten ska göras till behörig instans eller inte. Myndigheten måste dock i dessa fall först avgöra om sekretess kan hindra anmälan; ofta kan emellertid en anmälan till myndighet göras utan hinder av annars gällande sekretess enligt 14 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen.

Av 6 § andra stycket framgår det att även personuppgifter av känslig natur får lämnas ut i enlighet med andra stycket.

Frågan om i vilken utsträckning utlämnandet av personuppgifter får ske i elektronisk form regleras i 9–13 §§.

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar av de i första stycket angivna tillåtna ändamålen och om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ett visst ändamål.

5 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.8.

Enligt paragrafen har den registrerade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke som är nödvändigt för att behandlingen ska vara tillåten enligt lagen, se 4 § första stycket, 6 § första stycket och 9 §. Verkan av återkallelsen är att ytterligare personuppgifter om den registrerade därefter inte längre får behandlas för det aktuella ändamålet.

Bestämmelsen motsvarar och är avsedd att ha motsvarande innebörd som 12 § första stycket personuppgiftslagen, se prop. 1997/98:44 s. 123.

Återkallelse kan avges muntligen eller skriftligen till uppbördsmyndigheten eller någon som på laglig grund företräder uppbördsmyndigheten, t.ex. det personuppgiftsbiträde som för uppbördsmyndighetens räkning kan ha tagit emot samtycket. Det är vid tvist den registrerade som har bevisbördan för att en återkallelse gjorts och tidpunkten för denna. Frågan om ett meddelande från den registrerade är en sådan återkallelse som avses i paragrafen får avgöras enligt sedvanliga regler om tolkning av ensidiga rättshandlingar.

Sedan uppbördsmyndigheten mottagit den registrerades återkallelse, får några ytterligare uppgifter om den registrerade inte samlas in eller annars behandlas för det aktuella ändamålet. Behandlingen av redan insamlade uppgifter får trots återkallelsen fortsätta i

enlighet med det ursprungligen lämnade samtycket, men uppgifterna får således inte t.ex. uppdateras eller kompletteras för det aktuella ändamålet.

6 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.12.

Med känsliga personuppgifter avses enligt 13 § personuppgiftslagen personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening. De uppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen är personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Sådana personuppgifter som nu avses får enligt *första stycket* behandlas i databasen med den registrerades uttryckliga samtycke. Sådana personuppgifter får också behandlas i databasen om uppgifterna har lämnats i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende. Vidare får sådana uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning behandlas i databasen om det är oundgängligen nödvändigt för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

När det i paragrafen anges att ”uppgifterna behövs” avses detsamma som när det i artikel 7 i EG-direktivet och 10 § personuppgiftslagen anges att ”behandlingen är nödvändig” för olika syften.

Med den registrerades uttryckliga samtycke avses detsamma som enligt 3 och 15 §§ personuppgiftslagen.

Av *andra stycket* framgår det att känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser m.m. alltid får behandlas för att lämnas ut när det är tillåtet enligt 4 § andra stycket.

För att behandlingen av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser m.m. ska vara tillåten krävs det dessutom att behandlingen över huvud taget är tillåten enligt 4 och 5 §§. För att behandlingen av dessa personuppgifter ska få genomföras krävs det givetvis också att övriga bestämmelser om behandlingen följs, t.ex. bestämmelserna i 8 § med restriktioner i fråga om sökbegrepp och i 9–13 §§ om direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande.

Bestämmelserna i paragrafen innebär avvikelser från bestämmelserna i 13–21 §§ personuppgiftslagen och gäller därför i stället för dessa bestämmelser.

7 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.13.

Med uppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening avses samma slags uppgifter som enligt 13 § personuppgiftslagen. Med uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden avses samma slags uppgifter som enligt 21 § personuppgiftslagen. Sådana uppgifter som nu nämnts får enligt huvudregeln i paragrafen inte användas som sökbegrepp.

Med enligt huvudregeln förbjudna sökbegrepp avses bokstäver, koder eller siffror som avslöjar eller rör sådana uppgifter som nu sagts och med vars hjälp man tillsammans med en sökmotor eller liknande funktion kan ta fram ett urval lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd eller sortera personuppgifterna i informationsmängden.

I paragrafens *andra mening* anges det ett undantag från huvudregeln. Undantaget gäller sökning i bara ett visst ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller i en viss handling. Den som väl hittat fram till ett visst ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller en viss handling kan alltså enligt undantagsregeln fritt söka inom ramen för det ärendet eller den handlingen efter olika uppgifter, inklusive sådana uppgifter som avses i första meningen. Ett exempel är att den som har öppnat ett ordbehandlingsdokument i ett ordbehandlingsprogram använder det programmets funktion för att söka efter ord i det dokumentet. Avsikten är inte att uppbördsmyndigheten ska kunna upprätta en särskild handling eller ett särskilt ärende med uppgifter om många olika personer för att sedan använda enligt första meningen otillåtna sökbegrepp.

I *tredje meningen* finns det ytterligare ett undantag från huvudregeln som innebär att uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får användas som sökbegrepp.

8 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.14.

I paragrafens *första stycke* slås det i första meningen fast att uppbördsmyndigheten ska bestämma villkoren för elektronisk tillgång till personuppgifterna i databasen för den som deltar i uppbördsmyndighetens verksamhet. Av andra meningen framgår det att villkoren ska bestämmas så att sådan tillgång begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom uppbördsmyndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Den enskilde handläggaren hos uppbördsmyndigheten får alltså inte medges elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen i större utsträckning än vad som behövs för att handläggaren ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom uppbördsmyndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Behörigheten till elektronisk tillgång bör framgå av interna regler eller beslut och bör lämpligen kompletteras med tekniska begränsningar som förhindrar att handläggaren elektroniskt kommer åt personuppgifter i databasen som han eller hon enligt de bestämda villkoren inte har behörighet till.

De villkor för elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen som uppbördsmyndigheten bestämmer kan ha betydelse vid tillämpningen av bestämmelsen om straff för dataintrång i 4 kap. 9 c § brottbalken.

Vilken elektronisk tillgång till personuppgifter i databasen som en enskild handläggare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom uppbördsmyndighetens verksamhet enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift är i första hand upp till uppbördsmyndigheten att bedöma.

Av *andra stycket* följer att den faktiska elektroniska tillgången till personuppgifter i databasen ska dokumenteras, t.ex. i en logg (behandlingshistorik). Dokumentationen ska avse alla former av elektronisk tillgång som förekommit till personuppgifterna i databasen oavsett om det är anställda som internt berett sig tillgång eller om utomstående har gjort det t.ex. via direktåtkomst.

Uppbördsmyndigheten ska enligt andra stycket vidare genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till personuppgifterna i databasen förekommit. Det räcker alltså inte att loggarna kontrolleras bara när uppbördsmyndigheten på annat sätt fått anledning att misstänka att obehörig åtkomst har

förekommit. Det bör i första hand vara upp till uppbördsmyndigheten att bedöma hur kontrollerna bör genomföras. Avsikten med bestämmelsen är att åstadkomma en sådan lämplig säkerhetsnivå som avses i 31 § personuppgiftslagen. Det ligger i sakens natur att uppbördsmyndigheten ska vidta nödvändiga åtgärder om det genom kontrollerna eller eljest upptäcks att obehörig åtkomst till personuppgifterna i databasen förekommit.

I *tredje stycket* anges det att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om elektronisk tillgång och om dokumentation och kontroll.

Bestämmelserna i paragrafen avviker inte från bestämmelserna om säkerheten vid behandling i 30–32 §§ personuppgiftslagen utan utgör preciseringar av dessa bestämmelser. Uppbördsmyndigheten har således att i andra avseende än som särskilt regleras i lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift vidta lämpliga åtgärder enligt vad som följer av personuppgiftslagen för att skydda de personuppgifter som behandlas.

9 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.15.

Av paragrafen framgår det att direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen bara är tillåtet utan den registrerades samtycke i den utsträckning som det anges i lag eller förordning. Med elektroniskt utlämnande avses alla former av utlämnande av personuppgifter i elektroniskt format, dvs. i binär form, såsom ettor och nollor. För sådant utlämnande krävs det alltså författningsstöd eller den registrerades samtycke. Sådant författningsstöd finns bl.a. i 10–13 §§.

I lag eller förordning kan det således anges att elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databasen, t.ex. genom direktåtkomst, är tillåtet i andra fall än de som anges i 10–13 §§. I 8 och 9 §§ förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift finns det bestämmelser som tillåter utlämnande av uppgifter till Alfa-kassan på medium för automatiserad behandling.

Med samtycke avses detsamma som enligt 3 § personuppgiftslagen.

Vid elektroniskt utlämnande av personuppgifter som anges i lag eller förordning måste övriga bestämmelser i lagen om behandlingen av personuppgifter följas. En upplysning om detta har tagits in i

paragrafen. Bestämmelserna som anger när elektroniskt utlämnande av personuppgifter får ske anger således bara när just ett sådant utlämnande får ske, om behandlingen är tillåten enligt övriga bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Bestämmelserna om när en behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten (se 4 och 5 §§) måste således följas, liksom bestämmelserna om vilka sökbegrepp som inte får användas (se 7 §). Även tillämpliga bestämmelser i personuppgiftslagen, t.ex. om säkerheten vid behandling, måste givetvis följas.

