

Till
Tjänstemännens Centralorganisation

Datum
2020-09-29

Vår referens

Remissyttrande av SOU 2020:37 Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen Diarienummer: A2020/01495/A

TCO har ombetts att lämna svar på ovanstående remiss.
Unionen lämnar härmed sitt yttrande, att utgöra en del av TCOs svar.

Unionen tillstyrker

- Förslaget om att övergå till en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring.
- Principen om att en längre etablering och förankring på arbetsmarknaden kan motivera en längre ersättningsperiod, men att den föreslagna konstruktionen inte fullt ut återspeglar olika yrkesgruppers etablering på arbetsmarknaden.
- Förslaget om justeringen av den övre gränsen till den dag då den sökande fyller 65 år men saknar ett förslag om anpassning till riktåldern i övriga sociala trygghetssystem.
- Förslaget att ta bort kravet att den sökande måste vara arbetsför och oförhindrad att ta arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och minst 17 timmar per vecka
- Förslaget om borttagande av ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar
- Förslaget om definitionen av företagare
- Förslaget om när den sökande inte längre ska anses vara företagare
- Förslaget om ersättning till deltidsföretagare
- Förslaget om att sökande som vistas utomlands inte har rätt till ersättning
- Förslaget om att inkomstvillkoret ska avse en viss minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader och en minsta totalinkomst av förvärvsarbete
- Förslaget om undantagsregeln för kvalificering till försäkringen, förutsatt att huvudregeln är generös
- Förslaget om att inkomster bara får beaktas en gång
- Förslaget om att försäkringen ska vara kopplad till tidigare inkomst samt anser att arbetslöshetskassans skyldighet att fastställa totalinkomst ska framgå av regelverket

- Förslaget att storleken på ersättningen är kopplad till medlemskap i arbetslöshetsförsäkring
- Förslaget att inkomster från bisyssla och deltidsföretag inte minskar arbetslöshetsersättningen
- Förslaget om att arbetslöshetskassans handläggning regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring, men saknar en bestämmelse om vilken arbetslöshetskassa som ska fatta beslut i ärenden, särskilt i återkravs- och sanktionsärenden
- Förslaget om den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag

Unionen avstyrker

- Förslaget takbelopp i den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen
- Den föreslagna nedtrappningen av arbetslöshetsförsäkringen
- Skrivningar om syftet med arbetslöshetsförsäkringen
- Gränserna för det aktuella inkomstvillkoret
- Försämringarna avseende den överhoppningsbara tiden
- Förslaget om en ny åldersgräns om 20 år
- Förslaget om ersättning bör kunna lämnas till vissa tjänstlediga
- Förslaget om att begreppet ”före arbetslösheten” ersätts med förslaget om ramtid
- Nivåerna för det föreslagna inkomstvillkoret
- Förslagen om särskilda bestämmelser för företagare
- Förslaget om att den överhoppningsbara tiden kan vara max 36 månader
- Förslaget om att den överhoppningsbara tiden minst måste motsvara tre sammanhängande månader
- Förslaget att ta bort skyddsregeln för föräldrar med barn under 18 år i arbetslöshetsförsäkringen och saknar en konsekvensanalys av förslaget
- Förslaget om samordning och önskar en tydligare genomlysning
- Förslaget om vad som ska klassificeras som bisyssla
- Förslaget om att ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser
- Förslaget om ändringar i aktivitetsstödet
- Förslaget om nedtrappning av aktivitetsstöd

Unionen anser därtill att det finns delar i utredningen och förslagen som behöver analyseras och/eller tydliggöras

- Konsekvenserna av inkomstvillkoret i relation till arbetslöshetsbegreppet
- Analys och förslag om självständiga och osjälvständiga uppdragstagares ställning
- Analys och förtydligande kring situationen när avslutade heltidsstudier kan vara överhoppningsbara
- Förslagen om samordning
- Analys – och eventuella följdregleringar – av personuppgiftshanteringen av särskilt skyddsvärda personuppgifter enligt dataskyddsförordningens artikel 9
- Konsekvenserna av ett förändrat aktivitetsstöd enligt förslaget där även omdaning av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken tas i beaktning

Övergripande synpunkter

Unionen har tidigare uttryckt sig försiktigt positiv till en övergång till en inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring. Vi ser ett behov av en arbetslöshetsförsäkring som inkluderar fler, där man kan uppbära försäkring oavsett anställningsform och där det är lätt att överblicka vad arbetslöshetsförsäkringen ger för skydd till den som blir arbetslös. Så är det inte idag. Unionen håller med utredningen om att dagens regelverk baserad på arbetad tid är snårigt och att det kan vara svårt för försäkringstagare att bedöma vilken ersättning man kan räkna med att få ut om man blir arbetslös. Unionen delar också bedömningen att det finns rationella skäl till att många, inte minst unga, idag väljer att stå utanför försäkringen. Vi ser därför positivt på utredningens ambition att konstruera ett system där fler inkluderas i försäkringen och där tröskeln till medlemskap därmed blir mindre.

När Unionen nu har tagit del av utredningens förslag så ser vi att den nya föreslagna arbetslöshetsförsäkringen kommer bli enklare och mer transparent för det stora flertalet. Men Unionen ser också behov av förtydligande och djupare analyser av flera förslag i utredningen som vi återkommer till nedan. Ett enkelt och mer transparent system för majoriteten får inte innebära att grupper som jobbar oregelbundet/säsongarbetar/deltidsarbetar får en sämre försäkring. Arbetslöshetsförsäkringen ska omfatta hela arbetsmarknaden

Oro för de omfördelade aspekterna i försäkringen

Det finns många fördelar med att gå från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor. Men det finns också risker. Arbetslöshetsförsäkringen har haft ett starkt omfördelade syfte, med en relativt svag koppling mellan de individuella inbetalningarna och vad samma individ får ut av försäkringen. Även fortsättningsvis kommer finansieringen av försäkringen att vara solidarisk, vilket är bra. Men som utredningen påtalar så innebär en övergång till ett

inkomstvillkor att den som har hög lön lättare kvalificerar sig för ersättning från trygghetssystemet än den som har en låg lön. Det leder till risk för att det omfördelade inslaget i arbetslöshetsförsäkringen försvagas och att existerande ojämlikhet i samhället förstärks i förhållande till idag. Arbetslöshetsförsäkringen får inte utesluta stora grupper av arbetstagare från försäkringsskydd eller ge vissa grupper betydligt sämre villkor. Det skulle göra både individen och samhället sårbar vid ekonomiska kriser. Arbetslöshetsförsäkringen måste vara en försäkring för hela arbetsmarknaden. Det är mycket viktigt att detta beaktas t.ex. när nivåerna för kvalificering bestäms. Försäkringen bör också utformas så att det finns starka incitament för både låg- och höginkomsttagare att ansluta sig till arbetslöshetsförsäkring, och stanna kvar som medlem genom arbetslivet, och därigenom få ett fullvärdigt skydd vid arbetslöshet.

Genom att personer med höga inkomster snabbt kvalificerar sig till systemet och uppnår taket i försäkringen– innebär det också ett lägre incitament att över tid vara medlem i arbetslöshetsförsäkringen och bidra till försäkringen. Unionen anser att det är viktigt att fackförbundens inkomstförsäkringar beaktas som ett möjligt komplement till den statliga arbetslöshetsförsäkringen. En statlig arbetslöshetsförsäkring ska inte behöva vila på en facklig inkomstförsäkring för att fungera.

Kostnadsneutraliteten är ett problem

Att upprätthålla den omfördelade principen är svårt när utredningen har haft ett uppdrag att ta fram ett kostnadsneutralt förslag. Det sätter ramen för vilken arbetslöshetsförsäkring vi får och i vilken grad man kan kompensera för inkomstskillnader och upprätthålla det omfördelade inslaget i försäkringen. Den snäva utgångspunkten om kostnadsneutralitet är heller inte baserad på hur arbetslöshetsförsäkringens finansiering ser ut. Försäkringen har överfinansierats under mycket lång tid och löntagare och arbetsgivare har inte fått tillbaka de värden man över tid har betalat in. Detta beror på att arbetslöshetsförsäkringen inte har prioriterats i goda ekonomiska tider och att såväl snäva arbetsvillkor för att kvalificera sig till försäkringen som taket i inkomstförsäkringen har lämnats utan åtgärd under många år. Under våren 2020 då Covid-19 pandemin slog till blev det uppenbart att arbetslöshetsförsäkringen lämnats utan åtgärder under lång tid, och att detta riskerade få förödande följder när varselvågen stod för dörren. Unionen är mycket positiv till att politiken snabbt gick in och åtgärdade såväl taket i arbetslöshetsförsäkringen som arbetsvillkor och medlemsvillkor. Men åtgärden illustrerar också hur eftersatt försäkringen varit och vilka effekter det riskerade att få när många arbetssökande riskerade att stå undermåligt försäkrade. Genom att bättre anpassa arbetslöshetsförsäkringens kvalificeringsvillkor och inkomsttak till dagens arbetsmarknad kan vi undvika att hamna i en liknande situation igen.

Arbetslöshetsförsäkringen bör indexeras

Unionen ifrågasätter därmed också utredningens bedömning att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen inte heller fortsättningsvis ska indexeras. Detta avvägande motiverar utredningen med att ett eventuellt reformutrymme inte bör in-tecknas i förväg och på ett förutbestämt sätt oavsett den ekonomiska utvecklingen. Det anser Unionen är ett resonemang som utgår från att arbetslöshetsförsäkringen är som vilken annan utgift som helst

och som regeringen fritt ska kunna disponera över. Men resonemanget rimmar illa med det faktum att arbetslöshetsförsäkringen är just en försäkring, som vi vill att arbetstagare ska försäkra sig till. Då behöver vi en indexering som över tid försäkrar det faktiska inkomstbortfallet – och som genom detta bidrar såväl till högre medlemskap i arbetslöshetsförsäkringen och till öka acceptansen för omställningar och uppsägningar på arbetsmarknaden.

Den nuvarande ordningen har inneburit att arbetslöshetsförsäkringen har urholkats i takt med löneökningarna under de senaste decennierna, till en sådan grad att försäkringens syfte att utgöra en inkomstbortfallsförsäkring periodvis har kommit att förfelas. Snarare har det rört sig om en grundförsäkring i olika nivåer, där privata inkomstförsäkringar som kompletterar ersättningen har varit nödvändiga för att upprätthålla de grundläggande principerna. En indexering har därför visat sig vara helt nödvändig för att försäkringen ska kunna upprätthållas.

Utredningen har valt att sträva efter en hållbar försäkring som kan skalas upp och ned utifrån viljan hos den politiska majoriteten som bestämmer för tillfället, snarare än t.ex. en konjunkturbaserad försäkring som förändras på ett förutsebart sätt vid förändringar i konjunkturen. Unionen anser att man bör eftersträva en hållbar och förutsägbar försäkring och gör därmed samma bedömning att den inte bör vara konjunkturrell. Arbetsmarknaden utvecklas på olika sätt i olika delar av landet och i olika branscher. Det är på många sätt inte troligt att en nationalekonoms bedömning av det konjunkturrella läget och därmed möjligheten att hitta ett nytt jobb snabbt delas av alla på arbetsmarknaden. En person som förlorar ett jobb när handeln ställer om – behöver förutsägbara och goda förutsättningar att ställa om till växande branscher även om konjunkturen vid tillfället bedöms som god.

