

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen SOU 2020:37 (Dnr A2020/01495/A)

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har tagit del av förslagen och yttrar sig över i stort sett alla kapitel i betänkandet. I de delar som inte kommenteras särskilt instämmer IAF i utredningens förslag och bedömningar.

Sammanfattning

IAF instämmer i de reformbehov som utredningen har identifierat och i huvudsak i de förslag som lämnas. Ett antal frågor behöver dock analyseras ytterligare innan ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen beslutas. IAF bedömer till exempel att väsentlig information om och konsekvensbeskrivningar av vissa förslag saknas. I vissa fall finns också behov av att göra förtydliganden av den föreslagna lagstiftningen.

IAF anser att utredningens förslag att i ett nytt regelverk hänvisa till hela paragrafen i inkomstskattelagen (13 kap. 1 § i inkomstskattelagen) istället för att som i dag enbart hänvisa till första stycket behöver analyseras vidare. IAF anser också att det är angeläget att viss rättspraxis angående indirekt bedriven näringsverksamhet arbetas in i företagarreglerna i den föreslagna lagen. (Avsnitt 9.7.2)

IAF instämmer i utredningens förslag om förbud mot studier när en sökande får arbetslöshetsersättning och att undantagen från detta förbud regleras på samma normgivningsnivå. Samtidigt konstaterar IAF att den föreslagna lagstiftningen ger upphov till flera situationer där lagen kan tolkas olika. (Avsnitt 9.8.1 och 9.8.2)

Att införa ett inkomstvillkor är en stor förändring i förhållande till det nuvarande arbetsvillkoret. IAF instämmer dock med utredningens bedömning att fördelarna med en sådan förändring överväger nackdelarna. IAF bedömer att ett inkomstvillkor som bygger på uppgifter som arbetslöshetskassorna inhämtar från månatliga arbetsgivardeklarationer med inkomstuppgifter på individnivå (månatliga arbetsgivardeklarationer) som kommer in till Skatteverket bör skapa

goda förutsättningar för en betydligt snabbare genomströmningstid¹ för de flesta ärenden. Transparensen och därmed möjligheten för den enskilde att förutse det egna försäkringsskyddet vid arbetslöshet bör enligt IAF öka väsentligt om utredningens förslag genomförs. Möjligheten att undvika felaktiga utbetalningar bör öka också med den av utredningen föreslagna hanteringen. (Avsnitt 10.4.1)

IAF menar att det bör regleras på förordningsnivå, istället för på föreskriftsnivå, hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en kalendermånads arbete ska räknas om. Detta särskilt med tanke på att regleringen enligt utredningens förslag skulle gå från lag till myndighetsföreskrifter utan någon vägledning i förordning. (Avsnitt 10.4.2 och 14.4.1)

När det gäller utredningens förslag om utläggning av ramtiden konstaterar IAF att det är oklart hur ärenden ska hanteras där sökande har timanställningar eller andra anställningar där lönen betalas ut i efterhand. (Avsnitt 10.6.1)

Förslaget om sammanhängande överhoppningsbar tid får enligt IAF bland annat till följd att försäkringsutfallet kan bli svårt att förutse för den enskilde och att det i vissa situationer skulle kunna skapa incitament för den enskilde att inte förvärvsarbete. När det gäller utredningens förslag om att korta den överhoppningsbara tiden indikerar IAF:s beräkningar att detta skulle påverka kvinnor negativt i betydligt högre grad än män. (Avsnitt 10.7.1)

IAF är positiv till att det ska vara enklare för sökande att få ett försäkringsskydd över lägsta nivån än i dag. Att medlemstiden och ramtiden ska sammanfalla innebär dock en viss åtstramning i förhållande till dagens regelverk och gör att regelverket blir mer komplext än det nuvarande. (Avsnitt 11.5.3)

IAF anser att det bör analyseras vidare om förslaget att ersättningsperiodens längd för sökande som uppfyllt inkomstvillkorets huvudregel ska vara indelad i tre nivåer baserat på den sökandes förankring på arbetsmarknaden verkligen ger de effekter som utredningen avser att åstadkomma. (Avsnitt 12.5.2)

IAF anser att det är oklart hur arbetslöshetsersättningen ska minskas om en sökande under delar av månaden inte uppfyller de allmänna villkoren och under samma månad har andra ersättningar. (Avsnitt 13.4.3)

¹ IAF definierar genomströmningstid som antalet veckor från den första veckan en person har redovisat arbetslöshet i sin tidsrapport till den vecka personen får sin första utbetalning från arbetslöshetskassan. Den inkluderar tiden det tar att få in nödvändiga uppgifter, kommunicera med den enskilde och fatta beslut om att bevilja ersättning.

IAF anser att det finns behov av ytterligare analyser av de komplexa och svårbedömda effekter som förslagen om samordning med inkomster från förvärvsarbete etc. ger upphov till. (Kapitel 14)

IAF instämmer i utredningens bedömning att sanktionssystemet i huvudsak är väl utformat. (Kapitel 15)

IAF anser att det är angeläget med en utredning om motsvarande bestämmelser som föreslås i betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (SOU 2018:5) kan vara relevanta också för arbetslöshetsförsäkringen, bland annat när det gäller beloppsgränser. (Avsnitt 16.3)

IAF anser att det är av stor vikt att en syftesstyrd reglering av arbetslöshetskassornas skyldighet att lämna uppgifter till IAF träder i kraft senast vid ikraftträdandet av en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Den nuvarande regleringen, som också föreslås gälla framöver, medför redan i dag svårigheter för IAF att fullgöra sin tillsyn. Dessutom har IAF med hänsyn till förslaget till ny arbetslöshetsförsäkring behov av att kunna få del av inkomstuppgifter från Skatteverket. (Kapitel 17)

IAF delar inte utredningens bedömning att det inte behövs några bestämmelser om innehållande av ersättning utan anser att frågan bör analyseras ytterligare. IAF anser även att fortsatta analyser behövs för att säkerställa att det finns förutsättningar för arbetslöshetskassorna att hantera intermistiska beslut. (Avsnitt 18.8)

IAF är positiv till förslaget att Arbetslöshetskassan Alfas ansvar för arbetslöshetsförsäkring utvidgas. Innan en sådan förändring genomförs behövs dock en översyn som dels klargör den kompletterande arbetslöshetskassans ställning och organisation, dels säkerställer att Arbetslöshetskassan Alfa vilar på en stabil associationsrättslig grund. IAF återkommer till frågan i en kommande rapport. (Avsnitt 21.4)

När det gäller tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004, instämmer IAF i den oklarhet om medlemskapets betydelse vid utlandsarbete som utredningen pekar på. (Avsnitt 22.4.1)

Det har inte ingått i utredningens uppdrag, men IAF vill ändå i sammanhanget belysa avsaknaden av en reglering för det glapp i försäkringsskyddet som kan uppstå när en enskild har ansökt om medlemskap men nekats inträde på grund av arbete utanför arbetslöshetskassans verksamhetsområde. IAF anser att en sådan regel med fördel skulle kunna vara tillämpbar i såväl internationella som nationella ärenden. (Avsnitt 22.4.2)

För att kunna effektivisera tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen och bidra till en fortsatt digitalisering har IAF behov av direktåtkomst till uppgifter hos arbetslöshetskassorna och denna bör regleras i lag och förordning. IAF har i dag direktåtkomst till uppgifter hos Arbetsförmedlingen. Det finns också skäl att överväga att införa regler rörande arbetslöshetskassornas gallring av uppgifter, så att dessa inte gallras för tidigt. (Kapitel 25)

IAF vill slutligen också framföra kompletterande behov, som inte berörs av utredningen, av att införa en primär sekretessregel för uppgifter som IAF inhämtar från enskilda och att se över IAF:s registerlag. En sådan förändring respektive översyn förbättrar IAF:s möjlighet till tillsyn och uppföljning.

Kapitel 7 En ny arbetslöshetsförsäkring

Avsnitt 7.2 Övergripande utgångspunkter för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring

Regeringen och riksdagen har beslutat om flera tillfälliga regelförändringar med anledning av coronapandemin. Dessa har handlat om medlemsvillkor, karensvillkor och företagare med vilande företag. Utredningen föreslår att bestämmelserna i dessa fall ska regleras på samma eller högre normgivningsnivå i den nya arbetslöshetsförsäkringen. IAF noterar att om liknande behov av regeländringar uppstår framöver, kommer det även fortsättningsvis att behövas tillfälliga ändringar eller undantag i lagen om arbetslöshetsförsäkringen.