10 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.15.

Paragrafen rör den registrerades direktåtkomst. Direktåtkomst till uppgifter är enligt paragrafen bara tillåten i den utsträckning uppgifterna får lämnas ut till den registrerade. Sekretess kan alltså hindra direktåtkomst (eller annat avslöjande av uppgifterna) för den registrerade. Sekretessregler hindrar dock normalt inte att den enskilde får ut uppgifter om sig själv, 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen, men undantag kan gälla t.ex. med hänvisning till intresset att förebygga eller beivra brott, 5 kap. 1 § sekretesslagen. Av 11 § följer att personuppgifter under samma förutsättning också får lämnas ut elektroniskt till den registrerade på annat sätt än genom direktåtkomst.

Direktåtkomsten får enligt *första punkten* omfatta uppgifter om den registrerade själv. Punkten ger inte stöd för att ge direktåtkomst till uppgifter om någon annan person än den registrerade själv.

Enligt den *andra punkten* får direktåtkomsten avse alla uppgifter om den registrerade själv eller andra som finns i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part.

I den *tredje punkten* finns det bestämmelser som har anknytning till uppbördsmyndighetens skyldighet att se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras, dvs. registreras i en behandlingshistorik (logg), se 8 § andra stycket. Den registrerade får ha direktåtkomst till uppgifter som avser dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter.

Bestämmelserna i denna paragraf innebär inte i sig någon uppgiftsskyldighet för uppbördsmyndigheten eller någon skyldighet för uppbördsmyndigheten att faktiskt anordna den direktåtkomst som får förekomma enligt bestämmelserna. Uppbördsmyndigheten kan alltså t.ex. begränsa direktåtkomsten avseende dokumentationen av den elektroniska tillgången till uppgifter som inte direkt pekar ut enskilda handläggare.

11 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.15.

I paragrafen finns det bestämmelser om när annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst får förekomma.

Av *första meningen* framgår det att i den utsträckning direktåtkomst är tillåten är även andra former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter tillåten.

Av paragrafens *andra mening* framgår det att vissa former av elektroniskt utlämnande av enstaka personuppgifter är tillåtna även när direktåtkomst inte är tillåten. Utlämnandet är dock under alla förhållanden tillåtet bara om sekretess inte hindrar det. Vid utlämnandet måste bl.a. kraven på säkerhetsåtgärder i enlighet med personuppgiftslagen upprätthållas.

En förutsättning för det elektroniska utlämnandet är att det avser bara enstaka personuppgifter. Ett mer omfattande eller systematiskt elektroniskt uppgiftsutlämnande kan alltså inte ske med stöd av paragrafen. Ett helt register eller delar av ett register får således inte lämnas ut elektroniskt, t.ex. i form av en fil på diskett, med stöd av paragrafen. Däremot kan några enstaka handlingar och uppgifter lämnas ut via e-post som svar på en förfrågan eller på uppbördsmyndighetens eget initiativ.

De former av elektroniskt utlämnande som avses är utlämnande på medium för automatiserad behandling och utlämnande via elektronisk kommunikation. Utlämnandet kan alltså ske på någon form av fysiskt medium, såsom diskett, usb-minne, minneskort, cd- eller dvd-skiva, eller via någon form av elektronisk kommunikation, såsom e-post, SMS eller skriftlig dialog i realtid via Internet (s.k. chatt).

I fråga om utlämnande via elektronisk kommunikation tillåts enligt paragrafen bara sådan kommunikation i enskilda fall. I kravet på att det ska vara fråga om elektronisk kommunikation i enskilda

fall ligger att utlämnandet ska ske genom en icke automatiserad process, där någon handläggare hos uppbördsmyndigheten är inblandad i varje utlämnande.

12 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.15.

Paragrafen tillåter att uppbördsmyndigheten på annat sätt än genom direktåtkomst elektroniskt lämnar ut personuppgifter i databasen i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till uppbördsmyndigheten. Uppbördsmyndigheten får således till annan elektroniskt sända en fråga med personuppgifter, t.ex. personnummer, för att uppbördsmyndigheten ska kunna få uppgifter elektroniskt från denne om de omfrågade personerna.

13 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.15.

Paragrafen tillåter utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling till Riksrevisionen. Sådant utlämnande är dock tillåtet bara om och i den utsträckning Riksrevisionen begär det med stöd av 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

14 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.17.

Genom paragrafen görs för det första bestämmelserna om rättelse i 28 § personuppgiftslagen tillämpliga på personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift. För det andra görs bestämmelserna om skadestånd i 48 § personuppgiftslagen tillämpliga på skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift eller föreskrifter

som har meddelats i anslutning till lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift orsakat.

Paragrafen är inte avsedd att innebära någon avvikelse från personuppgiftslagen. En behandling av personuppgifter i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen när dessa är tillämpliga (därför att frågan inte reglerats särskilt i lagen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift), kan således föranleda rättelse m.m. och skadestånd enligt personuppgiftslagen.

15 §

Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt 12.7.19.

Paragrafen reglerar när personuppgifterna i databasen får och måste gallras.

I *första stycket* finns det gallringsföreskrifter. Personuppgifter i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska enligt andra meningen gallras senast sju år efter utgången av det avgiftsår ärendet avser. Övriga personuppgifter i databasen, dvs. sådana som inte tillförts ett sådant ärende, ska enligt första meningen gallras så snart de inte längre behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Bestämmelserna i första stycket tillåter gallring utan beslut eller föreskrift av Riksarkivet. Bestämmelserna i andra meningen i andra stycket innebär alltså att personuppgifterna i databasen får gallras när som helst, dock senast vid utgången av den angivna gallringsfristen.

Med gallring avses enligt paragrafen att personuppgifterna förstörs så att de inte kan återskapas. Det är alltså inte tillåtet att uppbördsmyndigheten inför gallringen av personuppgifterna i databasen för över dem på annat medium, t.ex. papper, och sedan bevarar informationen på det mediet längre än vad som följer av gallringsbestämmelserna. Något krav på att personuppgifter som uppbördsmyndigheten vid gallringstidpunkten redan avhänt sig till annan, t.ex. genom att sända en utskrift på papper, ska gallras (hos mottagaren) finns inte i paragrafen.

Av *andra stycket* framgår det när undantag från gallringsföreskrifterna i första stycket kan medges.

För det första får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller för

redovisningsändamål. Med historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål avses detsamma som enligt artikel 6 i EG-direktivet och 9 § tredje stycket personuppgiftslagen. Med bevarande för redovisningsändamål avses sådant bevarande som följer av god redovisningsred, jämför 45 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I 1 § förordningen om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift finns det bemyndiganden för Riksarkivet att meddela föreskrifter om bevarande.

För det andra får uppbördsmyndigheten i enskilda fall besluta att personuppgifterna i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska bevaras på papper eller annat icke elektroniskt medium. Det kan ske t.ex. när personuppgifterna i ett ärende även efter gallringstidpunkten enligt första stycket i undantagsfall har betydelse därför att handläggning avseende ärendet i en eller annan mening kan sägas fortsätta hos uppbördsmyndigheten eller annan myndighet. Det kan exempelvis gälla en granskning avseende ärendet hos någon myndighet eller liknande med tillsynsfunktioner eller motsvarande, t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, riksdagens utskott eller Riksrevisionen. Det kan också gälla ett beslut i ett ärende som överklagats och där överprövningen inte är klar ännu. Det kan vidare gälla att anspråk på skadestånd framställts med anledning av handläggningen av ett ärende. Även andra undantagsfall där personuppgifterna i ett ärende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift kan ha betydelse även efter gallringstidpunkten torde kunna tänkas.

Begränsningen till enskilda fall innebär att uppbördsmyndigheten inte regelmässigt får besluta om bevarande bara därför att personuppgifterna i en viss ärendetyp någon gång i framtiden kanske skulle kunna komma att ha betydelse.

Beslut om bevarande ska fattas före den föreskrivna gallringstidpunkten.

Kravet på att personuppgifterna ska bevaras på ett icke elektroniskt medium innebär att uppgifterna måste föras över från dator till ett sådant medium, t.ex. papper eller s.k. mikrokort. Med elektroniskt medium avses ett medium där personuppgifterna lagras i elektroniskt format, dvs. binär form, såsom ettor och nollor. På ett icke elektroniskt medium lagras personuppgifterna i stället i ett statiskt format, där det inte är möjligt att på elektronisk väg göra olika sammanställningar av informationen.

16.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:543)

4 kap. 3 §

Paragrafen kompletteras genom att arbetslöshetsförsäkringsavgift läggs till i uppräkningsstycket andra punkten. Skäligen kostnader för arbetslöshetsförsäkringsavgift får anses uppgå till avgiftens storlek för den aktuella personen.

Ändringen har berörts i avsnitt 9.5.6.