Arbetslöshetsförsäkringen har vidare i kanske ännu högre grad än annan socialförsäkring en tydlig roll i den svenska modellen och även detta talar för att strävan bör vara att försäkringen är stabil över tid.

Arbetslöshetsförsäkringen har flera syften

Arbetslöshetsförsäkringen ligger varmt om hjärtat för samtliga fackförbund. Vi ser inte arbetslöshetsförsäkringen endast som ett instrument att åstadkomma korta arbetslöshetsperioder. Vi ser arbetslöshetsförsäkringen som en del vår förmåga och möjlighet att upprätthålla goda villkor och löner. Den som blir arbetslös ska ha möjlighet att ställa om till ett nytt jobb med löner och villkor i nivå med sitt tidigare arbete. En bra arbetslöshetsförsäkring möjliggör detta och dess villkor bör vara av intresse att upprätthålla för hela samhället. Ingen tjänar på att etablerade på arbetsmarknaden på kort tid tvingas till arbeten med lägre kvalifikationer. Arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring – men arbetssökande bör få rimligt med tid att finna rätt arbete.

Nedtrappning – en ekonomisk eller ideologisk fråga?

Eftersom förslaget om en ny arbetslöshetsförsäkring skulle vara budgetneutral samtidigt som fler i försäkringen skulle ingå – så förstår även Unionen att med de utgångspunkterna så behöver man skära ner någonstans. Utredningsdirektiven fastslog dock 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. Den politiska utgångspunkten här är att en nedtrappning påverkar arbetslöshetstidens längd. Unionen menar att det saknas empiri för att fastslå detta. Forskningen visar förvisso att sökaktiviteten ökar bland arbetssökande när ersättningsperioden går mot sitt slut – men samma slutsatser går inte att dra avseende en nedtrappning. Unionen anser inte att en åtstramning av inkomster under ersättningsperioden leder till ökad sökintensivitet, utan istället riskerar att försätta arbetslösa i ekonomiska svårigheter på kort tid. Vi vill också poängtera att ett sammanhållet system, utan avtrappning är i linje med andra OECD-länders arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen hänger samman

De övergripande utgångspunkter som utredningen har formulerat för utformningen av en ny arbetslöshetsförsäkring är i huvudsak väl avvägda och rimliga. Unionen delar utredningens uppfattning att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis ska vara en omställningsförsäkring som kompletteras av en aktiv arbetsmarknadspolitik, samt att den även fortsättningsvis ska vara administrerad av arbetslöshetskassorna, omfatta alla som uppfyller ersättningsvillkoren samtidigt som det bör vara frivilligt att via medlemskap skaffa sig ett starkare försäkringsskydd. Unionen har tidigare efterfrågat en mer flexibel och behovsanpassad arbetsmarknadspolitik – anpassad efter såväl individuella samt regionala arbetsmarknadsbehov. Vår bild är att få tjänstemän som blir arbetslösa får del av arbetsmarknadspolitiska insatser – trots att det råder stora behov av ny kompetens på svensk arbetsmarknad och att många tjänstemän behöver kompetensförstärkande insatser vid arbetslöshet. Utredningen har ett perspektiv att den som inte varit etablerad på arbetsmarknaden snabbare också ska gå in i aktivitetsstöd för att på så vis ta del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Samtidigt menar utredningen att det ska gå 14 månader av sammanhängande arbetslöshet innan man blir anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Unionen ställer frågande till det resonemanget. Visserligen kan en låg grad av etablering på arbetsmarknad vara en indikator på att extra stöd behövs. Men det kan också vara en indikator på att man just är ny på arbetsmarknaden och att insatser snarare låser in arbetssökande än förkortar arbetslöshetsperioden. På samma sätt kan personer som blir arbetslösa efter många år i yrkeslivet tämligen snabbt inse att man behöver hjälp för att ställa om till nya växande yrken.

Nya utmaningar på arbetsmarknaden

Utredningen för en ny arbetslöshetsförsäkring är skriven i en kontext där arbetslösheten – och framför allt långtidsarbetslösheten har varit koncentrerad till grupper som aldrig etablerat sig på svensk arbetsmarknad. För de personer som någon gång haft ett jobb har goda ekonomiska tider oftast inneburit korta perioder i arbetslöshet. De som varit etablerade på arbetsmarknaden och gått ut i arbetslöshet har också som regel omfattats av försäkringen. Remissvaret till denna utredning skrivs när nya tider delvis råder. Arbetslösheten har ökat snabbt under kort tid. Lagen om anställningsskydd står inför förändring – vilket kan komma att medföra förändringar både av vilka personer som blir arbetslösa och vilket stöd de kommer att ges av exempelvis parternas omställningsorganisationer. Samtidigt är Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken under omgörning då statliga åtagandet kommer att minska till privata lösningar. Vad detta kommer att innebära i praktiken för arbetssökande vet vi ännu inte. Men alla dessa förändringar spelar roll för utfallet och användning av arbetslöshetsförsäkringen som också bör tas i beaktning.

Unionen har under många år varit engagerad i frågan om arbetets organisering när fler arbetar inom den så kallade GIG-ekonomin. Även om frågan om hur uppdragstagare utan egen firma ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen är svår och komplicerad, är det en fråga som vi inte kan bortse ifrån. Unionen hade hoppats att utredningen hade kommit längre i sina resonemang om hur denna, förmodligen växande, grupp ska omfattas av skydd.

Frågetecken kvarstår

Unionen bedömer utredningen som mycket väl genomförd. Men det finns flera frågor av ganska grundläggande natur som inte är tillräckligt behandlade i utredningen. Den troligtvis mest komplicerade frågan som utredningen har haft att arbeta med gäller deltidsarbetslöshet och det är i dessa fall som de obesvarade frågorna är flest. Vill utredningen t.ex. ändra försäkringen till en försäkring som ger stöd även när den enskilde har ett arbete i en omfattning som han eller hon egentligen är nöjd med men söker arbete med högre lön? Påverkar den enskildes egen vilja i fråga om arbetsutbud fortfarande försäkringsersättningen och i så fall hur? Vad kan följdeffekten bli om, som utredningen ändå ser positivt på, att arbetslöshetsförsäkringen understödjer deltidsarbete? Finns det risker att även arbetsgivare som rekryterar i branscher med behov av ”precisionsbemanning” kan motivera till deltidsarbete genom att hänvisa till möjlighet att få ut arbetslöshetsersättning. Finns det risker att deltidsarbetet därmed ökar? Och vad får det för konsekvenser?

Unionen har tagit ställning i de delar i förslaget som vi bedömer mest relevanta för oss.

Nedan följer Unionens ställningstagande per utredningsavsnitt:

8.2.1 En samlad inkomstbortfallsförsäkring

Utredningen föreslår att det ska framgå av den nya lagen att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring. Grundförsäkringen i dagens försäkring tas bort.

Unionen anser att för att syftet att utgöra en inkomstbortfallsförsäkring ska uppfyllas kan taknivån i arbetslöshetsförsäkringen inte ligga så lågt som det gör idag. Övergången till en samlad inkomstbortfallsförsäkring ska utföras på ett sådant sätt som sammantaget stärker det grundläggande skyddet från arbetslöshetsförsäkringen och så att det inte innebär att de som idag har ett upparbetat skydd går miste om skyddet.

Unionen tillstyrker förslaget om en övergång till en samlad inkomstförsäkring men där inkomstvillkoret bör ses över, se kapitel 10.

8.2.2 Syftet med arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen föreslår en ny syftesformulering som lyder ”Arbetslöshetsförsäkringen ska syfta till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Försäkringen ska bidra till att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt”.

Unionen ifrågasätter varken att försäkringen beskrivs som en omställningsförsäkring eller att försäkringen ska premiera arbete. Men en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring måste innehålla fler avvägningar än att tiden i arbetslöshet ska vara så kort som möjligt. Hänsyn av

många olika slag har alltid tagits i arbetslöshetsförsäkringen och måste göra detta i framtiden också. Oftast ligger det i både den försäkrades och samhällets intresse att arbetslösheten blir kort. Men ibland kan det strida mot den enskildes egna intressen (t.ex. sociala, hälso- eller yrkesmässiga), mot samhällets intressen (t.ex. om den enskilde hamnar i ett arbete där hans eller hennes kompetens inte tas tillvara) och mot intresset av en väl fungerande arbetsmarknad (t.ex. om den enskilde genom tryck från arbetslöshetsförsäkringen tvingas in i ett arbete med oskäliga arbetsvillkor) om en kort tid i arbetslöshet alltid ska ha företräde. Den föreslagna lydelsen av bestämmelsen kan inte heller läsas på annat sätt än att en kort tid i arbetslöshet är det hänsyn som ska ha företräde framför alla andra tänkbara hänsyn, även om det i och för sig framgår av utredningsmotiven att detta inte varit avsikten.

Unionen avstyrker förslaget till ny skrivelse om syftet med arbetslöshetsförsäkringen eftersom vi saknar skrivningar om arbetslöshetsförsäkringens bredare roll att också understödja matchning på arbetsmarknaden.

9. 5 Kravet på arbetslöshet

Utredningen föreslår att kravet på arbetslöshet kvarstår i nuvarande form. Utredningen konstaterar att försäkringens syfte är att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten och att en grundläggande för att ha rätt till arbetslöshetsersättning är att den försäkrade är arbetslös. Utredningen har övervägt att definiera begreppet arbetslöshet i syfte att förenkla tillämpningen. Det har emellertid visat sig vara komplicerat att förtydliga och avgränsa detta utan att rätten till arbetslöshetsersättning begränsas på ett oönskat sätt. Till viss del kommer begreppet att tydliggöras i andra delar av den nya lag som utredningen föreslår. Det bör enligt utredningens uppfattning finnas bestämmelser för vissa kategorier av sökanden som inte kan anses vara arbetslösa, t.ex. företagare. Utöver detta tillkommer det som redan framgår av nuvarande rättspraxis avseende vem som ska anses som arbetslös. Detta kommer att gälla även i ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser sammanfattningsvis att ett krav på arbetslöshet på samma sätt som i dag bör finnas i den nya lagens allmänna villkor, dvs. utan någon närmare definition. Det får därför, liksom i dag, med stöd av rättspraxis avgöras från fall till fall vem som ska anses vara arbetslös.