Avsnitt 7.3 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen

IAF instämmer i förslaget till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring. Den föreslagna regleringen är tydligare och mer överskådlig än dagens, och skapar därmed bättre förutsättningar för en rättssäker tillämpning och en ökad likabehandling. Uppdelningen mellan lag och förordning är ändamålsenlig.

Kapitel 8 Inledande bestämmelser

IAF instämmer i förslagen till inledande bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringens syfte och förutsättningar för arbetslöshetsförsäkringen i stort. Det är bra att detta tydliggörs i början av den nya lagen.

Avsnitt 8.3.2 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar

IAF noterar att utredningen inte har anpassat 2 kap 5 §, 12 kap 2 § samt 13 kap 3 och 12 §§ i den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring efter Storbritannien och Nordirlands utträde ur EU. Enligt IAF:s bedömning kommer sökande som omfattas av utträdesavtalet i vissa fall kunna exportera sin arbetslöshetsersättning

till Storbritannien och Nordirland även efter övergångsperioden löpt ut. IAF anser därför att även Storbritannien och Nordirland bör anges i bestämmelserna.

Kapitel 9 Allmänna villkor

IAF delar utredningens bedömning av behovet av att utveckla de allmänna villkoren. Det är särskilt viktigt att det tydligt framgår i vilka situationer en sökande kan få ersättning och vilka konsekvenserna blir om den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren. Vidare blir det en förenkling att regler av samma karaktär regleras på samma normgivningsnivå.

Avsnitt 9.5 Allmänna villkor

9.5.1 Nuvarande villkor bör i huvudsak behållas i ett nytt regelverk

IAF är i huvudsak positiv till de förenklingar som förslås av dagens regelverk.

IAF instämmer i utredningens bedömning att det är ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att föreskriva hur arbetssökande ska vara anmälda hos myndigheten. I dag är det IAF som får meddela föreskrifter om detta (se IAFFS 2017:2).

IAF instämmer vidare i utredningens förslag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om villkoren för att en sökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

9.6.2 Ersättning bör kunna lämnas till vissa tjänstlediga

IAF ser positivt på att det även i fortsättningen ska vara möjligt att lämna arbetslöshetsersättning till vissa tjänstlediga och att detta regleras i lag istället för förordning. IAF konstaterar dock att den föreslagna utformningen av bestämmelsen om deltidsanställda som är tjänstlediga, som innebär en överföring av nuvarande regler, inte är helt ändamålsenlig. Detta beror på att nuvarande regler är anpassade till en försäkring som bygger på arbetad tid, med ett krav på att omfattningen av arbetad tid bibehålls eller ökar i det nya arbetet. Enligt IAF:s bedömning kan därför utredningens förslag leda till att en sökande som själv har vållat sitt inkomstbortfall skulle kunna få rätt till arbetslöshetsersättning utan att omfattas av sanktionsreglerna. Detta eftersom sanktionsreglerna tar sikte på orsakande av arbetslöshet och inte inkomstbortfall.

Exempel. Anna hade innan arbetslösheten ett arbete med en heltidslön på 30 000 kr. Sedan en tid tillbaka jobbar hon deltid på 50 procent med en månadsinkomst på 15 000 kr vid sidan av sin arbetslöshetsersättning. Hon får arbetslöshetsersättning på 80-procentsnivån och har därför 10 000 kr i ersättning vid sidan av deltidsinkomsten (beräknat som i exemplen i kapitel 14 i

betänkandet). Anna blir erbjuden och accepterar ett annat deltidsjobb på 50 procent eftersom det till skillnad från det nuvarande är på bostadsorten. Inkomsten från det nya deltidsarbetet är 10 000 kr per månad. Eftersom deltidsarbetena inte kan kombineras beviljas Anna tjänstledigt för att prova det nya arbetet. Inkomstbortfallet som det nya deltidsjobbet innebär leder till att hennes arbetslöshetsersättning blir högre än innan tjänstledigheten, närmare bestämt drygt 13 000 kr.

9.7.2 Vem som anses vara företagare

IAF anser att utredningens förslag att i ett nytt regelverk hänvisa till hela paragrafen i inkomstskattelagen (13 kap. 1 § i inkomstskattelagen) istället för att som i dag enbart hänvisa till första stycket behöver analyseras vidare. IAF anser att det bör klargöras att den föreslagna lydelsen inte kommer att innebära att fler personer än i dag kan komma att bedömas vara företagare, utöver de med näringsfastighet.

IAF noterar att utredningen har avstått från att lämna förslag om att även den som indirekt bedriver näringsverksamhet genom ett aktiebolag ska anses bedriva sådan näringsverksamhet som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkringen med hänvisning till att de inte har hunnit analysera frågan tillräckligt. IAF anser att det är angeläget att den rådande rättspraxisen (HFD:s dom den 29 oktober 2014 i mål nr 6679-13) inom området arbetas in i en ny lagen om arbetslöshetsförsäkring.

IAF noterar också att utredningen inte har berört den kammarrättspraxis (KamR i Jönköpings dom den 9 september 2015 i mål nr 2385-15 och KamR i Göteborgs dom den 6 juli 2017 i mål nr 6155-16) som har växt fram när det gäller ersättningssökande som har haft verksamhetsledande arbete i familjeaktiebolag utan att vara delägare. Det två kammarrättsdomarna har tolkats på så sätt att den som har en sådan verksamhetsledande roll bara ska anses vara företagare om hen också är delägare i företaget. IAF anser att det finns anledning att se över om inte även den som har en verksamhetsledande roll i ett familjeföretag utan att samtidigt vara delägande, ska omfattas av företagarbegreppet.

Avsnitt 9.8 Sökande som deltar i utbildning

9.8.2 Rätt till ersättning vid vissa typer av utbildning

IAF instämmer i förslaget till 4 kap. 11 § i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring, och är även positiv till de förtydliganden som finns i författningskommentaren om att det främst är kortare studier som omfattas av bestämmelsen. IAF ser dock en risk för att arbetslöshetskassorna ändå kan fortsätta att göra olika tolkningar av vad som räknas som en kortare utbildning.

IAF instämmer i förslaget till 4 kap. 12 § i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring att arbetslöshetsersättning ska kunna lämnas till en sökande som deltar i en utbildning upp till 50 procent av heltid. Men IAF vill samtidigt påtala att det finns behov av ytterligare klargöranden av hur omfattningen av utbildningen ska fastställas, dvs. om den uppgår till maximalt 50 procent av heltid. Det är också oklart om det är studiesamordnaren som ska intyga omfattningen eller om det exempelvis räcker att den sökande själv intygar denna. I ärenden där sökande vill studera jämsides med arbetslöshetsersättning är det till exempel svårt för arbetslöshetskassorna att fastställa omfattningen av SFI-studier och webbaserade utbildningar där den sökande bestämmer studietakten själv (se IAF rapport 2019:12). Dessa svårigheter kommer att kvarstå även med den föreslagna regleringen. IAF anser därför att det är önskvärt med ytterligare förtydliganden om hur studietakten ska fastställas för att undvika att arbetslöshetskassorna gör olika tolkningar.

När det gäller 4 kap. 13 § i förslaget till ny lag om arbetslöshetsförsäkring om att även den som studerar upp till heltid ska kunna få ersättning ser IAF positivt på förtydligandet av att studierna ska ha bedrivits inom ramtiden.

IAF är positiv till förslaget att utvidga möjligheterna för sökande att fortsätta bedriva sådana studier som de tidigare har bedrivit jämsides med ett arbete. IAF anser dock att den föreslagna formuleringen ”utbildning upp till heltid” är problematisk eftersom utbildning upp till heltid även innefattar studier om högst 50 procent av heltid. IAF tolkar det därmed som att båda de föreslagna regleringarna i 4 kap. 12 och 13 §§ kan tillämpas under samma ersättningsperiod och undrar om det är intentionen med förslaget.

