

Avgifter inom arbetslöshets- försäkringen

*Slutbetänkande av 2007 års utredning
om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:83

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23061-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 28 juni 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Sven Otto Littorin att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Till särskild utredare förordnades samma dag Sören Öman, föreståndare för Stockholm Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet.

Till experter förordnades, från och med den 10 oktober 2007, departementssekreteraren Johanna Dunér (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofie Hellström Rückert (Finansdepartementet), rättssakkunniga Maria Ek Oldsjö (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Jenny Oretun (Arbetsmarknadsdepartementet) och enhetschefen Uno Ströberg (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen). Jenny Oretun entledigades från uppdraget den 7 november 2007 och från och med den dagen förordnades i stället som expert departementssekreteraren Per Hollander (Arbetsmarknadsdepartementet). Sofie Hellström Rückert entledigades från uppdraget den 1 januari 2008 och från och med den dagen förordnades i stället som expert departementssekreteraren Jasmina Hopstadius (Finansdepartementet). Till expert förordnades från och med den 1 april 2008 rättssakkunniga Ulrika Nydevik (Justitiedepartementet).

Utredaren har till utredningen knutit en referensgrupp med företrädare för berörda intressenter. I referensgruppen har verkat Pär Andersson (Svenskt Näringsliv), Lars-Gösta Andréén (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), Anders Edward (Saco), Samuel Engblom (Tjänstemännens Centralorganisation, TCO), Mats Essemyr (Tjänstemännens Centralorganisation, TCO), Anders Fogelberg (Företagarna), Gertrud Hedenström-Eriksson (Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO), Jenny Lindblad (Landsorganisationen i Sverige, LO), Peter Schönefeld (Arbetslöshets-

kassornas samorganisation, SO), Göran Söderlöf (Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) och Roger Vilhelmsson (Arbetsgivarverket).

Till sekreterare förordnades, från och med den 9 juli 2007, kammarrättsassessorn Kerstin Claesson, från och med den 1 oktober 2007, kammarrättsassessorn Petra Ebbing och, från och med den 22 oktober 2007, revisionsdirektören Dan Ljungberg. Kerstin Claesson arbetade i utredningen till den 31 januari 2008. Departementssekreteraren Jenny Oretun förordnades som sekreterare i utredningen från och med den 12 februari 2008 och arbetade i utredningen till och med den 15 maj 2008.

Utredningen har antagit namnet 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen överlämnade den 15 maj 2008 delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2008:83). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm och Sundsvall i september 2008

Sören Öman

*/Petra Ebbing
Dan Ljungberg*

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Utredningsarbetet och slutbetänkandet | 13 |
| 1.1 Utredningsarbetet..... | 13 |
| 1.2 Slutbetänkandet..... | 14 |
| 2 Analys av utredningsdirektiven | 15 |
| 3 Avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen | 19 |
| 3.1 Inledning..... | 19 |
| 3.2 Arbetslöshetskassornas betalning av avgifter till staten..... | 19 |
| 3.3 Medlemsavgifter..... | 22 |
| 3.3.1 Medlemsavgifternas storlek och betalning..... | 22 |
| 3.3.2 Utträde ur arbetslöshetskassan på grund av bristande betalning | 30 |
| 3.3.3 Avgifter till den kompletterande arbetslöshetskassan..... | 30 |
| 3.4 Särskild uttaxering | 31 |
| 4 Avgifter för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta | 33 |
| 4.1 Inledning..... | 33 |
| 4.2 Medlemmar med deltidsarbete..... | 34 |
| 4.2.1 Regler inom arbetslöshetsförsäkringen som berör deltidsarbetande | 34 |
| 4.2.2 Andra regler som berör deltidsarbetande..... | 36 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.2.3 | Gruppen medlemmar med deltidsarbete | 41 |
| 4.2.4 | Effekter av att sänka medlemsavgifterna för medlemmar med deltidsarbete | 47 |
| 4.3 | Medlemmar som är förhindrade att arbeta | 49 |
| 4.3.1 | Inledning..... | 49 |
| 4.3.2 | Sjukskrivna medlemmar..... | 51 |
| 4.3.3 | Medlemmar med sjuk- och aktivitetsersättning..... | 51 |
| 4.3.4 | Medlemmar som studerar..... | 52 |
| 4.3.5 | Medlemmar med föräldrapenning..... | 53 |
| 4.3.6 | Medlemmar som har flera olika hinder för arbete | 55 |
| 4.3.7 | Medlemmar som är arbetslösa och har olika hinder för arbete..... | 56 |
| 4.3.8 | Effekter av att sänka medlemsavgifterna för medlemmar som är förhindrade att arbeta | 57 |
| 4.4 | Överväganden..... | 59 |
| 5 | Formerna för att betala medlemsavgift..... | 67 |
| 5.1 | Inledning..... | 67 |
| 5.2 | Löneskydd och löneavdrag | 68 |
| 5.2.1 | Inledning..... | 68 |
| 5.2.2 | Överlåtelseförbudet | 68 |
| 5.2.3 | Löneavdrag | 69 |
| 5.2.4 | Utmätning av lön | 71 |
| 5.2.5 | Kvittningslagen | 73 |
| 5.2.6 | Internationella arbetsorganisationens konvention om rättsskydd för lön | 75 |
| 5.2.7 | Europarådets sociala stadga..... | 77 |
| 5.3 | De olika betalningsformerna | 80 |
| 5.3.1 | Inledning..... | 80 |
| 5.3.2 | Kontant betalning | 81 |
| 5.3.3 | Avdrag på arbetslöshetsersättning | 82 |
| 5.3.4 | Betalning via löneavdrag | 82 |
| 5.3.5 | Inbetalningskort med post | 84 |
| 5.3.6 | Betalning mot e-faktura..... | 86 |
| 5.3.7 | Betalning med autogiro..... | 87 |
| 5.4 | Överväganden..... | 89 |

| | |
|--|------------|
| Bilaga 1: Utredningsdirektiv..... | 93 |
| Bilaga 2: Tilläggsdirektiv | 101 |

Sammanfattning

Jag har haft i uppdrag att överväga

- frågor om avgifter för medlemmar i arbetslöshetskassor med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta, och
- frågor om formerna för medlemmarnas betalning av medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna.

Slutbetänkandet innehåller inga författningsförslag, eftersom jag kommit fram till att det inte behövs någon mera författningsreglering om detta. Arbetslöshetskassorna och deras medlemmar kan nämligen inom ramen för befintliga regler bäst sköta detta själva utan statlig inblandning genom ytterligare författningsreglering.

Slutbetänkandet innehåller dels en kartläggning av de grupper av medlemmar som har deltidsarbete eller är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier, dels en kartläggning av de former för medlemmarnas betalning av medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna som förekommer och en belysning av för- och nackdelarna med olika betalningsformer.

Medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta

En arbetslöshetskassa kan om den vill som regel enligt gällande bestämmelser sänka medlemsavgiften för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta. Arbetslöshetskassorna har dock inte hittills gjort så. Sänker en arbetslöshetskassa medlemsavgiften för en kategori av medlemmar, måste den normalt höja medlemsavgiften för de andra medlemmarna.

Ungefär var fjärde medlem har ett arbete på deltid. Ungefär tre fjärdedelar av dessa medlemmar är kvinnor. Mer än 80 procent av medlemmarna med deltidsarbete har ett arbete på halvtid eller mer. De som har ett arbete på mindre än halvtid är i mindre utsträckning

medlem, vilket sannolikt hänger samman med villkoren för rätt till ersättning vid arbetslöshet. De medlemmar som har ett arbete på deltid får i större utsträckning än medlemmar med heltidsarbete olika typer av ersättning, såsom arbetslöshetsersättning och sjukpenning.

Totalt bedöms motsvarande en halv miljon helårsmedlemmar vara förhindrade att arbeta på grund av styrkt sjukdom, studier med studiebidrag eller ledighet med föräldrapenning. Vanligast är styrkt sjukdom med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Alla typer av hinder för arbete är vanligare bland kvinnliga medlemmar än bland manliga.

En sänkning av medlemsavgiften med 100 kronor per månad (vilket kan jämföras med de 125 kronor som är genomsnittet för sänkningen av medlemsavgiften för arbetslösa) för alla medlemmar med deltidsarbete skulle innebära att medlemsavgiften behöver höjas med cirka 33 kronor per månad för övriga medlemmar. En sänkning av medlemsavgiften med 100 kronor per månad för alla medlemmar med hinder för arbete skulle kräva en avgiftshöjning för övriga med cirka 15 kronor per månad, varav ungefär två tredjedelar skulle krävas vid sänkt avgift enbart vid styrkt sjukdom.

Formerna för att betala medlemsavgift

Det gäller samma allmänna regler för betalning av medlemsavgift till arbetslöshetskassorna som för betalning av andra skulder, dvs. medlemmen kan välja mellan tillgängliga betalningsmöjligheter och arbetslöshetskassan har att godta alla de former av betalning som enligt allmänna regler anses giltiga beträffande fordringen. Arbetslöshetskassan, medlemmen och dennes arbetsgivare kan komma överens om att medlemsavgiften ska betalas genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och betalar in det som dragits av till arbetslöshetskassan.

Ungefär hälften av alla medlemmar betalar sin medlemsavgift med inbetalningskort som sänds ut per post till medlemmarna antingen varje månad eller något mera sällan. Av dessa erbjuds mer än 9 av 10 att betala via löneavdrag, autogiro eller e-faktura. Knappt en fjärdedel av medlemmarna betalar sin medlemsavgift genom löneavdrag. Denna betalningsmetod har blivit mindre vanlig efter 2006, främst beroende på att färre arbetslöshetskassor än tidigare har hanteringen av medlemsavgifterna samordnad med bakomliggande organisation. En klar majoritet av arbetslöshetskassorna erbjuder sina medlemmar

att betala med autogiro, och mer än var fjärde medlem betalar på detta sätt. Andelen som använder autogiro ökar både genom att fler medlemmar ansluter sig och genom att fler arbetslöshetskassor erbjuder det. Det är i dag sällsynt att arbetslöshetskassor erbjuder betalning mot e-faktura, men flera arbetslöshetskassor har planer på att erbjuda detta inom kort.

1 Utredningsarbetet och slutbetänkandet

1.1 Utredningsarbetet

Utredningsdirektiven (dir. 2007:100 jämte tilläggsdirektiven dir. 2008:9) finns intagna som bilaga 1 och 2 till detta slutbetänkande.

Den 15 maj 2008 överlämnade jag delbetänkandet *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2008:54), som innehåller samtliga överväganden och förslag som berör en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredningsarbetet har därefter fortsatt med de delar av utredningsuppdraget som avser annat än frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet, dvs. med att överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta och med att belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Jag har, som framgår av missivbrevet, till utredningen knutit en referensgrupp med företrädare för berörda intressenter. Jag har efter delbetänkandet haft separata sammanträden med utredningens expertgrupp (två sammanträden) respektive referensgruppen (två sammanträden). Vid sammanträdena har utredningsuppdraget diskuterats och utkast till texter till slutbetänkandet gått igenom och diskuterats.

Jag eller sekretariatet har haft möten eller andra underhandskontakter med – förutom de instanser som är företrädare i expert- och referensgruppen – bl.a. Svenska Bankföreningen, Bankgirocentralen BGC AB och Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Därigenom har jag hållit arbetsmarknadens parter samt berörda organisationer och myndigheter informerade om arbetet. Jag har i enlighet med utredningsdirektiven regelbundet rapporterat om hur arbetet fortskridit till Arbetsmarknadsdepartementet på det sätt departementet önskat.

Information om erfarenheter av och synpunkter på olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna har inhämtats genom rundfrågning hos samtliga arbetslöshetskassor. Det har inte funnits tid eller resurser för att hämta in motsvarande information från medlemmarna.

Doktoranden Erik Glans vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, har biträtt utredningen med att ta fram data-material.

Utredningen har köpt vissa tjänster avseende framtagande av data-material från Statistiska centralbyrån.

1.2 Slutbetänkandet

I detta slutbetänkande redovisas de delar av utredningsuppdraget som berör annat än frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet.

Slutbetänkandet, som inte innehåller några författningsförslag, inleds med en analys av utredningsdirektiven (avsnitt 2). Därefter följer ett bakgrundsavsnitt om avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen (avsnitt 3). Frågan om avgifter för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta, inklusive en beskrivning av dessa grupper, berörs i det följande avsnittet (avsnitt 4). I det avslutande avsnittet (avsnitt 5) berörs frågan om formerna för medlemmarnas betalning av medlemsavgift.

När det i slutbetänkandet talas om medlem i en arbetslöshetskassa avses, om inte annat framgår av sammanhanget, även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan).

2 Analys av utredningsdirektiven

Två frågor av mitt utredningsuppdrag återstår efter delbetänkandet med förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Den ena frågan rör arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för vissa medlemmar. Den andra frågan rör formerna för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

När det gäller den första frågan ska jag enligt utredningsdirektiven ”överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier”. När utredningsdirektiven beslutades i juni 2007 hade det nyligen införts en skyldighet för arbetslöshetskassorna att till staten betala en förhöjd finansieringsavgift för varje medlem i kassan som inte var arbetslös enligt en särskild definition.

Redan drygt ett par månader efter det att utredningsdirektiven beslutades aviserade regeringen emellertid i budgetpropositionen för 2008 att den förhöjda finansieringsavgiften från den 1 juli 2008 borde ersättas av en arbetslöshetsavgift som betalas till staten, inte för varje medlem utan, för varje krona som arbetslöshetskassan betalat ut i inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning till sina medlemmar. Konkreta förslag om detta presenterades av Arbetsmarknadsdepartementet i mitten av december 2007 i promemorian *En effektivare arbetslöshetsförsäkring* (Ds 2007:47). Frågan om mitt utredningsuppdrag om ”arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar” berördes inte när tilläggsdirektiven beslutades den 31 januari 2008.

Efter förslag i prop. 2007/08:118 har den förhöjda finansieringsavgiften per den 1 juli 2008 ersatts av en arbetslöshetsavgift. Arbetslöshetskassorna ska alltså numera till staten betala en arbetslöshetsavgift som motsvarar 33 procent av den av respektive kassa utbetalda inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Bara när en arbetslöshetskassa skulle vara förhindrad att av sina medlemmar ta

ut medlemsavgifter som täcker kostnaderna för arbetslöshetsavgiften ska arbetslöshetsavgift betalas (med 300 kronor i månaden per medlem) för medlemmar (som inte är arbetslösa enligt en särskild definition).

Nu när det inte längre finns någon huvudregel om att arbetslöshetskassorna betalar avgifter till staten för sina medlemmar kan utredningsuppdraget inte fullgöras enligt ordalagen i utredningsdirektiven. Det finns helt enkelt inte längre någon sådan skyldighet att betala avgift som omnämns i utredningsdirektiven att överväga.

Regeringens avsikt med utredningsdirektiven måste alltså tolkas för att jag ska kunna fullgöra utredningsuppdraget i denna del. En tolkning är givetvis att avsikten är att jag i denna situation inte ska överväga någonting alls. En sådan tolkning har jag emellertid avvisat, eftersom det om regeringen skulle ha haft en sådan avsikt hade varit naturligt för regeringen att i samband med tilläggsdirektiven återkalla utredningsuppdraget i denna del, vilket regeringen alltså inte gjorde. Jag har därför utgått från att det är regeringens avsikt att jag ska utreda någonting omkring arbetslöshetskassornas skyldighet att betala avgift till staten. Frågan är då vad som förnuftigtvis får förstås med regeringens uppdrag i denna del.

Jag har utgått från att jag ska överväga

- om och i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna ska för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsavgiften få ta ut avgifter av ”medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier”, och
- om och i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna ska vara skyldiga att till staten betala arbetslöshetsavgift när kassan är förhindrad att ta ut avgifter av sådana medlemmar.

Jag har också utgått från att uppdraget inte omfattar att i sak överväga de bestämmelser som införts per den 1 juli 2008 och som innebär begränsningar av arbetslöshetskassornas möjligheter att ta ut avgifter av medlemmar som är arbetslösa enligt en särskild definition.

Den andra frågan som återstår att utreda avser enligt utredningsdirektiven en belysning av för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Jag ska i det sammanhanget särskilt belysa möjligheterna till betalning

genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och bedöma lämpligheten av en författningsreglering.

Jag ska lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att fullgöra utredningsuppdraget. Jag ska beakta relevanta överenskommelser som slutits inom ramen för ILO, EU och Europarådet och redovisa de effekter som förslagen får för samordningen av rättigheter inom EU och Norden. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska jag föreslå hur dessa ska finansieras.

3 Avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen

3.1 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) handhas av arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga föreningar som har registrerats hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Med undantag av den kompletterande arbetslöshetskassan, Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan), ska varje arbetslöshetskassas verksamhet omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde omfattar en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana. Det finns för närvarande 33 arbetslöshetskassor. Ibland överlappar arbetslöshetskassornas verksamhetsområden varandra.

Alfa-kassan är inrättad som ett komplement till övriga arbetslöshetskassor. Hos Alfa-kassan kan såväl arbetstagare som företagare på hela arbetsmarknaden försäkra sig mot inkomstbortfall. En sådan försäkrad benämns ansluten. För anslutna till Alfa-kassan gäller samma regler som för medlemmarna i de andra arbetslöshetskassorna.

Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

3.2 Arbetslöshetskassornas betalning av avgifter till staten

En arbetslöshetskassa har rätt till statsbidrag för kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelserna i ALF. Rätten till statsbidrag för arbetslöshetskassor infördes 1935. Den del av försäkringens kostnader som täcks av statsbidrag ökade därefter successivt under många år.

Från och med 1989 får arbetslöshetskassorna statsbidrag som betalas ut i direkt anslutning till kassornas utbetalning av arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna och håller samtidigt inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetald ersättning. Arbetslöshetskassorna ersätter sedan staten för del av statens kostnader genom betalning av de avgifter – finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift – som regleras i 48 § LAK. Avgifterna ska betalas för varje kalendermånad, genom insättning på konto som IAF bestämmer. Kostnaderna för statsbidragen tas över statsbudgeten och täcks i normalfallet, förutom av finansieringsavgifter och arbetslöshetsavgifter, av socialavgifter i form av arbetsgivaravgifternas och egenavgifternas arbetsmarknadsavgift enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Finansieringsavgiften ska betalas för varje medlem som fanns i kassan den sista dagen i månaden. Avgiftens storlek är kopplad till den genomsnittligt utbetalda dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen i respektive arbetslöshetskassa. Avgiften per medlem ska motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalda dagpenningen delat med tolv. Motsvarande belopp ingår i den medlemsavgift som varje medlem betalar till arbetslöshetskassan.

År 2006 stod staten för cirka 90 procent av utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen.¹ För att öka egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen och för att på så sätt skapa incitament att minska kostnaderna för arbetslöshetsersättningen infördes den 1 januari 2007 en skyldighet för arbetslöshetskassorna att, utöver finansieringsavgiften, betala en förhöjd finansieringsavgift. Avgiften beräknades med utgångspunkt i respektive arbetslöshetskassas utbetalningar av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i förhållande till den genomsnittliga kassans utbetalningar. Under 2007 betalade arbetslöshetskassorna enligt IAF² tillsammans in 10,6 miljarder kronor till staten i finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift, medan 19,4 miljarder kronor betalades ut i arbetslöshetsersättning. Medlemmarna finansierade således via sina arbetslöshetskassors finansieringsavgifter cirka 54 procent av den utbetalda arbetslöshetsersättningen.

Den förhöjda finansieringsavgiften ersattes den 1 juli 2008 av en arbetslöshetsavgift till staten. Arbetslöshetsavgiften ska motsvara 33 procent av den under månaden utbetalda inkomstrelaterade

¹ Jämför prop. 2007/08:118 s. 13.

² Årsredovisning 2007 för IAF.

arbetslöshetsersättningen. Den utbetalda arbetslöshetsersättningen får alltså ett direkt genomslag på avgiftens storlek, och avgiften blir lägre i kassor med låga utbetalningar än i kassor med höga. Arbetslöshetsavgiftens konstruktion ska bidra till att ytterligare stärka drivkrafterna för en ansvarsfull löneutveckling som inte leder till arbetslöshet samt stärka incitamenten för att undvika felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning. Den förhöjda finansieringsavgiften skapade nämligen enligt regeringens mening inte tillräckligt starka drivkrafter för att minska den utbetalda arbetslöshetsersättningen.³

En arbetslöshetskassa får inte, för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsavgiften, i medlemsavgift ta ut något belopp av en medlem som är arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK eller ta ut mer än 300 kronor i månaden av varje medlem i övrigt. Som arbetslös enligt 41 a § LAK anses en person som för den kalendermånad eller del därav som arbetslöshetsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning och som under den månaden inte utfört förvärvsarbete och inte heller ska anses ha utfört förvärvsarbete enligt 13 § ALF, dvs. haft semester, varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller på grund av anställningens upphörande fått avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Den som fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning ska, för att anses som arbetslös, även under hela den aktuella månaden ha saknat anställning och, om personen är företagare i den mening som avses i 34 § ALF, ha varit arbetslös i den mening som avses i 35 § ALF. Graden av ersättning eller antalet dagar med ersättning under den aktuella månaden saknar betydelse vid tillämpningen av definitionen i 41 a § LAK.

När en arbetslöshetskassa enligt ovan angivna bestämmelser är förhindrad att ta ut medlemsavgifter som täcker kostnaderna för arbetslöshetsavgiften ska denna vara 300 kronor för varje medlem som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § LAK under den månad som arbetslöshetsavgiften avser. Antalet betalande medlemmar i en arbetslöshetskassa påverkar därmed avgiften till staten enbart för de kassor som får en arbetslöshetsavgift som når upp till taket på 300 kronor.

³ Prop. 2007/08:118 s. 17.

Finansieringsavgiften och arbetslöshetsavgiften får tillsammans högst motsvara vad arbetslöshetskassan betalat ut i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen den månad avgifterna avser.

Enligt förarbetena till bestämmelsen om arbetslöshetsavgift har införandet av arbetslöshetsavgiften beräknats medföra att det samlade avgiftsuttaget under de närmaste åren blir lägre än vad det skulle ha varit med den förhöjda finansieringsavgiften.⁴ För att arbetslöshetsavgiften ska kunna ge ett lika stort avgiftsuttag som den förhöjda finansieringsavgiften krävs det nämligen att arbetslösheten stiger avsevärt. Enligt den prognos som gjorts inför budgetpropositionen för 2008 kommer arbetslöshetskassorna i genomsnitt att betala 45 procent av utbetald dagpenning enligt inkomstbortfallsprincipen efter det att arbetslöshetsavgiften införts. Eftersom den inkomstrelaterade ersättningen står för cirka 94 procent av den totalt utbetalda arbetslöshetsersättningen⁵, kan finansieringsavgiften och arbetslöshetsavgiften tillsammans beräknas motsvara cirka 42 procent av totalt utbetald arbetslöshetsersättning.

De förändringar som redovisas ovan har inneburit att medlemsavgifternas andel av den totala finansieringen av den utbetalda arbetslöshetsersättningen har förändrats påtagligt under de senaste åren. Andelen var cirka 10 procent före 2007 och ökade till mer än hälften under 2007 för att sedan minska till strax under hälften efter införandet av arbetslöshetsavgiften den 1 juli 2008.

3.3 Medlemsavgifter

3.3.1 Medlemsavgifternas storlek och betalning

I 41 § LAK finns det bestämmelser om medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna. En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift samt övriga utgifter.

En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det. En kassa som så önskar har därmed möjlighet att sänka medlemsavgiften för t.ex. arbetslösa, studerande, sjuka, deltidsarbetande eller föräldralediga och fördela kostnaden på övriga medlemmar. I den mån det är fråga

⁴ Prop. 2007/08:118 s. 27 f.