Unionen anser att det nya inkomstvillkoret förändrar innebörden av arbetslöshet i försäkringen på ett genomgripande sätt. Den tidigare rättspraxis som utredningen hänvisar till kommer till stor del inte vara tillämpbar på det nya regelverket. I dagens regelverk – som rättspraxis utgått ifrån – blir du arbetslös i förhållande till den arbetstid du förlorat. Denna premis faller helt bort med det nya inkomstvillkoret eftersom den arbetade tiden inte har samma betydelse. Unionen anser att det krävs ytterligare analys av konsekvenserna av inkomstvillkoret i förhållande till arbetslöshetsbegreppet. Utredningen nämner situationen att det, om inkomstbortfallet är styrande, skulle kunna bli ekonomiskt intressant för fler att ta ett lägre betalt arbete än tidigare, eftersom arbetslöshetsersättningen skulle kunna användas som utfyllnad (se utredningens avsnitt 14.4.1). Utredningen bedömer dock inte den situationen som sannolik eftersom det kan vara svårt för den som upplevs som överkvalificerad att få ett arbete som inte motsvarar sökandes meriter, eftersom det också finns krav på att vara aktivt arbetsökande utöver sitt deltidsarbete och att arbetssökandet kontrolleras vilket innebär en ansträngning, samt att sådan arbetslöshetsersättning på deltid ändå är begränsad till antalet

dagar. Unionen är inte lika säker på utredningens analys i denna del. Att ta ett lägre betalt arbete till det (deltids)arbetsutbud man har kan vara ett viktigt sätt att behålla förankring till arbetsmarknaden och då kvarstår alltså rätten till arbetslöshetsersättning enligt det föreslagna regelverket. Unionen menar också att det finns andra situationer som behöver beaktas och analyseras; exempelvis att arbetsgivare i diskussioner om omreglering av tid och lön kan använda de nya försäkringsvillkoren som påtryckningsmedel. Ytterligare en sådan situation är om den som är anställd i samma omfattning som sitt arbetsutbud, men gått ned i lön i förhållande till tidigare inkomst, är anmäld hos Arbetsförmedlingen som omställningsarbetssökande och räknas som deltidsarbetslös kan erhålla arbetslöshetsersättning. Otydligheten kring arbetslöshetsbegreppet riskerar också att öppna upp kring den typ av spekulationer kring medlemskap och nyttjande av försäkringen som utredningen vill undvika. Precis som utredningen konstaterar blir begreppet komplicerat att bedöma i förhållande till inkomstkravet och den innebörd det ges kan mycket väl innebära oönskade/oförutsedda begränsningar till rätten till arbetslöshetsersättning. En sådan fråga kan inte lämnas till rättstillämpningen att avgöra, särskilt inte när ett uttalat syfte med det nya regelverket är ökad förutsebarhet. Att ett av de grundläggande villkoren i arbetslöshetsförsäkringen förändras till dess natur, men ändå är odefinierat i förarbeten, är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt och förutsebarhet för individen. När det gäller ett trygghetssystem – som individen dessutom förväntas bidra till – måste dessa aspekter anses vara extra viktiga.

Unionen avstyrker utredningens förslag i denna del och anser att konsekvenserna av inkomstvillkoret i förhållande till arbetslöshetsbegreppet behöver analyseras vidare och regelverket behöver förtydligas i denna del.

9.5 Skärpning av ålderskravet

Utredningen föreslår att åldersgränsen sätts till 20 år i försäkringen totalt, vilket innebär en skärpning. Den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen är idag tillgänglig även för yngre sökande som uppfyllt kraven på medlemskap i arbetslöshetsförsäkring och arbetsvillkoret. Grundförsäkringen har bara varit tillgänglig för sökanden som uppfyllt arbetsvillkoret och som dessutom fyllt 20 år. Skärpningen motiveras bl.a. med att regler inte ska införas som riskerar att motverka ungas vilja att fullfölja utbildning. Den övre gränsen justeras till *den dag* då den sökande fyller 65 år (idag upphör rätten vid månadsskiftet innan den sökande fyllt 65 år). Utredningen menar att det pågår ett arbete om höjda åldersgränser i det allmänna pensionssystemet och andra närliggande system, inklusive arbetslöshetsförsäkringen, och hänvisar till SOU 2013:25. Utredningen vill inte föregå det arbetet och föreslå höjda åldersgränser i arbetslöshetsförsäkringen.

Unionen anser att motivet att ändra åldersgränsen till 20 inte är tillräckligt. Åtgärden är diskriminerande av unga vuxna personer och riskerar både att senarelägga inträde till arbetslöshetsförsäkring och göra att unga som faktiskt har arbetat under och efter sin gymnasietid står utan arbetslöshetsförsäkring vid arbetslöshet. Unionen anser att ändringen av den övre åldersgränsen är bra och logisk men saknar förslag om anpassning av åldersgränsen i arbetslöshetsförsäkringen till den så kallade riktåldern som riksdagen under år 2019 beslutade att införa i det allmänna pensionssystemet och i socialförsäkringsbalken.

I SOU 2013:25 föreslås att arbetslöshetsförsäkringen anpassas till en ny föreslagen riktåldern. Under år 2019 har riksdagen behandlat flera av förslagen i SOU 2013:25 och beslutat om ett förlängt anställningsskydd samt att en så kallad riktålder ska införas i pensionssystemen och i socialförsäkringsbalken, som innebär en anpassning av trygghetssystemen utifrån ett längre arbetsliv. Det har dock inte lagts några konkreta förslag om arbetslöshetsförsäkringen utifrån förslaget om riktålder i SOU 2013:25. Det är otillfredsställande att anställningsskyddet förlängs, att pensionsåldern och höjs och att åldersgränsen i övriga sociala trygghetssystem höjs, medan arbetslöshetsförsäkringens åldersgräns kvarstår vid 65 års ålder.

Unionen avstyrker förslaget om en ny åldersgräns om 20 år.

Unionen tillstyrker förslaget om justeringen av den övre gränsen till den dag då den sökande fyller 65 år men saknar ett förslag om anpassning till riktåldern i övriga sociala trygghetssystem.

9.5 Kravet på att vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete

Utredningen föreslår att kravet på den sökande måste vara arbetsför och oförhindrad att ta arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och minst 17 timmar per vecka tas bort. Med förslaget kan alltså även de som har en sjukersättning på 75 % och som är arbetslösa till resterande del att ha möjlighet att fylla ut ersättningen med arbetslöshetsersättning.

Unionen anser att detta är en positiv förändring för en del av våra medlemmar. Den nuvarande bestämmelsen har haft störst betydelse för att begränsa rätten till ersättning för personer som har haft 75 % sjuk- eller aktivitetsersättning (dvs varaktigt nedsatt arbetsförmåga i förhållande till alla arbeten på arbetsmarknaden) från Försäkringskassan. Sådana personer kan inte fylla ut med arbetslöshetsersättning idag eftersom de har för låg kvarvarande arbetsförmåga.

Unionen tillstyrker förslaget

9.5.2 Inte längre ett allmänt villkor för unga att delta i jobbgarantin för ungdomar

Utredningen föreslår förändring avseende rätten ersättning för ungdomar i jobbgarantin. Idag förlorar den som är under 25 år rätten till ersättning om han eller hon tackar nej till erbjudande att delta i jobbgarantin för ungdomar. Enligt utredningen ska detta upphävas och istället ska unga prövas på samma sätt som andra arbetssökande om de tackar nej till erbjudande om arbetsmarknadspolitisk åtgärd, dvs. att arbetslöshetsförsäkringen utreder om det ska bli en tidsbegränsad sanktion.

Unionen anser att detta är ett bra förslag, unga ska inte särbehandlas negativt i förhållande till andra arbetssökande.

Unionen tillstyrker förslaget

9.6.2. Ersättning bör kunna lämnas till vissa tjänstlediga

Utredningen föreslår att nuvarande ordning i princip kvarstår, dvs. att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som har beviljats tjänstledighet utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare, men av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt. Ersättning får även lämnas om arbetsgivaren har en kvarvarande rehabiliteringsskyldighet, om arbetsgivaren vidtagit de rehabiliteringsåtgärder som fram till tidpunkten för ansökan om ersättning varit möjliga.

Unionens bedömning. Regelverket i nuvarande sjukförsäkring innebär att en arbetstagare efter 180 dagars sjukskrivning kan förlora rätten till sjukpenning trots att den är för sjuk för att kunna utföra något arbete hos arbetsgivaren, men bedöms kunna utföra något annat arbete på arbetsmarknaden. Unionen anser att det vid sådana förhållanden bör vara möjligt för arbetstagaren att relativt lätt erhålla arbetslöshetsersättning under sådant arbetsökande. Enligt dagens regelverk krävs att arbetstagaren i en sådan situation fått en formell tjänstledighet beviljad av arbetsgivaren. Det finns dock ingen rättighet för arbetstagaren att få sådan tjänstledighet beviljad. Rätten till arbetslöshetsersättning är i dessa förhållanden beroende av om arbetstagaren har en arbetsgivare som är villig att bevilja formell tjänstledighet eller inte. Däremot finns många arbetsgivare som låter arbetstagaren vara kvar i anställning – för att behålla möjligheten till en eventuell återgång senare – utan lön, dvs. låter arbetstagaren vara ledig från sin anställning på grund av sin sjukdom. Att anställningen består är också positivt ur rehabiliteringsperspektiv eftersom arbetsgivarens rehabiliteringsskyldighet kvarstår och eventuellt kan realiserats när en person blivit bättre i sin sjukdom/fått den medicinska rehabilitering den behöver. Unionen anser att det i en sådan situation inte ska vara nödvändig att arbetstagaren, med risk för sin anställning, ska behöva förhandla fram en tjänstledighet för att trygga sin försörjning under tiden den söker kort- eller långsiktig omställning under sin sjukdom.

Unionen avstryker förslaget och vill att nuvarande krav på att en arbetstagare formellt ska ha beviljats tjänstledighet på grund av ohälsa tas bort och att arbetslöshetsersättning får lämnas till en sökande som på grund av ohälsa är ledig utan lön och som av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos sin arbetsgivare.

9.7.1 Sökande som är företagare

Utredningen föreslår att en sökande som är företagare inte kommer att ha rätt till ersättning utom i vissa fall.

Unionen anser att de nya reglerna verkar i stort överensstämma med dagens bestämmelser, men med vissa undantag som i en del fall verkar vara till fördel för medlemmarna.

Unionen tillstyrker förslaget

9.7.2 Definitionen av företagare

Utredningen föreslår att definitionen av vem som är företagare kvarstår i princip oförändrad, med någon redaktionell ändring. Den som bedrivit näringsverksamhet, varit personligen verksam i denna och som har ett väsentligt inflytande över den anses som företagare.

Självständiga uppdragstagare bedöms idag som uppdragstagare, och det föreslås fortfarande gälla. Detta regleras inte i lagtext (varken idag eller i den nya lagen) eftersom det anses vara för krångligt.

En nämnvärd justering – och lättnad för en del företagare – är att arbete som utförts i företaget innan ramtiden i arbetslöshetsförsäkringen inte ska beaktas vid bedömningen av om en sökande ska anses som företagare. Den som en gång betraktats som företagare behöver inte ses som företagare resten av livet om han eller hon t.ex. sadlat om och arbetat som anställd under minst en hel ramtid.

Unionen anser att utredningen här har gjort rimliga bedömningar – men att det kan behöva tydliggöras hur regeln förhåller sig till regler om vilandet företag (där det måste gå tre år från att verksamheten återupptagits innan ersättning kan lämnas igen).

Unionen tillstyrker förslaget

9.7.2 Självständiga och osjälvständiga uppdragstagares ställning

Utredningen avstår från att lämna ett förslag kring regelverk avseende självständiga och osjälvständiga uppdragstagares ställning. Utredningen menar att det inte är lämpligt att ändra den praxis som existerar avseende (med ett gemensamt begrepp) uppdragstagares villkor, och som gällt inom svensk arbetslöshetsförsäkring under flera decennier. Ändrade regler skulle kunna påverka både förekomsten av olika företagsformer och strukturen inom olika branscher på ett sätt som utredningen inte kan överblicka.

