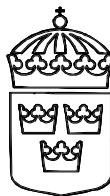


Kommittédirektiv



En ny arbetslöshetsförsäkring för fler,
grundad på inkomster

Dir.
2018:8

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en ny effektivare arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Syftet med utredningen är att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. Utredaren ska vidare analysera och föreslå hur fler ska kunna kvalificera sig för och ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring ska värnas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas
- analysera vilka ändringar som behöver göras inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring
- analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning.

En utgångspunkt är att förslagen inte får leda till lägre sökintensitet, ökad risk för begränsat arbetsutbud eller negativa effekter på arbetslöshetsperiodens längd. Förslagen ska vara budgetneutrala.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2020.

Behovet av översyn av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens funktion

Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken. Den ska ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete. En fungerande arbetslöshetsförsäkring verkar också som en automatisk stabilisator som upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften under lågkonjunkturer.

Arbetslöshetsförsäkringen är vidare en omställningsförsäkring när den arbetssökande är mellan arbeten. Kravet på de arbetssökande att aktivt söka arbete är centralt för försäkringens funktion och legitimitet.

Tillgång till uppgifter om utbetalda ersättningar från Skatteverket innebär förbättringsmöjligheter

Dagens arbetslöshetsförsäkring är förknippad med en omfattande administration. Försäkringen är huvudsakligen baserad på arbetad tid och delvis på historiska inkomster. Det är den tidigare arbetsgivaren som på särskilda arbetsgivarintyg lämnar uppgifter om hur mycket den enskilde har arbetat och hur stora inkomsterna har varit månad för månad. Beräkningen av ersättnings storlek blir ofta komplicerad, bl.a. genom att frånvaro från arbete räknas av och socialförsäkringsförmåner liksom rörliga ersättningar läggs till underlaget. Förutsebarheten i försäkringen är därför låg.

Arbetslöshetsförsäkringens nuvarande utformning är inte heller anpassad till de förhållanden som råder på dagens arbetsmarknad. Personer som vare sig är anställda eller företagare, som t.ex. uppdragstagare, eller en kombination av dessa former, s.k. kombinatorer, har svårt att förutse sitt försäkringsskydd. Arbetslöshetsförsäkringen behöver därför ses över för att skapa förutsebarhet för den som förvärvsarbetar oavsett i vilken form förvärvsarbetet utförs.

Uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare ska framöver normalt lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket. Den som är skyldig att lämna uppgifter om en viss betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration ska informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det nya systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen gäller för alla uppgiftsskyldiga från och med den 1 januari 2019 (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256).

Arbetsförmedlingen kommer fr.o.m. den 1 januari 2019 att under vissa villkor få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration (prop. 2016/17:58 och 2 kap. 8 d § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Skatteverket ska då också lämna ut bl.a. uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen till arbetslöshetskassorna från beskattningsdatabasen. Det får dock bara ske i den utsträckning som det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (prop. 2016/17:58 och 8 d § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Om uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna skulle kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen skulle försäkringen kunna förenklas, administrationen effektiviseras och förutsebarheten för enskilda öka. Bara en liten del av den information som arbetsgivaren i dag behöver lämna till en arbetslöshetskassa i samband med att en anställning upphör skulle behöva redovisas separat. Kopplingen mellan bidrag till finansiering av den gemensamma försäkringen och rätten till ersättning skulle också kunna stärkas.

I dagens försäkring finns det betydande svårigheter att kontrollera om rätt ersättning betalas ut i samband med deltidsarbetslöshet. Att använda uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna inom arbetslöshetsförsäkringen skulle ge förutsättningar för bättre

kontroll och därmed kunna leda till att motverka fusk och fel i försäkringen så att rätt ersättning betalas ut.

En arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kräver betydande förändringar i regelverket, men skapar samtidigt förutsättningar för ett nytt försäkringssystem och en översyn av systematik, etablerade begrepp och föreskriftsnivå inom arbetslöshetsförsäkringen. Det finns i samband med det förutsättningar för att åstadkomma en ökad tydlighet i hur försäkringen förhåller sig till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, t.ex. vad gäller tillgång till försäkringsskydd mot inkomstbortfall.