16.6 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 10 §

Andra stycket i paragrafen, som innehåller bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringssekretessen, kompletteras med regler om att sekretess gäller i ärende enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och i ärende om eller verksamhet som annars innefattar bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Ändringarna har berörts i avsnitt 12.4 och 12.6.

Sekretessen gäller hos Alfa-kassan när Alfa-kassan enligt 87 b § LAK bedömer om en person är arbetslös eller inte i den mening som avses i 41 a § LAK och hos de instanser till vilka beslut i sådant ärende kan överklagas, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och regeringen, se 98 § LAK. På motsvarande sätt gäller sekretessen hos uppborrdsmyndigheten när myndigheten bedömer skyldigheten att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift och hos de instanser till vilka beslut i sådant ärende kan överklagas. Av 9 kap. 1 § sekretesslagen följer att vissa uppgifter som uppborrdsmyndigheten använder vid bedömningen omfattas av absolut sekretess enligt den paragrafen.

Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit. Det finns således en presumtion för att uppgifter i aktuella ärenden är offentliga. Om det finns anledning att anta att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs, gäller

dock sekretess och uppgiften i fråga får inte lämnas ut. När det gäller t.ex. uppgifter om en persons ekonomi eller arbetslöshetsperioder torde det i regel finnas skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess gäller för uppgifterna. Detta gäller särskilt i ett sådant fall där den som begär att få ta del av uppgifterna inte vill tala om ändamålet med sin begäran eller uppträder anonymt. Det är ännu klarare att det kan innebära men för den enskilde om uppgifter om dennes ekonomi eller arbetslöshetsperioder lämnas ut till en arbetsgivare som överväger att anställa personen i fråga. Uppgift om medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa torde dock inte vara en sådan uppgift som det typiskt sett finns anledning anta kan innebära men för den enskilde om den lämnas ut. Uppgifter om t.ex. en persons namn eller adress torde anses som harmlösa uppgifter som inte omfattas av sekretess.

Sekretess gäller i nu aktuella ärenden även för uppgifter i beslut.

I prop. 2007/08:118 har det föreslagits att sekretessen enligt andra stycket i paragrafen från den 1 juli 2008 ska gälla även uppgifter i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt LAK.

9 kap. 1 §

Första stycket i paragrafen, som innehåller bestämmelser om skatteseekretessen, kompletteras med en regel som innebär att de uppgifter som av Skatteverket enligt 26 § lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift lämnats från beskattningsdatabasen till uppborndsmyndigheten för bedömning av skyldighet att betala avgift enligt den lagen omfattas av den absoluta skatteseekretessen även hos uppborndsmyndigheten.

Bilagan

Ändringen i bilagan innebär att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess ska tillämpas även på den del av Alfa-kassans verksamhet som avser prövning av ärenden enligt 87 b § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Ändringen har berörts i avsnitt 12.6.1. I 7 kap. 10 § sekretesslagen föreskrivs det sekretess för uppgifter i sådana ärenden.

I prop. 2007/08:118 har det föreslagits en ändring i bilagan som innebär att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess från den 1 juli 2008 görs tillämpliga hos arbetslöshetskassorna även i verksamhet som avser prövning av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

1 §

Uppräkningen i första stycket av paragrafen kompletteras med en hänvisning till lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Ändringen har berörts i avsnitt 11.4.5.

16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar

2 §

Paragrafen innehåller en uppräkning av de fordringsslag för vilka utskönningsbalkens bestämmelser om företrädesrätt vid utmätning av lön ska tillämpas under indrivningen. I konsekvens med att obetalda och förfallna belopp enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift enligt 23 § den lagen får drivas in som allmänt mål kompletteras den aktuella uppräkningsdelen med en hänvisning till lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift, så att bestämmelserna om företrädesrätt vid utmätning av lön även kommer att gälla för fordringar som påförts enligt den lagen.

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 §

I paragrafens fjärde stycke regleras i vilka fall länsrätten är domför med en juristdomare ensam när länsrätten avgör ett mål i sak. I fjärde stycket 4 anges att bestämmelsen är tillämplig bl.a. på mål

rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna. En förutsättning är dock att det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttet rätt.

I likhet med vad som gäller på skatteområdet ska länsrätten som huvudregel vara domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål om preliminär arbetslöshetsförsäkringsavgift eller om anstånd med att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Paragrafens fjärde stycke kompletteras i detta avseende.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

2 §

Uppräkningen av vilka myndigheter som har underrättelseskyldighet enligt lagen kompletteras med Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift. Ändringen har berörts i avsnitt 12.5.3.

16.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

3 §

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om dagpenning enligt grundförsäkringen – upphävs, eftersom grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4).

4 §

Enligt 19 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ALF ska ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen lämnas i form av dagpenning. Paragrafen i förordningen ändras därför genomgående så att det talas om bara dagpenning i stället för inkomstrelaterad ersättning.

24 §

Punkt 10 i paragrafen – som innehåller närmare bestämmelser om arbetslöshetskassors uppgiftsskyldighet gentemot Försäkringskassan – ändras på så sätt att skyldigheten att lämna uppgifter om dagpenningen beräknats som inkomstrelaterad ersättning eller inte tas bort, eftersom ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen endast lämnas i form av dagpenning som är inkomstrelaterad (se avsnitt 7.4 och 4 och 19 §§ lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring).

25 a §

I punkt 5 i paragrafen tas hänvisningarna till de olika ersättningsformerna grundersättning och inkomstrelaterad ersättning bort, eftersom ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen endast lämnas i form av dagpenning som är inkomstrelaterad (se avsnitt 7.4).

16.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor

2 §

I paragrafen, som innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser i förordningen om medlemmar som ska gälla även för anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan), justeras hänvisningen till bestämmelserna i 5 § om skyldighet att lämna uppgifter om medlemmar som får ersättning som en konsekvens av omformuleringen av den paragrafen, se författningskommentaren till 5 §.

5 §

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Paragrafen justeras bl.a. så att uppgiftsskyldigheten för den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) ska omfatta uppgifter i fråga om alla personer som får ersättning från den

kassan oberoende av om de är anslutna till kassan eller inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Inledningen till *första stycket* ändras så att uppgifter ska lämnas om personer som får ersättning i stället för om medlemmar som får ersättning. Vidare införs, genom en ändring i första strecksatsen, en skyldighet att lämna uppgift om en person är medlem eller inte.

I inledningen till *andra stycket* tas en hänvisning till studerandevillkoret i 18 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) bort, eftersom studerandevillkoret har upphävts den 1 januari 2007 genom SFS 2006:1546. Uppgiftsskyldigheten enligt fjärde strecksatsen om arbetsvillkoret i den aktuella ersättningsperioden till någon del uppfyllts med sådan jämställd tid som anges i 19 § ALF tas bort, eftersom 19 § ALF också har upphävts genom SFS 2006:1546. I första och nuvarande femte strecksatserna görs ändringar som innebär att uppgifter ska lämnas inte bara om medlemmar eller anslutna som får ersättning utan om alla personer som får ersättning. I tredje strecksatsen tas skyldigheten att lämna uppgift om dagpenning lämnas i form av grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning bort, eftersom ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen endast lämnas i form av dagpenning som är inkomstrelaterad (se avsnitt 7.4 och 4 och 19 §§ ALF).

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassor och om innehållande av viss del av statsbidraget. Eftersom Alfa-kassan enligt 87 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska göra avdrag för arbetslöshetsförsäkringsavgift från utbetald arbetslöshetsersättning, kompletteras paragrafen så att statsbidrag hålls inne även för vad som sålunda dragits av.

19 a §

Paragrafen – som innehåller bestämmelser om storleken av avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen – upphävs, eftersom 87 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor som innehåller grundläggande bestämmelser om den avgiften, upphävs till följd av att grundförsäkringen avskaffas (se avsnitt 7.4).

16.13 Förslaget till förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift

1 §

I paragrafen anges det att det är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som för varje kalenderår ska fastställa vilket belopp arbetslöshetsförsäkringsavgiften uppgår till. I 3 § lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift regleras dock hur stor arbetslöshetsförsäkringsavgiften ska vara. Själva beloppet slås däremot inte fast i lagen, utan uppgiften för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är att, såsom en verkställighetsåtgärd, fastställa beloppet inför varje avgiftsår.

2 §

Paragrafen anger storleken av den påminnelseavgift som enligt 5 § andra stycket och 11 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska påföras en person som inte betalat avgift enligt lagen i rätt tid.

3–5 §§

I paragrafernas första stycke regleras det i detalj vilka uppgifter som Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ska lämna till Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift (uppbördsmyndigheten). De grundläggande bestämmelserna om uppgiftsskyldigheterna finns i 26–28 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. De uppgifter som ska lämnas de som är nödvändiga för att uppbördsmyndigheten ska kunna tillämpa bestämmelserna i 2 och 3 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Avsikten är att Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ska lämna uppgifterna löpande under avgiftsåret, medan uppgifterna från Skatteverket ska lämnas vid vissa tidpunkter, som får överenskommas mellan de båda myndigheterna utifrån vad som anges i den allmänna motiveringen, avsnitt 11.4. Enligt 7 § kan uppbördsmyndigheten meddela verkställighetsföreskrifter rörande uppgiftsskyldigheterna, t.ex. om i vilket format och vid vilka tidpunkter uppgifterna ska lämnas.