⁵ Beräknat på utbetald ersättning under 2007.

om fördelning av kostnader för arbetslöshetsavgiften får detta dock ske inom ramen för en höjning av medlemsavgiften på högst 300 kronor per månad och icke arbetslös medlem. I samband med införandet av den förhöjda finansieringsavgiften⁶, vilken numera ersatts av en arbetslöshetsavgift, infördes nämligen en begränsning av kassornas möjlighet att höja medlemsavgiften. En kassas skyldighet att betala arbetslöshetsavgift får inte leda till att kassan höjer medlemsavgiften för en arbetslös medlem eller till att kassan höjer avgiften för en icke arbetslös medlem med mer än 300 kronor i månaden. En kassa får alltså inte höja medlemsavgiften utöver vad som anges i paragrafen för att täcka kostnaderna för vad som ska betalas in till staten i arbetslöshetsavgift. Begränsningen av hur medlemsavgiften får höjas påverkar inte en kassas möjlighet att ta ut medlemsavgifter för att täcka administrationskostnader.⁷ Vem som i detta sammanhang ska anses som arbetslös följer av definitionen i 41 a § LAK (se avsnitt 3.2).

Vissa arbetslöshetskassor tar ut en något lägre medlemsavgift för personer som också är medlem i en fackförening eller annan organisation som står bakom arbetslöshetskassan (kollektivt anslutna). Detta beror enligt uppgift på att de enskilt anslutna, dvs. de som enbart är medlem i kassan, får betala en extra administrationsavgift för sitt medlemskap. I föregångaren till LAK – lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring – angavs uttryckligen att arbetslöshetskassan av en enskilt ansluten medlem fick i den fasta medlemsavgiften ta ut ett belopp som täcker skäliga extra administrationskostnader för medlemskapet. Med hänsyn till att det i LAK infördes en generell möjlighet för arbetslöshetskassorna att differentiera medlemsavgifterna togs den bestämmelsen bort.⁸

Möjligheten till differentiering av medlemsavgifterna innebär en avvikelse från den i föreningsrättsliga sammanhang allmänna principen om medlemmarnas likställighet. Det är därför viktigt att den tillämpas på ett sådant sätt att omotiverade skillnader i medlemsavgifter för olika medlemskategorier inte förekommer.⁹ Ansvaret för detta ligger på IAF. En arbetslöshetskassas beslut om medlemsavgifter ska nämligen prövas och godkännas av IAF innan det får tillämpas (43 § LAK).

Innan den förhöjda finansieringsavgiften infördes år 2007 var medlemsavgifterna i de olika arbetslöshetskassorna relativt lika.

⁶ Prop. 2006/07:15, SFS 2006:1545.

⁷ Prop. 2006/07:15 s. 50.

⁸ Prop. 1996/97:107 s. 165.

⁹ Prop. 1996/97:107 s. 165 och 230.

För en enskilt ansluten medlem varierade medlemsavgiften mellan 94 och 135 kronor per månad. Vid denna tidpunkt var det inte någon arbetslöshetskassa som differentierade sina medlemsavgifter på grund av arbetslöshet.¹⁰ Efter införandet av den förhöjda finansieringsavgiften höjdes medlemsavgifterna betydligt och spridningen blev också betydligt större. Medlemsavgiften den 1 januari 2008 varierade mellan 168 och 433 kronor per månad, med undantag för egna företagare i Sveriges fiskares arbetslöshetskassa.

Från och med den 1 juli 2008, i samband med att arbetslöshetsavgiften har ersatt den förhöjda finansieringsavgiften, har flertalet arbetslöshetskassor beslutat om nya, lägre medlemsavgifter. I ett fåtal kassor har arbetslöshetsavgiften medfört oförändrade eller höjda medlemsavgifter.

Sedan förändringen av avgiftssystemet 2007 fattar arbetslöshetskassorna betydligt oftare än tidigare beslut om medlemsavgifter. År 2005 fattades 12 sådana beslut, medan det fattades 38 sådana beslut under 2006 inför förändringarna den 1 januari 2007.¹¹ Under 2007 fattades det enligt IAF 25 beslut om ändrade medlemsavgifter, varav 22 hade samband med de nya förhöjda finansieringsavgifterna som började gälla den 1 januari 2008. Under 2008 har IAF hittills fattat 27 beslut om godkännande av ändrade medlemsavgifter. De flesta av dessa har haft samband med införandet av arbetslöshetsavgiften den 1 juli 2008. Medlemsavgifterna ändras alltså oftare än tidigare. Själva konstruktionen av arbetslöshetsavgiften gör att medlemsavgiften för en icke arbetslös medlem kan behöva variera under ett och samma år.¹²

I tabell 3.1 redovisas uppgifter om medlemsavgifter i respektive arbetslöshetskassa i juli 2008.

¹⁰ Prop. 2006/07:15 s. 39.

¹¹ Årsredovisning 2006 för IAF.

¹² Prop. 2007/08:118 s. 29.

Tabell 3.1 Medlemsavgift (kronor) per månad i juli 2008 för personer utan medlemskap i närliggande organisation (enskilt anslutna) och för personer med medlemskap i närliggande organisation (kollektivt anslutna) som är och inte är arbetslösa¹³

| | Enskilt anslutna | | Kollektivt anslutna | |
|--|------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | Arbetslös | Ej arbetslös | Arbetslös | Ej arbetslös |
| Akademikernas erkända arbetslöshetskassa | 90 | 150 | 90 | 150 |
| Arbetslöshetskassan Alfa, (Alfa-kassan) | 115 | 305 | | |
| A-kassan för service och kommunikation | 114 | 211 | 96 | 193 |
| Arbetslöshetskassan SeA | 115 | 200 | 115 | 200 |
| Bensinhandlarnas arbetslöshetskassa | 112 | 351 | | |
| Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa | 131 | 374 | 116 | 359 |
| Elektrikernas arbetslöshetskassa | 95 | 155 | 95 | 155 |
| Farmacitjänstemännens arbetslöshetskassa | 105 | 225 | 97 | 217 |
| Fastighetsanställdas arbetslöshetskassa | 115 | 366 | 100 | 351 |
| Finans- och Försäkringsbranschens a-kassa | 86 | 118 | 86 | 118 |
| GS Arbetslöshetskassa | 110 | 325 | 110 | 325 |
| Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa | 120 | 320 | 120 | 320 |
| Handelsanställdas arbetslöshetskassa | 117 | 327 | 95 | 305 |
| Hotell- och restauranganställdas a-kassa | 113 | 413 | 97 | 397 |
| IF Metalls arbetslöshetskassa | 101 | 241 | 84 | 224 |
| Journalisternas arbetslöshetskassa | 110 | 220 | 105 | 215 |
| Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa | 114 | 244 | 96 | 226 |
| Ledarnas arbetslöshetskassa | 93 | 198 | 93 | 198 |
| Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa | 124 | 349 | 102 | 327 |
| Lärarnas arbetslöshetskassa | 106 | 166 | 88 | 148 |
| Musikernas arbetslöshetskassa | 133 | 433 | 115 | 415 |
| Pappersindustriarbetarnas a-kassa | 129 | 299 | 129 | 299 |
| SKTF:s Arbetslöshetskassa | 99 | 200 | 99 | 200 |
| Skogs- och lantbrukstjänstemännens a-kassa | 111 | 301 | 96 | 286 |
| Småföretagarnas arbetslöshetskassa | 116 | 231 | | |
| ST:s arbetslöshetskassa | 98 | 188 | 98 | 188 |
| Svensk Handels och Arbetsgivarnas a-kassa | 142 | 348 | | |
| Sveriges arbetares arbetslöshetskassa | 115 | 378 | 115 | 378 |
| Sveriges fiskares arbetslöshetskassa ¹⁴ | 133 | 433 | 115 | 415 |
| Teaterverksammas arbetslöshetskassa | 130 | 430 | 105 | 405 |
| Säljarnas arbetslöshetskassa | 135 | 265 | 135 | 265 |
| Transportarbetarnas arbetslöshetskassa | 126 | 316 | 106 | 296 |
| Unionens arbetslöshetskassa | 98 | 216 | 96 | 214 |

Arbetslöshetskassorna har alltså inte använt sig av möjligheten att differentiera medlemsavgifterna för olika medlemskategorier annat än avseende medlemmarnas arbetslöshet och medlemskap i bakom-

¹³ Källa: IAF.

¹⁴ För egna företagare gäller en högre avgift, eftersom reglerna om rätt till ersättning är annorlunda.

liggande organisation.¹⁵ I äldre tid förekom det att medlemmarna tilläts välja olika klasser för ersättnings storlek vid arbetslöshet och att medlemsavgiften var beroende av vad medlemmen valt.

En medlem som är missnöjd med nivån på sin medlemsavgift kan överklaga arbetslöshetskassans beslut hos IAF, vars beslut i sin tur kan överklagas hos regeringen (98 § LAK). Denna överklagandeordning gäller för samtliga beslut som en arbetslöshetskassa fattar med stöd av LAK, bortsett från beslut i ärenden om rätt till medlemskap, som överklagas hos länsrätt, och talan om upphävande eller ändring av föreningsstämmas beslut, vilken väcks vid tingsrätt.

Enligt uppgift från IAF uppgick antalet överklaganden av arbetslöshetskassornas beslut om medlemsavgifter till 286 stycken år 2007, medan antalet överklaganden till regeringen av IAF:s beslut i dessa ärenden uppgick till 48 stycken. Under tiden den 1 januari–den 14 augusti 2008 har 169 överklaganden av arbetslöshetskassornas beslut om medlemsavgifter kommit in till IAF. Under samma tidsperiod har IAF:s beslut i sådana ärenden överklagats till regeringen i 33 fall.

Det finns inte några direkta författningsregler om vilken period – kalendermånad, kvartal, kalenderår osv. – medlemsavgiften kan avse eller vid vilken tidpunkt medlemmen ska betala in den till arbetslöshetskassan. Här får alltså arbetslöshetskassan bestämma själv, men kassans beslut om medlemsavgifter måste som nämnts först godkännas av IAF. Av vad som sägs i avsnitt 3.3.2 följer också att en medlem ska anses ha utträtt ur arbetslöshetskassan om han eller hon inte inom viss tid har betalat sin medlemsavgift. De bestämmelser som berörs i det avsnittet innebär att medlemmen som regel i vart fall måste betala månadsavgiften senast under andra månaden efter den på vilken en månadsbaserad avgift belöper eller, vid avgifter som avser längre tid än en kalendermånad, senast inom tre månader från avgiftsperiodens början. Enligt uppgift från IAF är det vanligast att den beslutade medlemsavgiften avser en kalendermånad och att den ska betalas antingen i slutet av den månad som avgiften avser eller under månaden därefter.

Det finns inte heller några bestämmelser i LAK som anger hur en medlem ska betala sin medlemsavgift till arbetslöshetskassan. Det står därför arbetslöshetskassan i princip fritt att välja vilka betalningsformer som kassan vill erbjuda sina medlemmar, och kassan har att, i likhet med varje fordringsägare (borgenär), godta alla de former av betalning som enligt allmänna regler anses giltiga

¹⁵ Härvid bortses från den högre medlemsavgiften för fiskeriföretagare som grundar sig på alledeles särskilda förhållanden, se delbetänkandet (SOU 2008:54) s. 233 f.

beträffande fordringen. Av 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank framgår det t.ex. att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel.

I en rapport från 2006¹⁶ konstaterade IAF att flertalet arbetslöshetskassor på ett eller annat sätt gjorde åtskillnad i hanteringen av medlemsavgifterna mellan medlemmar som inte är medlem i en bakomliggande organisation och medlemmar som är det. Medlemmar som samtidigt var medlem i den bakomliggande organisationen kunde t.ex. via denna ha tillgång till betalningsformer såsom löneavdrag och autogiro som andra medlemmar inte hade tillgång till. Enligt IAF får olika behandling av medlemmar bara avse medlemsavgiftens storlek, annars bör den grundläggande principen om lika-behandling av medlemmar beaktas. IAF ansåg t.ex. att samtliga medlemmar i en arbetslöshetskassa ska ha möjlighet att betala medlemsavgiften per automatik, med löneavdrag eller autogiro, om några av kassans medlemmar har det. Arbetslöshetskassornas beslut om formerna för att betala medlemsavgift synes inte ha betraktats som sådana beslut om medlemsavgifter som enligt 43 § LAK ska på förhand godkännas av IAF.

I avsnitt 5 finns det en beskrivning av de olika betalningsformer som förekommer och där redovisas också för- och nackdelar med dessa.

En fråga som uppkommer i samband med hanteringen av medlemsavgifterna är om denna hantering helt eller till vissa delar är en till arbetslöshetskassorna överlämnad förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Frågan har betydelse för arbetslöshetskassornas möjligheter att överlämna arbetsuppgifter till något annat organ, t.ex. till en bakomliggande organisation.

I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, krävs det dock lagstöd för att ett överlämnande ska få ske.

Begreppet myndighetsutövning används, förutom i regeringsformen, bl.a. i förvaltningslagen (1986:223), där det har samma innebörd som i regeringsformen. Med myndighetsutövning avses, enligt förarbetena till regeringsformen och till tidigare gällande förvaltningslag¹⁷, utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat

¹⁶ Rapport 2006:13, Arbetslöshetskassornas medlemshantering.

¹⁷ Prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1971:30 s. 330 f.

jämförbart förhållande. Gemensamt för all myndighetsutövning är enligt departementschefen att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.¹⁸ Karaktäristiskt är att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom den enskilde förpliktas att göra, tåla eller låta bli något, måste han eller hon rätta sig efter beslutet, eftersom han eller hon annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom eller henne.

Justitieombudsmannen (JO) konstaterade i ett beslut år 2000¹⁹ att arbetslöshetskassornas handläggning och beslutsfattande i bl.a. ärenden om medlemskap utgör myndighetsutövning. Staten har överlämnat till arbetslöshetskassorna att sköta dessa uppgifter. Däremot får kassorna inte utan stöd i lag lämna ifrån sig myndighetsutövande uppgifter till någon annan. I beslutet anförde JO bl.a. följande:

Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter, dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen i motsats till beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren. [...]

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentlighetsrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Under åren 2005 och 2006 genomförde IAF en granskning i syfte att säkerställa att delegering av myndighetsutövning inte förekom vid arbetslöshetskassornas medlemshantering. I den rapport som granskningen resulterade i²⁰ behandlades frågor om medlemsavgiftshantering. I fråga om hanteringen av medlemsavgifterna konstaterade IAF bl.a. att arbetslöshetskassorna ska eftersträva likabehandling av medlemmarna (i andra avseenden än beträffande medlemsavgifternas storlek, där LAK ger möjlighet att differentiera medlemsavgifterna). Enligt rapporten var det vanligt att kassorna samarbetade med ett

¹⁸ Prop. 1971:30 s. 331.

¹⁹ JO 2001/02 s. 187, beslut den 27 december 2000, dnr 780 2000.

²⁰ Rapport 2006:13, Arbetslöshetskassornas medlemshantering.

förbund, som tog in medlemsavgifterna från de personer som var medlem i både kassan och förbundet, för att sedan vidareförmedla inbetalda medel till kassan. I denna hantering ingick då också i de flesta fall att förbundet kontrollerade om avgifterna kommit in samt skickade ut påminnelser när så inte var fallet. I rapporten påpekades att det endast är arbetsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning som kassan får låta annan utföra. IAF påpekade också att i de fall en arbetslöshetskassa tar hjälp av en extern organisation ska ansvarsfrågan organisationerna emellan vara löst genom ett skriftligt avtal.

I IAF Informerar nr 8/2007 har IAF bedömt vissa frågor om myndighetsutövning och kravhantering. IAF har här konstaterat att uttagandet av den del av medlemsavgiften som ska täcka den förhöjda finansieringsavgiften är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Eftersom lagstöd saknas för att låta arbetslöshetskassorna överlämna uppgiften till ett annat privaträttsligt subjekt, har IAF vidare funnit att kassorna inte får överlämna hanteringen av dessa krav till inkassobolag, utan att kassorna själva måste vidta de åtgärder som krävs för att fordringarna ska bli betalda. Som skäl för sin bedömning har IAF bl.a. anfört att uttagandet är reglerat i en lagstiftning som har en klart offentlig-rättslig karaktär och som ytterst kan ses som ett utflöde av samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna samt att ålägganden som grundas på sådan lagstiftning och som för den enskilde innebär att hans ekonomiska situation påverkas i väsentlig mån utgör myndighetsutövning. IAF har även påpekat att den förhöjda finansieringsavgiften skulle betalas för varje medlem som inte var arbetslös, vilket innebar att det fanns en koppling till den enskilde medlemmen.²¹

Enligt IAF pågår det inom myndigheten en process där frågor om medlemsavgiftshantering och myndighetsutövning diskuteras fortlöpande.

²¹ Det kan noteras att den arbetslöshetsavgift som numera ersatt den förhöjda finansieringsavgiften saknar motsvarande koppling till den enskilde medlemmen (men begränsningen av kassornas möjlighet att ta ut medlemsavgifter för att täcka arbetslöshetsavgiften kvarstår dock i sak).

3.3.2 Utträde ur arbetslöshetskassan på grund av bristande betalning

En medlem ska anses ha trätt ut ur arbetslöshetskassan, om medlemmen vid utgången av andra månaden efter den tid på vilken en medlemsavgift belöper inte har betalat avgiften till kassan och inte heller har anmält ett förhållande på vilket befrielse från betalningsskyldigheten kan grundas. Medlemmen ska anses ha trätt ut ur kassan vid den tidpunkten. I en arbetslöshetskassa med en längre avgiftsperiod än en kalendermånad ska en medlem som inte inom tre månader från periodens början har betalat medlemsavgiften anses ha trätt ut ur kassan efter den tiden. (45 § LAK.) Om det finns särskilda skäl, får IAF medge utträde vid en senare tidpunkt än vad som följer av de nu angivna bestämmelserna, dock senast vid utgången av sjätte månaden (46 § LAK).

En arbetslöshetskassas styrelse får enligt 47 § LAK medge att en medlem får fortsätta att vara medlem, även om medlemmen låtit bli att inom den tid som anges i 45 § LAK anmäla ett förhållande som befrielse från betalningsskyldighet kan grundas på. Om det finns särskilda skäl, får styrelsen även i andra fall besluta att en medlem får fortsätta att vara medlem även om medlemmen inte inom den tid som framgår av 45 § LAK betalat medlemsavgiften.

Anser arbetslöshetskassan att en medlem trätt ut ur kassan på grund av bristande betalning, ska kassan fatta ett beslut om utträdet och omgående sända beslutet till den enskilde (47 a § LAK). I beslutet ska det anges från och med vilken dag medlemmen anses ha utträtt.²²

Varken i LAK eller i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor anges vad som ska anses utgöra förhållanden som befrielse från betalningsskyldighet kan grundas på.

3.3.3 Avgifter till den kompletterande arbetslöshetskassan

Bestämmelserna om medlemsavgifter gäller även för dem som är anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan). För dem som får ersättning enligt grundförsäkringen och som inte är anslutna till Alfa-kassan eller är medlem i en annan arbetslöshetskassa ska Alfa-kassan i stället ta ut en avgift, som dras av när ersättningen betalas ut (87 a § LAK). Avgiften ska bidra till att täcka

²² Ds 1999:58 s. 247 f. och prop. 1999/2000:139 s. 82.

kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade. IAF får, efter förslag från Alfa-kassan, meddela föreskrifter om storleken på avgiften (87 b § LAK och 19 a § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, jämför 6 § IAFFS 2006:4).

3.4 Särskild uttaxering

Om en arbetslöshetskassas tillgångar är otillräckliga för verksamhetens behöriga utövande, får en arbetslöshetskassa, trots vad stadgarna föreskriver, besluta om särskild uttaxering (42 § LAK). En arbetslöshetskassas beslut om särskild uttaxering ska godkännas av IAF (43 § LAK).

En medlem ska anses ha trätt ut ur arbetslöshetskassan, om medlemmen vid utgången av andra månaden efter den tid på vilken ett särskilt uttaxerat belopp belöper inte har betalat avgiften till kassan och inte heller har anmält ett förhållande på vilket befrielse från betalningsskyldigheten kan grundas (45 § LAK). Medlemmen ska anses ha trätt ut ur kassan vid den tidpunkten. Om det finns särskilda skäl, får IAF medge utträde vid en senare tidpunkt, dock senast vid utgången av sjätte månaden (46 § LAK). De bestämmelser om medgivande till fortsatt medlemskap och om beslut om utträde, som redovisats i avsnitt 3.3.2, gäller också i de fall då det obetalade beloppet utgörs av ett särskilt uttaxerat belopp.

4 Avgifter för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta

4.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven (bilaga 1) ska jag överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier. Jag har antagit att utredningsuppdraget innebär att jag ska överväga om och i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna ska för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsavgiften få ta ut avgifter av medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta och om och i vilken utsträckning arbetslöshetskassorna ska vara skyldiga att till staten betala arbetslöshetsavgift när kassan är förhindrad att ta ut avgifter av sådana medlemmar (se avsnitt 2). Jag har också utgått från att uppdraget inte omfattar att i sak överväga de bestämmelser som införts per den 1 juli 2008 och som innebär begränsningar av arbetslöshetskassornas möjligheter att ta ut avgifter av medlemmar som är arbetslösa enligt en särskild definition.

I utredningsdirektiven talas det om ”medlemmar som arbetar deltid”. Jag har emellertid valt att i princip genomgående i stället tala om medlemmar med deltidsarbete eller liknande, dvs. medlemmar som har en överenskommen arbetstid som indikerar ett deltids- och inte ett heltidsarbete oavsett hur mycket de faktiskt arbetar. Mina överväganden i fråga om deltid är dock lika tillämpliga på medlemmar med heltidsarbete som arbetar deltid.

I avsnitt 3 finns det en beskrivning av bestämmelserna om avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen.

I avsnitt 4.2 finns det en beskrivning av gruppen medlemmar med deltidsarbete och deras möjlighet att få ersättning vid arbetslöshet

samt en belysning av vilka effekter det skulle få att införa en lägre medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete. I avsnitt 4.3 finns det en beskrivning av olika grupper av medlemmar som är förhindrade att arbeta och en belysning av vilka effekter det skulle få att införa en lägre medlemsavgift för ytterligare grupper av medlemmar som är förhindrade att arbeta. I avsnitt 4.4 redovisar jag mina överväganden i fråga om medlemmar med deltidsarbete och medlemmar som är förhindrade att arbeta.

4.2 Medlemmar med deltidsarbete

4.2.1 Regler inom arbetslöshetsförsäkringen som berör deltidsarbetande

Medlemskap i en arbetslöshetskassa får bara beviljas den som under en sammanhängande period av fem veckor under minst fyra veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning (34 § lagen [1997:239] om arbetslöshetskassor, LAK). Den som arbetar deltid mindre än så kan alltså inte bli medlem i en arbetslöshetskassa.

För att en medlem ska ha rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet krävs det bl.a. att ett arbetsvillkor är uppfyllt. Arbetsvillkoret innebär att den arbetslösa medlemmen under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde ska ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad eller inom ramtiden haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader (12 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsersättning, ALF). Det innebär i praktiken att det normalt krävs ett arbete på minst ungefär halvtid.

Arbetslöshetsersättning i en ersättningsperiod kan lämnas under längst 300 dagar. För den som har barn under 18 år den 300:e dagen av ersättningsperioden utsträcks dock perioden till att omfatta ytterligare 150 dagar, dvs. till totalt längst 450 dagar (22 § första stycket ALF). Enligt 40 § ALF får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om begränsningar i ersättningsrätten och om karenstid utöver vad som följer av ALF för personer som utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 7 § första stycket

förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring föreskrivit att för veckor som en person utför eller deklarerar deltidsarbete lämnas arbetslöshetsersättning under sammanlagt längst 75 ersättningsdagar inom en ersättningsperiod och att resterande ersättningsdagar i perioden endast får användas för veckor då personen inte utför eller deklarerar något arbete.¹ Med deltidsarbete avses arbete som understiger personens arbetsutbud per vecka.

Begränsningsregeln vid deltidsarbete infördes från och med den 7 april 2008². Som skäl för begränsningen har regeringen anfört dels att möjligheten att få deltidsutfyllnad tidigare lett till negativa marginal-effekter, då värdet av att öka arbetstiden ätit upp av minskad arbetslöshetsersättning, dels att regelverket lett till ett visst överutnyttjande, genom att ersättning betalats till många som egentligen inte velat arbeta heltid.³

Enligt 8 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska Arbetsförmedlingen under den tid ersättning vid deltidsarbete lämnas, i samarbete med den sökande, arbetsgivare och fackliga organisationer, aktivt verka för att den sökande ska få en sammanlagd arbetstid som motsvarar hans eller hennes arbetsutbud.