Färre arbetslösa än tidigare omfattas av arbetslöshetsförsäkringen

Alltför många står i dag utanför arbetslöshetsförsäkringen. Täckningsgraden, mätt som andel av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning, har sjunkit kraftigt de senaste tio åren. Detta gäller för såväl kvinnor som män och i alla åldersgrupper. Andelen arbetslösa som fick arbetslöshetsersättning 2016 var drygt 37 procent, jämfört med drygt 64 procent under 2007. För arbetslösa kvinnor var täckningsgraden under 2016 drygt 36 procent, jämfört med knappt 66 procent 2007. Motsvarande andel för män var drygt 38 respektive 63 procent.

En förklaring till att täckningsgraden har sjunkit är att arbetslöshetens sammansättning har förändrats. Andelen av de arbetslösa kvinnor och män som har en svagare anknytning till arbetsmarknaden har ökat under de senaste tio åren. Detta beror bl.a. på att en större andel av de arbetssökande av olika anledningar är nytilträdande på den svenska arbetsmarknaden. Kvinnor och män med svag anknytning till arbetsmarknaden har sällan arbetat så mycket som krävs för att uppfylla villkoren för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

En ytterligare förklaring till den sjunkande täckningsgraden är de regelförändringar som genomfördes inom arbetslöshetsförsäkringen 2007–2008. Arbetsvillkoret skärptes från 70 timmars arbete per månad till 80 timmar och studerandevillkoret

avskaffades. Dessutom upphörde möjligheten att förlänga ersättningsperioden efter att dagarna har förbrukats och att få arbetslöshetsersättning under studieuppehåll. En borte gräns infördes i arbetslöshetsförsäkringen och nya s.k. paraply-program, såsom jobb-och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, infördes. Jobbgarantin för ungdomar innebär att även personer som har uppfyllt villkoren för ersättning och är under 25 år lämnar arbetslöshetsförsäkringen efter 90 dagars arbetslöshet. År 2010 infördes etableringsreformen för vissa nyanlända. Den innebär bl.a. att ansvaret för introduktionen och ersättningen under etableringsperioden övergick från kommunerna till staten. Fler personer som är arbetslösa får därmed ersättning från andra system än från arbetslöshetsförsäkringen, vilket kan vara ändamålsenligt.

En annan orsak till den sjunkande täckningsgraden är att arbetslöshetsförsäkringen inte är utformad efter dagens arbetsliv som innebär att fler går in i och ut ur arbete. Det finns behov av en mer flexibel arbetslöshetsförsäkring.

Villkoren för den som på nytt ska kvalificera sig för arbetslöshetsersättning efter ersättningsperiodens slut är samma som för den som inte tidigare har haft rätt till ersättning. Det får till följd att många som har arbetat även efter anvisning till jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin, men som inte uppfyller arbetsvillkoret, blir kvar i programmen. Den som har en rimlig anknytning till arbetsmarknaden bör kunna återkvalificera sig för arbetslöshetsersättning.

Återkvalificeringen kompliceras av att det är svårt för den enskilde att bedöma om villkoren för ersättning är uppfyllda. Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har också problem att hämta in och få rätt information om utfört arbete under den tid som personen deltagit i garantierna.

Ett sätt att öka täckningsgraden genom regeländringar är att se över villkoren för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, utan att för den skull arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring när den arbetssökande är mellan arbeten förändras. Om fler kvalificerar sig för ersättning kan det både påverka hur många som anvisas till arbetsmarknadspolitiska

program och statens utgifter för detta. Kopplingen mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program bör bl.a. därför beaktas.

Vissa personer med svag förankring på arbetsmarknaden som kvalificerar sig för ersättning får ersättning på en så låg nivå att ersättningen har liten betydelse för den enskildes ekonomiska trygghet under omställningen till nytt arbete. En sådan ordning kan leda till att försäkringens legitimitet kan komma att ifrågasättas. Risker kan förväntas öka om det ges möjlighet för fler att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som relativt små belopp tillåts utbetalas från försäkringen.

Behov av översyn av bl.a. bestämmelser om frånkännande

Det finns behov av att se över vissa frågor i arbetslöshetsförsäkringen. I den parlamentariska socialförsäkringsutredningens slutbetänkande *Mer trygghet och bättre försäkring* (SOU 2015:21) framhålls bl.a. att det saknas bestämmelser om vad som sker när en arbetslöshetskassas verksamhet upphör. Det behöver också tydliggöras hur ersättning från angränsande system påverkas av om den sökandes ersättningsrätt upphör i samband med frånkännande, dvs. att ersättningsdagar dras av från den sökandes ersättningsperiod på grund av att den sökande har lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter.