Unionen anser att det hade varit önskvärt med en närmare genomgång och belysning av situationen för självständiga och osjälvständiga uppdragstagares ställning i arbetslöshetsförsäkringen. Flera av Unionens medlemmar arbetar många gånger omväxlande som uppdragstagare och som anställda. Det gör att bedömningen av om den sökande ska betraktas som företagare eller anställd i arbetslöshetsförsäkringen är svår. Det innebär också svåra gränsdragningar vid övergång från självständig uppdragstagare (företagare) till anställd och tvärtom. Även för den enskilde hade det varit önskvärt, eftersom det idag är mycket svårt att veta om man i sådana situationer är att betrakta som anställd eller företagare i arbetslöshetsförsäkringen, vilket påverkar försäkringsskyddet.

Unionen avstyrker förslaget då vi anser att det saknas en djupare analys av situationen med förslag till förtydligande regelverk av dagens tillämpning/gränsdragning

9.7.3 När den sökande inte längre ska anses vara företagare

Utredningen föreslår att reglerna om när företagare ska anses vara arbetslösa lättas upp på så sätt att man kan lägga företaget vilande. Om man därefter återupptar verksamheten kan man på nytt få ersättning under en period med vilande företag först om det har gått tre år (istället för fem år som gäller idag).

Unionen anser att förändrade regler avseende vilande företag är bra och något Unionen föreslagit tidigare i vår politik kring trygghetssystemen för företagare. Dock hade vi hoppats på att utredningen kommit längre avseende uppdragstagares situation, även om denna fråga är

mycket svårreglerad. Självständiga uppdragstagare har inget företag att lägga ned. De kanske ibland arbetar växelvis som anställda, och via egenanställningsbolag. När de blir arbetslösa så kan de ofta få ersättning en gång med hänvisning till bestämmelserna om vilande företag. Men det kan sedan räcka med att de söker nytt uppdrag/anställning inom samma område som de tidigare arbetat för att de ska anses ha återupptagit verksamheten och därefter kan de inte få ersättning längre förrän tre år har gått, om de inte helt skiljer sig från verksamheten. Det kan upplevas som ett yrkesförbud när de inte ens får söka jobb inom det område som de tidigare har jobbat med. Även om frågan är komplex och hänger samman med en uppluckring av arbetstagarbegreppet så måste vi fortsatt arbeta med frågan och finna svar på hur arbetslöshetsförsäkringen ska fungera för en växande grupp på arbetsmarknaden.

Unionen tillstyrker förslaget.

9.7.5 Ersättning till deltidsföretagare

Utredningen föreslår några förändringar avseende deltidsföretagare. Deltidsföretagare som kombinerat företagandet med anställning på deltid kan idag få ersättning och en motsvarande regel föreslås i den nya lagen. Jämförelseperioden föreslås nu enbart utgöras av ramtiden istället för den rådande mer luddiga men då samtidigt mer flexibla formuleringen ”före arbetslösheten”

Unionen anser att den föreslagna lydelsen leder till att personer som varaktigt kombinerat deltidsarbete med anställning kan få svårt eller omöjligt att uppfylla kraven i bestämmelsen om de under ramtiden haft arbetsfri uppsägningstid med lön eller avgångsvederlag eftersom sådan tid inte kan användas för att uppfylla kraven i bestämmelsen. Avgångsvederlaget ”fyller ut” hela ramtiden om det är tillräckligt stort, och eftersom man varken kan använda tid med avgångsvederlag för att upparbeta deltidsföretag/bisyssla eller titta på tiden innan avgångsvederlaget, så kommer deltidsföretagaren inte att kunna uppfylla villkoren i bestämmelsen. Då faller man tillbaka på huvudregeln som är att företagare inte har rätt till ersättning.

Unionen tillstyrker förslaget om ersättning till deltidsföretagare

Unionen avstyrker att begreppet ”före arbetslösheten” ersätts med förslaget om ramtid.

9.8 Sökande som deltar i utbildning

Utredningen föreslår att reglerna ska motsvara vad som gäller idag men med vissa justeringar. En justering är att den som kombinerat studier minst 15 veckor vid sidan av ett heltidsarbete kan få fortsätta med studierna oavsett studietakten på de aktuella studierna. Även i denna regel vill man ersätta begreppet ”före arbetslösheten” med ”inom ramtiden”.

Unionen anser att det är rimligt att undantaget vidgas till att gälla även deltidsstudier. På samma sätt som beskrivits ovan under reglerna för deltidsföretagare kan det få till följd att den som t.ex. fått avgångsvederlag kan diskvalificeras från rätt till ersättning enligt regeln, även om studierna bedrivits jämsides med heltidsarbete innan tiden med avgångsvederlaget.

Unionen tillstyrker förslaget om att öka möjligheterna till att kombinera studier med arbetssökande.

Unionen avstyrker förslaget om att ersätta begreppet ”före arbetslösheten” med ”inom ramtiden”

9.9 Sökande som vistas utomlands har inte rätt till ersättning

Utredningen föreslår att uttryckliga regler införs för sökande som vistas utomlands. Idag blir frågan istället om den sökande som vistas utomlands kan anses uppfylla kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det införs inte något strikt krav på att vistas i Sverige för att få ersättning, men är utlandsvistelsen annat än tillfällig har man inte rätt till ersättning. Det får även fortsättningsvis avgöras från fall till fall, där det framhålls att personer i gränsområden t.ex måste kunna röra sig fritt mellan länderna.

Unionen anser avvägningarna vara rimliga.

Unionen tillstyrker utredningens förslag.

10. Inkomstvillkor

Unionen har varit försiktigt positiva till införandet av ett inkomstvillkor eftersom vi har haft en förhoppning om att det skulle kunna leda till en enklare och mer förutsägbar försäkring. Det har förstås tagit sikte på försäkringstagarnas perspektiv i första hand. Vi har också starkt önskat att försäkringen breddas och omfatta fler, eftersom alldeles för många har stått helt utan försäkringsskydd. Att personer står helt utan försäkringsskydd beror inte på att de saknat medlemskap i arbetslöshetsförsäkring utan att kvalifikationsvillkoren (främst arbetsvillkoret) har varit så strängt att det har exkluderat stora grupper från försäkringsskydd.

10.4. 2 Inkomstvillkorets huvudregel

Utredningen föreslår att inkomstvillkoret ska avse en viss minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader och en minsta totalinkomst av förvärvsarbete. Siffrorna ska kunna skruvas upp och ned utifrån önskemålen hos den politiska majoritet som bestämmer för tillfället. Utredningen resonerar kring ett inkomstvillkor där totalbeloppet ställs till 120 000 kr över en period på tolv månader, och där det måste finnas 4 månader med minst 10 000 kr vardera.

Unionen anser att konstruktionen i sig är rimlig, men anser att utfallet blir otillfredsställande givet de beloppsgränser som sätts i utredningen. Inkomstvillkoret borde läggas på en nivå där fler än idag omfattas, utan att inskränka på försäkringsskyddet för dem som idag uppfyller villkoren. Det är inte rimligt om den som har haft halvtidsarbete under hela ramtiden med lön i enlighet med kollektivavtal inte ska kunna uppfylla villkoret enligt huvudregeln, eller att det ska falla med några dagars frånvaro här och där under året innan arbetslösheten. Sjukdom och vabbande och dylikt hör till arbetslivet (se försämringarna avseende den överhoppningsbara tiden i avsnitt 10.7). Det finns i dag grupper på arbetsmarknaden som har en lön som ligger strax över 20 000 kronor. Jobbar du halvtid i ett arbete med sådan lön kan du få svårare att än tidigare att uppfylla kvalifikationskravet enligt huvudregeln. Det bör vara försäkringens uppgift att försöka hitta en konstruktion som gör så att så många som möjligt kvalificerar sig till huvudregeln.

Lägstalöner enligt kollektivavtal samlade: (<https://www.mi.se/app/uploads/Lagstlöner.pdf>)

Unionen anser att försäkringen inte bör fluktuera alltför mycket över tid. De försäkrade bör kunna förvänta sig en stabil försäkring.

Unionen tillstyrker att inkomstvillkoret ska avse en viss minsta månadsinkomst av förvärvsarbete under minst fyra månader och en minsta totalinkomst av förvärvsarbete.

Unionen avstyrker det föreslagna inkomstvillkoret.

10.4.3 Inkomstvillkorets undantagsregel

Utredningen föreslår att en sökande som inte uppfyller kravet på en minsta totalinkomst enligt huvudregeln har rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt huvudregeln. Skälet till förslaget är att fler ska kunna omfattas av en arbetslöshetsförsäkring. Utredningen konstaterar att det behövs en brett formulerad stödregel som baseras på inkomster av förvärvsarbete och som kan användas av alla som, oavsett ålder eller kön, har haft en viss förankring på arbetsmarknaden, men som inte uppfyller inkomstvillkoret enligt huvudregeln. Undantagsregeln ska kunna användas vid omställning för den som t.ex. är ny- eller återinträdande på arbetsmarknaden. Eftersom regeln bör inriktas mot dem som påbörjat en etablering på arbetsmarknaden och där det mycket väl kan finnas en tillräcklig förankring i form av inkomstkontinuitet, anser utredningen att kravet på totalinkomst inte bör gälla för dem.

Undantagsregeln får tillämpas höst två gånger efter varandra, sedan måste ett inkomstvillkor enligt huvudregeln ha uppfyllts. Detta motiveras med att undantaget är tänkt att vara ett stöd för arbetslösa under en inledande förankring på arbetsmarknaden. Om man inte lyckas etablera sig mer varaktigt på arbetsmarknaden så ska regeln inte gälla.

Unionen anser att med sådana överväganden kan inte huvudregeln vara för strängt formulerad – det kan inte vara fråga om att personer som har haft fasta deltidsanställningar med betydande sysselsättningsgrad i låglöneyrken ska behöva tveka på om de omfattas av försäkringsskydd eller inte. Arbetslöshetsförsäkringen måste vara en försäkring för hela arbetsmarknaden, inte bara för personer med heltidsarbete.

Unionen tillstyrker den föreslagna undantagsregeln förutsatt att huvudregeln är generös. För personer som omfattas av undantagsregeln bör snabbare få möjlighet att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser.

10.4.4 Särskilda bestämmelser för företagare

Utredningen föreslår att vid prövning av inkomstvillkoret får den som är företagare beakta inkomster från verksamheten som framgår av det senaste beslutet om slutlig skatt, istället för de inkomster han eller hon haft från samma verksamhet under ramtiden. Om det är mer förmånligt får den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i det senaste beslutet om slutlig skatt beaktas. Utredningen föreslår också att storleken på månadsinkomsten ska fastställas till den inkomst som följer av första stycket delat med tolv. Den framräknade månadsinkomsten ska gälla för de månader företagaren har varit verksam inom ramtiden. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak vad som gäller idag, skillnaden ligger i förslaget att en företagare *får* använda besked om slutlig skatt, istället för dagens *måste*. Rent praktiskt innebär det att en företagare med aktiebolag har möjlighet att använda mer aktuella uppgifter om det är förmånligare.