Den som är ensamstående och på grund av vårdnad eller umgänge har egna barn under 18 år boende helt eller delvis i sitt hem kan, när de 75 ersättningsdagarna i samband med deltidsarbete är förbrukade, anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin (5 § första stycket andra punkten förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin). Anvisningen gäller för den del av personens arbetsutbud som inte täcks av arbete. En anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin innebär alltså att personen får ta del av ett program med insatser och aktiviteter och får aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd under den tid som motsvarar det uppgivna arbetsutbudet. Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Den som har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin får ta del av insatserna inom programmet till dess han eller hon antingen påbörjar en anställning eller påbörjar en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

¹ Begränsningen gäller inte i de fall medlemmar i Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa, som är aktiva företagare, ansöker om ersättning vid tillfälliga avbrott i fisket.

² SFS 2008:33 och 2008:58 samt prop. 2007/08:1 och bet. 2007/08:AU1.

³ Prop. 2007/08:1 volym 1 s. 32.

Enligt 38 § ALF lämnas ersättning till personer som söker deltidsarbete med det antal dagpenningbelopp per vecka som enligt en av regeringen fastställd omräkningstabell svarar mot den arbetslöshet som ska ersättas. Detsamma gäller den som i andra fall är arbetslös under del av vecka (39 § ALF). Omräkningstabellen framgår av en bilaga till förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) får meddela föreskrifter om beräkning av ersättning vid deltidsarbete när arbetstiden inte är bestämd till ett visst antal timmar per dag eller vecka.

Enligt 11 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring får IAF meddela föreskrifter om karenstid utöver vad som följer av ALF i fråga om sökande som utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa.

I 42 § ALF och i 29 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns det bestämmelser om begränsning vid säsongsarbetslöshet. Enligt dessa får IAF meddela föreskrifter om att rätten till ersättning kan begränsas för sådana arbetstagare som huvudsakligen är sysselsatta i ett yrke inom vilket arbetslöshet årligen regelbundet förekommer. Bestämmelsernas tillämplighet förutsätter dock att det finns särskilda skäl.

4.2.2 Andra regler som berör deltidsarbetande

En arbetstagare som är anställd på deltid har under vissa förutsättningar företrädesrätt till anställning med högre sysselsättningsgrad. Företrädesrätten regleras i 25 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). För att företrädesrätten ska kunna göras gällande krävs det att arbetstagaren anmält till sin arbetsgivare att han eller hon vill ha en anställning med högre sysselsättningsgrad (dock högst heltid), att arbetsgivarens behov av arbetskraft tillgodoses genom att den deltidsanställda anställs med en högre sysselsättningsgrad och att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna. Om en arbetsgivare får behov av ytterligare arbetskraft, t.ex. när en verksamhet utökas eller när personal slutar sin anställning eller minskar sin arbetstid, är arbetsgivaren alltså skyldig att erbjuda en deltidsanställd ökad sysselsättningsgrad, förutsatt att de angivna villkoren är uppfyllda.

I förarbetena till bestämmelsen anger regeringen som sin mening att anställning på heltid bör eftersträvas och att deltidsanställning bör komma i fråga endast när det är motiverat med hänsyn till verk-

samhetens behov eller arbetstagarens önskemål.⁴ Vad som utgör deltidsarbete får enligt förarbetena avgöras i det enskilda fallet, genom en jämförelse med vad som gäller enligt tillämpligt kollektivavtal eller vad som annars är brukligt inom branschen.⁵

Bestämmelserna om företrädesrätt är tillämpliga inte bara i de fall då arbetstagaren har en tillsvidareanställning, utan även när denne har en tidsbegränsad anställning, i vart fall om den ökade sysselsättning som arbetstagaren kan göra anspråk på inte omfattar en längre tidsperiod än den som arbetstagaren redan är visstidsanställd för.⁶ Företrädesrätten enligt 25 a § LAS är inte begränsad till ett visst kollektivavtalsområde, utan gäller inom hela den driftsenhet där arbetstagaren är sysselsatt på deltid. En facklig organisation kan dock inte påfordra att företrädesrätten ska utsträckas till att gälla arbetsgivarens samtliga driftsenheter på orten, såsom är fallet i fråga om den i 25 § LAS reglerade företrädesrätten till återanställning för personal som sagts upp på grund av arbetsbrist. Bestämmelserna i 25 a § LAS ger inte arbetstagar sidan något inflytande över hur arbetsgivaren organiserar sin verksamhet. Arbetstagar sidan kan inte med stöd av bestämmelserna om företrädesrätt kräva att arbetsgivaren ska omplacera andra arbetstagare eller inrätta tjänster med sådana arbetstidsmått att arbetstagar narnas önskemål tillgodoses fullt ut.⁷

Om det uppstår konkurrens om befintliga arbetstillfällen har den arbetstagare som kan hävda rätt till omplacering enligt 7 § andra stycket LAS för att undvika uppsägning företräde framför den som hävdar rätt till högre sysselsättningsgrad. Däremot gäller företrädesrätten till högre sysselsättningsgrad före företrädesrätten till återanställning. Om flera deltidsanställda arbetstagare har anmält att de vill ha en högre sysselsättningsgrad, bestäms turordningen dem emellan med utgångspunkt i varje arbetstagar es sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren (26 § LAS). Arbetstagare med längre anställningstid har därvid företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. En arbetstagare som har fyllt 67 år har dock enligt 33 § tredje stycket LAS inte företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad. Företrädesrätten till högre sysselsättningsgrad gäller före företrädesrätten till återanställning oberoende av vem som har längst anställningstid.

⁴ Prop. 1996/97:16 s. 45.

⁵ Prop. 1996/97:16 s. 50.

⁶ AD 2000 nr 51.

⁷ Prop. 1996/97:16 s. 45.

Frågan om deltidsanställdas möjligheter att gå upp i arbetstid har varit föremål för en rad utredningar. Såväl 1995 års Arbetstidskommitté (SOU 1996:145, ”Arbetstid – längd, förläggning och inflytande”) som Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (SOU 2002:58, ”Tid – för arbete och ledighet”) har föreslagit lagbestämmelser som ålägger arbetsgivaren att sakligt pröva arbetstagarens önskemål om arbetstidens längd och förläggning. Därefter har Heltidsutredningen i sitt betänkande ”Stärkt rätt till heltidsanställning” (SOU 2005:105) föreslagit en ny lagstiftning om rätt till heltidsanställning. Enligt förslaget skulle lagens huvudregel vara att anställningsavtal avser arbete på heltid. Huvudregeln skulle kompletteras med en regel om rätt till heltidsanställning för den som varit deltidsanställd hos arbetsgivaren en viss tid. På detta sätt skulle gällande bestämmelser om företrädesrätt till anställning med högre sysselsättningsgrad vidareutvecklas och förstärkas. Förslagen har dock inte lett till någon lagstiftning.

Det finns flera lagar som ger arbetstagare rätt till ledighet på deltid.⁸

Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning⁹ har till ändamål att motverka diskriminering av sådana arbetstagare när det gäller löne- och andra anställningsvillkor. Med deltidsarbetande arbetstagare avses i denna lag en arbetstagare vars normala arbetstid under en vecka eller en annan period kortare än ett år understiger arbetstiden för en jämförbar arbetstagare som enligt avtal eller lag anses arbeta heltid. Lagen innehåller bestämmelser som förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering. En arbetsgivare får således inte missgynna en deltidsarbetande arbetstagare genom att tillämpa mindre förmånliga löne- eller andra anställningsvillkor än arbetsgivaren tillämpar eller skulle ha tillämpat för arbetstagare i en likartad situation som arbetar heltid, om inte arbetsgivaren visar att missgynnandet saknar samband med den missgynnades deltidsarbete. Det krävs inte att arbetsgivaren har en diskriminerande avsikt i betydelsen en vilja att orsaka arbetstagaren skada eller nackdel. Såväl avsiktligt som oavsiktligt missgynnande omfattas alltså av förbudet om övriga förutsättningar är uppfyllda.¹⁰ Förbudet gäller inte om tillämpningen av villkoren är berättigad av sakliga skäl. Enligt förarbetena kan det exempelvis vara

⁸ Se kartläggningen i SOU 2005:105. Någon lagstiftning om generell rätt till partiell ledighet, som det lämnades förslag till i det betänkandet, har inte genomförts.

⁹ Se om tillämpningen av lagen AD 2008 nr 32.

¹⁰ Prop. 2001/02:97 s. 63.

tillåtet att storleken på en förmån får bero av sysselsättningsgraden när det är sakligt motiverat. Det kan också – när det är lämpligt – vara godtagbart att en högre pension betalas ut till den som arbetar heltid än deltid. En utgångspunkt är dock att utrymmet för negativ särbehandling ska vara litet. Villkor i kollektivavtal och andra avtal som medger särbehandling ska i princip tolkas snävt.¹¹

En arbetsgivare får inte heller missgynna en deltidsarbetande arbetstagare genom att tillämpa löne- eller andra anställningsvillkor som framstår som neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar deltidsarbetande. Förbudet gäller dock inte om tillämpningen av villkoren kan motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet. Om det kan konstateras att tillämpningen av löne- eller andra anställningsvillkor särskilt missgynnar deltidsarbetande ska alltså en intresseavvägning göras.

Reglerna i den nu angivna lagen anknyter till form och innehåll till jämställdhetslagen (1991:433) och andra lagar med förbud mot diskriminering i arbetslivet.¹² Genom lagen har rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (deltidsdirektivet) genomförts i Sverige. Ramavtalet träffades den 6 juni 1997 av de angivna organisationerna¹³, som är allmänna branschövergripande organisationer på europeisk nivå. De materiella bestämmelserna finns i ramavtalet, som har fogats som bilaga till direktivet. Syftet med ramavtalet har angetts vara att säkerställa att all diskriminering av deltidsarbetande upphör, att förbättra kvaliteten på deltidsarbetet, att underlätta utvecklingen av deltidsarbete på frivillig grund och att bidra till en flexibel organisering av arbetstiden på ett sätt som tar hänsyn till både arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov.

Ett annat internationellt organ som har behandlat frågor om deltidsarbete är Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO). ILO inrättades 1919 som en autonom organisation inom Nationernas förbunds system och är knutet till FN som ett självständigt fackorgan genom ett avtal den 14 december 1946. Till ILO:s uppgifter hör att främja social rättvisa, att förbättra arbetsförhållanden och levnadsstandard, att värna om fackliga fri- och rättigheter samt att vara normgivare för arbetslivet. Arbetet bedrivs dels genom utrednings- och forskningsverksamhet, rådgivning,

¹¹ Prop. 2001/02:97 s. 63.

¹² Dessa andra lagar ersätts den 1 januari 2009 av diskrimineringslagen (2008:567).

¹³ Samarbetsorganisationerna för europeiska arbetsgivarföreningar och industriförbund (UNICE), Europeiskt centrum för offentliga affärsverk och företag (CEEP) och Europeiska fackliga samarbetsorganisationen (EFS).

konferenser och möten, dels genom antagande av konventioner och rekommendationer. ILO:s högsta beslutande organ är General Conference (Internationella arbetskonferensen). Konferensens huvuduppgift är att utarbeta konventioner och rekommendationer med internationella minimistandarder på arbetslivets område. Säreget för ILO är att medlemsstaterna är representerade i dess olika organ av tre parter, nämligen regering, arbetsgivare och arbetstagare.

För att en medlemsstat ska bli bunden av en konvention krävs det att staten ratificerat konventionen. Rekommendationerna är däremot inte avsedda att ratificeras av medlemsstaterna. Avstår en medlemsstat från att ratificera en konvention är staten skyldig att återkommande redogöra för ILO angående lagstiftning och praxis på det aktuella området, i vilken omfattning konventionens bestämmelser avses att genomföras genom lagstiftning, kollektivavtal eller på annat sätt samt vilka omständigheter som förhindrar eller fördröjer en ratificering. Även i fråga om rekommendationer är medlemsstaterna skyldiga att avge sådana redogörelser.

ILO-frågor i Sverige handhas av ILO-kommittén, som är en myndighet som är knuten till Arbetsmarknadsdepartementet.

Internationella arbetskonferensen antog år 1994 konventionen (nr 175) och en rekommendation (nr 182) om deltidsarbete. Sverige ratificerade konventionen i samband med antagandet av den ovan nämnda lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.¹⁴ Konventionen, som för Sveriges del trädde i kraft den 10 juni 2003, har som mål att främja en sysselsättningspolitik som beaktar deltidsarbetets roll och att säkerställa bättre arbetsvillkor för deltidsanställda. I konventionen används en definition av begreppet deltidsarbetande som i huvudsak motsvarar den definition som används i deltidsdirektivet.

Enligt konventionen ska åtgärder vidtas för att garantera de deltidsarbetande samma skydd som heltidsarbetande med avseende på rätten att organisera sig, rätten att förhandla kollektivt, rätten att verka som arbetstagarrepresentanter, säkerhet och hälsa på arbetsplatsen samt diskriminering i anställning och yrkesutövning. Vidare ska åtgärder förenliga med nationell lagstiftning och praxis vidtas för att säkerställa att deltidsarbetande inte enbart för att de arbetar deltid får en grundlön som är lägre än grundlönen för jämförbara heltidsarbetande. De lagstadgade sociala trygghetssystemen ska anpassas

¹⁴ Prop. 2001/02:97, bet. 2001/02:AU6, rskr. 2001/02:222.

så att deltidsarbetande och heltidsarbetande får tillgång till likvärdiga villkor. Åtgärder ska vidtas för att säkerställa att deltidsarbetande och heltidsarbetande åtnjuter likvärdiga villkor i fråga om bl.a. skydd vid graviditet och barnafödelse, upphörande av anställning, betald semester och ledighet på grund av sjukdom. Möjligheterna till produktivt och fritt valt deltidsarbete, som tillgodoser behoven hos både arbetsgivare och arbetstagare, ska underlättas. Där så är lämpligt ska åtgärder vidtas för att säkerställa att övergång från heltidsarbete till deltidsarbete eller vice versa sker frivilligt, i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

En medlemsstat kan, efter konsultationer med arbetsmarknadens parter, undanta vissa kategorier av arbetstagare eller arbetsplatser från konventionens tillämpningsområde, när dess tillämpning på dessa skulle förorsaka särskilda problem av betydande art. Vidare kan deltidsarbetande vilkas arbetstid eller inkomster understiger specificerade tröskelnivåer undantas från tillämpningen av konventionen i vissa avseenden.

I arbetstidslagen (1982:673) finns det bestämmelser om att den ordinarie arbetstiden får uppgå till högst 40 timmar i veckan (5 §). När det behövs med hänsyn till arbetets natur eller arbetsförhållandena i övrigt, får dock arbetstiden uppgå till 40 timmar i veckan i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor. Veckan räknas från och med måndag, om inte annan beräkning tillämpas på arbetsstället. Det är enligt lagen också möjligt att utöver den högsta tillåtna ordinarie arbetstiden ta ut övertid och s.k. jourtid. Den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar får dock uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader (10 a § arbetstidslagen [1982:673]). Vid beräkningen av den sammanlagda arbetstiden ska semester och sjukfrånvaro under tid då arbetstagaren annars skulle ha arbetat likställas med fullgjord arbetstid. Genom kollektivavtal kan andra regler än lagen gälla. Det finns inte i arbetstidslagen några bestämmelser om en viss minsta arbetstid eller vad som utgör del- respektive heltidsarbete.

4.2.3 Gruppen medlemmar med deltidsarbete

Det finns ingen given nivå på hur många arbetade timmar, t.ex. per vecka, månad eller år, som är att betrakta som ett heltidsarbete. Beroende på bl.a. inom vilken del av arbetsmarknaden en person är

sysselsatt, vilken typ av arbete personen utför och i vissa fall också beroende på vilken tid på året som arbetet utförs kan heltidsarbete enligt avtal eller praxis motsvara en överenskommen arbetstid som klart understiger de högst 40 timmar i veckan som enligt 5 § arbetstidslagen (1982:673) utgör gränsen för den ordinarie arbetstiden. En person kan också faktiskt arbeta mindre än den överenskomna arbetstiden. Av bl.a. dessa skäl är det svårt att definiera vad som är ett deltidsarbete. Någon på hela arbetsmarknaden vedertagen definition av deltidsarbete eller heltidsarbete finns inte.

Enligt offentlig statistik¹⁵ hade under 2007 drygt en miljon personer av de cirka 4,4 miljoner personer mellan 16 och 64 år som var sysselsatta i landet en överenskommen arbetstid som understeg 35 timmar per vecka.¹⁶ Med denna gräns har alltså cirka 23 procent av de sysselsatta ett deltidsarbete. Andelen med överenskommen deltid är betydligt högre bland kvinnor (36 procent) än bland män (11 procent). Deltidsarbete är också vanligare bland de yngsta och de äldsta i arbetskraften.

Utredningen har låtit genomföra en särskild analys av deltidsarbete bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna år 2006.¹⁷ Enligt datamaterialet, som använder en annan definition av hel- och deltidsarbete än den som används i den offentliga statistiken¹⁸, har cirka 30 procent av samtliga – medlemmar och icke medlemmar – som är sysselsatta ett deltidsarbete. Bland dem som var medlem i en arbetslöshetskassa var andelen 25 procent. Detta motsvarar cirka 940 000 av de cirka 3 800 000 personer som var medlem i en arbetslöshetskassa 2006.¹⁹ Av de 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade 170 000 personer ett arbete på mindre än halvtid²⁰ och 770 000 personer minst halvtid.²¹

¹⁵ Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU).

¹⁶ I t.ex. SOU 2005:105 finns det en närmare beskrivning av deltidsarbete inom arbetskraften.

¹⁷ Analysen bygger på uppgifter ur datamaterialet Hushållens ekonomi (HEK) som SCB årligen uppdaterar. Som medlem i en arbetslöshetskassa har betraktats den som fått skatteavdrag för medlemsavgifter till arbetslöshetskassa.

¹⁸ Gränsen definieras som att det utförda arbetet tillsammans med frånvaro från arbete med lön eller socialförsäkringsersättning ska uppgå till minst 90 procent av 2 080 timmar per år (dvs. 40 timmar multiplicerat med 52 veckor). Till skillnad från t.ex. AKU, där arbetstiden mäts under en vecka, görs här ingen skillnad på den som arbetar kontinuerligt en viss andel av heltid och den som arbetar heltid vissa perioder och deltid eller inte alls andra perioder om de sammanlagt uppnår samma antal arbetstimmar på ett år.

¹⁹ Av de cirka 3 800 000 medlemmarna var enligt utredningens analys cirka 200 000 personer inte sysselsatta.

²⁰ Mindre än 50 procent av 2 080 timmar per år.

²¹ Utredningen har också beställt en särskild beräkning av antalet deltidsarbetande från SCB baserad på samma ursprungliga databas. I SCB:s beräkning har dock kompensation skett för bortfallet i materialet. SCB har också tillhandahållit en uppskattning av osäkerheten i siffrorna (95-procentiga konfidensintervall). Enligt SCB:s beräkningar har 807 041 ± 28 230 personer ett arbete på deltid men halvtid eller mer och 183 823 ± 15 053 har ett arbete på mindre än

Bland manliga sysselsatta medlemmar var andelen med deltidsarbete 14 procent och bland kvinnliga sysselsatta medlemmar 38 procent. Bland medlemmar under 30 år var andelen cirka 10 procentenheter högre än bland medlemmarna totalt.

Ett annat sätt att beskriva hel- och deltidsarbete bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna är att beräkna hur stor andel av hel- respektive deltidsarbetande män och kvinnor i olika åldersgrupper som är medlem. Detta illustreras i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 bland sysselsatta män och kvinnor i olika åldrar med hel- och deltidsarbete

| | Heltidsarbetande | | Deltidsarbetande | | Totalt bland sysselsatta |
|----------|------------------|---------|------------------|---------|--------------------------|
| | Män | Kvinnor | Män | Kvinnor | |
| 19–29 år | 75 % | 79 % | 35 % | 44 % | 58 % |
| 30–39 år | 80 % | 89 % | 72 % | 84 % | 83 % |
| 40–54 år | 82 % | 92 % | 78 % | 87 % | 86 % |
| 55–65 år | 80 % | 90 % | 58 % | 81 % | 81 % |
| 19–65 år | 80 % | 89 % | 54 % | 74 % | 79 % |

Män är medlem i en arbetslöshetskassa i mindre utsträckning än kvinnor och de äldsta och de yngsta är medlem i en arbetslöshetskassa i mindre utsträckning än de mellan 30 och 54 år. Personer med deltidsarbete är i mindre utsträckning medlem i en arbetslöshetskassa än de med heltidsarbete, och skillnaden syns främst bland de yngsta och de äldsta och där särskilt bland män. Totalt är 67 procent av dem med deltidsarbete medlem i en arbetslöshetskassa jämfört med 84 procent av dem med heltidsarbete. Det är särskilt bland dem som har ett arbete på deltid mindre än halvtid som andelen medlemmar är låg, knappt 44 procent, medan de med deltid men halvtid eller mer bara har något lägre anslutningsgrad än de som arbetar heltid, cirka 76 procent. Att andelen medlemmar skiljer sig mellan dem som har arbete på mer och mindre än halvtid stämmer väl överens med hur regelsystemet är utformat. För att uppfylla ett arbetsvillkor krävs det enligt huvudregeln arbete i minst 80 timmar per månad, vilket motsvarar ungefär halvtid.

Det datamaterial som ovan redovisade siffror hämtats från medger inte några djupgående analyser om vad de deltidsarbetande gör när de inte arbetar och om de samtidigt får någon typ av ersättning,

halvtid. SCB:s beräkningar tyder alltså på sammanlagt cirka 50 000 fler deltidsarbetande än utredningens egen analys.

t.ex. sjukpenning eller studiebidrag, avseende den tid de inte arbetar. Detta beror på att urvalet är relativt begränsat och på ett relativt stort bortfall.²² En mer djupgående analys av olika orsaker till frånvaro från arbete bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna redovisas i avsnitt 4.3. I den nedan redovisade analysen har dock vissa uppskattningar gjorts av omfattningen av förekomsten av olika orsaker²³ till att de deltidsarbetande medlemmarna i arbetslöshetskassorna inte arbetar mera. Begränsningarna i datamaterialet gör att det inte har bedömts ändamålsenligt att här göra någon uppdelning på kön och ålder.

- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete studerade²⁴ mer än 8 procent eller 79 000 personer (varav cirka 28 000 hela året och 51 000 delar av året). Andelen studerande bland medlemmar med heltidsarbete var mindre än 0,5 procent. Det innebär att ungefär 9 av 10 studerande sysselsatta medlemmar har ett deltidsarbete. En klar majoritet av de studerande är inte medlem i en arbetslöshetskassa.
- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade cirka 14 procent eller 130 000 personer sjukpenning eller rehabiliteringspenning motsvarande ersättning under minst en månad, varav drygt 50 000 personer under minst 6 månader. Bland medlemmar med heltidsarbete var andelen med sjukpenning under minst en månad cirka 7 procent. Det innebär att ungefär 4 av 10 sjukskrivna sysselsatta medlemmar har ett deltidsarbete.²⁵

²² Datamaterialet bygger i betydande omfattning på information inhämtad vid intervjuer. Definitionen av deltidsarbete, som antalet arbetstimmar under ett helt år satt i relation till arbete i 40 timmar under 52 veckor, gör också att omfattningen av särskilt vissa typer av ersättningar bör tolkas med viss försiktighet.

²³ Det bör betonas att det dock inte gjorts något försök att beskriva om ett visst förhållande faktiskt lett till att en person arbetar deltid. För det första kan det föras, och förs det i forskningen och i andra sammanhang, en diskussion om i vilken utsträckning förekomsten av deltidsarbete är ett uttryck för frivillig eller ofrivillig begränsning av arbetsutbudet. Denna diskussion tas inte upp i detta sammanhang. För det andra kan reglerna som är förknippade med vissa ersättningar vara så utformade att de ger en kompensation för den del av en normal heltid som en person inte arbetar, medan andra ersättningar snarare kompenserar frånvaro från arbetet bara upp till den överenskomna arbetstiden i den egna anställningen. För det tredje, och i detta sammanhang viktigaste, är den huvudsakliga källan till de uppgifter som här analyseras den intervjuundersökning som SCB genomfört för att bygga upp databasen HEK. Det framstår i dokumentationen kring undersökningen inte som helt klart att de intervjuade med säkerhet betraktar olika typer av frånvaro från arbetet på samma sätt vad avser om den ska eller inte ska ingå som en del av bedömningen av arbetstidens omfattning.