I andra stycket i paragraferna anges det att uppbördsmyndigheten får bestämma att uppgifterna ska lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

6 §

Utöver de uppgifter som ska lämnas enligt 5 § ska den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) lämna vissa ytterligare uppgifter till uppbördsmyndigheten. Vilka uppgifter som det är fråga om anges i första och andra styckena i denna paragraf.

Den grundläggande bestämmelsen om Alfa-kassans uppgiftsskyldighet finns i 30 § lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Avsikten är att uppgifterna ska lämnas löpande under avgiftsåret. I den utsträckning uppbördsmyndigheten bestämmer det ska enligt tredje stycket uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

7 §

Genom paragrafen bemyndigas uppbördsmyndigheten att meddela verkställighetsföreskrifter rörande uppgiftsskyldigheterna för Skatteverket, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna.

8 §

I första stycket preciseras det vilka uppgifter som uppbördsmyndigheten ska lämna till Alfa-kassan för att kassan ska kunna bedöma vilka personer som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § lagen om arbetslöshetskassor.

Den grundläggande bestämmelsen om uppbördsmyndighetens uppgiftsskyldighet finns i 29 § lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Enligt andra stycket får uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

9 §

I paragrafen anges det att uppbördsmyndigheten får lämna vissa typer av handlingar och underrättelser till Alfa-kassan på medium för automatiserad behandling.

16.14 Förslaget till förordning om databasen hos Myndigheten för arbetslöshetsförsäkringsavgift

1 §

Paragrafen, som berörs i avsnitt 12.7.19, innehåller ett bemyndigande för Riksarkivet att meddela föreskrifter om att personuppgifter i databasen hos uppbördsmyndigheten inte behöver gallras utan får bevaras.

Det förutsätts att Riksarkivet när det gäller föreskrifter om bevarande för redovisningsändamål samråder med Ekonomistyrningsverket.

16.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

8 a §

Paragrafen innebär att Skatteverket på begäran av uppbördsmyndigheten ska lämna ut de uppgifter ur beskattningsdatabasen som avses med Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt förordningen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Bestämmelsen har berörts i avsnitt 12.3.2.

16.16 Förslaget till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)

5 §

Paragrafen, som innehåller undantag från registreringsskyldigheten, kompletteras i två avseenden.

För det första behöver Alfa-kassan inte registrera handlingar i ärenden enligt 87 b § lagen (1997:23) om arbetslöshetskassor (LAK), dvs. ärenden som avser bedömning av om en person, som inte är ansluten till Alfa-kassan, är arbetslös eller inte i den mening som avses i 41 a § LAK. Ändringen har berörts i avsnitt 12.6.2.

För det andra behöver uppbördsmyndigheten inte registrera handlingar som avser bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Ändringen har berörts i avsnitt 12.4.2.

Kommittédirektiv



Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Dir.
2007:100

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. Utredaren skall utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor som skall gälla inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande och andra berörda.

Utredaren skall vidare överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall också belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Utredaren skall överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Utredaren skall vidare lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig och grundläggande del i det svenska välfärdssystemet. Försäkringen är allmän så till vida att den omfattar alla som förvärvsarbetar, såväl arbetstagare som företagare. Arbetslöshetsförsäkringen hanteras organisatoriskt av ett antal föreningar (arbetslöshetskassor) som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher. Medlemskap i en arbetslöshetskassa är frivilligt. För närvarande finns det 35 arbetslöshetskassor. Merparten av arbetslöshetskassorna är endast tillgängliga för arbetstagare men det finns också arbetslöshetskassor som försäkrar företagare. En av arbetslöshetskassorna är den kompletterande arbetslöshetskassan, Alfa-kassan, som är öppen för alla förvärvsarbetande, såväl arbetstagare som företagare. Alfa-kassan lämnar ersättning dels till dem som är anslutna till kassan (medlemmar), dels till dem som inte är med i en arbetslöshetskassa.

Utöver arbetslöshetskassorna finns det ett antal andra myndigheter och organisationer som har stor betydelse för den verksamhet som arbetslöshetskassorna bedriver. Det gäller framför allt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). AMS ansvarar för de områden som rör Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) uppgifter för arbetslöshetsförsäkringssystemet och för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen informerar de arbetssökande om villkoren för att arbetslöshetsersättning skall kunna lämnas och kontrollerar att den arbetssökande uppfyller dessa. IAF ansvarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. I detta ingår bland annat tillsyn över arbetslöshetskassorna och över

rutiner för handläggning av sådana ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, dels en allmän del som omfattar alla som förvärvsarbetar och uppfyller ett arbetsvillkor (grundförsäkring), dels en frivillig del som kan ge en högre ersättning, baserad på den förlorade inkomsten, (inkomstbortfallsförsäkring) till den som har minst tolv månaders sammanhängande medlemskap i en arbetslöshetskassa och uppfyller ett arbetsvillkor.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha förvärvsarbetat i minst 6 månader och då ha utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad. Arbetsvillkoret kan också uppfyllas genom att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde förvärvsarbetat i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och då ha utfört arbete under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret får 2 månader i totalförsvarsplikt eller med föräldrapenning jämföras med förvärvsarbete.

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa krävs förvärvsarbete i viss omfattning. Medlemskap får endast beviljas den som under en sammanhängande period av 5 veckor under minst 4 veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning (inträdesvillkor). Som inträdesgrundande arbete räknas allt avlönat arbete.

Efter att den enskilde har varit medlem i arbetslöshetskassan under en sammanhängande period om 12 månader uppfyller han eller hon medlemsvillkoret.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte uppfyller ett medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa. Grundbeloppet är ett fast belopp som fastställs av regeringen, för närvarande 320 kronor per dag för den som har heltidsarbetat under hela ramtiden. Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på tidigare inkomst av förvärvsarbete under ramtiden om tolv månader. Nivån på den inkomstrelaterade ersättningen är begränsad av ett tak som fastställs av regeringen, för närvarande 680 kronor per dag. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas med 80 procent av den enskildes dagsförtjänst fr.o.m. dag 1 t.o.m. dag 200 av ersättningsperioden, 70 procent fr.o.m. dag 201 t.o.m. dag 300 av ersättningsperioden och 65 procent fr.o.m. dag 301 av ersättningsperioden. För den som dag 300 av ersätt-

ningsperioden är förälder till barn under 18 år skall sänkningen från 70 till 65 procent ske först fr.o.m. dag 451 av ersättningsperioden. Till den som fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som ersättning kan lämnas och befinner sig i den efter förslag av regeringen i propositionen *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.* (prop. 2006/07:89) beslutade jobb- och utvecklingsgarantin gäller följande. Aktivitetsstöd lämnas med 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kronor för den som har heltidsarbetat.

En medlem i en arbetslöshetskassa betalar en medlemsavgift till kassan. Avgiften skall bestämmas så att den täcker kostnaderna för kassans förvaltning, kassans betalning av finansieringsavgift och förhöjt finansieringsbidrag samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa skall till staten betala dels en finansieringsavgift, dels en förhöjd finansieringsavgift. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och nivån på arbetslösheten bland kassans medlemmar. För personer som är arbetslösa och som har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd betalas ingen förhöjd finansieringsavgift.

Av arbetskraften i april 2007 på cirka 4,6 miljoner personer var knappt 3,6 miljoner medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Det betyder att merparten av arbetskraften har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet om de uppfyller arbetsvillkoret och andra krav i arbetslöshetsförsäkringen.

Behovet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som skall lämna ekonomisk ersättning under en period av omställning till ett nytt arbete. Ersättningens nivå varierar bland annat beroende på om den enskilde uppfyller medlemsvillkoret eller inte. Endast den som uppfyller medlemsvillkoret har möjlighet att få inkomstrelaterad ersättning. I dag står cirka en miljon förvärvsarbetande utanför arbetslöshetskassorna och de har därmed inte rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. De är i den mån de uppfyller ett arbetsvillkor berättigade endast till grundbeloppet. Ersättningen skiljer sig således åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande

i detta hänseende är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvsarbetande. Behovet av ett gott ekonomiskt skydd vid arbetslöshet gäller alla på arbetsmarknaden. Det nuvarande systemet bör därför reformeras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret skall ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Detta bör ske genom att arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Vidare bör anknytningen till arbetsmarknaden, dvs. t.ex. hur mycket avlönat arbete personen i fråga har utfört, vara avgörande för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning skall lämnas.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring. Den skall vid arbetslöshet ge de arbetslösa som uppfyller det arbetsvillkor som gäller i dag ersättning som baseras på den förlorade inkomsten, dvs. inkomstrelaterad ersättning. Utredaren skall utgå från att den nivå på inkomstrelaterad ersättning som gäller i dag skall gälla även i en obligatorisk försäkring.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens organisation bygger på en struktur som fungerar väl och effektivt. Dessa fördelar bör tas till vara. Införandet av en obligatorisk försäkring som ger inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet skall därför utgå från den nuvarande strukturen med självständiga arbetslöshetskassor. Utredaren skall alltså utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vid sina överväganden utgå från att arbetslöshetsförsäkringens ekonomiska skydd skall gälla alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor, som skall gälla. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall föreslå de uppbördsregler som är nödvändiga för att genomföra den obligatoriska försäkringen.