Unionen anser att dagens bestämmelser inte är tillfredställande och att överföra dem till den nya försäkringen – i kombination med de nya inkomstvillkoret – skapar ytterligare problem. Unionen välkomnar dock lättnaden som införs med begreppet ”får” samt att möjligheten att använda äldre slutskattebesked finns kvar. Men eftersom slutligt skattebesked meddelas med

betydande eftersläpning kan det ge missvisande resultat, där personer som haft betydande inkomster i flera år ändå skulle kunna gå miste om arbetslöshetsersättning.

A har haft en enskilda firma som en sidoverksamhet under flera decennier. Inkomsterna i firman har inte uppgått till mer än högst 20 000 kr per år. Hans egentliga försörjning har kommit från anställning. Året innan arbetslösheten får han chans att jobba som konsult, men uppdragsgivaren vill kunna fakturera. Han använder sig av sin enskilda firma, och jobbar heltid med goda inkomster. Uppdragsgivaren förnyar dock inte uppdraget och A behöver söka arbetslöshetsersättning. De närmaste åren har han tjänat ca 400000 kr per år sammanlagt i inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet.

Vid tidpunkten då arbetslöshetskassan prövar A:s rätt till ersättning finns beslut om skatt där det slutliga beslutet visar att han har haft en inkomst på 20000 kr i företaget F. Han uppfyller inte inkomstvillkoret med detta.

Det finns skyddsregler för personer med nystartade företag, men dessa omfattar inte A i exemplet ovan eftersom företaget inte är nystartat. Denna problematik finns redan idag, men förstärks med de föreslagna reglerna. Idag kan sökanden erhålla grundbelopp i försäkringen eftersom den arbetade tiden i företaget kan användas för att uppfylla arbetsvillkoret. För kombinatorer där ersättningen ska baseras både på arbete i näringsverksamheten och i anställning kan det ibland bli fråga om mycket stor över- eller underkompensation, eftersom ersättningen från anställning och näringsverksamhet baseras på olika tidsperioder och det är inte säkert att den sökande har jobbat på precis samma sätt i anställningen och i företaget under varje år. Vissa år kan arbetet i anställning överväga och andra år kan arbetet i företag överväga.

B har länge haft enskild firma men fått ett längre vikariat på nästan två år och då haft småuppdrag i formen motsvarande inkomster om 18 000 kr per år. Under året närmast arbetslösheten har hon istället fått uppdrag som hon fakturerat i sin firma och tjänat 280 000 kr samt jobbat i deltid anställning två månader tjänat ca 20 000 kr. Det finns dock inte något beslut om skatt för detta år ännu när hon blir arbetslös. Vid beräkningen av B:s ersättning ska inkomsterna från anställning utgå från ramtiden – 20 000 kr. Alternativt kan hon använda de senaste årens besked om slutlig skatt från firman.

B uppfyller inte inkomstvillkoren och erhåller inte någon arbetslöshetsersättning trots att hon arbetat i stor omfattning de senaste tre åren och de faktiska inkomsterna överstiger gränsen för inkomstvillkoret. Med det nya inkomstvillkoret kan alltså även vissa företagargrupper som tidigare kvalificerade sig för ersättning genom arbete falla utanför försäkringen. Det behövs reglering som tar hänsyn till denna problematik. En sådan bestämmelse skulle exempelvis kunna vara en rätt att få sin ersättning beräknad på nytt när det slutliga skattebesked som hänför sig till ramtiden har kommit (vilket inte är möjligt enligt dagens regler¹) om en sådan beräkning talar till den sökandes fördel. Det måste då också vara möjligt att väcka ett tidigare ersättningsärende – där ersättning nekats eller betalats ut med ett lågt belopp – till liv igen. Problemet med den lösningen är att det kan gå många månader när den arbetslöse står utan ersättning innan beslutet om slutlig skatt kommer. Utredningen konstaterar att intermistiska

¹ se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 3 november 2014 i mål nr 860-14.

beslut om ersättning i avvaktar på slutligt skattebesked inte är en lämplig väg att gå. Unionen anser dock att den ovan beskriva problematiken behöver belysas och utredas ytterligare.

Unionen avstyrker förslaget och anser att det krävs bättre reglering för att alla företagare och kombinatorer som haft faktiska inkomster eller de facto har förvärvsarbetat i stor utsträckning också ska erhålla ett försäkringsskydd.

10.5.4 Inkomster får bara beaktas en gång

Utredningen föreslår att vid prövning av inkomstvillkoret ska det bortses från inkomster från förvärvsarbete och andra jämställda ersättningar som har legat till grund för en tidigare lämnad arbetslöshetsersättning, vilket motsvarar dagens ordning. Utredningen föreslår vidare att i situationer när den sökande har prövats för och uppfyller inkomstvillkoret och fått beslut om rätt till ersättning, men av någon anledning inte hinner få ersättning utbetald, kan det vara rimligt att samma inkomster och ersättningar kan användas igen vid en ny ansökan för en annan ersättningsperiod (under förutsättning att ersättning inte har lämnats tidigare baserat på dessa inkomster).

Unionen anser att det är rimligt att ersättningar och inkomster som legat till grund för en ersättningsperiod inte kan grunda rätt till ytterligare ersättningsperioder. Dagens ordning innebär dock att en sökande som uppfyllt ett arbetsvillkor och sedan inte hinner fullgöra sin karens (på grund av exempelvis långvarig sjukdom eller föräldraledighet) under ett kalenderår förlorar sin rätt till ersättning samt att arbetet som använts för uppfyllandet av arbetsvillkoret är förbrukat, trots att den sökande inte fått ut en enda dag av den ersättning den hade rätt till. Det är en rättsosäker situation som kan slå hårt mot arbetslösa. Unionen välkomnar därför förslaget att en sökande, som av någon anledning inte hunnit få ersättningsdagar utbetalade, kan använda samma inkomster och ersättningar som grund för uppfyllandet av ett nytt inkomstvillkor.

Unionen tillstyrker förslaget.

10.7 Överhoppningsbar tid

Utredningen föreslår att när ramtid ska fastställas ska inte tid som avser vissa förhållanden räknas med under förutsättning att de varat minst tre sammanhängande månader. Den totala överhoppningsbara tiden får uppgå till maximalt 36 månader. (I dagens bestämmelser finns ingen nedre gräns för hur lång den överhoppningsbara tiden ska vara för att få räknas med och den får uppgå till maximalt fem år). Utredningen menar att den överhoppningsbara tiden idag fragmenterar ramtiden i alltför många fall. Det gör försäkringen svårforutsebar och krånglig att administrera. Att perioder med förvärvsarbete långt tillbaka i tiden beaktas gör också att arbetslöshetskassorna måste genomföra ytterligare utredningsinsatser, vilket leder till att handläggningstiden blir längre. Det finns därför anledning att förenkla hur ramtiden läggs ut vid överhoppningsbar tid. Utredningen föreslår i övrigt i princip att samma regler för vilka situationer som är överhoppningsbara ska gälla med några mindre justeringar samt föreslår också regler för överhoppningsbartid särskilda fall för att den som direkt eller indirekt söker

undvika arbetslöshet eller förbättra sin position på arbetsmarknaden inte därigenom försämrar sitt försäkringsskydd. Situationerna avser sammanhängande heltidsstudier under minst ett år, försök att starta företag, deltagande i korttidsarbete.

Unionen anser att det ska vara både möjligt och enkelt för arbetstagare till omställning på arbetsmarknaden i takt med att arbetslivets och näringslivets krav på kompetens förändras. En överhoppningsbar tid på tre år är, som utredningen också konstaterar, en kortare tid än många högskoleutbildningar är. Utredningen menar dock att sådana utbildningar vanligtvis företas tidigt i livet. Unionen tror dock att kraven på omställning på arbetsmarknaden kommer öka och de måste vara enkelt för arbetstagare i alla åldrar att vidareutbilda sig eller skola om sig utan att riskera att tappa det försäkringsskydd som lång tid i förvärsarbete gett. Utöver längre högskoleutbildningar, är det inte heller ett ovanligt scenario att en arbetstagare vidareutbildar sig i samband med föräldraledighet eller har ett behov av omskolning efter sjukdom. I en sådan situation kan också tiden borta från förvärsarbete lätt komma att överskrida 36 månader, trots att såväl föräldraskap, sjukdom och vidareutbildning för att stärka sin position på arbetsmarknaden måste anses vara sådana skyddsvärda situationer som föranleder att en arbetstagare bör få behålla sitt försäkringsskydd. De föreslagna reglerna innebär också, som utredningen själv påtalar, svårigheter för de som går från långvarig sjukskrivning och rehabilitering att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Ett förlorat försäkringsskydd underlättar knappast en återgång i arbete. Arbetslinjen har länge varit, och är än idag ett framträdande drag i såväl arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen, men den bygger på en föreställning om att arbete är bra för samhället och för individen samt att trygghetssystemen också ska konstrueras så att de gör det lätt för den enskilde att återgå i arbete.

Unionen anser vidare att det föreslagna kravet på att den överhoppningsbara tiden måste uppgå till minst tre sammanhängande månader kan komma att drabba personer med sjukdomar eller funktionsnedsättningar som tidvis eller för jämnan innebär en del korttidsfrånvaro. Det kan också vara så att arbetsmiljön på ett arbete föranleder mycket korttidsfrånvaro och slutligen leder till att anställningen behöver avslutas. I sådana situationer är det orimligt att tiden inte får räknas som överhoppningsbar.

Med ökad digitalisering, månadsuppgifter och uppgiftsskyldighet mellan Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna är det också svårt att föreställa sig de av utredningen påpekade administrativa svårigheterna med den överhoppningsbara tiden. Majoriteten av frånvaro rapporteras idag till arbetslöshetskassorna dagligen via dessa system. Unionen anser förvisso också att det finns stora vinster med att förenkla administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, men det får inte innebära ett bristfälligt försäkringsskydd.

Unionen delar utredningens uppfattning om vilka situationer som bör ingå i överhoppningsbar tid, men önskar att reglerna om avslutade heltidsstudier närmare sågs över. I fall där en person haft lägre studietakt än heltid på grund av exempelvis sjukdom har tillämpningen varit problematisk.

Unionen avstyrker förslaget om att den överhoppningsbara tiden kan vara max 36 månader.

Unionen avstyrker förslaget om att den överhoppningsbara tiden minst måste motsvara tre sammanhängande månader.

Unionen tillstyrker förslagen i övrigt men önskar en analys och förtydligande kring situationen när avslutade heltidsstudier kan vara överhoppningsbara.

11. Ersättnings storlek

Utredningen föreslår att ersättningen även fortsättningsvis relateras till tidigare inkomst och medlemskap eller anslutning till arbetslöshetskassa. Högsta ersättningsgrundande inkomst blir 25 000 och föreslås trappas ned. För personer med lägre inkomster innebär utredningens förslag i praktiken en betydligt brantare avtrappning.

