

Dnr A2013/3986/A

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

a.registrator@regeringskansliet.se
a.brevlada@regeringskansliet.se

SO:s yttrande över:

Betänkandet Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2013:64)

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) har givits möjlighet att yttra sig över ovan angivna delbetänkande. SO vill inledningsvis framhålla vikten av att arbetslöshetsförsäkringen harmoniserar med övriga regelverk så att inte enskilda individer hamnar mellan stolarna. SO anser det därför mycket positivt att den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har kartlagt och kommit med förslag på lösningar gällande pensionärer och förtroendevaldas rätt i arbetslöshetsersättning. SO lämnar härefter synpunkter utifrån kommitténs uppdelning av förslagen.

Pensionärers rätt till arbetslöshetsersättning

Samordning av arbetslöshetsersättning med pension

SO välkomnar kommitténs förslag att samordning mellan pension och arbetslöshetsersättning bara ska komma ifråga när den enskilde får pension utbetald. En ändring av regelverket i enlighet med förslaget kommer att erbjuda enskilda en flexibilitet som inte finns i dagsläget.

Det är enligt SO positivt att samma regler föreslås gälla för både ålderspension och tjänstepension samt att samordningen inte längre kommer att vara uppdelad i två led. I likhet med kommittén ser SO flera fördelar med att förenkla samordningsreglerna mellan pension och arbetslöshetsersättning, bl.a. att tillämpningen kommer att bli mer förutsebar för den enskilde.

Kommittén föreslår att samordningen av pension och arbetslöshetsersättning ska ske på samma sätt som arbetslöshetsersättning redan i dag samordnas med andra löpande ersättningar. Det innebär att arbetslöshetsersättning och annan ersättning som lämnas på grund av arbetslöshet sammanlagt får motsvara högst 80 procent (70 procent efter 200 dagar) av den tidigare genomsnittliga inkomsten.

Den princip som framkommer i 31 § ALF om att personer med inkomstrelaterad ersättning inte ska bli överkompenserade vid arbetslöshet är, enligt SO:s mening, emellertid något svår att applicera i ärenden där den enskilde uppstår arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen. Anledningen härtill är att denna ersättning inte är bestämd utifrån den enskildes dagsförtjänst.

SO vill detta sammanhang, och utan ha tagit ställning till förslaget, göra lagstiftaren uppmärksam på att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har lämnat förslag på ett, enligt myndigheten, förtydligande av 31 § ALF.¹

Ökad uppgiftsskyldighet

Som kommittén har konstaterat har arbetslöshetskassorna i dagsläget ingen möjlighet att kontrollera om tjänstepension har betalats ut till en ersättningstagare. SO, som fäster mycket stor vikt vid att arbetslöshetsförsäkringen administreras så effektivt och rättssäkert som möjligt, ställer sig därför bakom förslaget om att införa en skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter om utbetald tjänstepension till arbetslöshetskassorna. Eftersom innehållet i kontrolluppgiften dock inte alltid sammanfaller med den tidsperiod som arbetslöshetsersättning har utgått är det fråga om ett något ”trubbigt” utredningsinstrument som arbetslöshetskassorna föreslås få del av. SO delar dock bedömning om att själva vetskapen om denna kontrollmöjlighet skulle kunna ha en positiv inverkan på den enskildes uppgiftslämnande.

Såsom SO uppfattat förslaget kommer uppgiften om utbetald tjänstepension inte vara möjlig att inhämta vid handläggningen av ersättningsansökan, utan uppgiften om utbetald tjänstepension kommer först att kunna lämnas när arbetslöshetsersättning har utgått och kontrolluppgift för aktuellt år har lämnats till Skatteverket. Detta kommer att leda till ett ökat antal återkravsärenden. Enligt SO:s mening vore det även värdefullt om arbetslöshetskassorna redan vid handläggningen av en ersättningsansökan skulle kunna kontrollera om den enskilde har erhållit tjänstepension under föregående år. Arbetslöshetskassan skulle då, genom en kontakt med den ersättningssökande, kunna kontrollera om denne alltså erhåller pension och på detta sätt i högre grad förhindra en felaktig utbetalning.

Den föreslagna förändringen kommer att medföra systemförändringar, bl.a. i form av integration mot Skatteverket, för att arbetslöshetskassorna ska kunna få del av den tänkta informationen.

Förtroendevaldas rätt till arbetslöshetsersättning

Förtroendeuppdrag ska inte jämföras med arbete

SO ställer sig positiv till att förtroendevaldas rätt till ersättning regleras i lagstiftning, eftersom dagens beslutsfattande, som sker utifrån en förhållandevis begränsad rättspraxis, inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som skäligen kan ställas för ersättningar inom välfärdssystemet.