Utredaren skall beakta relevanta överenskommelser som slutits inom ramen för ILO, EU och Europarådet.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Det är viktigt att omformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan träda i kraft snarast. Därför skall utredaren redovisa de delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, senast den 31 januari 2008.

Utredningsuppdraget omfattar vidare att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring den obligatoriska försäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall också överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall dessutom belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Utredaren skall i det sammanhanget särskilt belysa möjligheterna till betalning genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och bedöma lämpligheten av en författningsreglering.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att fullgöra utredningsuppdraget. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall i dessa delar beakta nämnda internationella överenskommelser. Utredaren skall redovisa de effekter som förslagen får för samordningen av rättigheter inom EU och Norden.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande, både när det gäller hel- respektive deltidsarbete, och andra berörda. Det står utredaren fritt att inhämta erfarenheter från andra länder som har inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall under arbetet hålla arbetsmarknadens parter samt berörda organisationer och myndigheter informerade om arbetet. Utredaren skall också samråda med utredningen om trygghetssystemen för företagare (N 2006:11). Utredaren skall regelbundet rapportera till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
obligatorisk arbetslöshetsförsäkring
(A 2007:02)**

**Dir.
2008:9**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2008

Sammanfattning av uppdraget

I tilläggsdirektivet ges ett tilläggsuppdrag som i huvudsak innebär följande. En ny förvaltningsmyndighet under regeringen bör tillskapas, men utredaren kan också överväga att använda en befintlig myndighet.

Utredaren ska utreda två alternativa möjligheter för uppbörd av avgifter och utbetalning av ersättning. Det första alternativet är att myndigheten har hand om uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och att Alfa-kassan fortsatt betalar ut arbetslöshetsersättning. Det andra alternativet är att myndigheten har hand om både uppbörden av avgifter och utbetalningen av ersättning.

Utredaren ska senast den 15 maj 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst och utredningsuppdraget i övrigt senast den 30 september 2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 juni 2007 att en särskild utredare ska föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ska omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. I utredningsdirektiven anges att utredaren ska

utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor ska bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Utredaren ska vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor som ska gälla inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor. Utredaren ska i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde ska lämna försäkringen.

Utredaren ska även belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande och andra berörda. Utredaren ska vidare överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier. Utredaren ska också belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Utredaren ska överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen och ge möjligheter till kontroll. Utredaren ska utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. Utredaren ska vidare lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

Tilläggsuppdraget

De personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och som med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet bör med egna avgifter vara med och finansiera den obligatoriska försäkringen. I likhet med den medlemsavgift som en medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa betalar är det huvudsakligen en avgift för en försäkring. Därför bör uppbörden av avgiften inte ske via Skatteverket utan med hjälp av någon annan instans. Det är sannolikt att uppbördsinstansen kan komma att behöva information om många människors personliga förhållanden i fråga om bl.a. inkomster, arbetslöshet och medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Regeringen finner därför att instansen ska vara en myndighet under regeringen. En ny förvaltningsmyndighet

under regeringen bör tillskapas för ändamålet, men utredaren kan också överväga att använda en befintlig myndighet.

Utredaren ska utreda två alternativa möjligheter för uppbörd av avgifter och utbetalning av ersättning. Det första alternativet är att myndigheten har hand om uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen från de personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och att Alfa-kassan fortsatt betalar ut arbetslöshetsersättning till de av dessa personer som uppfyller villkoren för ersättning. Det andra alternativet är att myndigheten har hand om både uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen från de personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och utbetalningen av arbetslöshetsersättning till de av dessa personer som uppfyller villkoren för ersättning.

Utredaren ska överväga hur myndigheten ska få nödvändig information för uppbörden och utbetalningarna samt vilka bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet som behövs. Utredaren ska vidare överväga behovet av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter. Finner utredaren att det är nödvändigt att införa nya eller ändrade bestämmelser därom ska utredaren också lämna förslag till de bestämmelser som behövs.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven senast den 31 januari 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. Uppdraget i övrigt ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 30 september 2008. Utredaren ska i stället senast den 15 maj 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst och utredningsuppdraget i övrigt senast den 30 september 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Författningsförslag om uppbördsmyndigheten ska betala ut ersättning

I denna bilaga finns det utkast till ytterligare författningsbestämmelser och författningsändringar som krävs om uppbördsmyndigheten även ska betala ut arbetslöshetsersättning till de personer som inte är medlemmar i eller anslutna till någon arbetslöshetskassa (jämför avsnitt 8.3).

Innehåll

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	498
Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	503
Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring	505
Lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift.....	506
Förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift	506
Lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring.....	507
Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring	508
Lag om databaser hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten	508
Förordning om databaser hos Arbetslöshetsförsäkrings- myndigheten	513
Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.....	514
Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	514
Förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	515
Lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	516
Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.....	518
Socialtjänstlagen (2001:543)	518
Sekretesslagen (1980:100)	519
Sekretessförordningen (1980:657)	520
Bidragsbrottslagen (2007:612).....	521
Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.....	522
Förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program	522
Förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för dokto- rander	523
Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	523
Lagen (1962:381) om allmän försäkring	526
Lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension	528
Lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.....	531

Socialförsäkringslagen (1999:799)	532
Inkomstskattelagen (1999:1229).....	533
Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	534

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands *skall* jämföras med arbete i Sverige.

Om regeringen har träffat överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, *skall* arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands *ska* jämföras med arbete i Sverige.

Om regeringen har träffat överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, *ska* arbetslöshetskassan *och Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* tillämpa dessa villkor.

5 §

Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassor *och Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*. Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

9 §

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

1. är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,

2. är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,

3. är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och

5. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning vid fortsatt arbetslöshet.

22 §

Ersättning lämnas under längst 300 dagar (ersättningsperiod). Till en sökande som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år lämnas dock ersättning under längst 450 dagar.

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats *skall* dag då den sökande fått aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag enligt denna lag. Därvid beaktas inte dagar före den 1 oktober 2007.

Om den sökande omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har fått ersättning från en annan arbetslöshetskassa, räknas ersättningsdagar i den andra kassan in i ersättningsperioden.

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats *ska* dag då den sökande fått aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd jämföras med ersättningsdag enligt denna lag. Därvid beaktas inte dagar före den 1 oktober 2007.

Om den sökande omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har fått ersättning från en annan arbetslöshetskassa *eller från Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*, räknas ersättningsdagar i den andra kassan *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* in i ersättningsperioden.

Rätten till dagpenning upphör vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

31 §

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 26–29 §§ och ersättningen.

Får en sökande med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från någon annan än arbetslöshetskassan *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*, får dagpenning lämnas med högst skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt 26–29 §§ och ersättningen.

46 a §

Ansökan om ersättning till den som är medlem i arbetslöshetskassan görs hos den arbetslöshetskassan. Ansökan om ersättning görs annars hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten.

47 §

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Till ansökan om ersättning ska fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare ska på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Intyg och övriga uppgifter *skall* förvaras bland kassans handlingar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ansökan om ersättning *hos arbetslöshetskassan*.

Intyg och övriga uppgifter *som lämnats in till arbetslöshetskassa i ärende om ersättning ska* förvaras bland kassans handlingar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ansökan om ersättning.

48 i §

Vad som sägs om arbetslöshetskassa i 48 a–48 f §§ ska gälla också för Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som *skall* lämnas ut enligt 48 a–48 h §§.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som *ska* lämnas ut enligt 48 a–48 h §§.

65 a §

Vad som sägs om arbetslöshetskassa i 49–51, 54, 57, 58, 61 och 63 §§ ska gälla också för Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten.

66 §

Sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning *skall* fränkännas rätt till ersättning. När sökanden är medlem i en arbetslöshetskassa *skall* ett sådant fränkännande ske först sedan arbetslöshetskassan med stöd av 37 § andra stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor beslutat att inte utesluta den sökande som medlem. Fränkännandet *skall* gälla under minst 130 ersättningsdagar. Om det finns särskilda skäl får fränkännandet gälla under färre dagar.

Till sökande som fränkännts ersättning enligt första stycket får ersättning betalas ut först sedan de har utfört sådant förvärvsarbete som avses i 12 och 13 §§ under 80 dagar från den tidpunkt då det förhållande som ledde till fränkännandet kom till arbetslöshetskassans kännedom.

Finns det sannolika skäl att en sökande gjort sig skyldig till ett förfarande som avses i första stycket, kan ersättning som tillkommer den sökande innehållas i avvaktan på utredning i ärendet.