²⁴ Avser studier under vilka studiebidrag utbetalats.

²⁵ Notera att frånvaro från arbetet med sjukpenning ska räknas in i arbetstiden enligt dokumentationen för undersökningen.

- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade cirka 13 procent eller 120 000 personer sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av året. Bland medlemmar med heltidsarbete var motsvarande andel mindre än 1 procent. Det innebär att ungefär 9 av 10 sysselsatta medlemmar med sjuk- eller aktivitetsersättning har ett deltidsarbete. Merparten (cirka 80 procent) av medlemmarna med deltidsarbete som hade sjuk- eller aktivitetsersättning hade ersättning med högst halv omfattning.
- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete deklarerade cirka 15 procent eller 140 000 personer pensionsinkomster (allmän pension eller tjänstepension) under året. Motsvarande andel bland medlemmar med heltidsarbete var cirka 2 procent. Det innebär att ungefär 6 av 10 sysselsatta medlemmar med pensionsinkomster har ett deltidsarbete. Av de cirka 24 procent av medlemmarna med deltidsarbete som var över 54 år deklarerade cirka 37 procent pensionsinkomster under året.
- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade cirka 24 procent eller 224 000 personer arbetslöshetsersättning motsvarande en månad eller mer.²⁶ Av dessa hade cirka 50 000 personer arbetslöshetsersättning motsvarande 6 månader eller mer. Andelen medlemmar med heltidsarbete som fick arbetslöshetsersättning motsvarande minst en månad var cirka 2 procent.²⁷ Det innebär att ungefär 8 av 10 sysselsatta medlemmar med arbetslöshetsersättning i minst en månad har ett deltidsarbete.
- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade cirka 8 procent eller 75 000 personer föräldrapenning motsvarande minst

²⁶ Här bör noteras att definitionen av deltidsarbete gör att antalet deltidsarbetande med arbetslöshetsersättning sannolikt är en överskattning av antalet personer som parallellt med arbete har arbetslöshetsersättning (dvs. varvar arbetslöshetsersättning med arbete) samtidigt som antalet personer som under en del av året varit arbetslösa men som under övriga året haft ett heltidsarbete underskattas. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i *Arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet* (Rapport 2007:17) uppskattat att i genomsnitt cirka 160 000 personer var inskrivna vid Arbetsförmedlingen varje månad under 2006 som arbetslösa samtidigt som de hade arbete i någon omfattning. Denna siffra kan emellertid inte direkt jämföras med de 224 000 personer som redovisas här eftersom dels inskrivning vid Arbetsförmedlingen inte behöver innebära rätt till ersättning, dels siffran från IAF avser genomsnittligt inskrivna per månad snarare än antalet personer som varit arbetslösa i viss minsta utsträckning under året. Enligt uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet har cirka 73 procent eller 120 000 personer av de inskrivna som hade deltidsarbete eller var timanställda arbetslöshetsersättning.

²⁷ Till skillnad från t.ex. frånvaro från arbete med sjukpenning eller föräldrapenning utgör inte arbetslöshet sådan frånvaro som kan räknas in i arbetstiden. Eftersom emellertid arbete på heltid definieras som 90 procent av 40 timmar per vecka under hela året, kan arbete på heltid ändå uppnås även om en person är arbetslös på heltid under en begränsad del av året.

en månad. Av dessa hade knappt hälften ersättning motsvarande 6 månader eller mer. Andelen personer med föräldrapenning minst en månad bland medlemmar med heltidsarbete var mindre än 1 procent. Det innebär att ungefär en av tre sysselsatta medlemmar med föräldrapenning har ett deltidsarbete.²⁸

- Av de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete hade cirka 21 procent eller 200 000 personer någon tillfällig föräldrapenning under året. Motsvarande andel bland medlemmar med heltidsarbete var cirka 20 procent. Mycket få sysselsatta medlemmar (cirka 10 000 med deltidsarbete och cirka 20 000 med heltidsarbete) hade tillfällig föräldrapenning i sådan omfattning att det motsvarade ersättning under en månad eller mer.
- Bland de cirka 940 000 medlemmarna med deltidsarbete var den genomsnittliga arbetsinkomsten före skatt cirka 53 procent av inkomsten för medlemmar med heltidsarbete. Om även skattepliktiga transfereringar inkluderas, hade medlemmar med deltidsarbete cirka 62 procent av inkomsten för medlemmar med heltidsarbete. Det kan här nämnas att det av datamaterialet i fråga om andelen av heltid inte kan utläsas mer detaljerade uppgifter än att mer än 4 av 5 medlemmar med deltidsarbete har ett arbete på halvtid eller mer.

Sammanfattningsvis bedöms knappt en miljon medlemmar i arbetslöshetskassorna (vid ett totalt medlemsantal på 3 800 000 personer) ha ett arbete på deltid. Merparten av dem, drygt 80 procent, har ett arbete på minst halvtid. Bland dem som har ett arbete på mindre än halvtid är det mindre vanligt att man är medlem, vilket sannolikt hänger samman med bl.a. arbetsvillkorets utformning. De medlemmar som har ett deltidsarbete får betydligt oftare än medlemmarna med heltidsarbete olika typer av ersättningar, såsom arbetslöshetsersättning och sjukpenning. Det är med hänsyn till begränsningar i datamaterialet inte möjligt att närmare uppskatta sammanlagt hur stor andel av dem med deltidsarbete som har minst en av de beskrivna ersättningarna eller ingen ersättning alls. Det bör dock noteras att de angivna uppgifterna om antal och andelar inte kan summeras, eftersom en och samma person kan ha flera olika ersättningar under året.

²⁸ Frånvaro från arbetet med föräldrapenning ska räknas in i arbetstiden enligt dokumentationen för undersökningen.

4.2.4 Effekter av att sänka medlemsavgifterna för medlemmar med deltidsarbete

Antalet personer som har ett deltidsarbete bland dem som är medlem i en arbetslöshetskassa är stort. Vilket det exakta antalet är kan inte med bestämdhet anges, både beroende på att det inte finns någon given arbetstid t.ex. per vecka som utgör gränsen mellan hel- och deltidsarbete och eftersom det finns få statistikällor i vilka uppgifter om arbetstidens omfattning finns angiven på ett tillförlitligt sätt. Svårigheten att bestämma det exakta antalet härrör i hög grad från det faktum att arbetstiden för en person med anställning, och i ännu högre grad en egen företagare, kan förläggas över tiden så att den under vissa perioder kan uppgå till vad som enligt en viss given definition utgör heltid, medan den under andra perioder understiger heltid enligt samma definition.

Enligt de uppskattningar som jag gjort i avsnitt 4.2.3 skulle ungefär en fjärdedel av medlemmarna i arbetslöshetskassorna (år 2006) ha ett deltidsarbete. Innan jag beskriver mina överväganden kring frågan om en eventuell sänkning av medlemsavgiften för denna grupp vill jag kort beskriva vilka effekter en sådan sänkning skulle kunna få för den enskilde individen och för medlemsavgifterna för de övriga medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

Oavsett hur gränsen mellan hel- och deltidsarbete definieras (t.ex. över hur lång kalendertid som arbetstiden ska mätas) och vilken arbetstid som sedan bestäms utgöra den faktiska gränsen mellan hel- och deltidsarbete kommer ett antal personer att arbeta i en sådan omfattning att de ligger strax över eller under denna gräns.²⁹ Beroende på hur stor sänkning av medlemsavgiften som skulle vara aktuell för en person med deltidsarbete, skulle en sådan avgiftssänkning leda till mer eller mindre starka ekonomiska incitament att hamna på ”rätt” sida om gränsen. En person som ligger strax under gränsen skulle kanske avstå från att utöka sin arbetstid även om inkomsten därmed skulle öka marginellt, om den utökade arbetstiden

²⁹ Det är som tidigare nämnts svårt att finna statistikuppgifter avseende arbetstidens omfattning. Det finns emellertid skäl att anta att det knappast är möjligt att identifiera ett visst antal timmar t.ex. per vecka som skulle kunna utgöra gränsen mellan vad som kan betraktas som hel- och deltidsarbete som inte de facto motsvarar det antal arbetstimmar som både vissa personer arbetar som i enlighet med ett visst kollektivavtal på arbetsmarknaden utgör heltid och vad andra personer arbetar som enligt ett annat avtal bedöms vara deltid. Enligt en sammanställning gjord av LO under 2006 (*Kollektivavtalen på arbetsmarknaden – löner och anställningsvillkor* 2005) är det t.ex. inte ovanligt att heltid motsvarar en arbetstid på 35–36 timmar per vecka vid t.ex. skiftarbete. En person som i stället arbetar där 40 timmar utgör heltid kan alltså arbeta 90 procent av heltid (eller strax därunder) och då ha en veckoarbets-tid på 35–36 timmar.

samtidigt innebar en högre medlemsavgift. På motsvarande sätt skulle en person som ligger strax över den bestämda gränsen kunna få incitament att minska sin arbetstid om detta samtidigt skulle leda till sänkt medlemsavgift.

En sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete skulle också kunna påverka benägenheten att bli medlem i en arbetslöshetskassa alternativt avstå från att avsluta sitt medlemskap. Om medlemsavgiften är lägre vid deltidsarbete, kan det t.ex. leda till att fler unga, som utgör en betydande del av personerna med deltidsarbete, väljer att ansöka om medlemskap i ett tidigare skede av sin etablering på arbetsmarknaden. På motsvarande sätt kan en annan stor grupp bland de med deltidsarbete, personer som börjar närma sig ålderspension, välja att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa längre, om kostnaden för ett sådant medlemskap blir lägre. Eftersom många med deltidsarbete har relativt låga sammanlagda arbetsinkomster, och därför kan antas i större utsträckning än andra ha relativt små ekonomiska marginaler, skulle medlemsavgiftens storlek kunna ha jämförelsevis stor betydelse för just denna grupps ställningstagande till medlemskap. Det bör här påpekas att jag i delbetänkandet (SOU 2008:54) har lämnat förslag till hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan utformas. Efter ett genomförande av det förslaget blir incitamentet för att bli eller kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa annorlunda.

Medlemsavgiften till en arbetslöshetskassa bestäms till övervägande del av hur stora utgifterna är för arbetslöshetsersättning i den arbetslöshetskassa man är medlem i (se avsnitt 3). Det innebär att om en grupp medlemmar får sänkt medlemsavgift, kommer övriga medlemmar i de flesta fall att få betala högre medlemsavgifter så att arbetslöshetskassan ändå får in tillräckliga medlemsavgifter för att finansiera kassans avgifter till staten. Om en stor grupp, vilket är fallet när det gäller de med deltidsarbete, skulle få sänkta medlemsavgifter, skulle därför medlemsavgifterna för övriga medlemmar behöva höjas betydligt. Vill man undvika detta, skulle det krävas en lagändring som begränsar arbetslöshetskassans skyldighet att betala avgifter till staten.

Som ett räkneexempel kan nämnas att en sänkning av medlemsavgiften med 100 kronor per månad³⁰ för en fjärdedel av medlemmarna skulle innebära ett intäktsbortfall på cirka en miljard kronor

³⁰ Beloppet kan jämföras med den genomsnittliga skillnaden mellan medlemsavgiften för arbetslösa och icke arbetslösa medlemmar som per den 1 juli 2008 var 125 kronor per månad beräknat som vägt genomsnitt beroende på respektive kassas medlemsantal.

per år och kräva en höjning av medlemsavgiften med 33 kronor per månad för alla de övriga medlemmarna. Vid denna beräkning har ingen hänsyn tagits till förändringar i de administrativa kostnaderna som kan uppkomma vid arbetslöshetskassorna.

4.3 Medlemmar som är förhindrade att arbeta

4.3.1 Inledning

De exempel som anges i utredningsdirektiven på hinder att arbeta – långtidssjukskrivning, föräldraledighet och tjänstledighet för studier – utgör samtliga sådana förhållanden som innebär s.k. överhoppningsbar tid inom arbetslöshetsförsäkringen enligt 16 och 17 §§ ALF. Bestämmelserna om överhoppningsbar tid innebär att den som under tiden han eller hon är medlem i en arbetslöshetskassa av olika angivna anledningar inte förvärvsarbetar ändå får behålla sin upparbetade rätt inom arbetslöshetsförsäkringen och därför kan ha rätt till arbetslöshetsersättning baserad på tidigare inkomster när anledningen till att man inte förvärvsarbetar upphör, t.ex. när man avslutat en längre vidareutbildning och trots det inte hittar något arbete. Bestämmelserna har närmare berörts i delbetänkandet (SOU 2008:54). Bestämmelserna innebär att många som för tillfället inte förvärvsarbetar, eller kanske inte ens har någon anställning, har anledning att kvarstå som medlem i en arbetslöshetskassa och betala sin medlemsavgift. Överhoppningsbar tid gäller då en medlem i en arbetslöshetskassa varit hindrad att arbeta på grund av:

- styrkt sjukdom,
- avslutad heltidsutbildning som har avslutats efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader,
- tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- frihetsberövande på kriminalvårdens område,
- vård av eget barn som inte har fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen, alternativt, under vissa förutsättningar, vård av eget barn som inte har fyllt 3 år eller vård av adoptivbarn i 3 år efter barnets ankomst i familjen,

- beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen, dock inte när fråga är om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § eller avspärrning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen,
- utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under vissa förutsättningar, varvid med make eller maka jämställs person med vilken den arbetshindrade sammanbor under förhållanden som liknar makars,
- vård av närstående när hel ersättning lämnats enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,
- tid med föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte tid som har jämställts med förvärvsarbete,
- tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dock inte tid som har jämställts med förvärvsarbete, eller
- utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

De typer av hinder att arbeta som nämns i utredningsdirektiven – sjukdom, föräldraskap och studier – har bedömts utgöra de hinder i listan över den överhoppningsbara tiden som har en mera betydande omfattning i samhället. Jag har främst därför begränsat analysen till dessa hinder.

I det följande beskrivs uppskattningar av hur vanligt förekommande det är att medlemmarna i arbetslöshetskassorna är hindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier. Uppskattningarna bygger på analyser av data avseende år 2006 ur Statistiska centralbyråns longitudinella individdatabas (LINDA).³¹

³¹ Som medlem i en arbetslöshetskassa har betraktats den som fått skatteavdrag för medlemsavgifter till arbetslöshetskassa. Uppskattningarna av omfattningen på hindret (frånvaron) har gjorts främst med utbetald ersättning som grund. Uppskattningarna är därför behäftade med viss osäkerhet, eftersom det dels kan vara svårt att uppskatta den inkomst på vilken ersättning har beräknats, dels inte finns underlag för att avgöra om ersättningen betalats ut sammanhängande eller uppdelat på flera perioder under året.

4.3.2 Sjukskrivna medlemmar

Tabell 4.2 beskriver förekomsten av sjukskrivning som under 2006 gett sjukpenning, inklusive havandeskapspenning och rehabiliteringspenning, bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna i olika åldrar och för kvinnor och män.

Tabell 4.2 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som varit sjukskrivna i olika omfattning uppdelat på ålder och kön

| | 1–6 månader | Mer än 6 månader |
|----------|-------------|------------------|
| 19–29 år | 5,1 % | 1,4 % |
| 30–39 år | 5,7 % | 2,2 % |
| 40–54 år | 5,7 % | 3,0 % |
| 55–65 år | 7,7 % | 4,0 % |
| Kvinnor | 7,8 % | 3,5 % |
| Män | 4,2 % | 2,1 % |
| Totalt | 6,0 % | 2,8 % |

Sammanlagt bedöms 8,8 procent av medlemmarna ha varit sjukskrivna mer än en månad under 2006, vilket motsvarar cirka 340 000 personer. Sjukskrivning är generellt sett vanligare bland kvinnor (cirka 11 procent av medlemmarna) än bland män (cirka 6 procent). Sjukskrivning är också vanligare bland äldre än bland yngre, särskilt den mer omfattande frånvaron.

Med utgångspunkt i den analys utredningen låtit genomföra bedömer jag att sjukskrivningen bland medlemmarna sammanlagt motsvarar knappt 140 000 helårsindivider³², varav 58 procent bland medlemmar med minst 6 månaders sjukskrivning.

4.3.3 Medlemmar med sjuk- och aktivitetsersättning

Tabell 4.3 beskriver förekomsten av sjuk- och aktivitetsersättning i olika omfattning under 2006 bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

³² Antalet helårsindivider har genomgående beräknats som antalet månader med aktuell ersättning mer än halva månaden dividerat med 12 månader.

Tabell 4.3 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som hade sjuk- eller aktivitetsersättning i olika omfattning uppdelat på ålder och kön

| | Högst halv ersättning | Mer än halv ersättning |
|----------|-----------------------|------------------------|
| 19–29 år | 0,2 % | 0,4 % |
| 30–39 år | 1,0 % | 1,3 % |
| 40–54 år | 3,2 % | 3,0 % |
| 55–65 år | 7,3 % | 4,2 % |
| Kvinnor | 4,3 % | 3,2 % |
| Män | 1,9 % | 1,7 % |
| Totalt | 3,1 % | 2,5 % |

Sammanlagt 5,6 procent av medlemmarna hade sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av 2006, vilket motsvarar cirka 210 000 personer. Andelen var betydligt högre bland kvinnliga medlemmar (7,5 procent) än bland manliga (3,6 procent). Andelen med sjuk- eller aktivitetsersättning stiger markant med ökad ålder. Det är värt att notera att det bland medlemmar är vanligare med halv ersättning eller mindre än med mer omfattande ersättning, trots att ungefär tre fjärdedelar av alla personer med sjuk- eller aktivitetsersättning har mer än halv ersättning (enligt statistik från Försäkringskassan). Orsaken till detta är att så mycket som 80 procent av alla personer med sjuk- eller aktivitetsersättning med högst halv omfattning är medlemmar, medan mindre än 20 procent av dem som hade sjuk- eller aktivitetsersättning av större omfattning under hela året var medlemmar.

Med hänsyn tagen till att en del personer har sjuk- eller aktivitetsersättning bara delar av året bedömer jag att antalet medlemmar med sjuk- eller aktivitetsersättning motsvarar cirka 190 000 helårsindivider, varav cirka 43 procent med mer än halv ersättning.

4.3.4 Medlemmar som studerar

Tabell 4.4 beskriver hur vanligt förekommande det var att medlemmarna i arbetslöshetskassorna studerade med studiebidrag hela eller delar av 2006.

Tabell 4.4 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som mottog studiebidrag för hela eller delar av året uppdelat på ålder och kön

| | Studier hela året | Studier delar av året |
|----------|-------------------|-----------------------|
| 19–29 år | 5,2 % | 7,5 % |
| 30–39 år | 1,8 % | 2,6 % |
| 40–54 år | 0,5 % | 0,8 % |
| 55–65 år | 0,0 % | 0,0 % |
| Kvinnor | 1,9 % | 2,8 % |
| Män | 0,9 % | 1,3 % |
| Totalt | 1,4 % | 2,1 % |

Cirka 3,5 procent av medlemmarna studerade under 2006, varav merparten under bara delar av året. Studier var betydligt vanligare bland unga medlemmar än bland äldre. Studier var också vanligare bland kvinnliga medlemmar än bland manliga. Sammantaget bedöms 53 000 medlemmar ha studerat hela året och 80 000 medlemmar delar av året.

Med hänsyn tagen till att även helårsstuderande i de flesta fall under året har lov från studierna och omfattningen på studierna bland dem som studerade uppskattar jag antalet studerande medlemmar till motsvarande 70 000 helårsindivider.

4.3.5 Medlemmar med föräldrapenning

Tabell 4.5 beskriver hur stor andel av medlemmarna i arbetslöshetskassorna som under 2006 fick föräldrapenning i olika stor utsträckning.

Tabell 4.5 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som mottog föräldrapenning i olika utsträckning uppdelat på ålder och kön

| | 1–3 månader | 3–6 månader | Mer än 6 månader |
|----------|-------------|-------------|------------------|
| 19–29 år | 3,4 % | 3,9 % | 3,2 % |
| 30–39 år | 7,9 % | 6,2 % | 4,0 % |
| 40–54 år | 1,7 % | 0,6 % | 0,3 % |
| 55–65 år | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Kvinnor | 3,1 % | 3,7 % | 3,0 % |
| Män | 3,2 % | 1,0 % | 0,2 % |
| Totalt | 3,2 % | 2,4 % | 1,6 % |

Cirka 7,6 procent av medlemmarna var föräldralediga minst en månad under 2006, vilket motsvarar cirka 390 000 personer. Mer omfattande föräldraledighet var vanligare bland kvinnliga medlemmar än bland manliga. Merparten av de föräldralediga var i åldern 30–39 år.

Omräknat till helårsindivider var cirka 96 000 personer föräldralediga, varav 88 000 på heltid. Av dessa svarade personer som var lediga halva året eller mer för cirka 41 procent.

Tabell 4.6 beskriver hur stor andel av medlemmarna i arbetslöshetskassorna som under 2006 fick tillfällig föräldrapenning i olika utsträckning.

Tabell 4.6 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som mottog tillfällig föräldrapenning i olika utsträckning uppdelat på ålder och kön

| | 11–21 dagar | Mer än 21 dagar |
|----------|-------------|-----------------|
| 19–29 år | 2,0 % | 0,8 % |
| 30–39 år | 6,7 % | 2,0 % |
| 40–54 år | 1,9 % | 0,5 % |
| 55–65 år | 0,1 % | 0,0 % |
| Kvinnor | 3,7 % | 1,2 % |
| Män | 1,7 % | 0,5 % |
| Totalt | 2,7 % | 0,8 % |

Cirka 17 procent av medlemmarna hade tillfällig föräldrapenning någon gång under 2006, men som framgår av tabellen var det endast 3,5 procent (eller 133 000 personer) som fick ersättning i sådan omfattning att det alls kan ha varit möjligt att de varit hindrade att arbeta under merparten av en månad.

Med utgångspunkt i uppskattningar av ersättningsperiodernas längd bedömer jag att antalet månader med i huvudsak frånvaro från arbete med tillfällig föräldrapenning uppgår till högst cirka 11 000 helårsindivider, varav mer än 90 procent tog ut tillfällig föräldrapenning med hel omfattning.

4.3.6 Medlemmar som har flera olika hinder för arbete

De antalsuppgifter som redovisats ovan avseende hur många medlemmar som varit förhindrade att arbeta av olika skäl är inte ömsesidigt uteslutande. En och samma person kan ha varit förhindrad att arbeta av en orsak under en del av året och av en annan orsak under en annan del av året. En person kan vidare ha varit förhindrad att arbeta under en viss tid av flera olika orsaker.

I den analys som utredningen låtit genomföra har sådana kombinationer av hinder för arbete undersökts. Här har även ingått att analysera kombinationer mellan de ovan redovisade hindren (ersättningsformerna) och arbetslöshet. Det är viktigt att notera att det inte är möjligt att avgöra om medlemmarna fått olika typer av ersättning under samma del av året eller om ersättningen utbetalats under olika delar av 2006. Den typ av kombination som är vanligast är att en person både är sjukskriven och har andra typer av hinder.

Tabell 4.7 redovisar hur stor andel av de medlemmar som varit sjukskrivna och fått sjukpenning minst en månad (340 000 medlemmar enligt ovan) som också haft andra ersättningar av viss minsta omfattning.

Tabell 4.7 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som var sjukskrivna minst en månad och som också hade andra ersättningar

| | Andel |
|---|--------|
| Arbetslöshetsersättning minst en månad | 10,5 % |
| Föräldrapenning minst en månad | 7,9 % |
| Tillfällig föräldrapenning minst en månad | 1,0 % |
| Sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av året | 14,8 % |
| Studerat under året | 1,6 % |

Som framgår är olika kombinationer av sjukskrivning med sjukpenning och andra ersättningar inte helt ovanliga. Vanligast är att de som varit sjukskrivna mer än en månad också har sjuk- eller aktivitetsersättning. Även kombinationer av sjukskrivning mer än en månad och arbetslöshetsersättning respektive föräldrapenning i samma utsträckning är relativt vanliga.