Avsnitt 9.9 Sökande som vistas utomlands har inte rätt till ersättning

IAF instämmer i utredningens förslag att sökande som vistas utomlands mer än tillfälligt inte ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det är bra att det ges vissa exempel i författningskommentaren, men IAF bedömer att exemplet ”besöka någon” skapar ett tolkningsutrymme. För att undvika risken att arbetslöshetskassorna gör olika tolkningar av om en vistelse är mer än tillfällig skulle det vara önskvärt med ytterligare förtydliganden i författningskommentaren.

Kapitel 10 Inkomstvillkor

10.4.1 Dagens arbetsvillkor bör ersättas av ett inkomstvillkor

IAF instämmer i utredningens förslag att ersätta dagens arbetsvillkor med ett inkomstvillkor. Den föreslagna förändringen innebär en väsentlig förändring av

arbetslöshetsförsäkringens konstruktion eftersom beräkningen av arbetad tid i dag är central för rätten till ersättning. I betänkandet finns en utförlig redogörelse för vilka konsekvenser förändringen får för utformningen av den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring. IAF instämmer i denna och vill särskilt framhålla att det är lättare att kartlägga inkomster än arbetad tid. Detta underlättar både när det gäller att få fram underlag för att utforma träffsäkra kvalifikationsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen och den praktiska handläggningen av ärenden om arbetslöshetsersättningen. Insamlandet av uppgifter om arbetad tid och de vanligt förekommande kompletteringarna av dessa uppgifter är tidskrävande handläggningsmoment. En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, som bygger på månatliga arbetsgivardeklarationer som inhämtas från Skatteverket, skapar också förutsättningar för automatisering och effektivisering som saknas i dagsläget. Konsekvenserna av den nuvarande utformningen och att genomströmningstiderna påverkas negativt vid ett stort antal ansökningar om ersättning på kort tid har varit särskilt tydlig under coronapandemin.

IAF noterar att det inte framgår av betänkandet hur månader där sökande har utfört arbete men inte haft någon inkomst ska behandlas. Utredningen beskriver att kontantprincipen får praktiska följder som bör beaktas i utformningen av ett nytt regelverk. IAF konstaterar att utmaningen med ”noll-lön” inte tas upp i det föreslagna regelverket, motivtexten eller författningskommentaren. För en sökande med svag förankring på arbetsmarknaden kan en månad utan inkomst vara avgörande för om hen uppfyller ett inkomstvillkor eller inte. För en sökande som har arbetat under hela ramtiden, men växlat mellan månadslön och timlön, kan resultatet bli att hen bara får rätt till 200 ersättningsdagar, trots att hen skulle ha haft rätt till 300 ersättningsdagar om lönen hade betalats ut varje månad.

IAF bedömer att utredningens förslag leder till att risken för fusk och felaktiga utbetalningar reduceras.

IAF har gjort en beräkning av hur förändringarna skulle påverka de som har arbetat många timmar utan eller med låga inkomster, och som enligt utredningens förslag därmed inte kommer ha rätt till arbetslöshetsersättning. Dessa beräkningar kompletterar utredningens konsekvensanalys. Av beräkningarna framgår att ungefär 2 000 sökande, eller knappt 1 procent, av de som fick inkomstrelaterad ersättning under 2019 inte skulle ha fått det med det föreslagna regelverket. Vissa av dessa sökande kan dock komma att omfattas av de skyddsregler som utredningen föreslår för företagare som har haft låg inkomst under ramtiden. IAF:s beräkningar omfattar inte alla sökande som uppfyllde arbetsvillkoret men som inte skulle uppfyllt inkomstvillkoret enligt utredningens förslag och är därmed en underskattning. Notera även att uppgifter för att

uppskatta inkomsten för sökande som får ersättning med grundbelopp saknas, då deras ersättningsnivå är oberoende av tidigare inkomst.

10.4.2 Inkomstvillkorets huvudregel

IAF anser att det bör belysas, vilket också utredningen gör, att inkomsttaket i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen var oförändrat under en lång tidsperiod. Konsekvensen av detta blev att kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen sjönk för varje år då ingen höjning av taket gjordes till följd av löneökningarna. IAF konstaterar att det med en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring kommer att få större konsekvenser att inte ändra de förordningsreglerade inkomstnivåerna. Om inkomstvillkoret för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning inte höjs blir det lättare att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning för varje år som går utan förändring, givet att lönerna i samhället stiger. Samtidigt kommer, som nu, fler att få inkomster som överstiger taket för den inkomst som kompenseras i arbetslöshetsförsäkringen.

IAF menar att det bör regleras på förordningsnivå, istället för på föreskriftsnivå, hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en kalendermånads arbete ska räknas om. Detta särskilt med tanke på att regleringen enligt utredningens förslag skulle gå från lag till myndighetsföreskrifter utan någon vägledning i förordning.

10.5.4 Förvärvsinkomster och andra ersättningar får bara beaktas en gång

IAF instämmer i utredningens förslag att inkomster och ersättningar som legat till grund för tidigare lämnad arbetslöshetsersättning inte ska få beaktas vid prövningen av inkomstvillkoret igen.

IAF noterar att utredningen i motivtexten anger att det vore rimligt att inkomster och ersättningar som har använts vid en tidigare prövning för inkomstvillkoret, i vissa fall ska kunna användas på nytt förutsatt att den sökande inte har fullgjort karensen i den tidigare beviljade perioden och att inkomsten därmed inte legat till grund för lämnad arbetslöshetsersättning (se s. 289 och s. 361–362). IAF delar utredningens uppfattning, men konstaterar att detta inte framgår av den föreslagna lagtexten. För att öka tydligheten bör detta framgå direkt av lagtexten.

10.6.1 Ramtidens fastställande

IAF anser att det är oklart hur en sökande med timanställningar eller andra anställningar där lönen betalas ut i efterhand ska hanteras. Det är till exempel oklart hur ett ärende där en sökande som behöver tillgodoräkna sig anmälningsmånaden för att uppfylla inkomstvillkoret ska hanteras. Ersättningen till en sökande med en lön som betalas ut i efterhand kommer också dröja.

10.7.1 Förutsättningar för att hoppa över tid

IAF anser att konsekvenserna av utredningens förslag om överhoppningsbar tid behöver analyseras vidare. Förslaget innebär att den sökandes försäkringsskydd försvagas på två sätt jämfört med gällande regelverk – dels genom att endast överhoppningsbar tid som motsvarar tre sammanhängande månader ska hoppas över när ramtiden läggs ut (jämfört med en månad enligt gällande regelverk), dels genom att den överhoppningsbara tiden begränsas till 36 månader (jämfört med fem år enligt gällande regelverk). IAF anser att detta medför en risk för att försäkringsskyddet kan komma att variera för olika sökande trots att omständigheterna är liknande. Det finns också en risk att regelverket ger olika – och inte avsedda – utfall beroende på hur tiden som avser givna förhållanden fördelar sig över kalendermånaderna. IAF anser även att det behövs ytterligare analyser av vilka konsekvenser utredningens förslag om att begränsa den överhoppningsbara tiden till 36 månader skulle få för kvinnor respektive män. IAF kan inte bedöma om konsekvenserna för till exempel långtidssjukskrivna är rimliga eftersom vi saknar uppgifter för att kunna analysera hur förslaget påverkar dem.

IAF bedömer att kravet på en sammanhängande överhoppningsbar tid i vissa situationer kan göra det svårt för sökande att förutse försäkringsutfallet. Kravet på sammanhängande perioder kan vidare minska incitamenten att förvärvsarbeta, om inkomsten från förvärvsarbetet leder till att en annars sammanhängande period av tid som avser givna förhållanden delas upp och därför inte längre kan räknas bort då ramtiden läggs ut.

Exempel. Rick och Ayda har de senaste fem månaderna båda fått föräldrapenning under fyra månader och haft en inkomst från försvarsarbete motsvarande 12 000 kr under en månad. Ricks månad med inkomst från försvarsarbete inträffade den tredje månaden i ordningen, medan Aydas månad med inkomst från försvarsarbete inträffade den femte månaden i ordningen. För Ayda innebär det att tiden med föräldrapenning hoppas över när ramtiden läggs ut. För Rick innebär det istället att tiden med föräldrapenning räknas in i ramtiden.