Beslut enligt första stycket *skall av kassan* genast anmälas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning *ska* fränkännas rätt till ersättning. När sökanden är medlem i en arbetslöshetskassa *ska* ett sådant fränkännande ske först sedan arbetslöshetskassan med stöd av 37 § andra stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor beslutat att inte utesluta den sökande som medlem. Fränkännandet *ska* gälla under minst 130 ersättningsdagar. Om det finns särskilda skäl får fränkännandet gälla under färre dagar.

Till sökande som fränkännts ersättning enligt första stycket får ersättning betalas ut först sedan de har utfört sådant förvärvsarbete som avses i 12 och 13 §§ under 80 dagar från den tidpunkt då det förhållande som ledde till fränkännandet kom till arbetslöshetskassans eller Arbetslöshetsförsäkringmyndighetens kännedom.

Beslut enligt första stycket *ska* genast anmälas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

68 a §

Har någon som fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, *skall* ersättningen från arbetslöshetskassan återbetalas. Detta gäller dock inte om det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet.

Har någon som fått ersättning från en arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringmyndigheten* senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, *ska* ersättningen från arbetslöshetskassan *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* återbetalas. Detta gäller dock inte om det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet.

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

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

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

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

85 §²³⁰

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

Den kompletterande arbetslöshetskassan *skall* godkännas av regeringen.

Rikstäckande organisationer som företräder anställda och företagare på arbetsmarknaden får bilda en kompletterande arbetslöshetskassa. I den kompletterande arbetslöshetskassan är organisationerna som bildat föreningen medlemmar. *Den kompletterande arbetslöshetskassans verksamhetsområde omfattar dem som är anslutna till den kompletterande kassan.*

Den kompletterande arbetslöshetskassan *ska* godkännas av regeringen.

89 §

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

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

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och *handläggningen av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten samt gör uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen.*

²³⁰ Paragrafen är ändrad i förhållande till det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet.

90 §

En arbetslöshetskassa skall för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen lämna uppgifter enligt vad regeringen eller efter regeringens bemyndigande Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen föreskriver.

En arbetslöshetskassa och Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten ska för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen lämna uppgifter enligt vad regeringen eller efter regeringens bemyndigande Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen föreskriver.

En arbetslöshetskassa är skyldig att lämna inspektionen tillträde till föreningsstämman och styrelsesammanträdena.

De ändringar i 87 a och 87 b §§ som föreslås i det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet behöver inte genomföras, om Alfa-kassan inte ska betala ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

För personer som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa ska en särskild prövning av rätten till ersättning göras var sjätte månad. Arbetsförmedlingen ska se till att det finns nödvändigt underlag för arbetslöshetskassans prövning.

För personer som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa ska en särskild prövning av rätten till ersättning göras var sjätte månad. Arbetsförmedlingen ska se till att det finns nödvändigt underlag för arbetslöshetskassans och Arbetslöshetsförsäkringsmyndighetens prövning.

Fortsatt ersättning får medges endast en sökande som

1. har fyllt 55 år, eller
2. har fått men ännu inte tillträtt ett arbete med en arbetstid som motsvarar den sökandes önskemål, eller

3. inte har kunnat erbjudas, på hemorten eller någon annan ort, vare sig ett arbete med en arbetstid som motsvarar den sökandes önskemål eller en lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

25 b §

Vad som sägs om arbetslöshetskassa i 20–25 a §§ ska gälla också för Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten.

30 §

En ansökan om ersättning hos en arbetslöshetskassa *skall* göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bestämmer eller på annat sätt som inspektionen bestämmer. Ansökan får överföras elektroniskt.

En ansökan om ersättning hos en arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten ska* göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bestämmer eller på annat sätt som inspektionen bestämmer. Ansökan får överföras elektroniskt.

Lag om arbetslöshetsförsäkringsavgift

Bestämmelserna i 3 § fjärde stycket, 8 § andra stycket andra meningen, 29 och 30 §§ som föreslås i det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet behöver inte genomföras, om Alfa-kassan inte ska betala ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Förordning om arbetslöshetsförsäkringsavgift

Bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ som föreslås i det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet behöver inte genomföras, om Alfa-kassan inte ska betala ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det behövs

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

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och *handläggningen av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* samt uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över rutiner för och handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar arbetslöshetsförsäkringen eller tillsyn över återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor, och

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

Personuppgifter som behandlas enligt första stycket får också behandlas, om det behövs för statistiska och vetenskapliga ändamål.

Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

1 §
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, *handläggningen av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Lag om databaser hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten

Inledande bestämmelse

1 § Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten ska i enlighet med denna lag med automatiserad behandling föra dels en särskild databas för att bedöma skyldigheten att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift och handlägga ärenden enligt den lagen (ersättningsdatabasen).

Behandling av personuppgifter som enligt denna lag är tillåten utan den registrerades samtycke får utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

Förhållandet till personuppgiftslagen

2 § Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter vid förandet av databaserna, om inte annat följer av denna lag.

Personuppgiftsansvar

3 § Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför vid förandet av databaserna.

Ändamål

4 § Personuppgifter får behandlas i avgiftsdatabasen förutom med den registrerades samtycke bara om behandlingen behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller handlägga ärenden enligt den lagen. Personuppgifter får behandlas i ersättningsdatabasen förutom med den registrerades samtycke bara om behandlingen behövs för att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning.

Personuppgifter som behandlas i databaserna får dock, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut till den registrerade själv, riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. Personuppgifter som behandlas i databaserna får också, om sekretess inte hindrar det, lämnas ut när det behövs för att anmäla oegentlighet inom den verksamhet Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten bedriver till ett offentligt organ som har att utreda eller beivra oegentligheten.

Regeringen får meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen i första stycket och om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas.

5 § I de fall då behandlingen av personuppgifter i databaserna bara är tillåten när den registrerade har lämnat sitt samtycke har den registrerade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke. Ytterligare personuppgifter om den registrerade får därefter inte behandlas.

Behandling av känsliga personuppgifter m.m.

6 § Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) och sådana personuppgifter om lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § samma lag får förutom med den registrerades uttryckliga samtycke behandlas i avgiftsdatabasen bara i enlighet med 4 § första stycket om uppgifterna har lämnats i

ett ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får dock behandlas i databasen i enlighet med 4 § första stycket om det är oundgängligen nödvändigt för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen och sådana personuppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § samma lag får förutom med den registrerades uttryckliga samtycke behandlas i ersättningsdatabasen bara i enlighet med 4 § första stycket om uppgifterna har lämnats i ett ärende om arbetslöshetsersättning eller behövs för handläggningen av ett sådant ärende.

Första och andra stycket hindrar inte att personuppgifter behandlas i enlighet med 4 § andra stycket.

Sökbegrepp

7 § Som sökbegrepp får i databaserna inte användas uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden eller uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv. Vid sökning bara i ett visst ärende om arbetslöshetsersättning eller enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift eller i en viss handling får dock sådana sökbegrepp användas. Uppgifter om sjukersättning och aktivitetsersättning får användas som sökbegrepp i avgiftsdatabasen.

Intern elektronisk tillgång till personuppgifter

8 § Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten ska bestämma villkoren för elektronisk tillgång till personuppgifter i databaserna för den som deltar i myndighetens verksamhet. Sådan tillgång ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhet enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten ska se till att elektronisk tillgång till personuppgifter dokumenteras och genomföra systematiska och återkommande kontroller av om obehörig åtkomst till uppgifterna förekommit.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om elektronisk tillgång enligt första stycket och om dokumentation och kontroll enligt andra stycket.

Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter

9 § Direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i databaserna är tillåtet utan den registrerades samtycke bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning och under förutsättning att bestämmelserna i 4, 5 och 7 §§ följs.

10 § Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i ersättningsdatabasen. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av sådan direktåtkomst.

11 § Den registrerade får i den utsträckning sekretess inte hindrar det ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i databaserna, om uppgifterna

1. avser honom eller henne själv,
2. finns i ett ärende om arbetslöshetsersättning eller enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift där den registrerade är part, eller
3. avser dokumentation av den elektroniska tillgång som förekommit till hans eller hennes personuppgifter.

12 § När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna också på annat sätt lämnas ut elektroniskt till denne. Enstaka personuppgifter får även i andra fall lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall om sekretess inte hindrar det.

13 § Personuppgifter som behandlas i databaserna får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att annan ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till uppbördsmyndigheten.

14 § På begäran enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får personuppgifter som behandlas i databaserna lämnas ut till Riksrevisionen på medium för automatiserad behandling.

Rättelse och skadestånd

15 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Gallring

16 § Personuppgifter som inte tillförts ett ärende enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras ur avgiftsdatabasen så snart de inte längre behövs för att bedöma skyldighet att betala avgift enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift. Personuppgifter i ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska gallras ur avgiftsdatabasen senast sju år efter utgången av det avgiftsår ärendet avser. Personuppgifter i ärenden om arbetslöshetsersättning ska gallras ur ersättningsdatabasen senast sju år efter utgången av det kalenderår de registrerades.

Trots första stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål eller för redovisningsändamål. Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten får också trots första stycket i enskilda fall besluta att personuppgifterna i ett ärende om arbetslöshetsersättning eller enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringsavgift ska bevaras på papper eller annat icke elektroniskt medium.