Uppdraget att utforma en ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

En arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster

En arbetslöshetsförsäkring som grundas på inkomstuppgifter bedöms öka förutsebarheten i de enskildas försäkringsskydd och skapa förutsättningar för träffsäkra kvalifikationsvillkor som omfattar dem som har rimlig anknytning till arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att se över om dagens arbetsvillkor bör ersättas av villkor som grundar sig på tidigare inkomster.

Genom att rätten till ersättning i huvudsak baseras på sådana ersättningar som har legat till grund för beskattning och på socialavgifter, kommer kopplingen mellan den gemensamma

finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och rätten till ersättning att stärkas. Fusk och fel inom arbetslöshetsförsäkringen kan motverkas mer effektivt genom att inkomster under arbetslösheten kan kontrolleras.

Uppgifterna om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket bör användas.

Det bör även utredas hur inkomster ska definieras och vilka inkomster som bör inkluderas i villkoren för ersättning. Det bör t.ex. utredas om inkomster från subventionerade anställningar ska omfattas.

Om arbetsvillkoret, som baseras på arbetad tid, slopas till förmån för villkor som baseras på inkomster, får det konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen i de delar där arbetad tid används. Vissa uppgifter om arbetstid kan, t.ex. vid prövning om den sökande är arbetslös eller inte, dock komma att behövas även i fortsättningen.

Vid utformningen av villkoren för rätt till ersättning behöver det övervägas inom vilken period, i dag kallad ramtid, villkoren ska ha uppfyllts. En för lång period riskerar att försvaga sambandet mellan intjänade inkomster och rätten till ersättning. En för kort period för kvalificering riskerar att medföra att storleken på ersättningen blir oproportionerlig i förhållande till den inkomst som den sökande har haft. För att ersättningen ska ha betydelse för individens ekonomiska trygghet är det också nödvändigt att ersättningen inte blir allt för låg.

I samband med att periodens längd bestäms uppstår frågor om hur perioder med t.ex. sjukdom eller föräldraledighet bör hanteras. Nuvarande konstruktion med överhoppningsbar tid medför att försäkringsskyddet är svårt att förutse. Det bör därför ses över hur bestämmelser om period för kvalificering och bestämmelser om situationer som i dag är överhoppningsbara ska utformas i syfte att bevara arbetslöshetsförsäkringen som omställningsförsäkring samtidigt som förutsebarheten i försäkringsskyddet ska öka.

Det pågår ett utredningsarbete i Regeringskansliet gällande den parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag om ersättningsgrundande inkomst (EGI) inom socialförsäkringen. Eftersom EGI föreslås grundas på historiska inkomstuppgifter,

bör det övervägas om vissa principer kan göras gemensamma för socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller exempelvis hanteringen av tid som ska bortses från när beräkningsunderlaget fastslås eller vid prövning av rätt till ersättning. Även andra möjligheter till harmonisering mellan försäkringarna, t.ex. avseende definition av inkomster, bör övervägas, bl.a. för att öka den ekonomiska förutsebarheten för den som går mellan systemen. Önskat incitament att gå mellan systemen ska dock motverkas.

En försäkring som grundas på inkomster får konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringens struktur. Arbetslöshetsförsäkringen, dvs. grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen, blir en sammanhållen inkomstbortfallsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen bör dock även i fortsättningen vara mer förmånlig för dem som under en viss tid är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa än för dem som har valt att inte vara med. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa ska därmed fortsätta ha betydelse för den sökandes ersättningsnivå. Det bör i sammanhanget beaktas hur regelverket kan utformas för att inte missgynna den som får sin rätt till arbetslöshetsersättning med stöd av förordning (EG) nr 883/2004. Det bör även övervägas hur omställningsprincipen kan förstärkas t.ex. när det gäller ekonomiska incitament till omställning även för den som i dag inte påverkas av sänkningar i ersättningsnivå.

Vid utformning av en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster bör det utredas hur det kan bli lättare för dem som ansöker om ersättning att förutse storleken på den ersättning som kommer att lämnas. Behovet av bedömningar i enskilda situationer bör minskas och beräkningen av storleken på arbetslöshetsersättningen bör förenklas.