Månadslön	Dag 1-100			Dag 101-200			Dag 201-300		
	Gällande regler	Utredningens förslag	Skillnad med utredningens förslag	Gällande regler	Utredningens förslag	Skillnad med utredningens förslag	Gällande regler	Utredningens förslag	Skillnad med utredningens förslag
20 000	16 000	16 000	0	16 000	14 000	- 2 000	14 000	13 000	-1000
22 000	17 600	17 600	0	16 700	15 400	- 1 300	15 400	14 300	-1100
23 900	19 100	19 100	0	16 700	16 700	-	16 700	15 500	-1200
25 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
30 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
31 700	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
35 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
39 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
45 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
50 000	20 000	20 000	0	16 700	17 500	800	16 700	16 300	-400
Beräkningar TCO									

Den lägsta ersättningen höjs väsentligt jämfört med de ordinarie regler som gäller nu. Arbetslöshetsförsäkringen föreslås nu bli inkomstrelaterad för alla.

Sammanhängande medlemskap i arbetslöshetsförsäkring leder till högre ersättning, i likhet med vad som gäller idag. Man föreslår ett mellansteg, där sex sammanhängande medlemsmånader ger ett något höjt skydd, men inte lika högt som efter tolv sammanhängande månader som ger ett fullvärdigt inkomstbortfallsskydd.

Unionen anser det vara mycket välkommet med en förstärkning av basskyddet i arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt blir värdet av medlemskap i arbetslöshetsförsäkring enligt förslaget för lågt för de som har höga inkomster. Detta är problematiskt då arbetslöshetsförsäkringen ska vara omfördelande och att det bör anses som mycket relevant att utforma en försäkring som är attraktiv att tillhöra, oavsett inkomstgrupp och risk för arbetslöshet. Unionen bedömer att utredningen förmodar att fackförbundens inkomstförsäkringar istället ska locka personer med högre inkomster att också vara med i arbetslöshetsförsäkringen. Det anser vi vara ett farligt sätt att resonera på. Dels har inte alla fackförbund möjlighet att teckna sådana försäkringar för sina medlemmar – och dels vet vi inte hur möjligheten till detta kommer att se ut över tid. Arbetslöshetsförsäkringen ska kunna stå på egna ben och fungera tillfredställande utan uppbackning från fackförbundens inkomstförsäkringar. För att öka viljan att vara med i försäkringen bland höginkomsttagare

och öka viljan att vara med i försäkringen för gruppen bör det övervägas om man kan skapa ytterligare incitament till medlemskap i arbetslöshetsförsäkring. Det kan göras till exempel genom att höja taket och avstå nedtrappning.

Unionen anser att det är nödvändigt att fastslå arbetslöshetskassans skyldighet att fatta beslut om den sökandes totalinkomst för att eventuell inkomstförsäkring, som ju utgår från arbetslöshetsförsäkringen, ska kunna administreras. Idag har arbetslöshetskassorna en skyldighet att utreda och fastslå normalinkomst/dagsförtjänst av samma anledning, denna ordning behöver bestå, också av rättssäkerhetsskäl för att den försäkrade ska slippa två olika inkomstutredningar, med potentiellt olika utfall.

Unionen anser vidare att arbetslöshetsförsäkringens ersättning inte bör trappas av enligt utredningens förslag. Utredningens direktiv har satt ramen för förslaget om nedtrappning. Unionen anser det inte vara empiriskt vederlagt att en nedtrappning leder till kortare arbetslöshetstider – tvärtom bedömer vi att möjligheten till att under en kort tidsperiod minska utgifterna under arbetslöshet är svårt. Speciellt för personer med låga inkomster. Vi anser det också vara orimligt att personer med de lägre inkomsterna ska drabbas hårdare av nedtrappning då varje krona har ett högre värde. Taknivån bör i förhållande till utredningens förslag dels höjas, dels indexeras.

Unionen tillstyrker förslaget om att försäkringen ska vara kopplad till tidigare inkomst och anser att arbetslöshetskassans skyldighet att fastställa totalinkomst ska framgå av regelverket.

Unionen avstyrker förslaget om ersättningstakets storlek

Unionen avstyrker förslaget om ersättningens nedtrappning

11.5.3 Ersättningens storlek påverkas av medlemskap i en arbetslöshetskassa

Utredningen föreslår att ersättningens storlek påverkas av medlemstid i en arbetslöshetskassa. Enligt nuvarande ordning måste en sökande ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under tolv månader för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Utredningen menar att det gör att den som är ny på arbetsmarknaden och har ett tidsbegränsat arbete kan ha svårt att se nyttan av att bli medlem i en arbetslöshetskassa. För att öka sannolikheten att fler ska vilja bli och kvarstå som medlemmar i en arbetslöshetskassa bör det finnas en betydande skillnad i ersättningsnivån mellan den som valt att bli medlem och den som har valt att stå utanför, och mellan sökande som varit medlemmar en kortare eller längre tid. Även om tolv månader utgör ett rimligt krav för att vara fullt försäkrad leder detta krav till att personer som är nya eller återinträdande på arbetsmarknaden kan dra sig för att bli medlemmar. Utredningen menar att det måste bli enklare att uppnå ett försäkringsskydd över den lägsta ersättningsnivån och föreslår följande ersättningsnivåer utifrån medlemstid i arbetslöshetsförsäkring.

Tabell 11.1 Förslag på försäkringsnivåer utifrån medlemstid

Allmänt försäkringsskydd	6 månaders medlemskap	12 månaders medlemskap
50 %	65 %	80 %

Utredningen har gjort bedömningen att regeringen bör fastställa den högsta ersättningsgrundande inkomsten till 25 000 kronor per månad. Om den lägsta totalinkomsten och därmed ersättningsgrundande inkomsten sätts till 120 000 kronor är den lägsta inkomsten av förvärvsarbete som får beaktas 10 000 kronor per månad. Givet dessa nivåer kommer ersättningen att ligga mellan 5 000 kronor (50 procent av 10 000 kronor) och 20 000 kronor (80 procent av 25 000 kronor) innan skatt. För den som inte varit medlem i sex månader vid ansökningstillfället eller inte varit medlem alls gäller det allmänna försäkringsskyddet.

Unionen anser att principen om att koppla medlemskap tid till ersättningsnivåer är ett bra sätt att motivera till medlemskap i en arbetslöshetskassa och på så vis öka medfinansieringen till arbetslöshetsförsäkringen. Dock anser vi att även i detta fall utgör den föreslagna taknivån ett problem. Genom att taket är relativt lågt sätts blir också skillnaden mellan ett halvt och ett helt försäkringsskydd ganska litet. Det finns uppenbara risker med att personer med högre inkomster och upplevd låg risk för arbetslöshet väntar med att bli medlemmar tills man anser sig ha stor risk för arbetslöshet. För att kunna rekrytera medlemmar till arbetslöshetsförsäkringen är det viktigt att taket höjs och indexeras samt att en utökad nedtrappning uteblir.

Unionen tillstyrker förslaget om att medlemstid i arbetslöshetskassa ska påverka ersättningsnivån men bedömer att fler åtgärder är nödvändigt för att motivera fler till medlemskap.

12. Ersättningsperiodens längd

Idag är ersättningsperioden 300 dagar för alla som uppfyllt villkoren. *Utredningen anser* att detta inte är ändamålsenligt utan föreslår varierande längd på ersättningsperioden. Längden på perioden beror på anknytningen till arbetsmarknaden, vilket i sin tur mäts i inkomstkontinuitet. Ju fler månader med inkomst som finns under ramtiden, desto längre ersättningsperiod. Du kan erhålla a-kasseersättning i 66 dagar (undantagsregeln) 100 dagar, 200 dagar och 300 dagar.

Unionen anser att det kan vara rimligt med kortare ersättningsperioder om det leder till att en aktiv arbetsmarknadspolitik kommer igång snabbare för personer som inte har så stark arbetsmarknadskoppling ännu. Men det förutsätter då att detta skulle vara en mer effektiv väg till arbete. Detta är inte självklart. Det är inte säkert att vägen till arbete nödvändigtvis är kortare än om den enskilde får lite längre på sig att söka arbete på egen hand. Den kortaste ersättningsperioden, 66 dagar, är också mycket kort – ansökningsprocesser tar tid. För denna grupp, tolkar vi utredningen som att det dock inte är aktuellt för inskrivning i ett garantiprogram (och därmed aktivitetsstöd) förrän efter 14 månader i arbetslöshet. För personer som omfattas av huvudregeln, kan en inskrivning i garantierna och aktivitetsstöd vara aktuellt redan efter 100 dagar.

Detta resonemang får Unionen inte riktigt ihop. Arbetsmarknadspolitiska insatser i ett tidigare skede får inte vara pengar i sjön utan måste vara ändamålsenliga och till fördel både för individen och för samhället. Unionen anser att arbetsmarknadspolitiken ska vara behovsprövad. Grad av etablering eller a-kasseersättningens längd bör inte styra insatserna. Dock anser Unionen att det finns en logik i resonemanget om att den som jobbat länge och kan antas arbeta i yrken med högre kvalifikationskrav också ges längre tid på sig att ställa om till ett yrke med liknande kvalifikationskrav och inkomstnivå. Unionen anser dock att förankringen på arbetsmarknaden inte återspeglas fullt ut med det föreslagna regelverket. Det finns yrkesgrupper som framgångsrikt under lång tid har klarat den egna försörjningen inom ett yrkesområde utan att för den skull ha arbetat tolv månader om året. Dessa yrkesgrupper skulle få en kortare ersättningsperiod trots god etablering på arbetsmarknaden. Sådana grupper kan vara kulturarbetare, vissa lärare med ferietjänst, professionella idrottare, säsongarbete inom exempelvis skogssektorn. Unionen anser således att den föreslagna konstruktionen inte tar hänsyn till olika yrkesgruppers arbetsvillkor på arbetsmarknaden och att den är exkluderande för vissa arbetstagare som haft en god etablering på arbetsmarknaden men på grund av exempelvis konjektur nedgång drabbas av arbetslöshet.

Unionen tillstyrker principen om att en längre etablering och förankring på arbetsmarknaden kan motivera en längre ersättningsperiod, men att den föreslagna konstruktionen inte fullt ut återspeglar olika yrkesgruppers etablering på arbetsmarknaden.

12.3 Omställningsprincipen försvagas av en förlängning av ersättningsperioden

Utredningen föreslår att den förlängda perioden om 150 dagars ersättning i arbetslöshetsförsäkringen för föräldrar med barn under 18 år tas bort. Utredningen motiverar detta med att en längre ersättningsperiod för föräldrar strider mot principen att arbetslöshetsförsäkringen ska vara en omställningsförsäkring, att föräldrar bör kunna erbjudas deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin lika snabbt som andra arbetslösa samt att förlängningen dessutom är tveksam mot bakgrund av det faktum att det inte krävs att den sökande helt eller delvis har vårdnaden eller bor med barnet för att ersättningsperioden ska förlängas.

Unionen anser att det är motiverat med skyddsregler för föräldrar till barn under 18 år, detta särskilt vid ett införande av väldigt korta ersättningsperioder. I situationer när den arbetssökande är föräldrar med barn under 18 år behöver hänsyn tas till fler än enbart den arbetssökande, särskilt när det gäller arbete på annan ort. Behovet av social och ekonomisk trygghet är större när barnperspektivet finns med i bilden. Unionen saknar en närmare konsekvensanalys, även med hänsyn till principen om barnets bästa, i samband med att skyddsregeln föreslås tas bort samtidigt som ersättningsperioderna föreslås bli kortare för många som kvalificerar sig för arbetslöshetsförsäkringen.