Förordning om databaser hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till lagen (0000:00) om databaser hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten.

Intern elektronisk tillgång till personuppgifter

2 § Direkt elektronisk tillgång till personuppgifter i ersättningsdatabasen i ett ärende om arbetslöshetsersättning ska begränsas till ett fåtal personer senast ett år efter utgången av det kalenderår då arbetslöshetsersättning senast beviljades eller ansökan om ersättning avsågs. Behövs personuppgifterna för ett nytt ärende om arbetslöshetsersättning, får begränsningen upphävas.

Direktåtkomst

3 § Arbetsförmedlingens direktåtkomst till personuppgifter i ersättningsdatabasen får bara avse uppgifter enligt 21 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

4 § Försäkringskassans direktåtkomst till personuppgifter i ersättningsdatabasen får bara avse uppgifter enligt 24 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

5 § Centrala studiestödsnämndens direktåtkomst till personuppgifter i ersättningsdatabasen får bara avse uppgifter enligt 25 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

6 § Arbetslöshetskassornas direktåtkomst till personuppgifter i ersättningsdatabasen får bara avse uppgifter enligt 25 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Gallring

7 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om att personuppgifter trots bestämmelserna om gallring i 15 § första stycket lagen (0000:00) om databaser hos Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten får bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål samt redovisningsändamål.

Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor

De ändringar i 2 och 5 §§ som föreslås i det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet behöver inte genomföras, om Alfa-kassan inte ska betala ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

<p>1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,</p>	<p>1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens, <i>Arbetslöshetsförsäkringsmyndighetens</i> eller arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,</p>
---	--

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

3. sådan verksamhet vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som avser tillsyn och utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

12 §

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §.

En enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första och andra styckena.

Förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får, med undantag för uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna.

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 § får, med undantag för uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* och arbetslöshetskassorna.

Personuppgifter som får behandlas enligt 6 a § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Försäkringskassan.

16 §

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som enligt 12 § får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer.

Lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan för tillhandahållande av information som behövs

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens pensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner, eller

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *skall* tillämpas.

1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* och arbetslöshetskassorna,

3. för handläggning av ärenden hos Statens pensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring *ska* tillämpas.

Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får även behandla personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av

1. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100),

2. sådant medgivande att lämna ut uppgifter som följer av särskilda bestämmelser i lag eller förordning,

3. sådan skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av gemenskapsrätten inom Europeiska unionen, eller

4. åtaganden i samarbetet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i avtal om social trygghet eller utgivande av sjukvårdsförmåner som Sverige ingått med andra stater.

20 §

Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 8 § första stycket 1.

Centrala studiestödsnämnden, *Arbetslöshetsförsäkringmyndigheten* och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 8 § första stycket 1.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.

Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till sådana personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som dels gäller den registrerades namn, personnummer och, i förekommande fall, samordningsnummer, dels avses i 2 § 10, 16 och 33.

Centrala studiestödsnämnden, *Arbetslöshetsförsäkringmyndigheten* och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till sådana personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen som dels gäller den registrerades namn, personnummer och, i förekommande fall, samordningsnummer, dels avses i 2 § 10, 16 och 33.

Socialtjänstlagen (2001:543)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

11 §

Socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan eller de erkända arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda, som har ärenden hos nämnden. Socialnämnden har vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller de erkända arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda, som har ärenden hos nämnden. Socialnämnden har vidare rätt att få uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Sekretesslagen (1980:100)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

10 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilda anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring *och i ärende om eller verksamhet som annars innefattar bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshetsförsäkringsavgift* för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I ärende hos Försäkringskassan eller domstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Ändringen i bilagan som föreslås i det författningsförslag som lämnas inledningsvis i betänkandet behöver inte genomföras, om Alfa-kassan inte ska betala ut arbetslöshetsersättning till personer som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Sekretessförordningen (1980:657)

5 §

Nuvarande lydelse

Följande myndigheter är i den utsträckning som framgår nedan undantagna från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Myndigheter	Sekretessbelagda handlingar som inte behöver registreras
Arbetsgivarverket arbetslöshetskassorna	förslag till kollektivavtal handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning
Arbetsmiljöverket	handlingar som <i>skall</i> ingå i informationssystemet om arbetsskador och statistiskt primärmaterial

Föreslagen lydelse

Följande myndigheter är i den utsträckning som framgår nedan undantagna från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Myndigheter	Sekretessbelagda handlingar som inte behöver registreras
Arbetsgivarverket arbetslöshetskassorna	förslag till kollektivavtal handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning
<i>Arbetslöshetsförsäkringsmyndig- heten</i>	<i>handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning och hand- lingar som avser bedömning av skyldighet att betala avgift enligt lagen (0000:00) om arbetslöshets- försäkringsavgift</i>

Arbetsmiljöverket handlingar som *ska* ingå i informationssystemet om arbetsskador och statistiskt primärmaterial

Bidragsbrottslagen (2007:612)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Med arbetslöshet förstås att den försäkrade står till svenska arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa. Detta ska styrkas genom intyg från Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassa. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte har visats upp.

Med arbetslöshet förstås att den försäkrade står till svenska arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*. Detta ska styrkas genom intyg från Arbetsförmedlingen, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller arbetslöshetskassa. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte har visats upp.

Förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Med arbetslöshet förstås att den försäkrade står till den svenska arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från arbetslöshetskassa. Detta ska styrkas genom intyg från Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassa. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte har visats upp.

Med arbetslöshet förstås att den försäkrade står till den svenska arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*. Detta ska styrkas genom intyg från Arbetsförmedlingen, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller arbetslöshetskassa. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte har visats upp.

Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Skattepliktig inkomst enligt denna lag är:

1. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svenskt landsting;
2. avlöning eller därmed jämförlig förmån, som utgått av annan anställning eller annat uppdrag än hos svenska staten, svensk kommun eller svenskt landsting, i den mån inkomsten förvärvats genom verksamhet här i riket;
3. arvode och liknande ersättning som uppburits av någon i egenskap av ledamot eller suppleant i styrelse eller annat liknande organ i svenskt aktiebolag eller annan svensk juridisk person, oavsett var verksamheten utövats;

4. ersättning i form av
 - pension, med undantag av barnpension, enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, lagen (1998:702) om garantipension, lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn och lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn samt sjukersättning och aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till den del det totala beloppet av uppburna ersättningar för varje kalendermånad överstiger en tolftedel av 0,77 prisbasbelopp,
 - barnpension enligt lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, samt
 - annan ersättning enligt lagen om allmän försäkring;
5. pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, svensk kommun eller svenskt landsting;
6. belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring, om försäkringen meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse samt belopp som utbetalas från pensionssparkonto fört av ett svenskt pensionssparinstitut eller av ett utländskt instituts filial i Sverige enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande;
7. pension på grund av tjänstepensionsförsäkring samt annan pension eller förmån, om förmån utgår från Sverige på grund av förutvarande tjänst och den tidigare verksamheten huvudsakligen utövats här;
8. ersättning enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare samt enligt annan lag eller författning, som utgått till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller på grund av militärtjänstgöring eller i fall som avses i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd eller lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän;
9. dagpenning från arbetslöshetskassa enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring; 9. dagpenning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring; säkring;
10. annan härifrån uppburn, genom verksamhet här i riket förvärvad inkomst av tjänst;

11. återfört avdrag för egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), egenavgifter som satts ned genom ändrad debitering, i den mån avdrag har medgetts för avgifterna samt avgifter som avses i 62 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) och som satts ned genom ändrad debitering i den mån avdrag har medgetts för avgifterna och dessa inte hänför sig till näringsverksamhet;

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

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

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

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

– gör tjänsteresor utomlands, eller

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

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

Lagen (1962:381) om allmän försäkring

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

1 §

Har en ersättning enligt denna lag eller enligt en annan författning betalats ut av Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare en annan ersättning retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen *skall* den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen *skall* ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts för perioden om beslut om båda ersättningarna hade förelegat samtidigt.

Har en ersättning enligt denna lag eller enligt en annan författning betalats ut av Försäkringskassan, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare en annan ersättning retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen *ska* den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen *ska* ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts för perioden om beslut om båda ersättningarna hade förelegat samtidigt.

Om en person som är berättigad till periodisk ersättning enligt denna lag har fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), får retroaktivt beviljad sådan periodisk ersättning betalas ut till socialnämnden. Betalning till socialnämnden får göras, till den del den ersättningsberättigade inte har återbetalat biståndet och det återstående beloppet överstiger 1 000 kr, med det belopp som motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalat ut till den ersättningsberättigade och dennes familj för eller under den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

I fråga om minskning av sjukersättning då livränta utges enligt äldre lagstiftning om yrkesskador gäller 2 §.

20 kap.

9 a §

Försäkringskassan och en domstol får utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om sådana ersättningar åt enskilda, som utbetalas enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskilda, under förutsättning att en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån. En domstol får utan hinder av sekretess lämna ut de uppgifter som avses i första meningen under förutsättning att en arbetslöshetskassa behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån.