4.3.7 Medlemmar som är arbetslösa och har olika hinder för arbete

I detta sammanhang kan det vara av särskilt intresse att studera den grupp medlemmar som hade arbetslöshetsersättning under året och i vilken utsträckning dessa också var förhindrade att arbeta av olika skäl under samma år. Skälet till detta intresse är dels att det redan finns regler om reducerad medlemsavgift för dem som är arbetslösa, dels att det bör åskådliggöras i vilken utsträckning de personer som är hindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier använder arbetslöshetsförsäkringen.

Av tabell 4.8 framgår det hur stor andel av de uppskattningsvis cirka 420 000 medlemmarna som fick arbetslöshetsersättning motsvarande minst en månad som också hade andra typer av ersättningar under 2006. Dessa andelar jämförs med hur stor andel av alla medlemmar som hade de olika typerna av ersättning.

Tabell 4.8 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som var arbetslösa minst en månad och som också hade andra ersättningar respektive andel av alla medlemmar som hade sådan ersättning

| | Medlemmar som var arbetslösa minst en månad | Alla medlemmar |
|---|---|----------------|
| Sjukpenning minst en månad | 8,5 % | 8,8 % |
| Föräldrapenning minst en månad | 6,8 % | 7,1 % |
| Tillfällig föräldrapenning minst en månad | 0,6 % | 0,8 % |
| Sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av året | 2,9 % | 5,6 % |
| Studerat under året | 9,1 % | 3,5 % |

Sjukskrivning och föräldraledighet är ungefär lika vanligt bland dem som hade arbetslöshetsersättning minst en månad som bland medlemmarna i allmänhet. Bland dem som var arbetslösa minst en månad var det däremot bara drygt hälften så vanligt att man hade sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av året. Studier var å andra sidan betydligt vanligare bland de arbetslösa medlemmarna än bland medlemmar i allmänhet.

Ovanstående underlag kan också uttryckas som hur stor andel av personer med olika typer av hinder för arbete som under samma år också hade arbetslöshetsersättning under minst en månad. Genom att dessa uppgifter jämförs med hur stor andel av alla medlemmar som hade arbetslöshetsersättning i den omfattningen framgår om personer med olika typer av hinder för arbete samtidigt utnyttjar

arbetslöshetsförsäkringen mer eller mindre än andra medlemmar. I tabell 4.9 beskrivs detta.

Tabell 4.9 Andel medlemmar i arbetslöshetskassor 2006 som var arbetslösa minst en månad totalt och bland medlemmar som också var hindrade att arbeta under året av olika skäl

| | Andel som var arbetslösa minst en månad |
|---|---|
| Alla medlemmar | 10,9 % |
| Sjukpenning minst en månad | 10,5 % |
| Föräldrapenning minst en månad | 10,5 % |
| Sjuk- eller aktivitetsersättning i slutet av året | 5,7 % |
| Studerat under året | 28,3 % |

Av alla medlemmar hade 10,9 procent arbetslöshetsersättning motsvarande minst en månad. Av de medlemmar som var förhindrade att arbeta på grund av sjukskrivning eller föräldrapenning minst en månad hade ungefär lika stor andel arbetslöshetsersättning i den omfattningen. Av de medlemmar som i slutet av året hade sjuk- eller aktivitetsersättning hade betydligt färre arbetslöshetsersättning minst en månad. Däremot hade de medlemmar som studerade med studiebidrag under året arbetslöshetsersättning minst en månad i betydligt större utsträckning. Det bör dock noteras att dessa siffror inte beskriver något orsaks- eller ordningssamband, utan bara i vilken utsträckning medlemmarna har olika typer av ersättning under samma år. Det kan inte av underlagsmaterialet utläsas t.ex. om en person först varit arbetslös och fått arbetslöshetsersättning och sedan börjat studera eller tvärtom eller om studierna och arbetslösheten förekommit parallellt. Bland de medlemmar med arbetslöshetsersättning som studerat kan det således finnas personer som studerat under en del av året och sedan efter avslutade studier blivit arbetslösa, personer som blivit arbetslösa och haft arbetslöshetsersättning under en period och sedan börjat studera och personer som studerat deltid samtidigt som de varit arbetslösa på deltid.

4.3.8 Effekter av att sänka medlemsavgifterna för medlemmar som är förhindrade att arbeta

Med utgångspunkt i den analys som presenteras ovan bedöms cirka 500 000 helårsindivider vara förhindrade att arbeta till följd av styrkt sjukdom (ersatt sjukfrånvaro), föräldraskap eller studier. En

viss del av dessa har redan en lägre medlemsavgift än andra därför att de betraktas som arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK.³³ Icke desto mindre skulle en sänkning av medlemsavgiften för personer som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier få som konsekvens att övriga medlemmar får påtagligt höjda medlemsavgifter. Vill man undvika att övriga medlemmar får en höjd avgift, skulle det krävas en lagändring som begränsar arbetslöshetskassans skyldighet att betala avgifter till staten.

Räkneexempel gällande effekterna av en sänkning av medlemsavgiften för det antal personer som enligt ovan är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier beskrivs i tabell 4.10. Där anges hur stor intäktsminskningen skulle bli och den höjning av medlemsavgiften per månad för övriga medlemmar som skulle krävas för att finansiera den intäktsminskningen.³⁴ Vid dessa beräkningar har ingen hänsyn tagits till förändringar i de administrativa kostnaderna som kan uppkomma vid arbetslöshetskassorna.

Tabell 4.10 Räkneexempel avseende intäktsminskningen och behovet av ökade medlemsavgifter per månad för arbetande medlemmar vid en sänkning av medlemsavgiften med 100 kronor per månad för personer med olika typer av hinder att arbeta. Avser de förhållanden som gällde 2006

| | Ökade medlemsavgifter per månad för övriga | Minskade intäkter per år |
|--|---|-----------------------------|
| 140 000 sjukskrivna | 4 kr | 170 mnkr |
| 190 000 med sjuk- eller aktivitetsersättning | 5 kr | 230 mnkr |
| 70 000 studerande | 2 kr | 80 mnkr |
| 96 000 med föräldrapenning | 3 kr | 120 mnkr |
| 11 000 med tillfällig föräldrapenning | 30 öre | 10 mnkr |
| <i>Totalt 500 000 hindrade att arbeta</i> | 15 kr | 600 mnkr |

³³ I prop. 2007/08:118 s. 27 uppskattas att antalet personer utan anställning med sjukpenning, rehabiliteringspenning eller tidsbegränsad sjukersättning uppgick till 45 000.

³⁴ Skulle de sänkta medlemsavgifterna för medlemmarna samtidigt också begränsa arbetslöshetskassornas skyldighet att betala avgifter till staten i motsvarande mån, skulle den angivna intäktsminskningen utgöra statens minskade avgiftsintäkter.

4.4 Överväganden

Min bedömning: Det bör inte genom författningsbestämmelser införas sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier. Arbetslöshetskassan kan som regel själv bestämma om den vill införa sänkt medlemsavgift för dessa – eller andra – grupper av medlemmar. Arbetslöshetskassans beslut om sänkta medlemsavgifter för en medlemskategori ska dock prövas och godkännas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen innan det får tillämpas.

Dagens medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkring finansieras av socialavgifter och medlemsavgifter till ungefär lika delar.³⁵ Medlemsavgifternas andel av den totala finansieringen har förändrats påtagligt under de senaste åren, från cirka 10 procent före 2007, till mer än hälften under 2007 och sedan till strax under hälften efter införandet av arbetslöshetsavgiften den 1 juli 2008.

Socialavgifter betalas antingen som arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Arbetsgivaravgifterna utgör en viss procentandel av de löner och andra ersättningar för arbete som betalas till personer som omfattas av svensk socialförsäkring. Det är den som betalar ut avgiftspliktiga ersättningar för arbete som betalar in arbetsgivaravgifterna till staten. Egenavgifterna betalas av fysiska personer som har avgiftspliktig inkomst, dvs. av egenföretagare och delägare i handelsbolag. Egenavgifterna utgör en viss procentandel av de avgiftspliktiga nettoinkomsterna vid den avgiftsskyldiges taxering till inkomstskatt. Socialavgifterna är alltså beroende av storleken på arbetsinkomsterna.

För den andra finansieringskällan för den medlemsbaserade arbetslöshetsförsäkringen – medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna som dessa delvis har att betala i avgifter till staten – har traditionellt tillämpats en annan princip. Medlemsavgiften utgör i princip³⁶ ett och samma krontalsbelopp för alla medlemmarna i en arbetslöshetskassa oavsett inkomst och andra förhållanden, med ett undantag. Den som är arbetslös enligt definitionen i 41 a § LAK en månad betalar en lägre medlemsavgift den månaden. Även medlemsavgiften

³⁵ Enligt prop. 2007/08:118 s. 28 kommer arbetslöshetskassorna efter införandet av arbetslöshetsavgiften att finansiera 45 procent av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Arbetslöshetskassornas intäkter utgörs i sin helhet av medlemsavgifter och bidrag från staten.

³⁶ Som framgår av avsnitt 3.3.1 kan dock i vissa arbetslöshetskassor medlemsavgiften variera beroende på om medlemmen samtidigt är medlem i en bakomliggande organisation eller inte.

för arbetslösa medlemmar bestäms till ett visst kronantal. Visserligen varierar medlemsavgiften mellan olika arbetslöshetskassor, till en mindre del beroende på den genomsnittliga dagpenningen i arbetslöshetskassan (se avsnitt 3.2), men den enskilde medlemmens arbetsinkomst och därmed förväntade ersättning i händelse av arbetslöshet påverkar inte storleken på medlemmens medlemsavgift. Medlemsavgifterna har således sedan länge varit utformade på ett solidariskt sätt i den meningen att i princip alla medlemmar i en arbetslöshetskassa betalat lika stor medlemsavgift och att den enskilde medlemmens förmåga att betala eller möjlighet att få ersättning vid arbetslöshet inte har påverkat medlemsavgiftens storlek. Arbetslöshetskassorna, som är privaträttsliga föreningar som enligt bestämmelserna i LAK styrs av sina medlemmar, har dock haft möjlighet att differentiera medlemsavgifterna mellan olika medlemskategorier inom de ramar som anges av 41 § LAK (se avsnitt 3.3.1).

Arbetslöshetskassorna själva har alltså inte funnit anledning att fördela bördorna av avgifterna till staten bland sina medlemmar efter medlemmarnas betalningsförmåga, ersättningsmöjligheter eller sysselsättning för tillfället. I det läget bör det enligt min mening krävas starka skäl för att staten genom författningsreglering ska ge sig in i arbetslöshetskassornas interna förhållanden till sina medlemmar för att införa en lägre medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier och därmed en högre avgift för andra medlemmar. Några sådana skäl har jag inte funnit. En höjning av medlemsavgifterna för de flesta medlemmarna i en arbetslöshetskassa därför att den kassan har många medlemmar med deltidsarbete eller arbetshinder skulle vidare försvaga det förväntade incitamentet att hålla nere kostnaderna för arbetslösheten som ligger bakom konstruktionen av arbetslöshetsavgiften.³⁷

Däremot bör det inte krävas lika starka skäl för att införa författningsregler som på en och samma gång begränsar dels arbetslöshetskassornas möjlighet att ta ut medlemsavgifter från medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier, dels statens rätt att ta ut avgifter från arbetslöshetskassorna motsvarande vad som sålunda inte skulle kunna tas ut av medlemmarna med deltidsarbete eller angivna arbetshinder. Med en sådan författningsreglering skulle medlemsavgifterna för medlemmar som inte har ett deltidsarbete och inte heller är för-

³⁷ Prop. 2006/07:15 s. 33 ff. och prop. 2007/08:118 s. 17 f.

hindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier kunna hållas oförändrade trots den författningsreglerade sänkningen av medlemsavgifterna för övriga medlemmar. Jag har i delbetänkandet (SOU 2008:54) lämnat förslag till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som bl.a. innebär att den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa i vissa fall har att betala en arbetslöshetsförsäkringsavgift till staten. Skulle en sådan författningsreglering som nyss angetts införas avseende medlemsavgifterna, bör en motsvarande reglering finnas avseende den föreslagna arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Den intäktsminskning för staten som ett införande av en reglering av här diskuterat slag skulle innebära måste givetvis finansieras, t.ex. med hjälp av det överskott som införandet av arbetslöshetsförsäkringsavgiften skulle innebära enligt vad som redovisats i delbetänkandet (SOU 2008:54).

Jag har gått igenom olika skäl för staten att införa en reglering som innebär sänkta medlemsavgifter för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier och redovisar nedan vad jag kunnat komma på.

Ett skäl att sänka medlemsavgiften för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av föräldraskap eller studier skulle kunna vara att man vill främja (frivilligt) deltidsarbete, utövandet av föräldraskapet och bedrivandet av studier. Det förefaller emellertid något ologiskt att utforma just arbetslöshetsförsäkringen så att den ska främja att folk låter bli att arbeta (fullt ut). Vill man främja utövandet av föräldraskapet och bedrivandet av studier verkar det mera logiskt att i stället förbättra den ersättning man kan få för sådant. Jag har vidare svårt att se att det kan finnas bärande skäl för att främja deltidsarbete, utövande av föräldraskap och bedrivande av studier bara bland medlemmarna i arbetslöshetskassorna och inte bland befolkningen, eller arbetskraften, som helhet.

Ett skäl för sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier skulle kunna vara att man med dagens frivilliga inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkring vill främja att personer, trots deltidsarbete eller arbetshinder, försäkrar sig och vidmakthåller sin försäkring. Jag har emellertid i delbetänkandet (SOU 2008:54) lämnat förslag till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som, om förslaget genomförs, skulle innebära att det skälet inte längre har giltighet.

De medlemmar som är (helt) förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier kan inte få någon arbetslöshets-

ersättning så länge hindret varar. När hindret har upphört kan de däremot, på grund av bestämmelserna om överhoppningsbar tid, vid arbetslöshet ha rätt till arbetslöshetsersättning baserad på arbete och arbetsinkomster som hänför sig till medlemstid före hindret. Ett skäl att sänka medlemsavgiften för medlemmar som är (helt) förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier skulle kunna vara att sådana medlemmar, till skillnad från de flesta andra medlemmarna, inte för tillfället kan få någon arbetslöshetsersättning om de skulle sakna arbete, t.ex. därför att de förlorar sin anställning under sjukskrivningstid. Det skulle innebära en sänkt kostnad för de berörda grupperna för att kunna behålla de upparbetade förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det bör dock här nämnas att tillgängligt datamaterial tyder på att medlemmar som varit förhindrade att arbeta på grund av sjukdom som föranlett sjukpenning eller föräldraskap utnyttjar arbetslöshetsförsäkringen lika ofta som den genomsnittlige medlemmen, medan medlemmar som varit förhindrade att arbeta på grund av studier med studiebidrag utnyttjar arbetslöshetsförsäkringen betydligt oftare än en genomsnittlig medlem.

Det skulle kunna anföras motstående skäl mot det nu berörda skälet för sänkta medlemsavgifter. Även om de berörda grupperna inte för tillfället kan få arbetslöshetsersättning, så får de – mot att de står kvar som medlemmar och betalar en medlemsavgift – behålla sina upparbetade förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som de utnyttjar andra offentliga trygghetssystem. Det är lite svårt att se varför den skulle behöva bidra i mindre mån än övriga försäkrade till ett offentligt trygghetssystem därför att han eller hon faktiskt redan utnyttjar något annat sådant system och av den anledningen inte för tillfället kan utnyttja det förstnämnda systemet.

Det bör dock nämnas att det från och med den 1 juli 2008 har införts en lagändring som innebär att en sjuk medlem som under en period med sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller tidsbegränsad sjukersättning förlorar sin anställning (eller säger upp sig själv eller lägger ned sitt företag) kan få sänkt medlemsavgift. De närmare skälen för just den ändringen har inte angetts i förarbetena.

Vidare bör det nämnas att det för anställda föräldralediga har från och med den 1 juli 2007 införts en regel som innebär att anställningen inte upphör under den planerade föräldraledigheten, om de skulle sägas upp på grund av arbetsbrist.³⁸

³⁸ 11 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Ett skäl för sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete skulle kunna vara att dessa medlemmar ofta har sämre möjligheter att vid arbetslöshet få arbetslöshetsersättning än medlemmar med heltidsarbete. Det kan t.ex. antas att det är vanligare att medlemmar med deltidsarbete än heltidsarbete tillfälligt eller mer varaktigt arbetar så lite att de vid arbetslöshet inte har rätt till ersättning därför att de inte uppfyller arbetsvillkoret. Vidare kan vid arbetslöshet medlemmar med deltidsarbete ofta få mindre i arbetslöshetsersättning än medlemmar med heltidsarbete. Enligt en mer försäkringsmässig syn skulle färre godtagbara försäkringsfall och en normalt sett lägre förväntad ersättning vid ett godtaget försäkringsfall kunna innebära en lägre premie. Det datamaterial som är tillgängligt medger emellertid inte några säkra slutsatser avseende försäkringens kostnader för ersättning till medlemmar med del- respektive heltidsarbete. Inget tyder dock på att medlemmar med deltidsarbete skulle utnyttja försäkringen mindre än medlemmar med heltidsarbete. Tvärtom tyder det tillgängliga materialet, som i detta hänseende får betecknas som något bristfälligt av skäl som angetts i avsnitt 4.2.3, närmast på att det är vanligare att arbetslöshetsersättning lämnas till medlemmar med deltidsarbete än med heltidsarbete.

Oavsett hur det är med försäkringens kostnader och hur pass vanligt det är att den ena eller andra gruppen utnyttjar försäkringen, kan man se saken ur den enskilde medlemmens perspektiv. Den medlem som bara har ett deltidsarbete och förlorar det kan normalt sett bara få en lägre dagpenning än den medlem som förlorar ett heltidsarbete, och redan det förhållandet skulle kunna anföras som skäl för sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete. Det bör emellertid uppmärksammas att motsvarande skäl som nu berörts synes med lika stort fog kunna åberopas som skäl för generellt sänkt medlemsavgift för medlemmar med låga arbetsinkomster i förhållande till medlemmar med högre sådana inkomster. Ett motstående skäl som skulle kunna anföras är därför att det förefaller mindre konsekvent att sänka medlemsavgiften bara för en grupp medlemmar med normalt sett låga sammanlagda arbetsinkomster, de som har deltidsarbete. Det bör därvid framhållas att den som har ett deltidsarbete mycket väl kan ha en högre lön än den som har ett heltidsarbete och att det finns bestämmelser som förbjuder att just personer med deltidsarbete utsätts för negativ särbehandling i lönehänseende.

Ett skäl för sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom,

föräldraskap eller studier skulle kunna vara att dessa medlemmar normalt sett kan antas ha sämre betalningsförmåga än medlemmar med heltidsarbete. Tillgängligt datamaterial, som saknar uppgifter om bl.a. förmögenhet, ger inte underlag för att bedöma om så verkligen är fallet, men jag anser att antagandet är rimligt. Även här synes argumentet emellertid kunna lika väl åberopas som skäl för generellt sänkt medlemsavgift för medlemmar som av ett eller annat skäl har låg betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemmar. I det enskilda fallet kan t.ex. den föräldraledige som har ett välbetalt arbete på grund av det få högre inkomster (från Försäkringskassan och arbetsgivaren) under föräldraledigheten än de arbetsinkomster en lågavlönad har.

Att införa sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier skulle innebära en utökad administration hos arbetslöshetskassorna. Om arbetslöshetskassorna inte kompenseras av staten för de extra kostnaderna för den utökade administrationen, skulle medlemsavgifterna för övriga medlemmar behöva höjas. Som nämnts kan en höjning av medlemsavgifterna för de flesta medlemmarna i en arbetslöshetskassa därför att den kassan har många medlemmar med deltidsarbete eller arbetshinder försvaga det förväntade incitamentet att hålla nere kostnaderna för arbetslösheten som ligger bakom konstruktionen av arbetslöshetsavgiften.

Att införa sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete skulle kräva en definition av deltidsarbete. Det är inte enkelt att skapa en användbar sådan definition, bl.a. eftersom en persons arbetstid kan variera från dag till dag, vecka till vecka och månad till månad. Även om man försöker att hitta en så enkel definition som möjligt, får man räkna med att vissa medlemmar, beroende t.ex. på schemaläggning, kan få en medlemsavgift som varierar från månad till månad. Även med en sänkt medlemsavgift för medlemmar som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier skulle medlemsavgiften för en medlem kunna variera från månad till månad. Medlemsavgifter för enskilda medlemmar som varierar på det sättet innebär i sig en ökad administrativ börda för såväl arbetslöshetskassorna som berörda medlemmar.

I fråga om sänkt medlemsavgift för medlemmar som är arbetslösa i den mening som avses i 41 a § LAK har den bedömningen gjorts att det är den som önskar tillgodoräkna sig den lägre medlemsavgiften som har en skyldighet att visa att förutsättningarna för detta är för

handen.³⁹ Skulle samma princip tillämpas vid sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier, skulle alltså den enskilde medlemmen som vill ha sänkt avgift ha att komma in med nödvändiga uppgifter och dokumentation till arbetslöshetskassan, som har att bedöma det inkomna. Också det innebär en ökad administrativ börda för såväl arbetslöshetskassorna som berörda medlemmar. Ett sådant system, som bygger på information enbart från medlemmarna själva, kan leda till en dålig, eller obefintlig, kontroll och medföra risk för att en felaktig medlemsavgift beslutas och betalas.

Skulle sänkt medlemsavgift införas även för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier, bör rimligen bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess gälla också i dessa ärenden av samma skäl som bestämmelserna utsträckts till att gälla i ärenden om medlemsavgift för den som är arbetslös.⁴⁰ Att behöva tillämpa bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess innebär en ökad administrativ börda för arbetslöshetskassorna och, vid överklagande, för överprövningsinstansen.

Skulle sänkt medlemsavgift införas även för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier, finns det risk för att motsvarande administrativa svårigheter avseende bl.a. redovisningen till IAF uppkommer som vid införandet av den förhöjda finansieringsavgiften och sänkt medlemsavgift för arbetslösa. Dessa svårigheter har beskrivits i rapporter från IAF.⁴¹ Införs det flera skäl för sänkt medlemsavgift, kan det vidare antas att antalet överklaganden av beslut om medlemsavgift ökar.

Genomgången av tänkbara skäl för en författningsreglering om sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom, föräldraskap eller studier och motstående skäl samt de administrativa kostnaderna och svårigheterna med en sådan reglering har lett mig till slutsatsen att någon författningsreglering inte bör införas.

Arbetslöshetskassan kan som regel själv bestämma om den vill införa sänkt medlemsavgift för medlemmar med deltidsarbete eller arbetshinder eller för någon annan grupp av medlemmar. Arbetslös-

³⁹ Prop. 2006/07:15 s. 51 och prop. 2007/08:118 s. 31.

⁴⁰ Prop. 2007/08:118 s. 21 ff.

⁴¹ Rapport 2007:10 och 2007:23.

hetskassans beslut om sänkta medlemsavgifter för en medlemskategori ska dock prövas och godkännas av IAF innan det får tillämpas.

5 Formerna för att betala medlemsavgift

5.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven (bilaga 1) ska jag belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Jag ska i det sammanhanget särskilt belysa möjligheterna till betalning genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och bedöma lämpligheten av en författningsreglering. Jag har utgått från att utredningsuppdraget bara omfattar formerna för betalning av medlemsavgifter och inte formerna för betalning efter beslut om särskild uttaxering.

I avsnitt 3 finns det en beskrivning av bestämmelserna om avgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen.

I avsnitt 5.2 finns den särskilda belysningen av de rättsliga möjligheterna till betalning genom att arbetsgivaren gör löneavdrag.

I avsnitt 5.3 finns det en beskrivning av de former för betalning av medlemsavgift som förekommer i dag och en belysning av för- och nackdelarna med respektive betalningsform. I det avsnittet redovisas också resultatet av den rundfrågning hos samtliga arbetslöshetskassor som gjorts för att få information om erfarenheter av och synpunkter på olika former för medlemmarnas betalning av medlemsavgift till arbetslöshetskassorna. Som tidigare nämnts har det inte funnits tid eller resurser för att hämta in motsvarande information från medlemmarna.