Förutom att kravet på sammanhängande överhoppningsbar tid kan försämra förutsättningarna att uppfylla den minsta totalinkomsten, kan det även påverka längden på ersättningsperioden eftersom ersättningar som jämföras med förvärvsinkomster inte kan användas för att uppfylla villkoret om minsta månadsinkomst.

IAF noterar att möjligheten att hoppa över tid i hög grad påverkas av hur tiden fördelas över kalendermånaderna. Detta gäller särskilt eftersom det i betänkandet inte framgår under hur stor del av månaden som exempelvis en sjukskrivning ska föreligga för att månaden ska kunna ingå i en sammanhängande period av överhoppningsbar tid. Detta skulle kunna tolkas som att tre dagar med sjukpenning (en dag vardera under tre månader) kan räcka för att uppfylla kravet om sammanhängande överhoppningsbar tid för en sökande, medan åtta veckor (som löper under två kalendermånader) kan vara för kort tid för en annan.

IAF håller med om att en ramtid som sträcker sig långt tillbaka i tiden kan vara tidskrävande för arbetslöshetskassorna att administrera. På sikt bör dock tillgången till månatliga arbetsgivardeklarationer innebära relativt goda förutsättningar för en enklare handläggning även av dessa ärenden.

IAF har med hjälp av uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdatabas identifierat 361 sökande som fick en ersättningsperiod beviljad under 2019, där arbetsvillkoret uppfylldes mer än fyra år innan ersättningsperiodens början. Bland dessa sökande var 78 procent kvinnor och 22 procent män. En begränsning av den överhoppningsbara tiden till 36 månader skulle därför med stor sannolikhet ha en större negativ inverkan på rätten till arbetslöshetsersättning för kvinnor än för män. Beräkningen inkluderar bara de vars arbetsvillkor uppfylldes mer än fyra år tillbaka i tiden och inte samtliga sökande som fått tillgodoräkna arbete som låg mer än fyra år tillbaka i tiden i sin ramtid. Antalet sökande som skulle påverkas av den föreslagna ändringen är därför avsevärt större än antalet som identifierats i beräkningen.

Kapitel 11 Ersättningens storlek

11.5.3 Ersättningens storlek påverkas av medlemskap i en arbetslöshetskassa

IAF är positiv till att det ska vara enklare för sökande att få ett försäkringsskydd över lägsta nivån än i dag. Att medlemstiden och ramtiden ska sammanfalla innebär dock en viss åtstramning i förhållande till dagens regelverk. IAF bedömer att den föreslagna regleringen är komplex och därför kan vara svår att förstå. Det kan innebära en risk för att anslutningen till arbetslöshetskassorna inte kommer att öka på det sätt som utredningen beskriver. Regelverkets komplexa utformning kan också göra det svårt för arbetslöshetskassorna att tillämpa det på ett likvärdigt sätt.

Om ramtiden flyttas tillbaka på grund av 36 månaders överhoppningsbar tid krävs att en sökande har varit medlem i en arbetslöshetskassa fyra år innan arbetslösheten inträffade för att hen ska kunna få ett fullt försäkringsskydd enligt

utrednings förslag. Detta kan jämföras med 12 månader enligt gällande regelverk.

Enligt utredningens förslag krävs minst sex månaders sammanhängande medlemskap under ramtiden för att en sökande ska kunna få ett försäkringsskydd över lägsta nivån. IAF anser att det är oklart hur det går ihop med kravet på inkomster från förvärvsarbete under medlemstiden (s. 340). Utredningen föreslår att en sökande för att få halvt eller fullt försäkringsskydd måste ha haft en minsta månadsinkomst i minst fyra månader under medlemstiden. I betänkandet ges ett exempel att en person har rätt till ersättning motsvarande den allmänna försäkringsnivån (och inte högre) på grund av att personens medlemskap endast sammanfaller med tre månader med minsta månadsinkomst. Som IAF uppfattar utredningens förslag borde dock personen i exemplet inte ha rätt till halvt försäkringsskydd oavsett om kravet om minsta månadsinkomst under fyra månader är uppfyllt, eftersom personen fortfarande inte uppfyller kravet om minst sex månaders sammanhängande medlemskap under ramtiden. IAF kan inte heller se att förslaget om krav på inkomster från förvärvsarbete under medlemstiden har kommit till uttryck i förslaget till ny lag om arbetslöshetsförsäkring.

11.5.4 Successiv nedtrappning av ersättningen

IAF har med hjälp av uppgifter från vår statistik- och tillsynsdatabas gjort beräkningar på vilka åldersgrupper av sökande som på grund av att deras dagpenning var 760 kr eller lägre inte påverkades av nedtrappning av dagpenningen efter 100 dagar under 2018. I beräkningarna har IAF bortsett från sökande under 25 år eftersom dessa kan antas anvisas till jobbgarantin för ungdomar innan 100 dagar med arbetslöshetsersättning förflutit.

Resultaten indikerar att sökande i åldersgruppen 25–34 år i störst utsträckning hade samma ersättningsnivå efter 100 dagar i ersättningsperioden som de första 100 dagarna och att åldersgruppen 55 år eller äldre i minst utsträckning hade samma ersättningsnivå efter 100 dagar i ersättningsperioden som de första 100 dagarna.

Kapitel 12 Ersättningsperiodens längd

Avsnitt 12.4 Karenstid i en ny försäkring

IAF anser att det bör framgå uttryckligen av lagtexten att karenstiden inte ska räknas av från ersättningsperiodens ersättningsdagar. I betänkandet framgår det endast av författningskommentaren.

12.5.2 Ersättningsperiodens längd ska variera

IAF anser att tröskeleffekterna till följd av den föreslagna nivåindelningen av inkomstkontinuiteten för sökande som uppfyllt inkomstvillkorets huvudregel riskerar att få oönskade konsekvenser. IAF anser därför att det bör analyseras vidare om regelverket kan konstrueras på ett annat sätt för att bli mer ändamålsenligt. Detta är särskilt angeläget eftersom den högsta nivån av förankring på arbetsmarknaden endast nås vid tolv månaders inkomstkontinuitet medan de andra nivåerna innefattar fyra månader vardera. Med den föreslagna nivåindelningen kan en månad med exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning i och med förslaget om sammanhängande överhoppningsbar tid innebära 100 dagars skillnad i ersättningstid, vilket även kan förväntas påverka kvinnors ersättningstid negativt i större utsträckning än mäns.

IAF instämmer i utrednings bedömning att ersättningsperioden, till skillnad från vad som gäller i dag, inte bör vara längre för sökande som har barn under 18 år. IAF anser att det ligger i linje med arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Baserat på uppgifter från IAF:s statistik- och tillsynsdata har IAF beräknat att ungefär en tiondel av de sökande som påbörjade en ersättningsperiod under 2018 har tilldelats 450 ersättningsdagar och därmed skulle fått en kortare ersättningsperiod om regelverket varit utformat enligt utredningens förslag. Av dessa var 56 procent män.

Kapitel 13 Ersättningsform

13.4.3 Proportionerlig minskning av ersättningen

IAF anser att det är oklart hur arbetslöshetsersättningen ska minskas om en sökande under delar av månaden inte uppfyller de allmänna villkoren och under samma månad har andra ersättningar. Minskingsregeln när en sökande inte uppfyller de allmänna villkoren eller omfattas av villkoren för vissa kategorier av sökande ska enligt utredningens förslag inte tillämpas om arbetslöshetsersättningen ska minskas genom samordning med annan ersättning. IAF ställer sig frågan hur arbetslöshetsersättningen ska minskas om en sökande exempelvis inte uppfyller de allmänna villkoren på grund av sjukdom under halva månaden och deltidsarbetar under andra halvan av månaden.

13.4.8 Hur arbetslöshetsersättningen ska betalas ut

IAF instämmer i utredningens förslag om en undantagsregel som möjliggör för arbetslöshetskassorna att betala ut ersättning på annat sätt än månadsvis när det finns särskilda skäl för det. En regel som medger flexibilitet vid utbetalningen av ersättning torde enligt IAF vara särskilt viktig för sådana sökande som arbetat den kortaste tid som krävs för att uppfylla villkoren för att få

arbetslöshetsersättning, och när lönen betalas ut i efterhand. För sådana sökande finns en risk för att dröjsmål med uppgifter från framförallt Skatteverket och arbetsgivare. Se även IAF:s kommentar under avsnitt 18.8.