Försäkringskassan och en domstol får utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter om sådana ersättningar åt enskilda, som utbetalas enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller enligt lagstiftning om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskilda, under förutsättning att en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån. En domstol får utan hinder av sekretess lämna ut de uppgifter som avses i första meningen under förutsättning att en arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* behöver uppgiften för samordning med ersättning därifrån.

Till ett utländskt socialförsäkringsorgan får utan hinder av sekretess lämnas sådana uppgifter om enskilda, som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även för utlämnande av uppgift från varje annan myndighet, på vilken det ankommer att handlägga ärenden enligt den lagstiftning som avses i första stycket första meningen.

Lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Som pensionsgrundande inkomst av anställning räknas vidare

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning eller särskild arbetsskadeersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen har trätt i stället för en försäkrads inkomst som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst,

2. föräldrapenningförmåner enligt lagen om allmän försäkring,

3. ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

4. ersättning som har utgetts enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,

5. livränta enligt 4 kap. lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen,

6. delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

7. vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,

8. dagpenning från arbetslöshetskassa,

8. dagpenning från arbetslöshetskassa eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten,

10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

11. utbildningsbidrag för doktorander,

14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

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

16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver, samt

17. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 8 kap. lagen om allmän försäkring.

2 kap.

17 §

Om en ersättning som är pensionsgrundande eller för vilken det *skall* beräknas ett pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § eller pensionspoäng enligt 4 kap. 9 §, har betalats ut av Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats annan ersättning som är pensionsgrundande och samordnad med den ersättning som betalats ut tidigare, är den senare beviljade ersättningen inte pensionsgrundande till den del den avser tid före utbetalningsmånaden.

Beviljas vid samma tidpunkt inkomstrelaterad sjukersättning eller inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 8 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring och livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen, *skall* det vid tillämpning av första stycket anses som om sjukersättningen eller aktivitetsersättningen har betalats ut före livräntan.

Om en ersättning som är pensionsgrundande eller för vilken det *ska* beräknas ett pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § eller pensionspoäng enligt 4 kap. 9 §, har betalats ut av Försäkringskassan, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats annan ersättning som är pensionsgrundande och samordnad med den ersättning som betalats ut tidigare, är den senare beviljade ersättningen inte pensionsgrundande till den del den avser tid före utbetalningsmånaden.

Beviljas vid samma tidpunkt inkomstrelaterad sjukersättning eller inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 8 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring och livränta enligt 4 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen, *ska* det vid tillämpning av första stycket anses som om sjukersättningen eller aktivitetsersättningen har betalats ut före livräntan.

3 kap.

7 §

Om en pensionsgrundande ersättning har betalats ut av Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning som är samordnad med den tidigare utbetalade ersättningen, *skall* pensionsgrundande belopp med anledning av sjukersättningen eller aktivitetsersättningen inte tillgodoräknas till den del denna ersättning avser tid före den månad då den har betalats ut.

Om en pensionsgrundande ersättning har betalats ut av Försäkringskassan, *Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* eller en arbetslöshetskassa till en försäkrad och den försäkrade senare för samma månad har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning som är samordnad med den tidigare utbetalade ersättningen, *ska* pensionsgrundande belopp med anledning av sjukersättningen eller aktivitetsersättningen inte tillgodoräknas till den del denna ersättning avser tid före den månad då den har betalats ut.

14 kap.

8 §

Om en ersättning enligt en annan författning har betalats ut efter beslut av Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare pension retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen avser, *skall* avdrag göras på den retroaktiva pensionen. Detta avdrag *skall* motsvara det belopp som överstiger vad som skulle ha betalats ut för perioden om beslut om båda ersättningarna hade fattats samtidigt.

Om en ersättning enligt en annan författning har betalats ut efter beslut av Försäkringskassan, *Arbetslöshetsförsäkringmyndigheten* eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare pension retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen avser, *ska* avdrag göras på den retroaktiva pensionen. Detta avdrag *ska* motsvara det belopp som överstiger vad som skulle ha betalats ut för perioden om beslut om båda ersättningarna hade fattats samtidigt.

15 kap.**15 §**

Skatteverket, Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till

1. en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till

2. ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Skatteverket, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Skatteverket, Premiepensionsmyndigheten och en allmän förvaltningsdomstol får utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt denna lag till en arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Avgiften utgör 10,21 procent av ersättning i form av

1. sjukpenning och rehabiliteringspenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt sjukpenning eller särskild arbetsskadeersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgetts enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den utsträckning ersättningen trätt i stället för en försäkrads inkomst av anställning enligt 2 kap. 3 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller inkomst av annat förvärvsarbete enligt 2 kap. 6 § första stycket 1–3 nämnda lag,

2. föräldrapenningförmåner enligt lagen om allmän försäkring,

3. ersättning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

4. ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,
5. livränta enligt 4 kap. lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av den lagen,
6. delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,
7. vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i den utsträckning bidraget inte är ersättning för merkostnader,
8. dagpenning från arbetslöshetskassa, 8. dagpenning från arbetslöshetskassa eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten,
10. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
11. utbildningsbidrag för doktorander,
14. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),
15. dagpenning till totalförsvarspiktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt och till andra som får dagpenning enligt de grunder som gäller för totalförsvarspiktiga, samt
16. bidrag från Sveriges författarfond och Konstnärnämnden i den utsträckning som regeringen så föreskriver.

Socialförsäkringslagen (1999:799)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

13 §

Den som uppbär någon av följande förmåner är försäkrad för inkomstgrundad ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och inkomstrelaterad efterlevandepension enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn:

1. vårdbidrag, som inte enbart avser merkostnader, enligt 8 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag,
2. dagpenning från arbetslöshetskassa, 2. dagpenning från arbetslöshetskassa eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten,

3. aktivitetsstöd till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

4. utbildningsbidrag för doktorander,

7. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF),

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

9. stipendium som enligt 11 kap. 46 § inkomstskattelagen (1999:1229) *skall* tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst. 9. stipendium som enligt 11 kap. 46 § inkomstskattelagen (1999:1229) *ska* tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst.

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

36 §

Följande ersättningar i samband med arbetslöshet ska tas upp:

1. dagpenning från svensk arbetslöshetskassa, och

1. dagpenning från svensk arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten,*
och

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

Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Arbetsförmedlingen ska underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

Arbetsförmedlingen ska underrätta *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassan respektive Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa *eller Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten*

– avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds,

– på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd,

– uppträder så att det finns anledning för den offentliga arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete,

– frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det, eller

– i övrigt inte bedöms uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning i 9 § 1, 2, 4 eller 5 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsförmedlingen ska vidare omedelbart informera arbetslöshetskassan om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan inte besökt eller kontaktat den offentliga arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse (avanmälan).

Arbetsförmedlingen ska vidare omedelbart informera arbetslöshetskassan *respektive Arbetslöshetsförsäkringsmyndigheten* om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan *eller myndigheten* inte besökt eller kontaktat den offentliga arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse (avanmälan).

När en sökande som är av-
anmäld till arbetslöshetskassan
åter anmäler sig hos den
offentliga arbetsförmedlingen
ska Arbetsförmedlingen samma
dag informera arbetslöshetskassan
om detta (ersättningsanmälan).
När Arbetsförmedlingen bedömer
att sökanden åter uppfyller
villkoren i första stycket
sista strecksatsen ska den
snarast meddela detta till
arbetslöshetskassan.

När en sökande som är av-
anmäld till arbetslöshetskassan
*eller Arbetslöshetsförsäkrings-
myndigheten* åter anmäler sig
hos den offentliga arbetsför-
medlingen ska Arbetsförmed-
lingen samma dag informera
arbetslöshetskassan *respektive
Arbetslöshetsförsäkringsmyndig-
heten* om detta (ersättningsan-
mälan). När Arbetsförmedling-
en bedömer att sökanden åter
uppfyller villkoren i första
stycket sista strecksatsen ska
den snarast meddela detta till
arbetslöshetskassan *respektive
Arbetslöshetsförsäkringsmyndig-
heten*.

16 a §

En arbetslös som blivit av-
anmäld till arbetslöshetskassan
skall ges möjlighet att åter
anmäla sig på den offentliga
arbetsförmedlingen även på
annat sätt än genom personligt
besök.

En arbetslös som blivit av-
anmäld till arbetslöshetskassan
*eller Arbetslöshetsförsäkrings-
myndigheten ska* ges möjlighet
att åter anmäla sig på den
offentliga arbetsförmedlingen
även på annat sätt än genom
personligt besök.

16 b §

Vid varje offentlig arbets-
förmedling *skall* det finnas en
tjänsteman som ansvarar för att
underrättelser enligt 16 § lämnas
till berörd arbetslöshetskassa.

Vid varje offentlig arbets-
förmedling *ska* det finnas en
tjänsteman som ansvarar för att
underrättelser enligt 16 § lämnas
till berörd arbetslöshetskassa
*eller Arbetslöshetsförsäkringsmy-
ndigheten*.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabbsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler.
[52]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]