

Ett flexibblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen

Ds 2022:10



Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0416-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0417-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1287) om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	5
2 Regeringen ska kunna fastställa karenstidens längd	7
3 Konsekvenser	11
4 Författningskommentar	15

Sammanfattning

I promemorian föreslås en upplysningsbestämmelse i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Ändringen innebär att regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela föreskrifter om karenstidens längd i arbetslöshetsförsäkringen. Antalet karensdagar får dock inte överstiga sex. Detta lagförslag föreslås ersätta en tidigare beslutad ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring med ikraftträdande den 2 januari 2023 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 14, bet. 2021/22:AU2, rskr. 2021/22:115).

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1287) om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i stället för lydelsen enligt lagen (2021:1287) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2021:1287

Föreslagen lydelse

21 §

Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös 6 dagar (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös *under en viss tid, dock längst 6 dagar* (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om karenstidens längd.

2 Regeringen ska kunna fastställa karenstidens längd

Förslag: Innan dagpenning får lämnas ska den sökande ha varit arbetslös under en viss tid, dock längst sex dagar, för att uppfylla det s.k. karensvillkoret.

Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om karenstidens längd.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om karens i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som syftar till att ge ekonomisk trygghet för enskilda i händelse av arbetslöshet. Försäkringen ska underlätta omställning till ett nytt arbete och innehålla incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt.

I 21 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns en bestämmelse om karens som innebär att den sökande ska ha varit arbetslös två dagar under en sammanhängande tid av tolv månader innan dagpenning får betalas ut. Till karenstiden räknas endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut. Detta utgör det s.k. karensvillkoret.

Bestämmelser om karens har med undantag för en kortare period i början av 1990-talet funnits i arbetslöshetsförsäkringen sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst 1935. Genom åren har karenstiden motiverats på olika sätt, vanligen som ett sätt att hålla nere kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 1996:150 s. 139). Karenstiden kan betraktas som en självrisk

innan ersättning kan betalas ut. Orsaken är att kostnaden för att vara arbetslös ökar, vilket förväntas öka individens incitament att om möjligt undvika arbetslöshet, särskilt kortvarig. Karensvillkoret kan sägas bidra till att personer som har sysselsättning undviker mellanliggande arbetslöshetsperioder i samband med att de byter arbete. Samtidigt påverkar antalet karensdagar inkomsten även för personer som inte har möjlighet att undvika en period av arbetslöshet.

Förutom bestämmelsen i lagen om arbetslöshetsförsäkring finns internationella åtaganden som Sverige måste förhålla sig till. Sverige har ratificerat de delar av den europeiska balken om social trygghet (European Code of Social Security) och dess tillhörande protokoll som handlar om förmåner vid arbetslöshet. Balken och protokollet är antagna av Europarådet och innehåller minimiregler om social trygghet. Protokollet ställer krav på parterna att uppnå en högre nivå av social trygghet än vad som föreskrivs i balken. I artikel 24 punkt 4 i protokollet föreskrivs att antalet karensdagar får vara högst sex inom en tolv månadersperiod.

Ändringar av karensvillkoret under senare tid

Bestämmelsen om karenstid i arbetslöshetsförsäkringen har ändrats ett flertal gånger under de senaste fem åren. Karenstiden minskades från sju till sex dagar 2018, bl.a. med anledning av att det i protokollet till den europeiska balken om social trygghet föreskrivs att antalet karensdagar får vara högst sex (prop. 2017/18:152). Karensvillkoret avskaffades tillfälligt under 2020 på grund av de då rådande extraordinära omständigheterna och konsekvenserna av covid-19-pandemin (prop. 2019/20:146).

Karenstiden i karensvillkoret har tillfälligt sänkts till två dagar under 2022 med anledning av att läget på arbetsmarknaden starkt påverkats av pandemin och inneburit ekonomiska svårigheter för enskilda. Det har beslutats att karenstiden ska återgå till sex dagar från och med den 2 januari 2023 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 14, bet. 2021/22:AU2, rskr. 2021/22:115).

Regeringen ska kunna föreskriva hur lång karenstiden ska vara

Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring mellan arbeten är en grundläggande del i en fungerande arbetslöshetsförsäkring. I arbetslöshetsförsäkringen fyller karensvillkoret en viktig funktion bl.a. för att undvika mellanliggande arbetslöshetsperioder. Det bör därför fortfarande finnas ett karensvillkor i lagen om arbetslöshetsförsäkring. För att dagpenning ska få lämnas bör det fortfarande krävas att den sökande har varit arbetslös under en viss tid. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden bör det förtydligas i lagtexten att den tiden inte ska vara längre än sex dagar.

Karenstidens längd kan dock behöva anpassas efter olika omständigheter, bl.a. arbetsmarknadsläget, enskildas behov av ekonomisk trygghet och incitament för att undvika arbetslöshet. Antalet dagar med karenshar varierat över tid. Den senaste tidens ändringar visar att det finns ett behov av en ökad flexibilitet och av att kunna agera snabbare vid t.ex. oförutsedda händelser. Det föreslås därför att det införs en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen, inom ramen för Sveriges internationella åtaganden, kan meddela föreskrifter om hur lång karenstiden ska vara i stället för att antalet karensdagar regleras i lag.