Kapitel 14 Samordningsregler

14.4.1 Inkomster från förvärvsarbete på deltid

Som IAF tidigare nämnt i avsnitt 10.4.2 bör möjligheten att bestämma hur inkomster från förvärvsarbete som avser mer än en kalendermånads arbete ska räknas om regleras på förordningsnivå istället för på föreskriftsnivå. Detta gäller även inkomster från förvärvsarbete på deltid som avser mer än en månad, särskilt med tanke på att regleringen enligt utredningens förslag skulle gå från lag till myndighetsföreskrifter utan någon vägledning i förordning.

Enligt utredningens förslag ska inkomsten från deltidsarbete samordnas med ersättningen under den månad arbetet har utförts, inte då den har betalats ut. IAF anser att detta avsteg från kontantprincipen riskerar att försvåra tillämpningen av regelverket och leda till ökad administration för arbetslöshetskassorna, eftersom det kan kräva löpande manuella kontroller eller bedömningar av när inkomsten intjänats.

IAF anser att det bör förtydligas om det är arbetslöshetsersättningen eller den ersättningsgrundande inkomsten som ska minskas proportionerligt vid inkomster från deltidsarbete. I både förslaget till lagtext och förordningstext anges att det är arbetslöshetsersättningen som ska minskas proportionerligt, men enligt IAF:s tolkning är det den ersättningsgrundande inkomsten som minskas proportionerligt i de exempel som ges på s. 410–413 i betänkandet, varefter den aktuella ersättningsnivån (till exempel 80 procent) appliceras. IAF konstaterar att om det är arbetslöshetsersättningen som ska minskas innebär det att arbetslöshetsersättningen minskas krona för krona för sökande vars totalinkomst inte överstiger tolv gånger den högsta ersättningsgrundande inkomsten. Förutom att påverka beloppet får det följdkonsekvenser för hur dagar ska räknas av från en ersättningsperiod vid deltidsarbete.

14.5.2 Ersättning från annan på grund av arbetslöshet

IAF anser att det är oklart hur minskningen med anledning av ersättning från annan på grund av arbetslöshet påverkas när andra minskningsregler är aktuella. Det gäller exempelvis hur arbetslöshetsersättningen ska minskas om en sökande under en ersättningsperiod får en inkomst från förvärvsarbete på deltid och samtidigt har ersättning från annan på grund av arbetslöshet.

Exempel. En sökande har haft 37 500 kr i förvärvsinkomst under samtliga månader under ramtiden, vilket resulterar i en

ersättningsgrundande inkomst på 25 000 kr. Den sökande har fullt försäkringsskydd och därmed rätt till 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten i arbetslöshetsersättning, alltså 20 000 kr. Ersättning från annan på grund av arbetslöshet kompletterar beloppet med 10 000 kr per månad så att det motsvarar 80 procent av den genomsnittliga månadsinkomsten under ramtiden (30 000 kr). Hur ska arbetslöshetsersättningen minskas om den sökande under ersättningsperioden får inkomster från förvärvsarbete på deltid med 10 000 kr per månad och samtidigt behåller ersättning från annan på 10 000 kr per månad?

Kapitel 15 Sanktioner

IAF ser positivt på utredningens förslag att i ett kapitel samla alla bestämmelser om sanktioner, fränkännande av ersättning och lämpligt arbete tillsammans med nya bestämmelser om sammanläggning av sanktionsgrundande händelser.

Avsnitt 15.4. Nuvarande sanktionssystem bör värnas

IAF instämmer i att sanktionssystemet i huvudsak är väl utformat. Sanktionssystemet bör även fortsättningsvis vara konstruerat så att det dels motverkar att sökande frivilligt försätter sig i arbetslöshet, dels ger incitament att följa kraven för ersättning och vidta relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet.

15.5.1 När en sökande missköter arbetssökandet

IAF instämmer i utredningens förslag att kravet på att aktivt söka lämpligt arbete ska placeras först i bestämmelsen om sanktioner när en sökande missköter arbetssökandet. Det betonar den sökandes eget ansvar för att ta sig ur arbetslösheten och markerar att det aktiva arbetssökandet är centralt i arbetslöshetsförsäkringen. Det är ett steg i rätt riktning, men på sikt anser IAF att kravets koppling till de allmänna villkoren för rätt till ersättning och placeringen i lagen skulle behöva ses över. Att aktivt söka lämpliga arbeten är lika grundläggande för den som ansöker om arbetslöshetsersättning som att vara anmäld som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete och att i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.

IAF instämmer i utredningens bedömning att det kan finnas skäl att utreda vidare om en sökande som inte aktivt söker lämpliga arbeten ska stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning under en längre tid än vad som gäller i dag.

15.5.3 När en sökande orsakar sin arbetslöshet

IAF anser att det mot bakgrund av att den nya arbetslöshetsförsäkringen på ett tydligare sätt än i dag ska vara en inkomstbortfallsförsäkring skulle behöva

klargöras hur begreppet ”orsakar sin arbetslöshet” ska tolkas till exempel i fallet nedan. Är det fortfarande arbetets omfattning som ska vara avgörande, på så sätt att den som väljer att gå ner i tid ska anses orsaka sin arbetslöshet? Eller ska även de situationer där en sökande orsakar ett inkomstbortfall omfattas av bestämmelsen?

Exempel. Pelle har en anställning på 75 procent av heltid och tjänar 30 000 kr i månaden. Han säger upp sig för en annan deltidsanställning i samma omfattning, där han istället tjänar 20 000 kr i månaden. Pelle har inte orsakat någon arbetslöshet sett till omfattningen, men däremot ett inkomstbortfall. Faller hans situation under sanktionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § i förslaget till ny lag om arbetslöshetsförsäkring?

15.5.4 Sammanläggning av sanktionsgrunder

IAF instämmer i förslaget att införa bestämmelser om sammanläggning av sanktionsgrunder i en ny lag om arbetslöshetsförsäkring och bedömer att det stärker sanktionssystemets handlingskorrigerande funktion. Enligt IAF får bestämmelserna om sammanläggning bäst effekt om förslaget att väsentligt förkorta tiden inom vilken en ansökan om ersättning kan göras (13 kap. 2 §) också genomförs.

IAF ser positivt på förslaget att tidsgränsen för sammanläggning av sanktionsgrunder ska preciseras till när den sökande har informerats om att en underrättelse har skickats från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassan. Det bör dock förtydligas i bestämmelsen att det är *Arbetsförmedlingen* som enligt 16 d § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har den informationsskyldigheten. Det är viktigt att tydliggöra detta eftersom det annars är arbetslöshetskassan som genomgående avses när ingen aktör anges.

IAF ser positivt på ett införande av särskilda skäl i bestämmelsen om sammanläggning av sanktionsgrunder. Tidsgränsen kan annars få orimliga konsekvenser, som i det exempel utredningen ger.

15.5.5 Avstängningstidens beräkning

IAF instämmer i utredningens förslag att avstängning från arbetslöshetsersättning även fortsättningsvis ska räknas från den dag då grunden för avstängningen inträffade. När det gäller punkten inte aktivt sökt lämpliga arbeten i bestämmelsen om misskötsamhet, vill IAF dock framhålla att det kan vara svårt att fastställa händelsedag eftersom det sanktionsgrundande förhållandet avser en längre tidsperiod.

15.5.6 Lämpligt arbete

IAF ser positivt på utredningens bedömning att IAF även fortsättningsvis bör få meddela föreskrifter om lämpligt arbete. IAF instämmer även i utredningens uppfattning att bestämmelserna om lämpligt arbete och på vilken författningsnivå de bör regleras bör ses över i särskild ordning.

IAF instämmer i utredningens problembeskrivning av lämpligt arbete i relation till individuella handlingsplaner. IAF konstaterar att arbetssökandets inriktning enligt 6 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska anges i handlingsplanen, men att det inte sägs något om kopplingen till lämpligt arbete där.