En övergång till att använda uppgifter om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket innebär en rad utmaningar. Det finns t.ex. skillnader, främst mellan anställda och egenföretagare, i hur inkomster beskattas och redovisas. Det kan vara svårt att skilja ut vissa företagare från andra, eller företagare från anställda. Omotiverade skillnader i arbetslöshetsförsäkringen mellan egenföretagare, kombinatorer, uppdragstagare och anställda bör utjämnas. Personer som har

arbetat både som anställda och företagare, som arbetar inom flera olika företagsformer eller som uppdragstagare behöver också i ett nytt försäkringssystem kunna förutse sitt försäkringsskydd.

De uppgifter om bl.a. ersättning för arbete som lämnas i arbetsgivardeklarationerna kommer vidare att redovisas enligt kontantprincipen. Kontantprincipen innebär att ersättningarna redovisas när de utbetalas. Det är en skillnad från dagens arbetslöshetsförsäkring där tidpunkten för när ett arbete är utfört är centralt. Det innebär utmaningar bl.a. när det gäller beräkning av ersättning när den sökande under pågående arbetslöshet får ersättning från deltidsarbete eller har kortvariga förhinder att åta sig arbete. Åtgärdssystemets funktion i förhållande till den som t.ex. missköter sitt arbetssökande, måste värnas.

Med anledning av att uppgifter i en arbetsgivardeklaration normalt redovisas för redovisningsperioder och att en redovisningsperiod omfattar en kalendermånad, bör även veckoförsäringen som ersättningsform ses över.

Utredaren har att förhålla sig till beslutade bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen och på vilket sätt dessa uppgifter ska lämnas. Det ligger inte i uppdraget att föreslå materiella ändringar av de bestämmelserna eller att lämna förslag på andra ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229), socialavgiftslagen (2000:980) eller skatteförfarandelagen (2011:1244) än rena följdändringar som är nödvändiga med anledning av utredarens övriga förslag.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas.

Det ligger inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen. Utredaren får däremot lämna förslag på eventuella rena följdändringar i dessa lagar med anledning av utredarens övriga förslag.

En ny arbetslöshetsförsäkring

En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomster får stor påverkan på lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Utgångspunkten bör därför vara en ny lag som ökar förutsebarheten för enskilda och underlättar tillämpningen för arbetslöshetskassorna. En översyn av systematik och begrepp i den nuvarande lagen och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring behöver göras även i de delar som inte direkt berörs av övergången från arbetad tid till inkomstuppehåll. Det bör analyseras vilka ändringar som i övrigt behövs för att få ett mer ändamålsenligt regelverk. Även andra bestämmelser, t.ex. branschspecifika regler, bör ses över. Dessutom bör det analyseras vilka ändringar detta motiverar i andra författningar, t.ex. lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I sammanhanget bör det analyseras vilka delar av arbetslöshetsförsäkringen som är lämpliga att reglera i lag och vad som bör ligga på regeringen eller någon förvaltningsmyndighet att bestämma.

Det bör analyseras hur den nya lagen kan utformas så att Sveriges internationella åtaganden, t.ex. inom EU, uppfylls. Det bör även övervägas om andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932), bör göras tillämpliga för att öka förutsebarheten för enskilda och underlätta tillämpningen för arbetslöshetskassorna.

Utredaren har att förhålla sig till beslutade bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter på individnivå som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen och på vilket sätt dessa uppgifter ska lämnas. Det ligger inte i uppdraget att föreslå materiella ändringar av de bestämmelserna eller att lämna förslag på andra ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen än rena följdändringar som är nödvändiga med anledning av utredarens övriga förslag.

Utredaren ska därför

- analysera vilka ändringar som behöver göras inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring och ändringar som krävs i andra författningar.

Det ligger inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen, socialavgiftslagen eller skatteförfarandelagen. Utredaren får däremot lämna förslag på eventuella rena följdändringar i dessa lagar med anledning av utredarens övriga förslag.