Detta förslag föreslås ersätta den tidigare beslutade lagändringen om en återgång till en karenstid om sex dagar. Tidpunkten för ikraftträdande blir således den 2 januari 2023. Av tidigare beslutad övergångsbestämmelse följer att äldre föreskrifter fortfarande gäller för den som har uppfyllt karensvillkoret före ikraftträdandet. Det saknas skäl att ändra övergångsbestämmelsen. Den bör alltså vara densamma som enligt den tidigare beslutade lagändringen.

3 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Karensvillkoret innebär att den som är arbetslös inte kan få ut sin dagpenning förrän en viss tid i arbetslöshet har förflutit. Regeringen föreslås få meddela föreskrifter om karenstidens längd. Det innebär att om regeringen föreskriver om en längre karenstid blir utgifterna för statsbudgeten lägre. Om regeringen föreskriver om en kortare karenstid innebär det ökade utgifter. Eftersom karensvillkoret ska fullgöras innan ersättning kan betalas ut beror kostnaderna vidare på arbetslöshetens sammansättning, dvs. hur många personer som inleder en ny ersättningsperiod. Dagpenningens storlek påverkar också kostnaderna, i synnerhet om dagpenningen är högre under de första 100 dagarna än senare under arbetslösheten.

Konsekvenser för jämställdheten

Vid tidigare justeringar av karensvillkoret (se bl.a. prop. 2021/22:1 utg.omr. 14 s. 50) har det konstaterats att fler kvinnor än män är arbetslösa så kort tid att arbetslöshetsersättning inte kan lämnas på grund av karensvillkoret. Det har bedömts innebära marginella effekter på jämställdheten när karensvillkoret har justerats. Det beror bl.a. på att karensvillkoret ska fullgöras en gång, dvs. i inledningen av en ersättningsperiod.

Förslaget bedöms inte innebära några ökade effekter på jämställdheten än vad som tidigare har konstaterats.

Konsekvenser med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden

I den europeiska balken om social trygghet och dess tillhörande protokoll föreskrivs att en karenperiod får vara högst sex dagar inom en tolv månadersperiod enligt artikel 24 punkt 4 i protokollet. I och med att Sverige har åtagit sig att beakta bestämmelsen innebär det en begränsning i längden på karensvillkoret som regeringen ska beakta vid föreskrift om karenstidens längd. Enligt förslaget ska regeringen kunna meddela föreskrifter om karenstidens längd. Karenstiden ska dock inte kunna överstiga sex karensdagar. Förslaget bedöms därmed inte ha några direkta konsekvenser för Sveriges internationella åtagande som följer av ratificeringen av den europeiska balken och dess tillhörande protokoll.

I Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet föreskrivs att en karenperiod vid hel arbetslöshet inte får överskrida sju dagar. Förslaget bedöms inte vara oförenligt med ILO:s konvention.

Förslaget bedöms inte heller ha några konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Förslaget medför att arbetslöshetskassorna vid förändringar av karenstidens längd behöver göra anpassningar i ärendehanteringssystemen och i informationen till enskilda. Om förändringar i karensvillkoret skulle ske ofta, kan det innebära ökade kostnader för arbetslöshetskassorna. Administrationen av ersättningsärenden kan också riskera att bli mer betungande om karensvillkoret justeras ofta. Eftersom en ansökan om ersättning sker i efterhand, ibland flera månader efteråt, kan det krävas utredningsinsatser för att säkerställa att rätt antal karensdagar dras.

Konsekvenser för kommunerna

Om regeringen föreskriver om en längre karenstid kan behovet av ekonomiskt bistånd från kommunerna komma att öka, eftersom

ersättning uteblir under karenstiden. Om karenstiden kortas innebär det att mer arbetslöshetsersättning utbetalas snabbare, vilket kan minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Eftersom karensvillkoret ska fullgöras innan ersättning kan lämnas och den som har uppfyllt ett arbetsvillkor kan förväntas ha haft lön i anslutning till arbetslöshetens inträde, bedöms effekten för kommunernas ekonomi bli liten, även om karenstiden skulle förlängas.

Konsekvenser för företag

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för små eller medelstora företag.

Konsekvenser för miljön

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för miljön.

Övriga konsekvenser

Beroende på om regeringen föreskriver om en kort eller lång karenstid kan förslaget få effekter på frivilliga inkomstförsäkringar vid arbetslöshet eftersom sådan försäkringsersättning vanligen betalas ut under den inledande perioden av arbetslösheten.

4 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:1287) om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

21 § Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös *under en viss tid, dock längst 6 dagar* (karensvillkor). I karenstiden räknas in endast de dagar för vilka dagpenning skulle ha lämnats om karenstiden löpt ut.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om karenstidens längd.

I paragrafen regleras det s.k. karensvillkoret som gäller för en sökande som begär arbetslöshetsersättning. Övervägandena finns i avsnitt 2.

Ändringen innebär att regeringen genom föreskrifter kan meddela hur lång karenstiden ska vara i stället för att antalet karensdagar regleras i lagen.

Första stycket ändras för att anpassa bestämmelsen till att regeringen kan meddela föreskrifter om hur lång karenstiden ska vara. Antalet karensdagar kan dock inte vara fler än sex. Karensvillkoret är oförändrat i övrigt.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en upplysningsbestämmelse om att regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela föreskrifter om karenstidens längd. För att ett villkor om karens ska anses vara uppfyllt måste det omfatta en viss tid. Regeringen kan således inte sätta karenstiden till noll dagar. Som framgår av första stycket kan regeringen inte föreskriva om fler än sex karensdagar.

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen.
S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge
– konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblaare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge
– konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment
– implications for Sweden. [8]