

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 1 juli 2020 (A2020/01495/A) ombetts att yttra sig över betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37).

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Av direktiven framgår bl.a. att utredaren ska analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen ska utformas så att fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen (Dir. 2018:8). I tilläggsdirektiv den 19 juni 2019 anges att utredaren särskilt ska analysera och föreslå hur arbetslöshetsersättningen kan trappas ned tydligt i takt med arbetslöshetens längd på ett sätt som påverkar alla ersättningstagare och föreslå eventuella följdändringar som behövs för att ersättningsnivån inom aktivtstödets ska följa nedtrappningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Vidare anges att förslagen sammantaget ska vara budgetneutrala (Dir. 2019:34).

Betänkandets förslag

I betänkandet föreslås att lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ersätts av en ny lag och förordning. I den föreslagna lagen tydliggörs att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten och att försäkringen ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt. Endast personer som har en förankring på arbetsmarknaden ska kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och ersättning lämnas endast till arbetslösa som är beredda att ställa om till ett nytt arbete. Liksom enligt nuvarande arbetslöshetsförsäkring föreslås att ett grundläggande villkor för rätten till ersättning ska vara att den sökande har en förankring på arbetsmarknaden. Till skillnad från idag, då förankringen mäts genom arbetad tid med ett

arbetsvillkor, föreslås förankringen mätas med utgångspunkt från inkomster från förvärvsarbete genom ett inkomstvillkor.

När det gäller *inkomstvillkoret* föreslås att det som huvudregel är uppfyllt om den sökande haft både en sammanlagd minsta totalinkomst från förvärvsarbete och en inkomst motsvarande en minsta månadsinkomst under minst fyra månader inom en ramtid motsvarande tolv månader. Utredaren bedömer att den minsta totalinkomsten bör motsvara 120 000 kr och den minsta månadsinkomsten 10 000 kr, vilket innebär att fler kan kvalificera sig för arbetslöshetsersättning än idag.

Ersättningens storlek föreslås grunda sig på tre olika delar, tidigare inkomster från förvärvsarbete, tiden som medlem i en arbetslöshetskassa och tiden med arbetslöshetsersättning.

Vad avser tidigare inkomster föreslås att samma totalinkomst som ska ligga till grund för prövningen av inkomstvillkoret läggs till grund för beräkningen av ersättningens storlek. En högsta ersättningsgrundande inkomst föreslås regleras i förordning, som enligt utredaren bör uppgå till 25 000 kr (bruttolön).

Tiden som medlem i en arbetslöshetskassa föreslås få betydelse för ersättningsnivån på så sätt att det införs tre olika ersättningsnivåer - 80, 65 och 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten -, som kopplas till medlemskapets längd. En sökande som varit medlem i mer än sex men mindre än 12 månader får en ersättning som motsvarar 65 procent. Den som varit medlem kortare tid än 6 mån eller inte alls får en ersättning motsvarande 50 procent.

När det gäller tiden med arbetslöshetsersättning föreslås en nedtrappning av arbetslöshetsersättningen med tiden i arbetslöshet för alla som får ersättning. Ersättningen föreslås trappas ned med 10 procentenheter efter de första 100 ersättningsdagarna. Efter 200 ersättningsdagar trappas ersättningen ned med ytterligare 5 procentenheter.

Ersättningstidens längd föreslås vara längre för en sökande med en stark än med en svag förankring på arbetsmarknaden. Den sökandes inkomstkontinuitet under ramtiden bedöms vara ett lämpligt mått på arbetsmarknadsförankring. Samma uppgifter som används för att uppfylla inkomstvillkorets krav på minsta månadsinkomst föreslås därför användas för att bestämma ersättningsperiodens längd. Det innebär att den som haft en minsta månadsinkomst som utgör förutsättning för rätt till ersättning under samtliga tolv månader inom ramtiden ska kunna få 300 ersättningsdagar, medan den som haft en minsta månadsinkomst under mer än åtta men mindre än tolv månader ska kunna få längst 200 ersättningsdagar. En sökande som haft en

minsta månadsinkomst under fyra men inte åtta månader ska kunna få längst 100 ersättningsdagar.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Slutbetänkandet innehåller en redogörelse för vilka konventioner och rekommendationer som förslagen aktualiserar och en analys av om förslagen är förenliga med Sveriges ILO-åtaganden.