IAF instämmer i förslaget om att det inte bör återinföras någon regel om att sökande ska få begränsa sitt arbetssökande under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod. IAF anser i likhet med utredningen att den nuvarande ordningen bör behållas. Det är viktigt att en sökande så snart som möjligt efter arbetslöshetens inträde är aktiv och söker alla lämpliga arbeten.

Kapitel 16 Återbetalning

IAF bedömer att den förslagna rubriksättning i kapitel 16 i den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring kommer att öka tydligheten i förhållande till dagens reglering, genom att betona att ersättning som har utgått felaktigt ska betalas tillbaka när en sökande bedöms vara återbetalningsskyldig.

Avsnitt 16.3 Behov av regler om återbetalning finns även för en ny arbetslöshetsförsäkring

IAF instämmer i att det finns förslag om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning i betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* (SOU 2018:5) som kan vara relevanta också för arbetslöshetsförsäkringen, bland annat när det gäller beloppsgränser. Enligt utredningen bör det utredas i särskild ordning om motsvarande bestämmelser ska införas i arbetslöshetsförsäkringen. IAF anser att det är angeläget med en sådan utredning.

I rapport IAF 2020:2 bedömer IAF att det kan finnas anledning att överväga en tydlig reglering av arbetslöshetskassornas möjligheter att skriva av fordringar som avser mindre belopp. En sådan reglering skulle leda till att fordringshanteringen blir effektivare och mer ändamålsenlig. Vid utformningen av en sådan regel är det viktigt att inte bara de rent faktiska handläggningsekostnaderna beaktas vid bestämmande av en beloppsgräns. Även samhällsekonomiska kostnader och den påverkan som en beloppsgräns kan ha på legitimiteten för systemet bör vägas in.

I betänkandet *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet* föreslås även att en beloppsgräns ska införas för återkrav. Om en sådan beloppsgräns införs på socialförsäkringsområdet anser IAF att det även bör övervägas om en motsvarande beloppsgräns ska införas på arbetslöshetsförsäkringsområdet.

16.4.1. Återbetalningsskyldighet

IAF noterar att 11 kap. 1 § andra stycket har arbetslöshetskassans perspektiv, medan övriga bestämmelser i den nya lagen utgår från den sökandes perspektiv.

16.4.2 Beslut om återkrav

IAF instämmer i förslaget, men noterar att 11 kap. 3 § riktar sig till arbetslöshetskassan, medan övriga bestämmelser utgår från den sökandes perspektiv. Om tanken är att arbetslöshetskassans skyldighet att besluta om återkrav ska betonas bör denna bestämmelse placeras i 13 kapitlet där bestämmelserna om kassornas handläggning finns samlade.

16.4.5 Eftergift

IAF ställer sig positiv till utredningens avsikt att förtydliga vad som avses med särskilda skäl genom att kodifiera det som i dag gäller enligt rättspraxis och tidigare förarbetsuttalanden. Rättspraxis baserar sig i huvudsak på omständigheter som är kopplade till den sökandes personliga eller ekonomiska förhållanden.

IAF anser dock att det föreslagna tillägget ”andra omständigheter” i 11 kap. 6 § leder till en bredare användning av möjligheten till eftergift än dagens reglering. Om syftet är att vidga möjligheterna att efterge ett krav på återbetalning eller ränta bör det tydliggöras vilka situationer detta är tänkt att täcka. Så som utredningens förslag är formulerat väger ”andra omständigheter” lika tungt som ”personliga och ekonomiska förhållanden”. Om avsikten är att ”andra omständigheter” endast ska tillämpas i undantagsfall, så framgår inte det av ordalydelsen.

IAF noterar utredningens resonemang om att det med särskilda omständigheter menas både förmildrande och försvårande omständigheter. Enligt IAF framgår det inte av lagtexten att sådana omständigheter ska beaktas.

Kapitel 17 Uppgiftsskyldighet

IAF instämmer i den lagtekniska lösningen som innebär en förändring från detaljstyrning i förordning till syftesstyrda bestämmelser i lag.

Trots att det inte har ingått i utredningens uppdrag vill IAF framhålla att det är mycket angeläget att en syftesstyrd bestämmelse som reglerar arbetslöshetskassornas skyldighet att lämna uppgifter till IAF träder i kraft senast

vid ikraftträdandet av en ny lag om arbetslöshetsersättning. Den nuvarande regleringen, som också föreslås gälla framöver, medför redan i dag svårigheter för IAF att fullgöra sin tillsyn. IAF saknar till exempel möjlighet att ta del av uppgifter i ärenden där den sökandes rätt till ersättning har avslagits. Dessutom har IAF med hänsyn till förslaget till arbetslöshetsförsäkring behov av att kunna få del av inkomstuppgifter från Skatteverket. Även inkomster av förvärvsarbete som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för bör omfattas av en sådan skyldighet. Detta skulle med fördel ske genom att uppgifterna omfattas av arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot IAF.

IAF konstaterar att andra aktörer som betalar ut kompletterande ersättning vid arbetslöshet inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet. IAF anser att uppgiftsskyldigheten för dessa aktörer bör ses över. Avsaknaden av en sådan uppgiftsskyldighet innebär att arbetslöshetskassorna och IAF saknar möjligheter att kontrollera om utbetald arbetslöshetsersättning är korrekt. Utredningen beskriver att samordning med ersättning från andra aktörer än arbetslöshetskassorna på grund av arbetslöshet kan komma att bli vanligare med det föreslagna regelverket.

Avsnitt 17.4 Samma regler om uppgiftsskyldighet som gäller i dag bör i huvudsak gälla i ett nytt regelverk

IAF anser att även inkomster av förvärvsarbete som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för ska omfattas av Skatteverkets uppgiftsskyldighet gentemot arbetslöshetskassorna. En sådan uppgiftsskyldighet skulle underlätta administrationen både för sökande och arbetslöshetskassorna samt undvika skillnader i inhämtning av uppgifter för olika sökande.

IAF noterar att utredningen har valt att inte föreslå förändringar i Skatteverkets uppgiftsskyldighet när det gäller sådana inkomster av förvärvsarbete som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för. Det får till följd att en sökande som är företagare även fortsättningsvis kommer att behöva lämna in en fullmakt till Skatteverket för att arbetslöshetskassorna ska kunna få ta del av de uppgifter som behövs för att handlägga sådana ärenden. Det innebär även att inhämtningen av inkomstuppgifter kommer att ske på olika sätt för olika sökande beroende av om hen är företagare eller anställd, vilket medför att skillnad görs på sökande vid uppgiftsinhämtning. En fullmakt är en administrativ börda både för den sökande och för arbetslöshetskassorna samtidigt som den kan ha en negativ påverkan på arbetslöshetskassornas genomströmningstider.

IAF anser att det bör förtydligas att Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot IAF inte bara omfattar tillsyn utan även uppgifter som har betydelse för IAF:s uppföljning.

Kapitel 18 Handläggning av ärenden

IAF instämmer i den lagtekniska lösning som utredningen föreslår och delar även utredningens syn på behovet av att i särskild ordning utreda om förvaltningslagen ska göras tillämplig för arbetslöshetskassorna.

18.4.1 Ansökan om arbetslöshetsersättning

IAF anser att det skulle bli tydligare om det istället för en hänvisning till 13 kap. 1 § andra stycket framgick direkt av lagtexten i 7 och 16 §§ i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring att även uppgifter som lämnas under utredningens gång och avseende ändrade förhållanden som utgångspunkt ska lämnas på heder och samvete.

18.5.3 Kommunikation

IAF ser positivt på att den föreslagna bestämmelsen om kommunikation överensstämmer med förvaltningslagens motsvarande bestämmelse. IAF skulle dock föredra att det för tydlighetens skull framgick direkt av lagtexten att kommunikationsskyldigheten endast omfattar material som tillförts av annan än parten själv.

IAF anser att det bör förtydligas att det är upp till arbetslöshetskassorna att ta ställning till om det finns skäl att kommunicera ett förslag till beslut. Enligt IAF kan författningskommentarens skrivning om att det inte är ett förslag till beslut som ska kommuniceras (s. 843) tolkas som ett förbud mot att kommunicera ut ett beslutsförslag.