I avsnitt 5.4 redovisar jag mina överväganden och min bedömning av lämpligheten av en författningsreglering av formerna för medlemmarnas betalning av medlemsavgift till arbetslöshetskassorna.

5.2 Löneskydd och löneavdrag

5.2.1 Inledning

Inom arbetsrätten finns det ett flertal regler om löneskydd, som syftar till att säkerställa att arbetstagaren får den lön som han eller hon är berättigad till. Reglerna avviker i flera avseenden från vad som gäller för fordringar i allmänhet. Avvikelserna har sin grund i att arbetstagaren i de allra flesta fall fullgör sin prestation i förskott samt att arbetstagaren kan antas ha ett omedelbart behov av lönen. Lönen är ju i allmänhet av avgörande betydelse för att arbetstagaren ska klara sin och sin familjs försörjning. Utrymmet för arbetsgivaren att ta i anspråk arbetstagarens lön för att täcka dennes skulder är av detta skäl begränsat. Av samma skäl är det inte tillåtet för arbetsgivaren att, utan stöd i lag, betala ut lön i form av naturaförmåner i stället för i pengar.

Till begreppet löneskydd brukar hänföras bl.a. regler om överlåtelse av lön, om löneavdrag och exekution i lön samt om arbetsgivarens kvittning. Som löneskyddsregler brukar även betraktas bestämmelser om förmånsrätt för lönefordran och s.k. lönegaranti. Dessa aspekter av löneskyddet kommer dock inte att behandlas i detta betänkande, eftersom de saknar relevans för de frågor som jag enligt utredningsdirektiven ska belysa.

5.2.2 Överlåtelseförbudet

En princip som redan i början av 1900-talet slogs fast i rättspraxis är det s.k. överlåtelseförbudet, som innebär att en arbetstagare inte med bindande verkan kan förfoga över lön som inte förfallit till betalning.¹ Det viktigaste skälet för principen är att arbetstagaren ska skyddas mot att han eller hon till följd av ett beroendeförhållande, av obetänksamhet eller av någon annan anledning försätter sig i en situation där han eller hon helt eller delvis står utan lön på förfallodagen. Principen har också tillkommit med tanke på arbetsgivarens intressen, eftersom arbetstagarens incitament för att arbeta måste anses minska om lönen redan har tagits i anspråk. Överlåtelseförbudet medför bl.a. att en fullmakt som arbetstagaren ger en person att lyfta hela eller delar av arbetstagarens lön alltid kan återkallas så länge lönen inte förfallit till betalning. Och ger arbets-

¹ Se NJA 1913 s. 496.

tagaren sin arbetsgivare i uppdrag att utbetala en del av lönen till tredje man, kan uppdraget likaledes fritt återkallas.² Överlåtelseförbudet medför också att en arbetsgivare, som betalar ut lönen till en person som förvärvat lönefordran i strid med förbudet, kan bli skyldig att betala ut motsvarande belopp även till arbetstagaren.

5.2.3 Löneavdrag

Överlåtelseförbudet kan inte åsidosättas genom kollektivavtal. Däremot kan löneavdrag i vissa fall ske med stöd av kollektivavtal, om det görs för ett ändamål som har nära samband med arbetsförhållandet. Så har t.ex. ansetts vara fallet i fråga om vissa kostnader som varit nödvändiga för att fastställa lönefordrans storlek.³ I ett par avgöranden har Arbetsdomstolen godtagit tvångsvisa löneavdrag för bl.a. fackföreningsavgift med stöd av kollektivavtal.⁴ Tore Sigeman har anfört dels att det är svårt att förena dessa avgöranden med annars gällande regler för överlåtelse av och exekution i lön och att avgörandena av flera skäl har ett lågt prejudikatvärde, dels att den vanliga ordningen på arbetsmarknaden är att kollektivavtal tillåter löneavdrag för fackföreningsavgift endast för medlemmar som lämnat personligt medgivande, vilket fritt kan återkallas.⁵

Är arbetsgivaren enligt kollektivavtal förpliktad att göra löneavdrag, kan det inträffa att arbetsgivaren såsom en tillåten stridsåtgärd låter bli att göra avdrag och betalar ut hela lönen till arbetstagarna.⁶ Löneavdrag kan också användas såsom en tillåten stridsåtgärd.⁷ Däremot får innehållande av förfallen ersättning för utfört arbete numera inte användas som en stridsåtgärd, 41 a § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen).

Gör arbetsgivaren ett otillåtet löneavdrag, är arbetsgivaren skyldig att till arbetstagaren betala det som dragits av. Det gäller även om

² Se Tore Sigeman, *Överlåtelseförbud och kollektivavtal* i Festskrift till Henrik Hessler, 1985 s. 387.

³ Se NJA 1948 s. 1, AD 1947 nr 50 och AD 1963 nr 28 angående mättingsarvode, som betalas till en facklig organisation för att den företräder arbetstagarna vid uppmätning av utfört ackordsarbete samt AD 1985 nr 108 angående "kontrollavgift" till avtalslutande fackförening.

⁴ AD 1980 nr 25, som gällde avdrag för bl.a. avgift till arbetslöshetskassa, och AD 1978 nr 95. Jämför AD 1976 nr 91, där Arbetsdomstolen anför att det är möjligt att bestämmelser i kollektivavtal om löneavdrag saknar bindande verkan för medlemmarna om löneavdraget är avsett att tillgodose ändamål som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, och AD 1960 nr 18, där en kollektivavtalsbestämmelse inte ansetts innebära skyldighet att göra löneavdrag för fackföreningsavgift för arbetstagare som inte var medlem i en avtalslutande organisation.

⁵ Schmidt, *Löntagar rätt*, rev. uppl. 1994 s. 327.

⁶ AD 1991 nr 24.

⁷ AD 1982 nr 91.

arbetsgivaren redan betalat det avdragna beloppet till någon annan, t.ex. den arbetstagarorganisation som arbetstagaren är medlem i.⁸ Vid rättstvister om lön kan vidare kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation ha s.k. tolkningsföreträdare enligt 35 § medbestämmandelagen.

I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen behandlas frågan om skydd för egendom. I artikeln stadgas bl.a. att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Europadomstolen har i målet Evaldsson m.fl. mot Sverige prövat om löneavdrag för s.k. granskningsarvoden för oorganiserade arbetstagarare var förenliga med den nämnda artikeln om egendomsskydd och kommit fram till att en lönefordran omfattas av det skyddet. Bakgrunden var i huvudsak följande. Tommy Evaldsson och hans kollegor var anställda av ett byggföretag, som omfattades av kollektivavtal mellan Sveriges Byggindustrier och Svenska Byggnadsarbetareförbundet (byggnadsavtalet). Byggnadsavtalet föreskrev bl.a. att förbundets lokalavdelningar hade rätt att granska löneförhållandena hos arbetsgivare vid ackordsarbete, resultatarbete och tidlönearbete och att lokalavdelningarna, om lönegranskning hade skett, var berättigade till ersättning med upp till 1,5 procent av varje arbetstagarares lönesumma för de med granskningsarbetet förenade kostnaderna. Enligt avtalet skulle arbetsgivaren vid varje avlönings-tillfälle göra avdrag för granskningsarvode på arbetstagararnas löner och efter att ha fått granskningsräkning från lokalavdelningen betala in arvodet till avdelningen. I det aktuella fallet hade lönegranskning genomförts hos Evaldssons arbetsgivare. Europadomstolen fann att det fanns oklarheter i fråga om användningen av granskningsarvodena i och med att arbetstagararna hade utsatts för löneavdrag utan att ha möjlighet att kontrollera hur pengarna användes. Europadomstolen fann att dessa oklarheter innebar en oproportionerlig inskränkning i klagandenas rätt till skydd för sin egendom och att därför artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen hade blivit kränkt.

I vissa lägen kan löneavdrag som görs för att betala privaträttsliga föreningar strida mot skyddet för (den positiva eller negativa) föreningsfriheten enligt bl.a. Europakonventionen (se närmare om Europa-

⁸ AD 1992 nr 143.

konventionen avsnitt 4.4 i delbetänkandet [SOU 2008:54]). Att sådant löneavdrag görs för arbetstagare som är medlem i en förening så länge dessa inte motsätter sig avdraget torde dock inte strida mot föreningsfrihetsskyddet, liksom inte heller ett åläggande för arbetsgivaren att göra ett sådant avdrag för dessa arbetstagare.

5.2.4 Utmätning av lön

Utsökningsbalken (UB) är tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel som innefattar betalningsskyldighet. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning, och det är Kronofogdemyndigheten som är exekutiv myndighet. Vad som kan utgöra exekutionstitel anges i 3 kap. 1 § UB.

Vid utmätning av gäldenärens tillgångar undantas viss egendom såsom kläder, möbler, husgeråd och arbetsredskap (gäldenärens beneficium), om de tjänar uteslutande till gäldenärens personliga bruk, är nödvändiga för ett hem och dess skötsel eller behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet. På grund av dessa regler är det inte ovanligt att gäldenärens lön är hans eller hennes enda egentliga tillgång.

Det har tidigare funnits två olika exekutionsformer i fråga om lön, utmätning och införsel. Införsel kunde ske enbart för vissa typer av fordringar som ansågs särskilt angelägna att driva in. År 1996 fördes dock de båda formerna samman.⁹ Exekutionsformen benämns numera utmätning av lön och regleras i 7 kap. UB. Med lön likställs enligt 7 kap. 1 § UB i detta avseende annan ersättning för arbetsinsats av gäldenären, om gäldenärens ställning är jämförlig med en arbetstagares. Bestämmelserna om löneutmätning gäller även i fråga om utmätning av vissa andra ersättningar, t.ex. belopp som betalas som pension eller livränta samt ersättningar som utbetalas av Försäkringskassan och av arbetslöshetskassor, i den mån sådana ersättningar inte avser att kompensera för särskilt angivna kostnader eller ska återbetalas. Begreppet utmätning av lön avser därför som huvudregel även utmätning av andra ersättningar som anges i 7 kap. 1 § UB, och med arbetsgivare avses även utbetalare av sådana ersättningar.

Vid löneutmätning åläggs gäldenärens arbetsgivare att innehålla och utbetala en viss del av lönen till Kronofogdemyndigheten. Ett beslut om löneutmätning avser främst lönebelopp som ännu inte

⁹ SFS 1995:298.

förfallit till betalning, och Kronofogdemyndigheten kan alltså besluta att viss del av lönen ska tas i anspråk efter hand som den förfaller. Löneutmätning kan användas i fråga om fordringar av alla slag. Vissa fordringar, som bedömts vara särskilt angelägna att driva in, har dock företrädare framför övriga fordringar.

I 7 kap. 4 § UB finns det bestämmelser om förbehållsbelopp för gäldenären vid löneutmätning. Bestämmelserna innebär att lön får tas i anspråk genom utmätning endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll. Om gäldenären är betalningsskyldig till någon utanför familjen och denne vid löneutmätning har bättre rätt än sökanden ska gäldenären också förbehållas medel för att kunna fullgöra denna betalningsskyldighet. När utmätningen avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken ska även betalningsskyldighet mot en person som har lika rätt som sökanden, dvs. underhållsskyldighet mot någon annan än sökanden, beaktas.

Förbehållsbeloppet bestäms schablonmässigt med ledning av s.k. normalbelopp. I 7 kap. 5 § UB anges hur normalbeloppen ska beräknas. Normalbeloppen ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad. Bostadskostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen. Hänsyn ska också tas till vissa andra nödvändiga kostnader, som inte kan anses utgöra sedvanliga levnadskostnader, t.ex. kostnader för resor till och från arbetet och kostnader med anledning av sjukdom. Normalbeloppen fastställs av Kronofogdemyndigheten för varje år. För 2008 är t.ex. normalbeloppet för en ensamstående 4 374 kronor per månad.

Kronofogdemyndigheten bestämmer även förbehållsbeloppet och det s.k. utmätningensbeloppet, dvs. hur mycket som högst får innehållas vid varje avlöningstillfälle. I stället för att fastställa ett visst utmätningensbelopp kan Kronofogdemyndigheten bestämma att hela den del av lönen som överstiger förbehållsbeloppet ska tas i anspråk. Arbetsgivaren ska enligt 7 kap. 20 § UB innehålla utmätningensbeloppet endast till den del som lönen överstiger förbehållsbeloppet. Det kan hända att en gäldenär får sin lön utbetald i sådan ordning att det uppkommer praktiska svårigheter att genomföra löneutmätningen på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund härav finns det en bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att ålägga arbetsgivaren att anpassa sättet för löneutbetalningen (7 kap. 9 § UB). Bestämmelsens tillämplighet förutsätter att det finns särskilda skäl.

Om en arbetsgivare betalar ut lön i uppenbar strid mot Kronofogdemyndighetens beslut om löneutmätning är arbetsgivaren betalningsskyldig för det belopp som skulle ha innehållits. Beloppet får tas ut hos arbetsgivaren genom utmätning. Detsamma gäller om arbetsgivaren låter bli att inbetala det innehållna beloppet till Kronofogdemyndigheten. Som huvudregel gäller dessutom att gäldenärens betalningsskyldighet kvarstår så länge skulden inte har blivit betald. Vid utmätning för Försäkringskassans fordran avseende underhållsbidrag (jämför 31 § lagen [1996:1030] om underhållsstöd) och för skatter och andra fordringar som omfattas av 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. blir gäldenären däremot befriad från sin betalningsskyldighet i och med att beloppet har innehållits av arbetsgivaren. I dessa fall har det ansetts rimligt att borgenären, som alltså är det allmänna, får svara för förlusten.

En arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att inom föreskriven tid tillstå Kronofogdemyndigheten ett belopp som innehållits eller skulle ha innehållits kan dömas till böter.

5.2.5 Kvittningslagen

Före tillkomsten av lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt (kvittningslagen) gällde samma förutsättningar för kvittning i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare som mellan personer i övrigt. Det räckte då med att vissa allmänna villkor var uppfyllda för att arbetsgivaren skulle få kvitta en fordran på arbetstagaren mot arbetstagarens anspråk på lön. Genom kvittningslagen begränsades arbetsgivarens möjligheter i detta avseende.

Kvittningslagen innehåller ett principiellt kvittningsförbud som försetts med några undantag. Det är alltså bara i de situationer som anges i kvittningslagen som arbetsgivaren får göra avdrag på arbetstagarens lönefordran för att kvitta mot en motfordran hos arbetstagaren. De allmänna villkoren för kvittning – att de båda fordringarna ska vara av samma slag och avse samma parter och att motfordran ska vara förfallen till betalning – måste också vara uppfyllda för att kvittning i lön ska få ske.

Lagen skiljer mellan frivillig kvittning och tvångskvittning. Frivillig kvittning förutsätter att arbetstagaren lämnar sitt medgivande vid lörens utbetalning eller att ett medgivande lämnats på förhand. Ett kvittningsmedgivande kan återkallas av arbetstagaren

så länge lönen inte förfallit till betalning, dvs. före löneutbetalningsdagen. Om medgivandet återkallas, får arbetsgivaren verkställa kvittningen endast om det är möjligt enligt reglerna om tvångskvittning. Frivillig kvittning omfattas, till skillnad från tvångskvittning, inte av några begränsningar.

Tvångskvittning får ske endast i tre situationer, nämligen med stöd av kvittningsavtal, för att täcka en skadeståndsfordran eller med stöd av kollektivavtal. För att kvittning med stöd av kvittningsavtal ska få ske krävs att ett kvittningsmedgivande lämnats redan i samband med ingåendet av det avtal som motfordran grundar sig på. En skadeståndsfordran får användas till kvittning mot arbetsgivarens lönefordran endast om det är fråga om ersättning för skada som arbetstagaren vållat uppsåtligen i tjänsten. I båda dessa fall krävs, förutom att arbetsgivarens fordran uppkommit i samband med anställningen, att den är klar och förfallen. Rätt till kvittning, som medges i kollektivavtal, förutsätter att detta slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Om det finns ett sådant medgivande, får tvångskvittning ske även om de förutsättningar som annars gäller för tvångskvittning inte till alla delar är uppfyllda. I dessa fall får kvittning alltså ske även om fordringen inte är klar eller inte har samband med anställningen.

Tvångskvittning får ske endast mot den del av lönefordringen som uppenbart överstiger vad som åtgår för arbetstagarens och dennes familjs försörjning och vad som i övrigt behövs för att fullgöra underhållsskyldighet som åvilar honom (arbetstagarens beneficium). Innan tvångskvittning kan ske måste arbetsgivaren därför vända sig till Kronofogdemyndigheten, som är den myndighet som fastställer storleken på det belopp som ska förbehållas arbetstagaren. Bestämmelserna om beneficium gäller även i de fall då tvångskvittning sker med stöd av kollektivavtal.

En arbetstagarers fordran på traktamente och andra kostnadsersättningar får inte alls tas i anspråk för tvångskvittning, om inte kollektivavtal medger det.

Kvittar en arbetsgivare mot arbetstagarens lön i vidare mån än vad som är tillåtet enligt lagen är arbetsgivaren skyldig att ersätta arbetstagaren uppkommen skada.

5.2.6 Internationella arbetsorganisationens konvention om rättsskydd för lön

Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) konvention (nr 95) angående rättsskydd för lön (the Protection of Wages Convention) antogs 1949 och trädde i kraft den 24 september 1952. Till konventionen finns en anslutande rekommendation (nr. 85). Konventionen har ratificerats av 95 stater.¹⁰ Sverige tillhör dock de stater som står utanför och inte har ratificerat konventionen.

Konventionen, som är tillämplig på arbetstagare i allmänhet, innebär bl.a. följande. Utgångspunkten är att lönen ska betalas i kontanter. Det finns dock vissa undantagssituationer angivna, i vilka annan uppfyllelse är tillåten. En arbetstagares hela lön får aldrig utgå i natura. Lönen ska betalas direkt till arbetstagaren, såvida inte annat är föreskrivet i nationell lag, föreskrift, kollektivavtal eller skiljedom eller såvida inte arbetstagaren har samtyckt till något annat. Det ska vidare vara förbjudet för arbetsgivaren att på något sätt begränsa arbetstagarens frihet att disponera över sin lön. Härav torde dock inte följa en skyldighet att föreskriva att arbetsgivare på arbetstagares begäran ska göra löneavdrag och betala det avdragna till den som arbetstagaren önskar.

Enligt konventionens huvudbestämmelse om löneavdrag, som finns i artikel 8, ska avdrag på lönen vara tillåtet enbart på de villkor och i den utsträckning som föreskrivs i nationell lagstiftning eller föreskrift eller som slagits fast i kollektivavtal eller skiljedom. Arbetstagaren ska informeras om under vilka villkor och i vilken utsträckning som sådana avdrag är tillåtna. Artikel 8 synes reglera alla typer av avdrag från lön på grund av arbetsgivarens eller någon annans krav mot arbetstagaren utom dels sådana avdrag som sker i anledning av exekution i eller överlåtelse av lönefordran, dels sådana som görs för att uppfylla ett återkalleligt betalningsuppdrag som lämnats av arbetstagaren. Först och främst avser dock artikeln en begränsning av arbetsgivarens rätt att indriva motfordringar genom löneavdrag. Artikel 8 torde förutsätta att frågan om löneavdrag ska vara reglerad i lag. Regleringen måste utgå från huvudprincipen att löneavdrag är otillåtna. Av artikel 8 framgår dock att lagen får frångås genom kollektivavtal. Det synes heller inte finnas några hinder mot att en lag, som anger undantagen från avdrags-

¹⁰ Bland dessa ingår inte Storbritannien och Nordirland, som näst efter Norge var först med att ratificera konventionen, men som sedan sagt upp sin anslutning till denna.

förbudet, innehåller en regel om att löneavdrag får ske på grund av personliga avtal.

I artikel 9 innehåller konventionen en preciserad regel om löneavdrag. Regeln innebär att löneavdrag, som har till syfte att tillförsäkra arbetsgivaren ersättning för erhållande eller bibehållande av en anställning, inte är tillåtet. Förbudet omfattar inte bara avdrag för arbetsgivarens fordringar, utan även avdrag för sådana krav från tredje man. Förbudet är ovillkorligt och får alltså inte frångås genom kollektivavtal.¹¹

I artikel 10 anges bl.a. att lön får överlätas bara på det sätt och inom de gränser som föreskrivs i nationell lag eller föreskrift. Lönen ska skyddas mot överlåtelse i den utsträckning det bedöms nödvändigt för arbetstagarens och dennes familjs försörjning.

Frågan om ratificering av konventionen underställdes den svenska riksdagen 1950¹², efter att ärendet hade beretts av Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet, som var den dåvarande benämningen på ILO-kommittén. Delegationen avstyrkte att konventionen skulle ratificeras och anförde som skäl för sin inställning bl.a. att det bedömdes med fog kunna ifrågasättas om inte konventionen på ett par punkter var mer omfattande än vad som var fallet i svensk lagstiftning och rättspraxis och att det, vilket också Svenska Arbetsgivareföreningen framhållit, knappast kunde övervägas att ändra svensk rättspraxis med hänsyn till konventionens innehåll. Avvikelserna bedömdes särskilt gälla med avseende på den personkrets som skulle komma att omfattas av bestämmelserna om förmånsrätt för lönefordran i arbetsgivarens konkurs. Delegationen hänvisade också till de skäl som anförts av Socialstyrelsen, som bl.a. påpekat att konventionen i allt för stor omfattning förutsatte tvingande lagregler, medan den allmänna uppfattningen i Sverige var att avtalsfriheten i största möjliga mån borde lämnas oinskränkt, eftersom detta möjliggjorde en smidigare anpassning efter förhållandena inom varje särskilt område. Departementschefen instämde i delegationens uppfattning och avstyrkte alltså även han en svensk ratificering av konventionen.

¹¹ Se beträffande tolkningen av artiklarna 8 och 9 Tore Sigeman, *Lönefordran*, 1967 s. 244.

¹² Prop. 188/1950 s. 10 ff.

5.2.7 Europarådets sociala stadga

Den europeiska sociala stadgan, som antogs 1961 och trädde i kraft i februari 1965, är en internationell överenskommelse som utarbetats inom Europarådet. Syftet med stadgan är att åstadkomma en minimistandard på en rad socialpolitiska områden. Stadgan ratificerades av Sverige 1962¹³, även om vissa förpliktelser undantogs från ratificeringen. En stat som vill ansluta sig till stadgan behöver nämligen inte åta sig att uppfylla stadgans samtliga normer, utan för att stadgan ska kunna ratificeras är det tillräckligt att vissa minimivillkor, som anges i stadgans del III artikel A, är uppfyllda. För ratificering krävs således godkännande dels av de mål som anges i del I av stadgan, dels av åtminstone sex av nio särskilt angivna s.k. kärnartiklar ur del II samt dels av ytterligare ett antal artiklar eller punkter i stadgans andra del.

Sveriges regering beslutade 1979 att utsträcka Sveriges ratificering av stadgan något.¹⁴ Sverige har därefter ratificerat två tilläggsprotokoll till stadgan samt ett ändringsprotokoll.¹⁵ En reviderad version av stadgan upprättades 1996 och ratificerades av Sverige 1998.¹⁶ Den reviderade versionen är utformad som ett fristående instrument och ersätter 1961 års stadga. Den reviderade stadgan trädde i kraft den 1 juli 1999. Inte heller den reviderade stadgan har Sverige ratificerat i sin helhet. Även här kan staterna alltså göra ett urval bland de rättigheter som anges i de enskilda artiklarna i stadgans del II. Vissa begränsningar i fråga om urvalet gäller dock för de stater som ratificerat 1961 års stadga.

Ett av de mål som anges i del I i den reviderade stadgan är att alla arbetstagare ska ha rätt till skälig ersättning som är tillräcklig för att bereda dem och deras familjer en godtagbar levnadsstandard (fjärde punkten).