Som anges i betänkandet är relevant ILO-konvention framför allt konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet, som antogs 1988 och ratificerades av Sverige 1990 (prop. 1989/90:64). I betänkandet nämns även rekommendation (nr 176) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet.

Enligt konvention (nr 168) ska varje medlemsstat vidta lämpliga åtgärder för att samordna sitt system för skydd vid arbetslöshet och sin sysselsättningspolitik. Skyddet vid arbetslöshet, i synnerhet metoderna för att utge förmåner vid arbetslöshet, bör vara utformat så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning och inte tar bort incitamenten för att arbeta och erbjuda arbete. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om personkrets, ersättningsnivåer och ersättningsperiodens längd.

I betänkandet görs den övergripande bedömningen att förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring är förenligt med ILO:s konvention (nr 168) och tidigare antagna ILO-konventioner, bl.a. konventionen (nr 102) om minnistandard för social trygghet, konventionen (nr 122) om sysselsättningspolitik, konventionen (nr 142) om utveckling av mänskliga resurser och konventionen (nr 150) om arbetsmarknadsförvaltning.

När det gäller ILO:s konvention (nr 168) har utredaren gjort en närmare granskning av ett antal delförslag som har särskild betydelse för vissa av konventionens artiklar, däribland artikel 15.

Av artikel 15 i konventionen följer beträffande förmånens storlek att förmånen ska fastställas till minst 50 procent av den tidigare inkomsten då arbetslösheten motsvarar heltid och när förmånen grundas på avgifter eller tidigare inkomst. Det är dock tillåtet att fastställa ett maximibelopp för förmånen eller för den inkomst som ska beaktas. En sådan maximinivå kan exempelvis relatera till lönen för en yrkesarbetare eller till genomsnittslönen för arbetstagare i den berörda regionen.

Den samlade bedömning som görs i betänkandet är att förslagen är förenliga med artikel 15. När det gäller förslaget i fråga om ersättnings storlek generellt konstateras i betänkandet att den förmånen kan anses grundas på såväl inkomster som inbetalning av

vissa avgifter. Vidare konstateras att förslaget om den minsta inkomst som får lämnas, som innebär att en sökande kan få ersättning utifrån olika ersättningsnivåer - 80, 65 eller 50 procent av den tidigare inkomsten - beroende på hur länge personen varit medlem i en arbetslöshetskassa, möter konventionens krav på att förmånen ska fastställas till minst 50 procent av tidigare inkomst. Därefter uppmärksammas att förslaget om att det efter de 100 första ersättningsdagarna ska ske en nedtrappning av ersättningen innebär att en person som har den lägsta ersättningsnivån då kan få en ersättning som understiger 50 procent av den tidigare inkomsten. Ett resonemang förs till stöd för att detta dock är motiverat, bl.a. med hänsyn till god tillgång till ett försäkringsskydd över den lägsta nivån, att en sökande redan efter sex månaders medlemskap kan få skydd över den lägsta ersättningsnivån, och att alla som arbetar eller någon gång har arbetat får bli medlemmar i en arbetslöshetskassa. Utredaren bedömer vidare att det inte kan anses vara ett avsteg från konventionens krav i fråga om maximal ersättning att ange den högsta ersättningsgrundande inkomsten till 25 000 kr.

ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén välkomnar att det i betänkandet görs en analys av förslagets förhållande till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

De förslag som lämnas framstår överlag som att de är förenliga med de ILO-konventioner som har ratificerats av Sverige. ILO-kommittén anser dock att det i det fortsatta beredningsarbetet finns anledning att närmare analysera och beakta de krav som följer av ILO:s konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet, särskilt artikel 15 i konventionen.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och ledamöterna Catharina Nordlander, Anne-Sofie Daleng, Niklas Beckman, Amelie Berg, Anna Svanestrand, Oscar Ernerot, Tina Nordling och Elise-Marie Donovan.

Närvarande har även varit Claudia Jiménez Guala, Charlott Sjögren och Annette Elfborg från sekretariatet och ersättarna Thomas Janson, John Losenborg, Anders Jonsson och Sophie Silverryd samt experterna Frida Öhlén, Therese Andersson, Sofie Rykowski, Fredrik Karlman och Anna Nygård.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson
Ordförande

Charlott Sjögren
Sekreterare