¹ IAF rapport 2013:24 Konsekvensanalys av avgångs- eller omställningsersättningar och avgångsbidrag.

Enligt förslaget ska förtroendeuppdrag inte kunna jämföras med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen. För den grupp av förtroendevalda vars uppdrag enligt lag berättigar till ledighet föreslås särskilda skyddsregler, vilka syftar till att hålla den enskilde skadeslös vid arbetslöshet (se nedan).

Kommitténs förslag innebär att regelverket blir tydligare och mer lättförståeligt för enskilda, vilket SO välkomnar. Med detta sagt vill SO ändå påpeka att förslaget kommer att medföra en försämring för vissa grupper. Det gäller framförallt tre grupper:

1. Enskilda som kombinerar ett förtroendeuppdrag med en timanställning.
2. Enskilda som kombinerar ett förtroendeuppdrag med en deltidsanställning vilken de inte behöver vara tjänstlediga från för fullgörandet av uppdraget.
3. Enskilda som innehar ett förtroendeuppdrag som enligt lag inte berättigar till ledighet från anställning men där uppdraget till sin karaktär uppvisar sådana likheter med ett förvärvsarbete att det skulle kunna läggas till grund för arbetslöshetsersättning enligt nuvarande rättstillämpning.

Förtroendeuppdrag som omfattas av särskilda regler i arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén föreslår att den kategori av förtroendevalda som enligt lag har rätt till ledighet från anställning för att fullgöra uppdraget ska omfattas av särskilda skyddsregler i arbetslöshetsförsäkringen. Den av kommittén föreslagna avgränsningen är, enligt SO:s mening, tydlig och bedöms inte medföra några tolkningsproblem.

Förtroendeuppdrag i arbetsvillkoret

Enligt förslaget ska vid prövningen av om ett arbetsvillkor är uppfyllt, utöver tid med förvärvsarbete, även tid då den sökande varit ledig från sin anställning eller avstått från att bedriva näringsverksamhet för att utföra förtroendeuppdrag beaktas.

Förslaget torde, åtminstone i det stora flertalet ersättningsärenden gällande anställda, vara förhållandevis enkelt att tillämpa.

Det finns emellertid, enligt SO:s mening, en uppenbar risk för att de personer som innehar en timanställning samtidigt som de har ett förtroendeuppdrag som enligt lag berättigar till ledighet i praktiken inte kommer att kunna använda sig av den föreslagna regeln. Anledningen är denna kategori anställda oftast inte tar någon formell ledighet från sin anställning för att fullgöra sitt uppdrag, utan istället på olika sätt försöker kombinera anställningen med uppdraget, alternativt tackar nej till erbjudet arbete. Denna grupp torde därför endast sällan kunna komma i åtnjutande av den föreslagna skyddsregeln.

SO har noterat att det i utredningen görs viss skillnad mellan egenföretagare som är anställda i ett eget aktiebolag och egenföretagare som bedriver verksamhet i annan bolagsform. Denna uppdelning görs inte i övriga företagarregler i försäkringen. Såvitt SO förstår får denna uppdelning inte några praktiska konsekvenser vid handläggningen av ärenden.

Förtroendeuppdrag och överhoppningsbar tid

Enligt SO:s mening är kommitténs förslag om att tid i förtroendeuppdrag under vissa förutsättningar ska kunna betraktas som överhoppningsbar tid något oklart. Förslaget bör därför förtydligas i det fortsatta utredningsarbetet och de avvägningar som kommittén har gjort bör också tydligare motiveras.

SO har tolkat kommitténs förslag som att ordinarie regler för överhoppningsbar tid och arbetsvillkor även ska tillämpas för denna grupp. Detta innebär att månader där den enskilde arbetar i en sådan omfattning att månaden skulle kunna medräknas i ett arbetsvillkor inte kan hoppas över vid fastställande av ramtiden (se 15 a § tredje stycket ALF).

För en förtroendevald som förlorar sin tidigare heltidsanställning under tiden i uppdraget kommer det därför under vissa förutsättningar att vara till nackdel att anta en anställning med en lägre sysselsättningsgrad under arbetslösheten. Detta eftersom månader där den enskilde uppfyllt arbetsvillkoret kommer att ingå i ramtiden och sedermera påverka beräkningen av den enskildes normalarbetstid och dagsförtjänst.