Artikel 4 i stadgan behandlar rätten till skälig lön. Enligt artikel 4.5 åtar sig parterna att endast på de villkor och i den omfattning som stadgas i nationella lagar och förordningar eller som fastställs genom kollektivavtal eller skiljedom medge avdrag på lön. I artikel 4 sista stycket anges vidare att denna rättighet ska säkerställas antingen genom fritt ingångna kollektivavtal eller genom författningsreglerad lönesättning eller på annat lämpligt sätt med hänsyn till nationella

¹³ Prop. 1962:175, SÖ 1962:57.

¹⁴ SÖ 1979:16.

¹⁵ Tilläggsprotokollen ratificerades av Sverige 1989, prop. 1988/89:106, SÖ 1989:22, och 1998, prop. 1997/98:82, SÖ 1998:36, och ändringsprotokollet ratificerades 1992, SÖ 1994:20.

¹⁶ Prop. 1997/98:82, SÖ 1998:35.

förhållanden. Artikel 4 ingår inte bland de nio kärnartiklarna, som ansetts vara särskilt betydelsefulla.

Bestämmelsen om löneavdrag i stadgans artikel 4.5 motsvarar innehållsmässigt första meningen i artikel 8 i ILO-konventionen om rättsskydd för lön. Även bestämmelsen i stadgan förutsätter att det finns en huvudregel som innebär att löneavdrag inte får ske. Som framgår av sista stycket i stadgans artikel 4 kan dock huvudregeln slås fast såväl genom lagstiftning som i kollektivavtal. På detta sätt skiljer sig stadgans bestämmelse från ILO-konventionens artikel 8, som förutsätter att frågan ska vara reglerad i lag.

I ett tillägg till den sociala stadgan anges beträffande artikel 4.5 att en part kan göra det åtagande som krävs i denna punkt om det stora flertalet arbetstagare inte tillåts vidkännas avdrag på lön vare sig enligt lag, kollektivavtal eller skiljedom och att undantag endast får göras beträffande de personer som inte omfattas av sådan lagstiftning, kollektivavtal eller skiljedom. Stadgan kräver alltså inte att en stats samtliga arbetstagare är skyddade mot löneavdrag, som saknar stöd i lagstiftning, kollektivavtal eller skiljedom, utan det räcker med att det stora flertalet arbetstagare omfattas av ett sådant skydd.

Sverige har inte ratificerat artikel 4.5. Som skäl mot att ratificera artikeln har anförts det principiella argumentet om att undvika statlig inblandning i avtalsfrågorna på detta område. När frågan om ratificering av stadgan underställdes riksdagen 1962 motiverades undantaget av artikel 4.5 således med att svensk tradition i fråga om lönebildning och reglering av vissa andra frågor genom arbetsmarknadens parter utan statlig inblandning stod i vägen för en ratificering.

Frågan om ratificering av artikel 4.5 diskuterades därefter bl.a. vid den genomgång av icke ratificerade artiklar som gjordes 1979. I den promemoria som upprättades i samband härmed¹⁷ konstaterades det att det borde ankomma på arbetsmarknadens parter att ta ställning i frågan. Vid remissbehandlingen av promemorian var det bara en remissinstans, nämligen det dåvarande Statens Arbetsgivarverk, som tillstyrkte ratificering av artikel 4.5. Arbetsmarknadens organisationer framhöll att en ratificering av förpliktelser som kan uppfyllas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter innebär att staten påtar sig ansvar för hur dessa avtal ska utformas i framtiden helt eller delvis. Detta uppfattades av organisationerna som ett

¹⁷ PM 1979 01 23, dnr IS 286/79. Jämför prop. 1997/98:82 s. 14 och 20 f.

avsteg från principerna om arbetsmarknadsparternas frihet från statlig inblandning i avtalsfrågor.

Vid remissbehandlingen av den promemoria som föregick prop. 1997/98:82 om ratificering av bl.a. den reviderade stadgan var det enbart Arbetslivsinstitutet som argumenterade för att Sverige skulle ratificera artikel 4.5. Institutet instämde visserligen i uppfattningen att arbetsmarknadens parter ansvar för regleringen av vissa områden inte borde inskränkas och att denna argumentation hade särskild bärighet bl.a. inom områden som rörde lönefrågor. Som skäl för att Sverige ändå borde ratificera artikel 4.5 påpekade institutet att det finns lagregler angående skydd mot avdrag på lön, bl.a. i lagen (1970:215) om arbetsgivarens kvittningsrätt, och att dessa visserligen är dispositiva till förmån för kollektivavtal, men att även kvittningsregler som fastställts i kollektivavtal uppfyller stadgans krav. Institutet påpekade också att det angivna principiella argumentet inte följts i fråga om den grundläggande artikeln i 4.1 om rätt till skälig lön. Regeringen anförde i propositionen (s. 21) att den delade Arbetslivsinstitutets uppfattning om hur rättsläget var att bedöma i fråga om uppfyllandet av stadgans krav. Regeringen ansåg dock inte att detta var tillräckligt för att ratificering borde ske, utan ansåg att avgörande vikt även nu borde ges åt parternas ställningstagande i frågan. Det principiella argumentet om att undvika statlig inblandning i avtalsfrågorna kvarstod enligt regeringens mening alltså. Att principen inte följts i fråga om artikel 4.1 förklarade regeringen med att den bestämmelsen ansetts allmänt hållen och självklar och att det var fråga om en undantagssituation. Regeringen fann alltså att ratificering av artikel 4.5 inte borde ske.¹⁸

Tore Sigeman har ifrågasatt Sveriges argument mot att ratificera artikel 4.5.¹⁹ Enligt Tore Sigeman hade det såvitt han visste inte tidigare hävdats att regleringen av arbetsgivares befogenhet att göra avdrag på lön uteslutande borde falla inom området för arbetsmarknadsparternas självbestämmanderätt. Tore Sigeman anförde vidare att ett svenskt undantag för artikel 4.5 med långt större fog hade kunnat motiveras med att varken lagstiftning, kollektivavtalsreglering eller annan metod för tjänsteavtalsreglering ger flertalet arbetstagare ett sådant skydd mot löneavdrag som bestämmelsen kräver.

¹⁸ Prop. 1997/98:82 s. 20 f.

¹⁹ *Lönefordran*, 1967 s. 134 f.

5.3 De olika betalningsformerna

5.3.1 Inledning

Hur medlemsavgiften kan betalas beror dels på vilka betalningsformer som arbetslöshetskassan erbjuder²⁰, dels på medlemmens personliga val. Inom ramen för utredningen har en kartläggning gjorts av hur vanligt förekommande olika sätt att betala medlemsavgift till arbetslöshetskassorna är. Kartläggningen har gjorts genom telefonintervjuer med de 33 arbetslöshetskassornas kassaförestandare.

Fortfarande samordnas inbetalningen av medlemsavgift till arbetslöshetskassan med medlemsavgiften till bakomliggande organisation i 15 arbetslöshetskassor. Trots att det alltså är något mindre än hälften av arbetslöshetskassorna som har sådan samordning är det mer än 60 procent av medlemmarna som betalar sin medlemsavgift till arbetslöshetskassan via bakomliggande organisation. Detta beror på att flera av de större arbetslöshetskassorna har samordnad medlemsavgiftshantering. I flera arbetslöshetskassor har denna samordning dock upphört under de senaste två åren. Den kartläggning som gjorts av hur medlemmarna betalar sina medlemsavgifter har främst avsett hur arbetslöshetskassorna tar in sådana avgifter som betalas direkt till kassan, men vid intervjuerna har utredningen ofta fått uppgifter även avseende betalning av medlemsavgifter i de fall den bakomliggande organisationen sköter administrationen.

I det följande beskrivs vilka olika betalningsformer som används för medlemmarnas betalning av medlemsavgift. Det kan handla om

- kontant betalning på expedition eller motsvarande,
- avdrag på arbetslöshetsersättning,
- löneavdrag som administreras av arbetsgivaren,
- inbetalningskort per post som medlemmen sedan använder för att betala i bank, genom betalorder i kuvert eller via Internet,
- e-faktura, dvs. inbetalningskort som skickas elektroniskt till medlemmen och som betalas elektroniskt, och

²⁰ Det kan noteras att vilka möjligheter arbetslöshetskassorna har att erbjuda olika betalningsalternativ till viss del hänger samman med vilket tekniskt system kassan använder i sin medlemshantering. Detta varierar mycket mellan olika kassor, men arbete pågår mellan kassorna gemensamt och med Arbetslöshetskassornas Samorganisation med att ta fram gemensamma lösningar som kan innebära att de tekniska systemen blir mer lika och att det blir lättare att erbjuda fler alternativa betalningsmetoder.

- autogiro, dvs. när banken överför efter medlemmens medgivande pengar automatiskt från dennes konto till arbetslöshetskassans konto varje betalningsdag utan att medlemmen behöver vidta några åtgärder.

Mot bakgrund av kartläggningen har det uppskattats att de olika betalningsformerna används i följande utsträckning av det totala antalet inbetalningar av medlemsavgift:

| | |
|-------------------------------------|---|
| – Inbetalningskort | Knappt hälften, varav cirka 8 procent inte i dag erbjuds autogiro, löneavdrag eller e-faktura |
| – Autogiro | Drygt en fjärdedel |
| – Löneavdrag | Knappt en fjärdedel |
| – E-faktura | Fåtal |
| – Avdrag på arbetslöshetsersättning | Fåtal |
| – Kontant betalning | Enstaka |

I detta avsnitt (avsnitt 5.3) beskrivs de olika betalningsformerna ur dels betalningsmottagarens (arbetslöshetskassans), dels betalarens (medlemmens) perspektiv bl.a. med avseende på vilka för- och nackdelar betalningsformerna kan ha. Man hade givetvis kunnat anlägga även andra perspektiv – t.ex. betalningsförmedlarens eller ”samhällets” – men jag har ansett att de valda perspektiven är de som rimligen kan ha störst relevans vid en utredning om arbetslöshetsförsäkringen.

5.3.2 Kontant betalning

I några arbetslöshetskassor kan det i ett fåtal undantagsfall förekomma att en medlem betalar sin medlemsavgift kontant till företrädare för kassan. Det är inte i någon arbetslöshetskassa som detta sätt att betala på något sätt framhålls. I det fall en medlem emellertid uppsöker arbetslöshetskassan med kontanter uppger flera kassor att man tar emot betalning på detta sätt, i förekommande fall enligt uppgifter från kassorna på grund av att medlemmen ligger efter med sin betalning och vill försäkra sig om att inte en banktransaktion blir fördröjd i sådan grad att han eller hon riskerar att anses ha utträtt på grund av bristande betalning.

5.3.3 Avdrag på arbetslöshetsersättning

Flertalet arbetslöshetskassor uppger att de i vissa fall kan ta initiativ till att medlemsavgifter betalas via avdrag på medlemmens arbetslöshetsersättning. I de fall det förekommer är det om medlemmen ligger efter med sina medlemsavgiftsinbetalningar. Bland de kassor som uppger att denna betalningsmetod används varierar det mycket hur aktivt metoden utnyttjas. I de kassor där avdrag på arbetslöshetsersättning används allra mest kan det röra sig om att några procent av medlemmarna betalar medlemsavgifter på detta sätt.

Några kassor uppger att de i varje aktuellt fall kontaktar medlemmen inför den utbetalning på vilken avdraget ska göras, medan andra inte tar någon särskild kontakt utan hänvisar till det medgivande om sådant avdrag som medlemmen gör i samband med ansökan om arbetslöshetsersättning.

5.3.4 Betalning via löneavdrag

I 11 arbetslöshetskassor förekommer löneavdrag som betalningsmetod för medlemsavgiften för en del medlemmar. Före 2007 var det vanligare. Metoden används med ett undantag i kassor där betalningen av medlemsavgiften till arbetslöshetskassan görs samordnat med betalningen av avgiften till bakomliggande organisation. I 6 arbetslöshetskassor är löneavdrag den vanligaste betalningsmetoden medan den i övriga kassor används av allt från 15 procent av medlemmarna till mindre än 100 medlemmar. Sammanlagt bedöms cirka 23 procent av medlemsavgifterna betalas på detta sätt.

Någon kassa har uppgivit att kassan försökt att få till stånd löneavdrag genom avtal mellan arbetsgivare och arbetslöshetskassan, men arbetsgivarna har inte velat teckna sådant avtal. Flera andra kassor uppger att de inte bedömer det möjligt att sluta avtal om löneavdrag mellan kassan och medlemmarnas arbetsgivare, utan att denna betalningsmetod förutsätter samordning av avgiftshanteringen mellan den bakomliggande organisationen och arbetslöshetskassan. Någon kassa som har samordning av hanteringen av medlemsavgiften med den bakomliggande organisationen har uppgivit att arbetsgivarna även är obenägna att teckna avtal i sådana fall.

Ur ett praktiskt perspektiv har löneavdrag sannolikt stora fördelar jämfört med kanske alla andra betalningsformer för både medlemmen och arbetslöshetskassan. Medlemmen behöver inte vidta

några åtgärder för att avgiften ska betalas så länge han eller hon får lön från arbetsgivaren men får ändå löpande information om avgiften genom sina löneavdrag. Arbetslöshetskassan får in medlemsavgifterna till en låg administrativ kostnad och utan nämnvärd risk för att inbetalning uteblir. Det bör dock påpekas att löneavdragen innebär ökad administration för arbetsgivarna i samband med löneutbetalningar. En risk vid löneavdrag är emellertid att arbetsgivaren inte vill eller kan betala in det avdragna beloppet.

Betalning via löneavdrag förutsätter att arbetslöshetskassan – direkt eller indirekt – har ett avtal med medlemmens arbetsgivare om löneavdrag och att medlemmen medger, eller i vart fall inte motsätter sig, att betalning sker på det sättet, se närmare avsnitt 5.2.3 om de rättsliga förutsättningarna för löneavdrag.

Många av de tillfrågade arbetslöshetskassorna som erbjuder medlemmarna betalning via löneavdrag, och även vissa kassor som tidigare gjort det, framhåller att denna betalningsmetod har stora fördelar i enlighet med vad som beskrivits ovan. Vissa nackdelar har dock också framställts, särskilt från de kassor som övergivit denna metod i samband med att samordningen med betalning av medlemsavgifter till bakomliggande organisation upphört. Med denna betalningsmetod kan det förekomma att både de inbetalda pengarna och särskilt redovisningen av vem som betalat avgift blir något försenad. Förseningen kan bero på såväl tiden för bankernas överföring som den bakomliggande organisationens och i undantagsfall även arbetsgivarens administrativa hantering. Vid en försening av antingen medlen som sådana eller uppgifter om vilka medlemmar som har betalat sin avgift kan problem uppstå i arbetslöshetskassan, särskilt i förhållande till staten avseende de avgifter som kassan ska betala. Ett annat problem som flera arbetslöshetskassor påpekat kan finnas med löneavdrag är att den enskilde medlemmen i många fall inte uppmärksammar att medlemsavgiften inte betalas om löneutbetalningarna tillfälligt eller mer varaktigt upphör. Det kan handla om personer som är lediga från arbetet utan lön eller personer vars anställning har upphört. Någon arbetslöshetskassa har också lyft fram detta som ett särskilt problem i samband med att möjligheten till löneavdrag i kassan upphörde. Många medlemmar kan då ha missat att de i stället skulle betala medlemsavgiften på annat sätt, och några av dem kanske till och med så länge att de blev uteslutna på grund av bristande betalning (se avsnitt 3.3.2).

5.3.5 Inbetalningskort med post

Det vanligaste sättet för medlemmar att betala sin medlemsavgift till arbetslöshetskassorna är med hjälp av inbetalningskort som sänds till medlemmarna med post. I samtliga tillfrågade arbetslöshetskassor finns det medlemmar som sköter sin betalning av medlemsavgifter på detta sätt, även om det i vissa kassor bara är en mindre andel av medlemmarna. Sammantaget betalar dock nästan hälften av medlemmarna på detta sätt. Cirka 4 procent av medlemmarna erbjuder varken löneavdrag, autogiro eller e-faktura, vilket motsvarar cirka 8 procent av dem som betalar med inbetalningskort.

Jämfört med betalning via löneavdrag (se avsnitt 5.3.4) samt e-faktura och autogiro (se avsnitt 5.3.6 och 5.3.7) är hanteringen av inbetalningskort per post mer kostsam. Ett sätt att något begränsa kostnaden är att avisera med en lägre frekvens än månadsvis. Enligt den undersökning som utredningen genomfört skickar ungefär hälften av arbetslöshetskassorna ut inbetalningskort varje månad och en tredjedel kvartalsvis. I några kassor förekommer avisering mera sällan. I de fall kassan inte skickar avier varje månad avser dessa ändå enskilda månader, dvs. de kassor som skickar inbetalningskort en gång per kvartal skickar inbetalningskort avseende var och en av de tre månader som ingår i kvartalet. Flera kassor har under de senaste två åren förändrat sina rutiner avseende såväl hur ofta utskicken av inbetalningskort sker som hur lång period respektive inbetalningskort avser. I vissa fall har en kassa hunnit ändra dessa rutiner mer än en gång under de två åren.

En del arbetslöshetskassor uppfattar att bestämmelserna om begränsningarna av möjligheten att ta ut medlemsavgifter från arbetslösa medlemmar för att finansiera den tidigare förhöjda finansieringsavgiften och nuvarande arbetslöshetsavgiften (se avsnitt 3.2) gör att avisering inte kan ske med annan frekvens än månadsvis. I samband med att den förhöjda finansieringsavgiften infördes anförde nämligen arbetsmarknadsutskottet att regleringen innebär att det inte ska vara möjligt för den enskilda arbetslöshetskassan att ta ut avgifter av medlemmarna i förskott för att kunna betala den förhöjda finansieringsavgiften till staten.²¹ Riksdagen godkände vad utskottet hade anfört.²² Flera av de kassor som inte aviserar varje månad har anpassat sig genom att skicka ut inbetalningskort avseende både medlemsavgift med det högre och medlemsavgift med det lägre beloppet (alternativa-

²¹ Bet. 2006/07:AU3 s. 25 och bet. 2006/07:AU4 s. 25.

²² Rskr. 2006/07:86.

tivt med beloppet öppet) och med information på avin om vem som ska betala vilket belopp. Ett sådant förfarande förekommer även bland de kassor som skickar avier varje månad.

Ur arbetslöshetskassans perspektiv torde det vara betydelselöst hur den medlem som med posten fått sitt inbetalningskort sedan praktiskt går till väga när han eller hon betalar sin avgift (jämför dock vad som sägs i avsnitt 5.3.7 om risken för att medlemmens konto vid autogiro har för liten behållning vid betalningstillfället). För medlemmen finns det ett antal olika sätt att göra inbetalningen. Ur medlemmens privatekonomiska perspektiv kan detta val vara nog så betydelsefullt som den kostnad som arbetslöshetskassans hantering av inbetalningskort innebär och som påförs medlemsavgiften.²³

För det första kan medlemmen mot en relativt hög avgift besöka ett bankkontor eller motsvarande och betala avgiften över disk med kontanter eller från sitt konto i banken. Med detta följer förutom den höga avgiften²⁴ också en ”kostnad” för tid och besvär att ta sig till bankkontoret under dess öppettider.

För det andra kan medlemmen genom att ha sitt bankkonto knutet till betalservice via kuvert (tjänsten har en mängd olika benämningar och skilda villkor i olika banker) få betalningen utförd genom att skicka inbetalningskort tillsammans med en betalorder till sin bank som inom några dagar utför betalningen. För sådan betalservice får medlemmen i de flesta banker betala en (vanligen årlig) avgift²⁵ som sammantaget är betydligt lägre än avgifterna för betalning på bankkontor, åtminstone förutsatt att medlemmen utför ett antal andra girobetalningar under året.

För det tredje kan medlemmen använda betalservice på Internet, om sådan service är knuten till medlemmens bankkonto. Även för denna service tar flera banker ut en avgift²⁶ som normalt dock är lägre än den för betalservice via kuvert.

De svar som utredningen fått från arbetslöshetskassorna tyder på att inbetalningskortet medför en betydande kostnad för arbets-

²³ Det är sedan länge omvittnat att det kan vara svårt för en konsument av banktjänster, av vilka betalningsförmedling är en, att genomskåda den faktiska kostnaden för olika alternativ i olika banker, se t.ex. *Tillträdesvillkor för betalsystem* Konkurrensverkets rapportserie 2006:1 och *Competition issues in retail banking and payments systems markets in the EU* ECA Financial services subgroup, Nice 18–19 maj 2006.

²⁴ Enligt Konsumenternas Bank- och finansbyrå varierar avgiften mellan de olika jämförda bankerna från 20 till 75 kr per inbetalning.

²⁵ Konsumenternas Bank- och finansbyrås jämförelser framgår att alla banker utom en tar ut avgift för denna betalservice och att avgiften typiskt sett ligger mellan 150 och 250 kr per år.

²⁶ I Konsumenternas Bank- och finansbyrås jämförelser framgår att tre av de fyra stora bankerna tar ut avgift för denna betalservice och att avgiften typiskt sett ligger mellan cirka 100 och 150 kr per år.

löshetskassorna, mycket på grund av portokostnader. En typisk kostnad vid månadsvis avisering för utskrift av inbetalningskort, kuvertering och porto är i storleksordningen 5 kronor per medlem och månad. Att vissa kassor valt att minska antalet utskick, genom att skicka inbetalningskort för flera månader i ett kuvert, innebär lägre kostnader. Därutöver tillkommer en kostnad på i storleksordningen 1 till 2 kronor i avgifter till banken för varje betalning.

Generellt leder betalning via inbetalningskort till fler missade betalningar, och därmed fler påminnelser m.m.²⁷ De flesta kassor uppfattar att det är nästan enbart bland personer som betalar via inbetalningskort som missade inbetalningar är ett problem. Vissa arbetslöshetskassor beskriver också hur t.ex. kvartalsvisa utskick av inbetalningskort tenderar att innebära en risk för att antalet missade inbetalningar ökar i slutet av kvartalet. Hanteringen av uteblivna betalningar innebär tillsammans med övrig administration, t.ex. avseende felaktigt inbetalda belopp, att arbetslöshetskassornas sammantagna kostnader för hantering av avgiftsinbetalningar genom inbetalningskort är väsentligt högre än de som ovan redovisats avseende avisering och avgifter till bank.

5.3.6 Betalning mot e-faktura

Vid tidpunkten för intervjuerna med respektive arbetslöshetskassa (vilket i vissa fall var i mitten av juni 2008 och i andra fall under augusti 2008) var det bara tre kassor som gav sina medlemmar möjlighet att betala sin medlemsavgift mot e-faktura (elektronisk faktura, tidigare även benämnt e-giro). I två av dessa tre kassor fanns möjligheten till betalning mot e-faktura endast för de medlemmar som också var medlemmar i bakomliggande organisation. Flera kassor sade sig dock överväga att erbjuda e-faktura som betalningsmetod inom kort. Det är av svaren att döma därför sannolikt ytterligare någon eller några kassor som erbjuder detta i dags dato.

Betalning med e-faktura är i de flesta avseenden lik betalning med inbetalningskort via Internet (se avsnitt 5.3.5). Skillnaden består i att inbetalningskortet inte skickas per post utan elektroniskt, till medlemmens Internetbank. Kostnaden för avisering minskar

²⁷ Inom ramen för rundfrågningen till arbetslöshetskassorna har utredningen efterfrågat bedömningar av i vilken utsträckning betalning uteblir från medlemmarna. Typiskt uppskattar kassorna att avgiften i 1 av 20 fall inte betalas i tid. Några kassor bedömer dock att det är mindre andelar, i vissa fall betydligt mindre, men vanligare är att kassorna bedömer att det är större andelar som inte betalar i tid, i vissa fall så mycket som 1 av 5 eller mer.

därmed. För att betalning ska kunna ske med e-faktura krävs det dock att såväl betalningsmottagaren som betalaren är anslutna till denna tjänst. Ett antal kassor vittnar om att det kan vara svårt att få vissa medlemskategorier att använda e-faktura samt om att införande av e-faktura kan innebära inte obetydliga initiala kostnader för kassan.