Unionen avstryker förslaget att ta bort skyddsregeln för föräldrar med barn under 18 år i arbetslöshetsförsäkringen och saknar en konsekvensanalys av förslaget.

14. Samordningsregler

Utredningen lämnar en rad förslag på hur olika ersättningar ska samordnas med arbetslöshetsförsäkringen, exempelvis ersättning från (deltids)förvärvsarbetet.

Unionen anser att det finns många komplexa frågor i detta avseende som behöver analyseras närmare. Den föreslagna minskningsregeln vid förvärvsarbete innebär att ersättning som hänförs till förvärvsarbete för den månad arbetslöshetsersättning söks för kan bli problematisk i realiteten. Ett exempel är i de fall kulturarbetare ansöker om arbetslöshetsersättning (vilket enligt förslaget måste göras senast vid utgången månaden efter den månad ersättningen avser) som utfört ett deltidsuppdrag och får betalt i klumpsumma vid uppdraget slut. Andra situationer är vissa lärare med ferietjänst och ferielön som tjänats in genom arbete under terminen (på ett annat vis än semesterlön) och således utbetalas långt efter det utförda arbetet. Även visstidsanställda, så kallade timanställda, har viss eftersläpning på lön och än mer om det förekommit sjukfrånvaro. Att föreslå minskningsregeln utan en konsekvensanalys av dessa situationer samt hänvisa lösningen till förordning och föreskrifter är inte en tillfredställande ordning. Komplexiteten i dessa situationer, och liknande situationer avseende övriga samordningsregler, förtjänar en genomlysning nu när de grundläggande villkoren i försäkringen föreslås ändras.

Unionen avstryker förslaget om samordning och önskar en tydligare genomlysning.

14.4.3 Inkomster från bisyssla och deltidsföretag minskar inte arbetslöshetsersättningen

Utredningen föreslår att inkomster från bisyssla och deltidsföretag inte minskar arbetslöshetsersättningen. Med bisyssla ska avses ett arbete som innan arbetslöshetens inträde och inom ramtiden har utförts under minst sex månader vid sidan av ett annat arbete på heltid.

Unionen bedömer att det finns ett behov av regler, motsvarande dagens, där ett företag som bedrivits jämsides med ett annat företag (som varit huvudsysselsättningen) ska få klassas som bisyssla. Regleringen om bisyssla har som primär funktion att se till att den som har en bisyssla vid sidan om sin heltidssysselsättning inte råkar ut för ett dubbelt inkomstbortfall, genom att både inkomsten från huvudsysselsättningen försvinner till följd av arbetslöshet och inkomsten från bisysslan från bisysslan reducerar arbetslöshetsersättningen under pågående period. Unionen ser inga skäl till att detta inte även ska gälla den som haft ett företag som huvudsysselsättning men också lagt ned viss arbetstid i ytterligare företag vid sidan om huvudsysselsättningen, vilket inte är en helt ovanlig situation. Såsom Unionen förstår utredningens förslag är det svårt för en sådan sökande (beroende på företagsform) att få klassas som deltidsföretagare (eftersom sådant företag ska ha bedrivits vid sidan om en anställning) alternativt få klassa företaget som bisyssla (eftersom de reglerna avser arbete i anställning vid sidan av huvudsysselsättningen).

Unionen tillstyrker förslaget att inkomster från bisyssla och deltidsföretag inte minskar arbetslöshetsersättningen

Unionen avstyrker förslaget om vad som ska klassificeras som bisyssla och anser att det behövs regler som innebär att en sökande som haft ett företag som huvudsysselsättning men

också lagt ned viss arbetstid i ytterligare företag får räkna det senare som bisyssla, alternativt ska kunna klassificeras som deltidsföretagare.

15. Sanktioner

Utredningen föreslår att nuvarande sanktionssystem i huvudsak ska behållas eftersom utredningen bedömer att det fungerar väl. Utredningen föreslår bland annat att dagens arbetskrav vid fränkännande av rätt till ersättning tas bort samt att en preskriptionsbestämmelse införs.

Unionen anser att när det gäller sanktionssystemet varning och avstängning för dem som i någon mån kan anses ha orsakat eller förlängt sin arbetslöshet eller inte gjort tillräckliga försök att komma ur arbetslösheten, är det motiverat att behålla sådana system, som också alltid har funnits i arbetslöshetsförsäkringen.

Dagens sanktioner om uteslutning av medlemskap ur arbetslöshetskassan (som utredningen anser ligger utanför deras mandat att se över) samt fränkännande av rätt till ersättning kan komma ifråga när den enskilde medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga uppgifter av betydelse för rätten till ersättning. Unionen anser att utredningen inte tillräckligt analyserat de konsekvenser fränkännande och uteslutning har samt att det är hög tid för en genomlysning och genomgång av bestämmelserna. Unionen anser att det är viktigt att även i fortsättningen motverka fusk och missbruk av arbetslöshetsförsäkringen, men att det inte är klarlagt att dagens stränga sanktionssystem avseende uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning är lämpliga och effektiva för att motverka fusk och missbruk. Det finns även flera principiella och praktiska invändningar mot reglerna.

Dagens fränkännandebestämmelse² samt konsekvenserna av uteslutning³ är sanktioner som har stor betydelse för den som är arbetslös, medan sanktionerna helt saknar betydelse exempelvis för den som har fått ett nytt jobb. Det finns ingen proportion till exempelvis ekonomisk förmåga (jfr dagsböter) och i bedömningen har hittills inte funnits möjlighet att ta hänsyn till ekonomiska eller sociala skäl.

Ett principiellt problem med fränkännandebestämmelsen samt konsekvenserna av uteslutning är att det finns tveksamheter om regleringarna är förenliga med förbudet mot den så kallade *ne bis in idem*-principen, förbudet mot dubbelbestraffning som härrör från Europakonventionen och som betyder att man inte får straffas två gånger för samma brott. Regelverket innebär att samma omständigheter kan vara grund för straff för bidragsbrott samt uteslutning alternativt fränkännande av rätt till ersättning. Utredningen hänvisar till en äldre utredning där man ansett att lagstiftningen inte är något problem, bland annat för att fränkännande/konsekvenserna av uteslutning enbart kan vidtas mot personer som ”fritt begärt att få ekonomiskt stöd ur arbetslöshetsförsäkringen”. Fränkännandets huvudsakliga syfte anges att inte vara att bestraffa den sökande, utan att skydda arbetslöshetskassans medel och skattemedel mot felaktiga utbetalningar i framtiden. Unionen anser att utredningens analys är

² Som innebär fränkännande av rätt till ersättning mellan 45 – 195 dagar, normalfallet ska avse 130 dagar, därtill finns ett arbetskrav som innebär att den enskilde måste arbeta i viss utsträckning för att kunna erhålla ersättning igen.

³ Som exempelvis att en sökande inte är ersättningsberättad under det kommande året samt behöver uppfylla ett nytt arbetsvillkor för att ha rätt till ersättning igen.

för grund. Bestämmelsernas konsekvenser för de enskilda har en bestraffande karaktär. Ett tidigare system med skattetillägg har exempelvis i domstol ansetts strida mot principen om förbud mot dubbelbestraffning, även om systemet var ett administrativt sanktionssystem så ansågs det ha en bestraffande karaktär gentemot enskild. Sanktionernas innebörd är att den enskilde går miste om ersättning *om han eller hon annars skulle ha haft rätt till* och syftet enligt äldre förarbeten har angetts vara att markera kraftigt mot fusk. Unionen anser att reglerna har bestraffande innebörd.

Oaktat principen om dubbelbestraffning bör det utredas om bestämmelserna är lämpliga och ändamålsenliga. Liknande sanktionssystem (bidragsspärr m.m.) har i omgångar övervägts i andra trygghetssystem men har aldrig lett till lagstiftning. Om systemen inte anses lämpliga i andra trygghetssystem bör det motiveras varför arbetslöshetsförsäkringen är av sådan art att de hårda sanktionerna är lämpliga, vid sidan av existerande bidragsbrottsbestämmelser.

Eftersom ett beslut om uteslutning dessutom i regel gäller retroaktivt, medan det inte är möjligt att gå med i en ny arbetslöshetskassa förrän den dag som uteslutningsbeslutet har kommit medlemmen tillhanda, får arbetslöshetskassans handläggningstid betydelse för hur hårt sanktionen slår mot medlemmen. Detta särskilt med det nu föreslagna systemet där medlemskapstiden kan påverka hur hög ersättningen blir. Frånkännandebestämmelsen kan i viss mån anpassas till omständigheterna, som hur allvarliga felaktigheter som den enskilde gjort sig skyldig till, men den strängare uteslutningsbestämmelsen utgör huvudregeln och enligt denna bestämmelse finns inget utrymme för sådana bedömningar. Enligt praxis har även förhållandevis små misstag bedömts enligt huvudregeln.

Unionen tillsträcker att arbetskravet i frånkännandebestämmelsen föreslås tas bort samt att en preskriptionsregel införs. Preskriptionsregeln måste rimligtvis också omfatta uteslutningsbestämmelsen eftersom det rör sig om samma omständigheter som ska bedömas.

Unionen avsträcker att sanktionerna frånkännande och uteslutning i övrigt kvarstår oförändrade och saknar en ordentlig genomlysning av dessa sanktioner och de konsekvenser de får för enskilda.

17. Uppgiftsskyldighet

Utredningen föreslår många redaktionella ändringar avseende uppgiftsskyldigheten men som i huvudsak motsvarar dagens bestämmelser. Utredningen föreslår borttagande av den specifika uppgiftsskyldigheten för Försäkringskassan avseende uppgift om föräldraskap eftersom utredningen också föreslår att bestämmelsen om rätt till 450 dagar för den som är förälder till barn under 18 år bör tas bort. Utredningen föreslår dock att den uppgiftsskyldighet som flera aktörer har, bland annat Försäkringskassan, CSN och arbetsgivare, ändras från att avse specifikt utpekade uppgifter till att bli mer allmänt hållen och avse de uppgifter som är av betydelse för en försäkrads rätt till ersättning. Utredningen konstaterar vidare att personuppgiftsbehandlingen som omfattar de personuppgifter och lämnas av dessa aktörer i arbetslöshetsersättningsärenden omfattas av dataskyddsförordningens artikel 5 samt att kraven som ställs på personuppgiftsbehandling däri är uppfyllda. Utredningen konstaterar vidare att det inte förekommer någon behandling av ”särskilt skyddsvärda personuppgifter” i förordningen artikel 9, där högre krav på lagring och behandling ställs. Föreslås också

möjlighet till straffsanktion böter, för arbetsgivare som inte lämnar uppgifter på begäran samt förtydligt straffansvar för de som orsakar/vållar bidragsbrott.

Utredningen föreslår också att arbetslöshetskassorna får en möjlighet till straffsanktion, böter, för arbetsgivare som inte lämnar uppgifter på begäran samt förtydligt straffansvar för de som orsakar/vållar bidragsbrott.