Exempel: P, som har ett förtroendeuppdrag (som enligt lag ger rätt till ledighet från anställning) om 50 procent, blir arbetslös från sin tidigare heltidsanställning den 1 januari 2016. I mars 2016 får P en ny anställning med en sysselsättningsgrad på 60 procent. När förtroendeuppdraget upphör den 30 juni 2017 och P ansöker om arbetslöshetsersättning grundar arbetslöshetskassan P:s ersättning på utfört arbete under perioden (ramtiden) den 1 juli 2016 till och med den 30 juni 2017 eftersom P under dessa månader anses ha utfört arbete överstigande 80 timmar per månad.

En liknande situation kan också tänkas uppstå för en förtroendevald som innehar två deltidanställningar och förlorar en av dessa.

Den överhoppningsbara tiden föreslås vidare inte begränsas i tid. En sådan särreglering kräver, enligt SO, ett uttryckligt undantag från stadgandet i 17a § ALF, i vilken det stadgas att den överhoppningsbara tiden högst får omfatta fem år. SO noterar att något sådant tillägg till nuvarande stadgande inte återfinns i förslaget till lagtext.

I förslaget anges vidare att en tidigare förtroendevald, för att kunna använda sig av de särskilda reglerna om överhoppningsbar tid, måste anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen senast under månaden efter den månad då förtroendeuppdraget upphörde. Någon särskild motivering till detta särskilda krav finns inte, vilket SO:s mening hade varit lämpligt, särskilt som det i arbetslöshetsförsäkringen inte ställs några liknande krav annan överhoppningsbar tid.

Kravet på anmälan hos Arbetsförmedlingen inom viss tid kan också, i vissa undantagssituationer, bli till nackdel för den enskilde. Detta eftersom en enskild som i direkt anslutning till förtroendeuppdragets upphörande går vidare till en anställning som upphör efter en kort tid inte kommer att kunna åberopa tiden som förtroendevald som överhoppningsbar då denne inte anmält sig hos Arbetsförmedlingen i tid.

Exempel: P har under tiden i förtroendeuppdrag blivit arbetslös. När förtroendeuppdraget avslutas har dock P erhållit en ny heltidsanställning varför han inte ser något behov av att anmäla sig hos Arbetsförmedlingen. Efter bara tre månader som provanställd blir dock P uppsagd. Eftersom han inte anmält sig som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen inom den föreskrivna tiden kan inte tiden i förtroendeuppdraget hoppas över och P uppfyller därmed inte villkoren för arbetslöshetsersättning.

Förtroendeuppdrag vid beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst

Förslaget om normalarbetstidens beräkning bedöms vara okomplicerat att tillämpa i det stora flertalet ärenden avseende anställda med fastställd sysselsättningsgrad. SO har därför inget att erinra mot förslaget i denna del, även om det i vissa ärenden bl.a. gällande timanställda, kan tänkas uppstå problem vid tillämpningen av den föreslagna regeln.

Även förslaget om dagsförtjänstberäkningen bedöms vara okomplicerat att tillämpa i det stora flertalet ärenden avseende anställda med fastställd månadslön. För vissa typer av ärenden, exempelvis gällande provisions- och timanställda, torde dock praktiska problem kunna uppstå vid beräkningen av deras uteblivna inkomst. Detsamma kan sägas vid beräkningen av en företagares ersättning eftersom det sannolikt är svårt för en företagare att uppskatta sina fiktiva inkomster. En möjlighet är att använda sig av en historisk beräkning, men detta kommer emellertid inte vara möjligt för en företagare i ett uppstartsskede.

Redovisning av förtroendeuppdrag till arbetslöshetskassorna

Enligt kommittén ska tid i förtroendeuppdrag redovisas till arbetslöshetskassan. Något förslag på författningstext återfinns inte i utredningen.

SO vill inledningsvis tydliggöra att det för SO inte står klart om förslaget i denna del endast avser arbetslösa med ett förtroendeuppdrag som ger laglig rätt till ledighet från anställning eller om förslaget avser samtliga som innehar någon form av förtroendeuppdrag. Det är, för SO, inte på något sätt självklart att en ersättningstagare med ett enstaka uppdrag som god man som fullgörs på kvällstid ska redovisa tid med hinder på kassakortet på samma sätt som att en ersättningstagare som utför uppdrag som nämndeman på dagtid. Sådana faktorer såsom förtroendeuppdragets karaktär och omfattning bör, enligt SO, påverka skyldigheten att redovisa uppdraget på kassakorten, liksom om uppdraget utförs på dag- eller kvällstid eller på helger.

Som framgår av betänkandet finns det flera tänkbara alternativ för hur den enskilde ska redovisa sin tid i förtroendeuppdrag till arbetslöshetskassan.