För närvarande ser många kassor e-faktura som ett bra komplement till inbetalningskort och autogiro, men som sannolikt under den närmaste tiden inte kommer att utnyttjas i så stor utsträckning. Flera kassor uppger också att det för närvarande finns tekniska problem med införande av e-faktura.²⁸ Eftersom erfarenheterna av e-faktura ännu är relativt begränsad, har få för- och nackdelar med e-faktura lyfts fram. E-faktura uppfattas emellertid som ett i alla väsentliga avseenden bättre alternativ än betalning med inbetalningskort av såväl de kassor som redan infört e-faktura som de som planerar ett införande. Även uppgifter om kostnaderna för e-faktura är osäkra, men uppfattas av några kassor vara något högre än vid autogiro – kanske ungefär 2 kronor per medlem och månad.

5.3.7 Betalning med autogiro

Enligt utredningens undersökning erbjuder 19 arbetslöshetskassor sina medlemmar möjlighet att betala medlemsavgiften via autogiro. I ett fåtal fall ges denna möjlighet bara till dem som också är medlemmar i bakomliggande organisation. Drygt en fjärdedel av alla medlemmar betalar via autogiro. De kassor som inte erbjuder autogiro i dag har i de flesta fall mer eller mindre långt gångna planer på att införa autogiro som betalningsmöjlighet.

Autogiro innebär att medlemmen ger sitt medgivande till att avgiften dras från medlemmens konto automatiskt på betalningsdagen. För betalningsmottagare, betalningsförmedlare (bankerna) och betalare finns det en rad fördelar med att avgiften betalas med autogiro. Aviseringen kan göras billigare (observera dock att detta inte är en automatisk följd av att betalningen sker med autogiro – information om avgiftens storlek m.m. kan fortfarande meddelas månadsvis eller med annan frekvens per post). De allra flesta arbetslöshetskassor uppger för utredningen att de endast skickar ut nya avier, eller informerar på annat sätt, till de medlemmar som betalar

²⁸ Se dock fotnot 84.

med autogiro i samband med att medlemsavgiften förändras.²⁹ Betalningen förmedlas återkommande helt automatiskt vid på förhand uppgjorda tillfällen. Risken för att glömma bort att betala avgiften är i princip eliminerad.

Det finns emellertid en risk med autogiro. För att avgiften ska bli betald krävs det att behållningen på det anslutna bankkontot är tillräcklig på betalningsdagen.³⁰ Om aviseringen av avgiften sker med lägre frekvens än antalet betalningstillfällen, kan möjligen denna risk öka. Av utredningens undersökning framgår att detta problem är begränsat, särskilt i förhållande till risken för utebliven inbetalning bland dem som betalar med hjälp av vanliga inbetalningskort.³¹ Det kan noteras att en liknande risk också kan finnas vid betalning via betalservice på Internet (och även betalservice med kuvert i vissa banker) när betalningen sker med s.k. betalningsbevakning. Betalningsbevakning innebär att betalningen inte sker i samband med att betalordern ges utan vid en senare tidpunkt, typiskt sett på förfallodagen. Precis som vid autogirering kan det därmed finnas en risk för att betalningen inte kan göras, eftersom kontot saknar täckning vid den angivna betalningsdagen.

I stort sett alla arbetslöshetskassor uppger att autogiro är det bästa sättet för medlemmarna att betala sina medlemsavgifter, i förekommande fall vid sidan av löneavdrag. De flesta kassor har också mer eller mindre aktivt försökt förmå medlemmarna att börja använda autogiro i stället för inbetalningskort. Det anses billigt och smidigt för både kassan och medlemmarna. En del kassor vittnar dock om att det finns vissa grupper av medlemmar som det är svårt att förmå börja betala med autogiro.

Kostnaderna för autogirobetalningar uppskattar kassorna till typiskt mellan 1 och 2 kronor per medlem och månad. Då tillkommer dock kostnader för porto m.m. vid de tillfällen kassan behöver informera medlemmarna om förändring av medlemsavgiften eller liknande, vilket till dem som får inbetalningskort ofta kan göras tillsammans med utskicket av inbetalningskortet.

Ett antal kassor har dock uppgivit att det uppstår problem med användningen av autogiro då medlemsavgiften varierar från månad

²⁹ Eftersom emellertid förändringar av medlemsavgiftens storlek sedan 2007 varit relativt frekventa, har kassorna än så länge inte haft skäl att överväga om det också kan krävas regelbunden information om avgiftens storlek, t.ex. varje år, även när avgiften är oförändrad.

³⁰ En del kassor har avtal om autogirobetalningar som innebär att ytterligare ett eller två försök att dra pengar från kontot görs kort efter den angivna betalningsdagen.

³¹ Endast få kassor har kunnat uppskatta hur stor andel av de som betalar via autogiro som inte betalar avgiften i tid. Vanligtvis uppskattar man att det är mycket få, av de få uppskattningarna att döma cirka 1 av 100. Ett par kassor har dock bedömt att det är vanligare än så.

till månad, dels med anledning av den reducerade avgiften för arbetslösa, dels på grund av arbetslöshetsavgiftens konstruktion. De möjliga besparingarna, särskilt för porto, jämfört med utskick av inbetalningskort kan då i värsta fall helt utebli. I något fall har detta varit ett starkt bidragande skäl till att man inte alls infört autogiro ännu och i flera fall har det lett till att endast ”fullbetalande medlemmar”, dvs. de som inte är arbetslösa, betalar via autogiro.

5.4 Överväganden

Min bedömning: Det är bäst att låta bli att författningsreglera formerna för medlemmarnas betalning av medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna.

Jag har enligt utredningsdirektiven att bedöma lämpligheten av en författningsreglering av formerna för medlemmarnas betalning av medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna. Det framgår inte närmare av utredningsdirektiven vilken typ av författningsreglering av betalningsformerna som ska bedömas. Jag har utgått från att uppdraget inte omfattar indrivning av förfallna medlemsavgifter (inkasso) utan bara formerna för löpande betalningar av medlemsavgiften.

Det har inte till utredningen framförts – från arbetslöshetskassorna, medlemmarna eller andra – några önskemål om en författningsreglering av betalningsformerna eller ens uppgifter om att det skulle finnas ett konkret behov av något sådant.

I dag gäller samma allmänna regler för betalning av medlemsavgift som för betalning av andra skulder, dvs. medlemmen kan välja mellan tillgängliga betalningsmöjligheter och arbetslöshetskassan har att godta alla de former av betalning som enligt allmänna regler anses giltiga beträffande fordringen.

Jag kan för det första inte se något som helst bärande skäl för att – i förhållande till vad som gäller fordringar i allmänhet – införa en författningsreglering som begränsar medlemmarnas valfrihet i detta hänseende genom att förbjuda någon eller några betalningsformer. Den medlem som vill undvika att medlemsavgiften betalas via löneavdrag kan t.ex. enligt allmänna regler förhindra det redan i dag. Vidare torde den medlem som inte vill betala medlemsavgiften via en bakomliggande organisation kunna förhindra det, om inte annat genom att i förväg betala på annat sätt direkt till arbetslöshetskassan.

Den kartläggning som utförts visar också enligt min mening att det inte i praktiken förekommer att medlemmar på något otillbörligt, obefogat eller annars olämpligt sätt väljer betalningsformer som är särskilt kostsamma eller annars besvärliga för arbetslöshetskassan.

För det andra skulle man kunna tänka sig en författningsreglering som ålade – eller på något sätt uppmuntrade – arbetslöshetskassorna att erbjuda sina medlemmar någon viss form för betalning av medlemsavgifterna. Den kartläggning som utförts tyder dock enligt min mening på att arbetslöshetskassorna i fråga om erbjudna betalningsformer på ett rimligt sätt försöker anpassa sig efter medlemmarnas önskemål och vad som i övrigt framstår som ändamålsenligt. Mellan arbetslöshetskassorna och deras medlemmar verkar det redan finnas tillräckliga gemensamma incitament att finna och använda billiga och ändamålsenliga betalningsformer. Kostnaderna för de betalningsformer som används drabbar i princip³² arbetslöshetskassorna och deras medlemmar och inte det allmänna. Några önskemål från berörda om en författningsreglering av nu avsett slag har som nämnts inte framförts. Mot den bakgrunden kan jag inte se något bärande skäl för staten att införa en sådan författningsreglering.

För det tredje skulle man kunna tänka sig en författningsreglering som gör att någon viss betalningsform blir möjlig att erbjuda medlemmarna om en arbetslöshetskassa vill det.

Jag har utgått från att jag inte ska bedöma en författningsreglering som innebär att någon myndighet på begäran ska hjälpa till med att löpande ta ut medlemsavgift från medlemmar i allmänhet. Hade uppdraget omfattat detta, borde det rimligen ha uttryckligen angetts i mina tilläggsdirektiv (se bilaga 2) som särskilt berör myndighetsuppörd av avgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

Jag har vidare utgått från att jag inte ska bedöma en författningsreglering som innebär att professionella betalningsförmedlare, t.ex. banker, åläggs att på begäran erbjuda någon viss form för betalning av medlemsavgifter. Bara några månader innan mina utredningsdirektiv beslutades uttryckte nämligen regeringen att den ansåg att marknaden i första hand bör tillhandahålla grundläggande betaltjänster, såsom betalningsförmedling, och staten (bara) övervaka att så sker samt att statens åtagande avseende de grundläggande betaltjänsterna bör

³² När försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:543) lämnas för kostnaderna för medlemskap i fackförening, se 4 kap. 3 §, drabbar dock kostnaderna utbetalande kommun. – Det bör också nämnas att det förekommit att arbetslöshetskassorna fått statsbidrag för administrativa kostnader, t.ex. när staten genom regelförändringar ökat dessa kostnader.

tillhandahållas genom att tjänsterna upphandlas (dvs. inte genom lagstiftning som ålägger någon att tillhandahålla tjänsterna).³³

Vad man skulle kunna tänka sig är en författningsreglering som ålägger – eller uppmuntrar – arbetsgivare eller andra privata organ som betalar ut pengar till medlemmar att på begäran erbjuda betalning av medlemsavgift genom avdrag på lön eller annan ersättning. En lagstiftning om detta kan förutses bli ganska omfattande och tämligen komplicerad, bl.a. eftersom den skulle reglera ett flerpartsförhållande (mellan arbetslöshetskassan, medlemmen och utbetalaren samt, kanske, dessas borgenärer). Bestämmelser skulle behövas bl.a. om vem eller vilka som ska bära kostnaderna för betalningsförmedlingen (arbetslöshetskassan, medlemmen, staten eller utbetalaren eller någon kombination av dessa) och hur dessa ska beräknas, om under vilka förutsättningar avdrag ska göras, om när avdrag respektive redovisning till arbetslöshetskassan (senast) ska göras och om vad som ska gälla om avdrag eller redovisning inte sker i rätt tid, t.ex. vid utbetalarens konkurs. En lagstiftning om avdrag på lön eller annan ersättning skulle vidare innebära en administrativ börda för arbetsgivare och andra utbetalare. Det skulle stämma mindre väl med regeringens mål att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent till hösten 2010.³⁴

Några önskemål från berörda om en författningsreglering av nu avsett slag har som nämnts inte framförts. Betalning via autogiro eller e-faktura, som ur medlemmens och arbetslöshetskassans perspektiv torde vara i princip likvärdiga alternativ med betalning via avdrag på lön eller annan ersättning, erbjuds redan i dag av en majoritet av arbetslöshetskassorna, och den utförda kartläggningen tyder på att antalet arbetslöshetskassor som erbjuder detta kommer att öka. Mot den bakgrunden kan jag inte se något bärande skäl för staten att införa en författningsreglering om betalning av medlemsavgift via avdrag på lön eller annan ersättning.

³³ Prop. 2006/07:55, särskilt s. 21 angående lagstiftning som ålägger banker att tillhandahålla vissa tjänster.

³⁴ Skr. 2007/08:131.

Kommittédirektiv



Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Dir.
2007:100

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. Utredaren skall utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor som skall gälla inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande och andra berörda.

Utredaren skall vidare överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall också belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Utredaren skall överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Utredaren skall vidare lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig och grundläggande del i det svenska välfärdssystemet. Försäkringen är allmän så till vida att den omfattar alla som förvärvsarbetar, såväl arbetstagare som företagare. Arbetslöshetsförsäkringen hanteras organisatoriskt av ett antal föreningar (arbetslöshetskassor) som försäkrar förvärvsarbetande inom i stort sett alla yrken och branscher. Medlemskap i en arbetslöshetskassa är frivilligt. För närvarande finns det 35 arbetslöshetskassor. Merparten av arbetslöshetskassorna är endast tillgängliga för arbetstagare men det finns också arbetslöshetskassor som försäkrar företagare. En av arbetslöshetskassorna är den kompletterande arbetslöshetskassan, Alfa-kassan, som är öppen för alla förvärvsarbetande, såväl arbetstagare som företagare. Alfa-kassan lämnar ersättning dels till dem som är anslutna till kassan (medlemmar), dels till dem som inte är med i en arbetslöshetskassa.

Utöver arbetslöshetskassorna finns det ett antal andra myndigheter och organisationer som har stor betydelse för den verksamhet som arbetslöshetskassorna bedriver. Det gäller framför allt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). AMS ansvarar för de områden som rör Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) uppgifter för arbetslöshetsförsäkringsystemet och för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen informerar de arbetssökande om villkoren för att arbetslöshetsersättning skall kunna lämnas och kontrollerar att den arbetssökande uppfyller dessa. IAF ansvarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. I detta ingår bland annat

tillsyn över arbetslöshetskassorna och över rutiner för handläggning av sådana ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar, dels en allmän del som omfattar alla som förvärvsarbetar och uppfyller ett arbetsvillkor (grundförsäkring), dels en frivillig del som kan ge en högre ersättning, baserad på den förlorade inkomsten, (inkomstbortfallsförsäkring) till den som har minst tolv månaders sammanhängande medlemskap i en arbetslöshetskassa och uppfyller ett arbetsvillkor.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde skall ha förvärvsarbetat i minst 6 månader och då ha utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad. Arbetsvillkoret kan också uppfyllas genom att den sökande under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslöshetens inträde förvärvsarbetat i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och då ha utfört arbete under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret får 2 månader i totalförsvarsplikt eller med föräldrapenning jämföras med förvärvsarbete.

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa krävs förvärvsarbete i viss omfattning. Medlemskap får endast beviljas den som under en sammanhängande period av 5 veckor under minst 4 veckor har förvärvsarbetat i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning (inträdesvillkor). Som inträdesgrundande arbete räknas allt avlönat arbete.

Efter att den enskilde har varit medlem i arbetslöshetskassan under en sammanhängande period om 12 månader uppfyller han eller hon medlemsvillkoret.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men som inte uppfyller ett medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa. Grundbeloppet är ett fast belopp som fastställs av regeringen, för närvarande 320 kronor per dag för den som har heltidsarbetat under hela ramtiden. Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på tidigare inkomst av förvärvsarbete under ramtiden om tolv månader. Nivån på den inkomstrelaterade ersättningen är begränsad av ett tak som fastställs av regeringen, för närvarande 680 kronor per dag. Den inkomstrelaterade ersättningen lämnas med 80 procent av den enskildes dagsförtjänst fr.o.m. dag 1 t.o.m. dag 200 av ersättningsperioden, 70 procent fr.o.m. dag 201 t.o.m. dag 300 av ersättningsperioden och 65 procent fr.o.m. dag 301 av ersättningsperioden. För den som dag 300 av ersättningsperioden är förälder

till barn under 18 år skall sänkningen från 70 till 65 procent ske först fr.o.m. dag 451 av ersättningsperioden. Till den som fått arbetslöshetsersättning under den längsta tid som ersättning kan lämnas och befinner sig i den efter förslag av regeringen i propositionen *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.* (prop. 2006/07:89) beslutade jobb- och utvecklingsgarantin gäller följande. Aktivitetsstöd lämnas med 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kronor för den som har heltidsarbetat.

En medlem i en arbetslöshetskassa betalar en medlemsavgift till kassan. Avgiften skall bestämmas så att den täcker kostnaderna för kassans förvaltning, kassans betalning av finansieringsavgift och förhöjt finansieringsbidrag samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa skall till staten betala dels en finansieringsavgift, dels en förhöjd finansieringsavgift. Nivån på dessa avgifter är beroende av den genomsnittligt utbetalade dagpenningen i kassan och nivån på arbetslösheten bland kassans medlemmar. För personer som är arbetslösa och som har fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd betalas ingen förhöjd finansieringsavgift.

Av arbetskraften i april 2007 på cirka 4,6 miljoner personer var knappt 3,6 miljoner medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa. Det betyder att merparten av arbetskraften har rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet om de uppfyller arbetsvillkoret och andra krav i arbetslöshetsförsäkringen.

Behovet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som skall lämna ekonomisk ersättning under en period av omställning till ett nytt arbete. Ersättningens nivå varierar bland annat beroende på om den enskilde uppfyller medlemsvillkoret eller inte. Endast den som uppfyller medlemsvillkoret har möjlighet att få inkomstrelaterad ersättning. I dag står cirka en miljon förvärvsarbetande utanför arbetslöshetskassorna och de har därmed inte rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. De är i den mån de uppfyller ett arbetsvillkor berättigade endast till grundbeloppet. Ersättningen skiljer sig således åt mellan dem som är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som står utanför. Det avgörande i detta hänseende är inte anknytningen till arbetsmarknaden utan tillhörigheten till en arbetslöshetskassa.

Villkoren för ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och nivån på ersättningen bör vara densamma för alla förvärvsarbetande. Behovet av ett gott ekonomiskt skydd vid arbetslöshet gäller alla på arbetsmarknaden. Det nuvarande systemet bör därför reformeras så att alla som har förvärvsarbetat och uppfyller arbetsvillkoret skall ha rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Detta bör ske genom att arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk. Vidare bör anknytningen till arbetsmarknaden, dvs. t.ex. hur mycket avlönat arbete personen i fråga har utfört, vara avgörande för om och med vilket belopp arbetslöshetsersättning skall lämnas.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen skall omformas till en obligatorisk försäkring. Den skall vid arbetslöshet ge de arbetslösa som uppfyller det arbetsvillkor som gäller i dag ersättning som baseras på den förlorade inkomsten, dvs. inkomstrelaterad ersättning. Utredaren skall utgå från att den nivå på inkomstrelaterad ersättning som gäller i dag skall gälla även i en obligatorisk försäkring.

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens organisation bygger på en struktur som fungerar väl och effektivt. Dessa fördelar bör tas till vara. Införandet av en obligatorisk försäkring som ger inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet skall därför utgå från den nuvarande strukturen med självständiga arbetslöshetskassor. Utredaren skall alltså utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslöshetskassor skall bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa.

Utredaren skall vid sina överväganden utgå från att arbetslöshetsförsäkringens ekonomiska skydd skall gälla alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret. Utredaren skall vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor, som skall gälla. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde skall lämna försäkringen.

Utredaren skall föreslå de uppbördsregler som är nödvändiga för att genomföra den obligatoriska försäkringen.

Utredaren skall beakta relevanta överenskommelser som slutits inom ramen för ILO, EU och Europarådet.

Utredaren skall i sitt arbete utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skall medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen.

Det är viktigt att omformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan träda i kraft snarast. Därför skall utredaren redovisa de delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, senast den 31 januari 2008.

Utredningsuppdraget omfattar vidare att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring den obligatoriska försäkringen och ge möjligheter till kontroll.

Utredaren skall också överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier.

Utredaren skall dessutom belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna. Utredaren skall i det sammanhanget särskilt belysa möjligheterna till betalning genom att arbetsgivaren gör löneavdrag och bedöma lämpligheten av en författningsreglering.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som behövs för att fullgöra utredningsuppdraget. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Utredaren skall i dessa delar beakta nämnda internationella överenskommelser. Utredaren skall redovisa de effekter som förslagen får för samordningen av rättigheter inom EU och Norden.

Utredaren skall belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande, både när det gäller hel- respektive deltidsarbetande, och andra berörda. Det står utredaren fritt att inhämta erfarenheter från andra länder som har inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall under arbetet hålla arbetsmarknadens parter samt berörda organisationer och myndigheter informerade om arbetet. Utredaren skall också samråda med utredningen om trygghetssystemen för företagare (N 2006:11). Utredaren skall regelbundet rapportera

till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

De delar av uppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst, skall redovisas senast den 31 januari 2008. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om obligatorisk Dir. arbetslöshetsförsäkring (A 2007:02) 2008:9

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2008

Sammanfattning av uppdraget

I tilläggsdirektivet ges ett tilläggsuppdrag som i huvudsak innebär följande. En ny förvaltningsmyndighet under regeringen bör tillskapas, men utredaren kan också överväga att använda en befintlig myndighet.

Utredaren ska utreda två alternativa möjligheter för uppbörd av avgifter och utbetalning av ersättning. Det första alternativet är att myndigheten har hand om uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och att Alfa-kassan fortsatt betalar ut arbetslöshetsersättning. Det andra alternativet är att myndigheten har hand om både uppbörden av avgifter och utbetalningen av ersättning.

Utredaren ska senast den 15 maj 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst och utredningsuppdraget i övrigt senast den 30 september 2008.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 juni 2007 att en särskild utredare ska föreslå hur den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen ska omformas till en obligatorisk försäkring som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. I utredningsdirektiven anges att utredaren ska utgå från att den nuvarande organisationen med självständiga arbetslös-

hetskassor ska bestå och vid behov kompletteras med offentligt organ för administration av försäkringen för den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa. Utredaren ska vidare överväga frågan om vilka övriga kvalificeringsvillkor som ska gälla inom arbetslöshetsförsäkringen, såsom inträdesvillkor och medlemsvillkor. Utredaren ska i detta sammanhang också överväga hur och på vilka grunder den enskilde ska lämna försäkringen.

Utredaren ska även belysa effekterna av förslagen för arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadens parter, de förvärvsarbetande och andra berörda. Utredaren ska vidare överväga arbetslöshetskassornas skyldighet att betala förhöjd avgift till staten för medlemmar som arbetar deltid eller är förhindrade att arbeta, t.ex. de som är långtidssjukskrivna, föräldralediga eller tjänstlediga för studier. Utredaren ska också belysa för- och nackdelar med olika former för medlemmarnas betalning av avgifter till arbetslöshetskassorna.

Utredaren ska överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla efterlevnaden av regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen och ge möjligheter till kontroll. Utredaren ska utgå från att en ny obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte ska medföra en ökad statsfinansiell kostnad i förhållande till den nuvarande försäkringen. Utredaren ska vidare lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga för att fullgöra uppdraget.

Tilläggsuppdraget

De personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och som med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet bör med egna avgifter vara med och finansiera den obligatoriska försäkringen. I likhet med den medlemsavgift som en medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa betalar är det huvudsakligen en avgift för en försäkring. Därför bör uppbörderna av avgiften inte ske via Skatteverket utan med hjälp av någon annan instans. Det är sannolikt att uppbördensinstansen kan komma att behöva information om många människors personliga förhållanden i fråga om bl.a. inkomster, arbetslöshet och medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Regeringen finner därför att instansen ska vara en myndighet under regeringen. En ny förvaltningsmyndighet under

regeringen bör tillskapas för ändamålet, men utredaren kan också överväga att använda en befintlig myndighet.

Utredaren ska utreda två alternativa möjligheter för uppbörd av avgifter och utbetalning av ersättning. Det första alternativet är att myndigheten har hand om uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen från de personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och att Alfa-kassan fortsatt betalar ut arbetslöshetsersättning till de av dessa personer som uppfyller villkoren för ersättning. Det andra alternativet är att myndigheten har hand om både uppbörden av avgifter till den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen från de personer som inte är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och utbetalningen av arbetslöshetsersättning till de av dessa personer som uppfyller villkoren för ersättning.

Utredaren ska överväga hur myndigheten ska få nödvändig information för uppbörden och utbetalningarna samt vilka bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet som behövs. Utredaren ska vidare överväga behovet av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt behandling av personuppgifter. Finner utredaren att det är nödvändigt att införa nya eller ändrade bestämmelser därom ska utredaren också lämna förslag till de bestämmelser som behövs.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven senast den 31 januari 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst. Uppdraget i övrigt ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 30 september 2008. Utredaren ska i stället senast den 15 maj 2008 redovisa de delar av utredningsuppdraget som rör författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra en obligatorisk försäkring, som vid arbetslöshet ger de försäkrade som uppfyller arbetsvillkoret en ersättning baserad på förlorad förvärvsinkomst och utredningsuppdraget i övrigt senast den 30 september 2008.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen.
A.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]