Unionen anser att i den utvidgade och mer allmänt hållna uppgiftsskyldigheten i praktiken innebär att exempelvis uppgift om fackligt medlemskap kan komma att lämnas av arbetsgivare i de fall arbetslöshetskassan frågar om omständigheter kring uppsägning/egen uppsägning. Arbetsgivaren kan då exempelvis behöva uppge att förhandling med aktuell facklig organisation (dvs. indirekt uppgift om fackligt medlemskap) föregått uppsägning alternativt utge sådant förhandlingsprotokoll etc. Detsamma kan gälla uppgifter om hälsotillstånd som kan ha orsakat uppsägning. Dessa uppgifter faller inom kategorin ”särskilt skyddsvärda uppgifter”. Utredningens analys avseende uppfyllandet av kriterierna i dataskyddsförordningen är således bristfällig och behöver tydliggöras avseende särskilt skyddsvärda personuppgifter i dataskyddsförordningens artikel 9.

Unionen erfar också att det är ett reellt problem att inte alla arbetsgivare inte lämnar uppgifter som är av betydelse för den enskildes rätt till ersättning, vilket kan få stora konsekvenser för den enskilde, och tillstyrker i huvudsak uppgiftsskyldigheten samt sanktionsbestämmelser.

Unionen tillstyrker utredningens förslag men saknar en analys – och eventuella följdregleringar – av personuppgiftshanteringen av särskilt skyddsvärda personuppgifter enligt dataskyddsförordningens artikel 9.

18. Handläggning av ärenden

Utredningen föreslår att arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden regleras i lag. Förslagen är i huvudsak en kodifiering av vad som gäller idag. Utredningen föreslår dock att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser, vilket är en kortare tid än dagens nio månader. Utredningen anser vidare att det inte att det finns ett behov av en specifik bestämmelse om vilken arbetslöshetskassa som ska fatta beslut i ärenden om arbetslöshetsersättning, men belyser situationen när det är aktuellt med en utredning om uteslutning och/eller fränkännande och en sökande bytt arbetslöshetskassa. Utredningen anser att det bör vara den arbetslöshetskassa till vilken uppgifter har lämnats eller skulle ha lämnats som ska pröva och besluta om att en sökande ska fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning samt att i de fall där den sökande bytt arbetslöshetskassa men lämnat sådana uppgifter att han eller hon i första hand kan uteslutas och i andra hand fränkännas, uppkommer frågan om båda arbetslöshetskassorna ska utreda ärendet separat. Utredningen anser att det är rimligt att arbetslöshetskassorna utreder frågan om sanktion självständigt, även om det skulle kunna medföra två beslut om fränkännande.

Unionen anser att det är bra att arbetslöshetskassornas handläggning tydligt regleras i lag och så långt som möjligt i en och samma lag, istället för som idag analogt tillämpar vissa bestämmelser i förvaltningslagen samt har andra specialbestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring samt i förordningar.

Unionen anser att den föreslagna tidsgränsen för när en ansökan om arbetslöshetsersättning är för kort. Unionen delar uppfattningen att för lång tid kan innebära bevissvårigheter avseende om den enskilde uppfyllt försäkringsvillkoren eller inte. För kort tid kan dock bli ett praktiskt problem, exempelvis i situationer när den enskilde avvaktar ett omprövningsbeslut. Det måste vara mer hanterbart för såväl den enskilde som arbetslöshetskassan att det finns rådrum i en sådan situation, istället för att nya ansökningar ska handläggas och omprövas under tiden⁴. Unionen anser att en tidsgräns på tre månader för ansökan, om det inte föreligger särskilda skäl, i likhet med de regler som finns i socialförsäkringsbalken avseende exempelvis ansökan om närståendepenning och föräldrapenning, ger den enskilde det rådrum som är önskvärt⁵.

Unionen anser att den situation utredningen belyser om att en enskild kan få två sanktionsbeslut av två olika arbetslöshetskassor, när det avser samma omständigheter, är rättsosäker. Det kan handla om en individ som uppgett något felaktigt i en ansökan som följer med över till en annan arbetslöshetskassa. Men samma omständighet ska inte kunna föranleda två myndighetsbeslut som kan ha olika utgång eller ha olika hårda sanktioner. Det exempel som tas upp i utredningen är fränkännandebeslut – frågor som uppstår är om båda besluten gäller och läggs fränkännandedagarna i sådana fall samman? Konsumeras det mildare beslutet av det svårare? Om den ena arbetslöshetskassan varken utesluter eller fränkänner medlemmen rätt till ersättning, medan den andra beslutar om fränkännande, vilket beslut gäller och vilket bevisvärde har det mildare beslutet i förhållande till den strängare? Unionen anser att ett trygghetssystem inte kan ha en sådan rättsosäker ordning, särskilt inte när det gäller sanktionssystem.

Unionen tillstyrker i huvudsak att arbetslöshetskassans handläggning regleras i lagen om arbetslöshetsförsäkring, men saknar en bestämmelse om vilken arbetslöshetskassa som ska fatta beslut i ärenden, särskilt i återkravs- och sanktionsärenden.

Unionen avstryker förslaget på att ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras senast vid utgången av månaden efter den månad som ansökan avser och anser att tre månader, likt många förmåner i socialförsäkringsbalken, är en rimlig tid.

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

Utredningen föreslår att medlemmar i en arbetslöshetskassa som inte längre kan eller får utföra sitt uppdrag enligt arbetslöshetsförsäkringen ska kunna vända sig till Alfabalken under vissa omständigheter.

Unionen anser att förslaget ger ökad trygghet till medlemmar i arbetslöshetsförsäkringen.

Unionen tillstyrker förslaget.

⁴ I HFD 2015 ref. 21 fastslog Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, att det utgjorde synnerliga skäl att vara sen med en ansökan om arbetslöshetsersättning. Det är oklart om slutsatserna som HFD drog i det målet gäller idag eftersom regler och kassornas handlägningsrutiner etc har ändrats sedan dess.

⁵ Jfr resonemanget i prop. 2012/13:169 s. 28 f.

23. Förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen föreslår att aktivitetsstödet för personer som tidigare uppburit inkomstförsäkring ska trappas av enligt logiken med arbetslöshetsförsäkring. Utredningen menar att det idag är alltför stora skillnader mellan sökande som får aktivitetsstöd beroende på om han eller hon har varit berättigade till arbetslöshetsersättning eller inte. I övrigt kvarstår samma principer som tidigare att arbetssökande kan anvisas till jobbgarantin efter ersättningen om 100, 200 eller 300 dagars ersättning tar slut.

Nuvarande regelverk innebär att den vars dagpenning är lägre än 365 kronor får en högre ersättning när han eller hon anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd, även om det också i dessa fall ska röra sig om ett efterskydd för den som tidigare har uppfyllt villkoren för arbetslöshetsersättning. Utredningen menar att detta är en tveksam ordning, i synnerhet vid anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, eftersom det skapar ett ekonomiskt incitament att bli utförsäkrad. Utredningen anser att aktivitetsstödet bör trappas ned även efter det att ersättningsdagarna inom arbetslöshetsförsäkringen har förbrukats. Resultatet av detta kan bli att aktivitetsstödet för den som skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning blir lägre än vad som skulle ha lämnats om den sökande inte beviljats arbetslöshetsersättning innan anvisning till program. Mot denna bakgrund menar utredningen att aktivitetsstödet inte bör understiga det lägsta belopp som får lämnas som aktivitetsstöd till den som inte uppfyllt eller skulle ha uppfyllt villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning före en programanvisning.

Arbetssökande som har kvar arbetslöshetsersättning kan fortsatt anvisas till graniterna om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. För de som får ersättning enligt undantagsregeln (och får en kortare period med ersättning, dvs. 66 dagar) får anvisas på samma sätt som de utan ersättning, dvs. efter 14 månaders arbetslöshet.

Utredningen föreslår att samma nivåer på ersättningen bör gälla för alla oavsett ålder. Det innebär att ersättningen kommer att öka marginellt för vissa sökande under 25 år.

Utredningen menar vidare att ett aktivitetsstöd som motsvarar det belopp som den sökande skulle ha haft i arbetslöshetsersättning bör trappas ned med 5 procentenheter var 100:e dag även efter anvisning till jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin. Detta motiveras med att man med samma princip som i inkomstförsäkringen vill öka de ekonomiska incitamenten till att snabbt få ett jobb.

Unionen anser att relationen mellan arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstöd är relevant att belysa. Som utredningen också påtalar hänger arbetsmarknadspolitiken ihop med arbetslöshetsförsäkringen och det är svårt att helt och hållet separera de båda. Vi anser att det är viktigt att det finns arbetsmarknadspolitiska insatser att ta del av, även för personer som haft en förankring på arbetsmarknaden men som bedöms behöva hjälp för att hitta ett nytt jobb. Då vi under lång tid också påvisat svårigheten för personer som varit etablerade på arbetsmarknaden att faktiskt få ta del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna anser vi att relationen mellan insatser och stöd bör analyseras vidare. Risken med att man sänker aktivitetsstöd för personer som har uppburit inkomstförsäkring är att det blir ytterligare svårare för gruppen att både erbjudas och acceptera dessa. Anledningen till att det inte ska vara så stor skillnad mellan aktivitetsstöd och arbetslöshetsförsäkring är att den arbetssökande inte ska förlora ekonomiskt på att delta i en insats i relation till att vara kvar i eget

arbetssökande. Det resonemanget bör snarare kunna förlänga tiden i arbetslöshet. Unionen har i tidigare avsnitt avstyrkt förslaget om nedtrappning av arbetslöshetsförsäkring. Vi menar att det saknas empiriskt stöd för att en nedtrappning skulle förkorta arbetslöshetsperioderna. Däremot påverkas arbetssökande ekonomiskt negativt – från en redan kraftigt försämrad ekonomiskt utgångsläge. Av samma skäl anser vi att en avtrappning av aktivitetsstödet är fel väg att gå.

Unionen anser också att förslaget är en försämring för de grupper som inte har en så lång förankring på arbetsmarknaden och som i dagens regelverk som är berättigade till 300 dagar (eller kanske till och med 450 om de är föräldrar) men som med den nya arbetslöshetsförsäkringen får 100 eller 200 dagar. Förslaget innebär också en försämring för grupper som har svårt att få jobb såsom äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Unionen ställer sig också frågande till resonemanget om att personer som uppburit 66 ersättningsdagar genom kvalificering till undantagsregeln måste vänta 14 månader för att komma i program. Enligt vår logik går det emot intentionen med att den med svagare förankring ska få rätt till förstärkta insatser tidigare.

Unionen avstyrker ändringar i aktivitetsstödet enligt förslaget. Vi anser att förslaget bör analyseras närmare och ta större hänsyn till den faktiska tillämpningen av anvisningar till garantierna – idag och i framtiden. Eftersom arbetsmarknadspolitiken och arbetsförmedlingen är under omdaning anser Unionen att man bör vänta tills det är tydligare hur den nya arbetsmarknadspolitiken ska fungera och vilken tillgång till insatser som erbjuds.

Unionen avstyrker förslaget om nedtrappning av aktivitetsstöd



Peter Hellberg, 1:e vice ordförande, Unionen