18.6.1 Vem som fattar beslut

IAF anser att det är otillfredsställande att det kan uppstå situationer då två arbetslöshetskassor fattar beslut i samma ärende och förordar en bestämmelse som anger vilken arbetslöshetskassa som ska fatta beslut i dessa situationer.

Avsnitt 18.8 Interimistiska beslut

IAF delar inte utredningens bedömning att det inte behövs några bestämmelser om innehållande av ersättning och anser därför att frågan bör analyseras ytterligare. Även med den föreslagna lagen kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer när det kan finnas behov av att innehålla ersättning. Det gäller framför allt när det framkommer skäl som talar för att den sökande inte har rätt till ersättning efter att arbetslöshetskassan har beviljat ersättning för viss en månad, men innan ersättningen har betalats ut.

IAF anser att fortsatt analys behövs för att säkerställa att det finns förutsättningar för arbetslöshetskassorna att hantera interimistiska beslut. IAF delar utredningens bedömning att långa utredningstider kan medföra orimliga konsekvenser för

sökande. Ur det perspektivet är förslaget att införa en möjlighet att fatta interimistiska beslut positivt. IAF ser dock det finns en risk att möjligheten att fatta interimistiska beslut skulle kunna leda till en ökad arbetsbelastning hos arbetslöshetskassorna, och därmed längre handläggningstider. Såsom lagförslaget är utformat är det upp till arbetslöshetskassorna att ta ställning till om ett interimistiskt beslut om utbetalning av ersättning ska fattas i ett enskilt ärende. Det är rimligt att anta att många sökande kommer att kräva att det just i deras fall ska fattas ett interimistiskt beslut. Utredningen berör inte frågan om en sökande har rätt till ett formellt avslagsbeslut som går att överklaga i de fall arbetslöshetskassan inte anser att förutsättningarna för ett interimistiskt beslut är uppfyllda, men det torde följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer att den sökande har en sådan rätt. Som exempel kan nämnas att Försäkringskassan har möjlighet att fatta provisoriska beslut om utbetalning av ersättning i ett flertal ärendetyper, och det framgår av förarbetsuttalanden att i de fall myndigheten anser att det saknas förutsättningar för ett interimistiskt beslut ska de kontakta den enskilde och meddela det. Om den enskilde då begär ett interimistiskt beslut ska ett formellt beslut fattas (prop. 1982/83:3 s. 71, se även till exempel JO beslut dnr 1728-2009, dnr 3707-2010 och dnr 585-2011).

Enligt utredningens förslag är en förutsättning för att arbetslöshetskassan ska kunna betala ut ersättning interimistiskt att det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om den sökande har rätt till ersättning. Med betydande dröjsmål avses enligt utredningen åtminstone längre tid än ett par veckor. Interimistiska beslut kan komma att bli vanliga eftersom utredningstiden ofta är längre än så. Utredningen gör inte någon närmare analys av i vilken mån detta skulle påverka arbetsbelastningen eller den praktiska hanteringen av interimistiska beslut i övrigt hos arbetslöshetskassorna.

Kapitel 19 Rättelse och ändring

19.4.2 När ett beslut får ändras

IAF anser att det bör framgå av lagtexten och inte bara av författningskommentaren att ett beslut får ändras till en sökandes nackdel inte bara när hen har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, utan även när felaktigheten beror på att hen har undanhållit relevanta fakta.

19.4.5 När ett beslut senast får rättas eller ändras

IAF ser inget egentligt behov av en tidsgräns för rättelse av ett beslut. IAF anser därför att 14 kap. 5 § i lagförslaget enbart borde avse ändring.

Kapitel 20 Omprövning och överklagande

Avsnitt 20.3 Regler om överklagande bör anpassas till motsvarande regler i förvaltningslagen

IAF delar utredningens bedömning att det finns behov av en ny redaktionell struktur för reglerna om omprövning och överklagande. Den föreslagna strukturen är betydligt tydligare och mer logisk än den som finns i gällande lagstiftning. IAF anser dock det skulle bli ännu tydligare om det i de bestämmelser som handlar om omprövning angavs vilka formkrav det är som gäller för begäran om omprövning istället för att enbart hänvisa till relevanta delar i bestämmelserna avseende överklagande. I detta sammanhang anser IAF även att det vore lämpligt att det redan i 13 kap. 14 § i den nya lagen om arbetslöshetsförsäkringen angavs att denna bestämmelse även gäller för begäran om omprövning av beslut.

20.4.1 Begäran om omprövning

IAF ifrågasätter om rättelse behöver blandas in i detta sammanhang.

20.5.3 Vilka beslut som får överklagas

IAF delar utredningens uppfattning om att bestämmelsen om vilka beslut som får överklagas bör vara likalydande som motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen. Konsekvensen av detta är dock, enligt IAF, att IAF:s möjlighet att överklaga i viss mån begränsas.

Kapitel 21 Den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

Avsnitt 21.4 Alfa-kassans ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen utvidgas

IAF är positiv till förslaget och delar utredningens uppfattning att det är ändamålsenligt att vidga Arbetslöshetskassan Alfas uppdrag till att även att handha arbetslöshetsförsäkringen för sökande som är medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan utföra sitt uppdrag.

Innan en sådan förändring genomförs behövs dock en översyn som dels klagör den kompletterande arbetslöshetskassans ställning och organisation, dels säkerställer att Arbetslöshetskassan Alfa vilar på en stabil associationsrättslig grund. IAF återkommer till frågan i en kommande rapport.

Kapitel 22 Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen i förhållande till förordning (EG) nr 883/2004

22.4.1 Utökade möjligheter till medlemskap

IAF instämmer i utredningens beskrivning av att medlemskapets betydelse vid utlandsarbete är oklart i dag. Det är olämpligt att medlemskap i en arbetslöshetskassa ska ge försäkringsskydd vid utlandsarbete, eftersom det innebär ett kringgående av samordningsförordningens grundtanke om att ett lands lagstiftning är tillämplig åt gången. IAF anser även, i likhet med utredningen, att det är av stor vikt för att underlätta tillämpningen av samordningslagstiftningen, att även den som senast har bott och arbetat i en annan medlemsstat ska ha möjlighet att försäkra sig mot arbetslöshet genom inträde i en svensk arbetslöshetskassa.

22.4.2 Medlemskapets betydelse under utlandsarbete

IAF instämmer i utredningens förslag om att det ska bortses från månader då den sökande omfattats av en annan stats lagstiftning enligt art. 11–16 i (EG) förordning 883/2004.

IAF anser att det är oklart hur uttalandet i motivtexten att ”*medlemstid endast kan användas vid prövning av ersättningens storlek om den sammanfallit med tid där den sökande omfattats av svensk lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring*” ska tolkas (s. 622). Det är oklart hur detta uttalande ska tolkas mot bakgrund av hur 6 kap. 6 § andra stycket i förslaget till lag om arbetslöshetsförsäkringen är utformat och utredningens resonemang i avsnitten *Medlemstidens betydelse* och *Rätten att försäkra sig* i avsnitt 22.5. IAF vill betona att det är viktigt att skilja på begreppen *omfattats av svensk lagstiftning* och *omfattats av svensk lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring*. Enbart det senare kräver att den sökande i Sverige har fullgjort en försäkringsperiod, en anställningsperiod eller period av verksamhet som egenföretagare i enlighet med artikel 61.2 förordning (EG) 883/2004. Den återgivna formuleringen i motivtexten kan tolkas på två olika sätt. En möjlig tolkning är att en sökande inte ska kunna medräkna medlemstid som har fullgjorts i Sverige innan denne fullgjort en försäkringsperiod, anställningsperiod eller period av verksamhet som egenföretagare här. En annan möjlig tolkning, som ligger mer i linje med lagstiftningsförslaget och utredningens förslag i övrigt, är att medlemstid ska kunna medräknas så länge den har sammanfallit med tid då den sökande omfattats av svensk lagstiftning. Detta givet att den sökande innan ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige

har fullgjort en period som kan beaktas för att uppfylla inkomstvillkoret enligt artikel 61.2 förordning (EG) 883/2004.