Uppdraget att utforma en arbetslöshetsförsäkring för fler

Villkoren för kvalificering bör ändras

Det finns anledning att se över försäkringens villkor så att fler omfattas av ett försäkringsskydd i händelse av arbetslöshet. Vid utformning av villkoren för kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen behöver det göras en avvägning mellan hur stark förankring på arbetsmarknaden som ska krävas och behovet av ekonomisk trygghet vid omställning till ett nytt arbete. Utredaren ska utgå från att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis ska vara en omställningsförsäkring mellan arbeten.

Om fler personer med svag anknytning till arbetsmarknaden ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen kan det finnas skäl att pröva om tiden med arbetslöshetsersättning bör vara lika för alla. I dag finns inget samband mellan ersättningsperiodens längd och den sökandes tidigare anknytning till arbetsmarknaden. Den som har haft svag anknytning till arbetsmarknaden får lika lång ersättningsperiod som alla andra, men med en lägre ersättning. Det bör därför ses över om lägre krav för ersättning kan kombineras med kortare perioder med ersättning.

Om villkoren för kvalificering ändras bör det beaktas hur storleken på ersättningen ska fastställas. Om ersättningen blir alltför låg finns det en risk att en av de grundläggande funktionerna i arbetslöshetsförsäkringen, ekonomisk trygghet, inte uppnås. En sådan ordning kan riskera att försäkringens legitimitet urholkas och ifrågasätts. Vid utformning av bestämmelser om ersättningens storlek måste det emellertid tas hänsyn till incitamenten för den arbetslöse att aktivt söka och ta ett arbete. Det bör vidare vara en skillnad i ersättning mellan den som har valt att försäkra sig och den som har valt att stå utanför. För att ersättningen ska ha betydelse för individens ekonomiska trygghet är det också nödvändigt att ersättningen inte blir allt för låg.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas så att fler kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. I sammanhanget ska utredaren analysera om förändringar bör göras av hur länge och med

vilken storlek arbetslöshetsersättning bör lämnas och i så fall lämna förslag på sådana förändringar

- analysera de konsekvenser som förslagen kan få i förhållande till arbetsmarknadspolitiska program och vid behov föreslå hur konsekvenserna ska hanteras.

Incitament för fler att gå med i en arbetslöshetskassa

Administrationn av arbetslöshetsförsäkringen ska även fortsättningsvis skötas av arbetslöshetskassor. Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa ska vara frivilligt. Tid som medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa ska även i fortsättningen vara en av de faktorer som påverkar storleken på arbetslöshetsersättningen.

Under de senaste tio åren har drygt sju av tio i arbetskraften varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa. Den som har valt att inte bli medlem bör få lägre ersättning än den som har valt att gå med.

I förhållande till det bör det förtydligas hur tillgång till högre försäkringsskydd ska säkerställas för den som senast har arbetat i en annan medlemsstat inom EU.

För dem som saknar medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa och som får en osäker anställning kan kravet om tolv månaders medlemskap för fullt försäkringsskydd upplevas som oöverstigligt i förhållande till anställningen. Systemet bör i större utsträckning än i dag vara utformat så att fler som arbetar ser nyttan med att försäkra sig. I annat fall riskerar andelen personer som får ersättning enligt den lägsta ersättningsnivån att öka, särskilt när fler personer med svag anknytning till arbetsmarknaden ska kvalificera sig för ersättning.

För att fler ska vilja bli medlemmar i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa bör det gå snabbare att kvalificera sig för ett skydd över grundnivån. Genom att sänka eller ändra dagens medlemsvillkor skulle fler kunna få ett bättre skydd snabbare än i dag. Medlemsvillkoret är bl.a. utformat för att undvika försäkringsplanering och för att säkerställa försäkringens finansiering. Det bör även fortsättningsvis krävas en längre tid av sammanhängande medlemskap för att man ska få fullt försäkringsskydd.

Det är därför viktigt att det i sammanhanget analyseras hur olika lösningar kan påverka viljan att bli medlem i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa, men också viljan att behålla sitt medlemskap eller sin anslutning över tid.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur fler personer ska ges incitament till att välja att ansöka om medlemskap i eller ansluta sig till en arbetslöshetskassa.

Uppdraget att se över vissa övriga frågor

Vad händer när en arbetslöshetskassas verksamhet upphör?