SO vill här tydliggöra att kassakorten utgör det underlag som arbetslöshetskassorna använder för att beräkna och betala ut arbetslöshetsersättning. Kassakorten finns såväl i en pappersversion som i en digital version. En förändring i kassakorten får en mycket stor påverkan i en lång kedja av aktiviteter, som gäller allt från själva utformningen av kassakortet till anpassningar i skanningsfunktioner och

informationslagring. Eftersom kassakorten även finns i digital version kommer stora förändringar behöva genomföras i arbetslöshetskassornas webbapplikationer. Beräkningen av kassakorten (och därmed den enskildes ersättningsrätt) är vidare en vital funktion i arbetslöshetskassornas datasystem. En omfattande förändring i den befintliga logiken, med särskilt beaktande av att tiden i förtroendeuppdrag inte ska påverka beräkningen av de s.k. deltid dagarna, är en kritisk åtgärd vilket medför krav på omfattande utveckling och tester. Det är också en stor risk att förändra denna logik på grund av systemens komplexitet. Kostnaderna för att anpassa systemen kommer också att vara mycket höga.

Det är, enligt SO:s mening, av yttersta vikt att kostnaderna för dessa systemförändringar ställs i relation till antalet ärenden som skulle omfattas av förslaget. Om utgångspunkten är att förslaget endast tar sikte på de förtroendevalda som enligt lag har rätt till ledighet, kommer endast ett fåtal ärenden per år att omfattas av den föreslagna förändringen gällande kassakortsdeklarationer. Enligt SO:s mening kan det på goda grunder ifrågasättas om det är rimligt att till en hög kostnad förändra det nuvarande systemet för ett mindre antal ärenden per år.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

SO konstaterar att det inte sällan uppstår tolkningsproblem rörande övergångsbestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen. Det är därför av stor vikt att bestämmelserna är klara och tydliga. Det är även viktigt att ha i åtanke att övergångsbestämmelser som knyts till ersättningsperioden ofta kan få en mycket lång livslängd på grund av arbetslöshetsförsäkringens speciella uppbyggnad med överhoppningsbar tid och ersättningsperioder som de enskilde ofta återkommer till vid ny arbetslöshet. Detta utgör inte endast en utmaning för handläggarna vid arbetslöshetskassorna, utan är framförallt en utmaning för de enskilda som många gånger har svårt för att förstå och förutse konsekvenserna av regelverket.

Enligt förslaget ska samma övergångsbestämmelser gälla för de föreslagna förändringarna rörande pensionärens rätt till arbetslöshetsersättning som för de förtroendevaldas rätt till ersättning. Detta medför, som SO tolkar förslaget, att de förbättringar för enskilda som föreslås gällande pensionärens rätt till ersättning endast får genomslag i ersättningsperioder som påbörjas efter ikraftträdandet. Rent konkret skulle detta bl.a. få till följd att;

- en enskild som beviljats en ersättningsperiod från och med den 1 oktober 2014 och där fått en ersättningsnivå på 65 procent av dagsförtjänsten på grund av ett tidigare och nu återkallat uttag av premiepension, således kommer att fortsätta på denna nivå till dess att perioden tar slut alternativt en ny period kan beviljas, eller att
- en enskild som beviljats en ersättningsperiod före ikraftträdandet och då inte tagit ut någon pension, inte kan ångra ett pensionsuttag som han eller hon påbörjar efter ikraftträdandet eftersom dennes ersättningsrätt inte ska bedömas enligt det nya regelverket.

Enligt SO:s uppfattning finns det anledning att se över övergångsbestämmelsens utformning så att framförallt ändringarna gällande pensionärs rätt till arbetslöshetsersättning, och då särskilt möjligheten att återkalla ett pensionsuttag, får ett snabbare genomslag.

Övergångsbestämmelser är även komplexa att hantera i arbetslöshetskassornas beräknings- och utbetalningssystem.

Tids- och kostnadsaspekter

Enligt förslaget är ikraftträdandet föreslaget till den 1 januari 2015. Med tanke på ovan nämnda effekter på arbetslöshetskassornas verksamhetssystem, där kravställning, utveckling och tester måste koordineras, är det av största vikt att hänsyn tas till utvecklingstiden. SO bedömer att det krävs minst sex månader mellan beslut och ikraftträdande för att möjliggöra en bra implementering av det nya regelverket. Den bedömningen grundar sig på att det är fråga om ett flertal åtgärder som måste vidtas.

De föreslagna förändringarna kommer också att medföra stora utvecklingskostnader. Enligt SO:s mening bör dessa kostnader inte belasta arbetslöshetskassorna utan ersättas av staten genom ett särskilt statsbidrag.

Med vänlig hälsning

Arbetslöshetskassornas Samorganisation



Harald Petersson

Ordförande

Bilagor

A-kassornas yttranden