Avsaknaden av en reglering vid ansökan om inträde i fel arbetslöshetskassa

IAF är medveten om att en översyn av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor inte har ingått i utredningens uppdrag. Trots det vill IAF påtala att det i förslaget till en ny arbetslöshetsförsäkring saknas en reglering av hur det glapp ska hanteras som kan uppstå i försäkringsskyddet när en sökande har ansökt om medlemskap, men nekats inträde på grund av arbete utanför arbetslöshetskassans verksamhetsområde.

IAF anser att det behövs en sådan reglering eftersom det för den som inte har arbetat i Sverige kan vara svårt att veta vilken arbetslöshetskassa hen ska ansöka om medlemskap i. Det kan då uppstå ett glapp i försäkringsskyddet, genom att personen går miste om värdefull tid när hen blir tvungen att ansöka om medlemskap i en annan arbetslöshetskassa. Men det förekommer även att personer som har arbetat i Sverige ansöker om medlemskap i en arbetslöshetskassa där de inte uppfyller kravet på arbete inom kassans verksamhetsområde. I en sådan situation är det enligt IAF önskvärt att ansökan till den sistnämnda arbetslöshetskassan behandlas som om den inkommit vid samma tidpunkt som den ursprungliga ansökan inkom till den förstnämnda arbetslöshetskassan förutsatt att den andra ansökan har skett i nära anslutning till den första. På så sätt skulle en sökande som blivit nekad inträde i en arbetslöshetskassa få möjligheten att upparbeta eller bevara en rätt till ett högre försäkringsskydd. Regeln skulle med fördel kunna vara tillämplig i såväl internationella som nationella ärenden, dels för att regelverket inte ska vara diskriminerande mot en sökande som inte befinner sig i en gränsöverskridande situation, dels för att regelverket blir mer lättöverskådligt med färre särregleringar.

Kapitel 23 Förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program

Avsnitt 23.6 Övergången från ett arbetsmarknadspolitiskt program till arbetslöshetsförsäkringen

IAF ser det i grunden som positivt att fler som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin kommer att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättning enligt betänkandets förslag och bedömningar. Men det kan också medföra att sökande som uppfyller ett inkomstvillkor under tiden i programmet, avbryter

pågående aktiviteter som skulle kunna leda till ett arbete, vilket riskerar att medföra en längre arbetslöshet.

IAF vill också lyfta en risk för att sökande i vissa fall kan slippa undan en sanktion på grund av att sanktionssystemen i aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen inte är samordnade. Det gäller till exempel sökande som blivit avstängda från ersättning i 45 dagar för att de sagt upp sig själva utan giltiga skäl, och som anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program innan avstängningstiden är avklarad. Om den sökande är kvar i programmet mer än 112 dagar, kommer de dagar som finns kvar av avstängningen inte att verkställas.

Kapitel 24 Arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen

IAF har senast i rapporten IAF 2020:10 påtalat att den finns en risk för att vissa sökande hamnar i kläm mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen.

Kapitel 25 Följdändringar med anledning av ett nytt regelverk

Avsnitt 25.4 Inget behov av särskilda regler för behandling av personuppgifter hos arbetslöshetskassorna

IAF instämmer i att arbetslöshetskassorna genom GDPR och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning har stöd för sin nödvändiga behandling av personuppgifter. Det finns dock, enligt IAF, andra skäl till att överväga vissa särskilda regler om arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter i en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring.

Det behöver säkerställas att uppgifter hos arbetslöshetskassorna finns tillgängliga för uppföljning

IAF menar att det finns skäl att införa regler om arbetslöshetskassornas gallring av uppgifter. Nu förekommer det att arbetslöshetskassorna gallrar uppgifter redan efter några år, vilket gör det svårt att komma till rätta med tidigare felaktiga eller saknade uppgifter i IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Sådan gallring försvårar vidare IAF:s tillsyn och uppföljning, inte minst vad gäller att upptäcka felaktiga utbetalningar.

IAF bör få direktåtkomst till uppgifter hos arbetslöshetskassorna

IAF har i dag direktåtkomst till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen. För att kunna effektivisera och digitalisera tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen behöver IAF även få direktåtkomst till uppgifter hos arbetslöshetskassorna. En

sådan direktåtkomst bör regleras i lag och förordning och omfatta samtliga uppgifter hos arbetslöshetskassorna som IAF har rätt att behandla.

Primär sekretess bör införas för uppgifter som IAF hämtar in från enskilda

För att kunna ge en fullständig och rättvisande bild av arbetslöshetsförsäkringens funktion behöver IAF kunna ta de sökandes perspektiv i tillsynen. Utformningen av regelverket för sekretess och behandling av personuppgifter leder dock till vissa juridiska hinder för IAF att hämta in uppgifter från sökande eller allmänheten i stort på ett sätt som både är effektivt och samtidigt bevarar skyddet för de sökandes integritet.

När IAF hämtar in uppgifter från dem vi granskar eller andra statliga myndigheter för tillsyn och uppföljning överförs enligt 1 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) den utlämnande aktörens sekretess till IAF. Eftersom det inte finns någon primär sekretess hos IAF för de uppgifter som myndigheten samlar in kommer uppgifter som inte omfattas av sekretess hos uppgiftslämnaren inte heller att omfattas av någon sekretess hos IAF. Uppgifter som en arbetssökande lämnar direkt till IAF, till exempel vid en intervju, omfattas alltså inte av någon sekretess. Mot denna bakgrund finns behov av en primär sekretessregel för uppgifter om arbetssökandes personliga förhållanden som förekommer i IAF:s verksamhet som avser tillsyn och uppföljning.

IAF:s registerlag och registerförordning behöver ses över

För att IAF ska kunna bedriva en effektiv tillsyn där fördelarna med digitaliseringen kan tas till vara finns det ett behov av att se över och modernisera regelverket för IAF:s behandling av personuppgifter, dvs. lagen (2006:469) och förordningen (2008:936) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns flera skäl till varför en översyn är önskvärd.

I IAF:s registerlag finns särskilda regler för uppgifter som behandlas i myndighetens statistik- och tillsynsdatas. Den snabba teknikutvecklingen har gjort gränsdragningen mellan behandling i databaser och behandling i ärenden alltmer diffus. Det är i praktiken mycket svårt att dra en skarp gräns mellan statistik- och tillsynsdatas och de uppgifter som behandlas i myndighetens tillsynsärenden. Det finns också ett behov av att säkerställa att de uppräknade ändamålen för vilka behandling av personuppgifter får ske, tillsammans med IAF:s instruktion, speglar de uppgifter och den roll som en modern tillsynsmyndighet förväntas ha.

Den begränsning av sökkriterier som finns i 13 § i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är ett växande hinder för en effektiv tillsyn där fördelarna med digitala verktyg tas

till vara. Uppgifter om hälsa är, och kommer också fortsättningsvis vara, av stor betydelse för bedömningar i många ärenden rörande rätten till ersättning, inte minst när det gäller godtagbara skäl i sanktionsärenden. Det finns således starka skäl för IAF att kunna söka fram, analysera och granska ärenden där uppgifter om hälsa varit avgörande för bedömningen.

Därutöver finns ett generellt behov av modernisering av regelverket för att underlätta en säker och god digital kommunikation med medborgare och dem som granskas där hänsyn bättre kan tas till de förväntningar på digital kommunikation som finns i dag. IAF avser att återkomma i frågan i särskild ordning.

Övrigt

IAF noterar:

- ett skrivfel i 7 kap. 3 § och i 6 kap. 2 § 2 i förslaget till ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Paragraferna är förmodligen tänkta referera till 5 kap. 3 § och inte 5 kap. 2 §.
- ett skrivfel i sista meningen i 11 kap. 7 § i förslaget till ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Meningen är förmodligen tänkt att lyda: Detsamma gäller vid skyldighet att betala ränta.
- att ordet *enligt* saknas i 4 § 2 i utkast till förordning om arbetslöshetsförsäkring.
- att beloppet 25 718 kr på s. 130, 132 och 136 bör vara 25 025 kr.

I detta ärende har generaldirektör Peter Ekborg beslutat. Fredrik Karlman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Vanda Aronsson, Elida Ramsten och Annelie Nilsson deltagit. I den slutliga beredningen av ärendet har enhetscheferna Annelie Westman, Catarina Eklundh Ahlgren och Jessica Idbrant deltagit.

Peter Ekborg

Fredrik Karlman