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen lyfter i sitt slutbetänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) fram att det saknas bestämmelser om vad som gäller om en arbetslöshetskassa inte kan fullfölja sitt uppdrag. Det riskerar att få till följd att den som är medlem i en arbetslöshetskassa som av en eller annan anledning inte längre kan betala ut ersättning och som har förvärvat rättigheter enligt lag skulle vara tvungen att rikta skadeståndsanspråk gentemot staten för att få ut sin arbetslöshetsersättning. För att undvika det bör det utredas hur ersättning kan utbetalas till den som har rätt till det även när den arbetslöshetskassa som den arbetssökande är medlem i eller ansluten till inte kan fullfölja sitt uppdrag att betala ut ersättning.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur den enskildes rättigheter kan värnas när en arbetslöshetskassa upplöses eller inte kan fullfölja sitt uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ska 100-dagarsregeln återinföras?

Riksdagen tillkännagav 2011 att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som ger arbetslösa rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 dagarna (bet. 2010/11:AU9 punkt 4, rskr. 2010/11:279). Ett återinförande av en sådan 100-dagarsregel kan innebära en bättre matchning mellan arbete och arbetssökande, men också förlänga omställningstiden. Eftersom utredaren ska se över om perioden med ersättning bör vara lika

lång för alla, bör det övervägas om det är lämpligt att återinföra bestämmelsen och i så fall föreslå en reglering för det.

Utredaren ska därför

- analysera om det är lämpligt att införa en regel där arbetslösa ges rätt att begränsa sitt arbetssökande under de första 100 dagarna och i så fall lämna förslag på reglering.

Proportionerliga och träffsäkra bestämmelser vid uteslutning och fränkännande

Den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter eller låter bli att anmäla uppgifter av betydelse för rätten till ersättning ska enligt 37 § lagen om arbetslöshetskassor i vissa fall uteslutas ur en arbetslöshetskassa. Om den sökande inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller om särskilda skäl talar emot uteslutning ska han eller hon enligt 46 § fränkännas rätt till ersättning. Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning kan även bli föremål för straffrättsliga förfaranden enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Lagstiftarens avsikt, att uteslutning ska vara en tyngre sanktion än fränkännande, uppnås emellertid inte i alla ärenden. Därtill har det uppstått frågor om vilka effekter fränkännandet har för den som anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program som ger rätt till ersättning och om någon borte gräns för hur länge sanktionen gäller bör införas. Fränkännandets konstruktion bör därför ses över. I det sammanhanget bör utredningen även analysera hur regleringen förhåller sig till förbudet mot dubbla straffrättsliga förfaranden som tagits in i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska

- analysera fränkännandets konstruktion inom arbetslöshetsförsäkringen och lämna nödvändiga författningsförslag till hur regelverket kan förändras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och offentlig-finansiella effekterna av samtliga delar av förslagen. Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser för täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen. Utredaren ska även beakta de olika förslagets effekter på de arbetssökandes sökintensitet, risk för begränsat arbetsutbud samt effekt på arbetslöshetsperioders längd.

De förslag utredaren lämnar ska sammantaget inte medföra ökade statliga eller andra offentliga utgifter i förhållande till nuvarande försäkring. Utredaren ska vidare analysera och redovisa konsekvenserna för den arbetssökandes behov av ekonomiskt bistånd från kommunen.

Utredaren ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO), EU eller andra i detta sammanhang relevanta internationella organ. Utredaren ska även utreda om och på vilka sätt förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten eller för miljön samt för människor som har en särskilt utsatt situation på arbetsmarknaden, exempelvis personer med funktionsnedsättning. Förslagets konsekvenser för små och mellanstora företag ska också belysas.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i enlighet med 15 a § samma förordning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Sveriges a-kassor. Utredaren ska i relevanta delar även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting och arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska, i relevanta delar, beakta den parlamentariska socialförsäkringsutredningens betänkanden, i synnerhet delbetänkandet Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att

använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna (SOU 2012:47) samt slutbetänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21).

Utredaren ska även, i relevanta delar, beakta Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighets betänkande Svensk social trygghet i en internationell värld (SOU 2017:05) samt betänkanden från andra relevanta utredningar, bl.a. Konstnärernas villkor, Dir 2016:93.

Utredaren ska anlägga ett jämställdhetsperspektiv och ett funktionshindersperspektiv i sina analyser och förslag.

Utredaren ska i övrigt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Utredaren ska analysera hur de förslag som läggs kan utformas så att inte nya gränshinder uppstår mellan länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)