

Remissvar avseende Ds 2012:3 Rättsäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning

IAF är överlag positiv till förslagen i departementsskrivelsen. IAF tillstyrker införandet av aktivitetsrapporter, ändringarna i de allmänna villkoren samt förslagen om åtgärder när en sökande missköter sitt arbetsökande, förlänger sin tid i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten - med två undantag. IAF är tveksam till förslaget att låta uteblivet besök/kontakt med Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör utgöra grund för varning eller avstängning - i stället för att Arbetsförmedlingen avanmäler en sökande som inte tar kontakt inom avtalad tid. IAF misstänker att en sådan ordning kan bli onödigt resurskrävande och saknar en analys av detta i konsekvensbeskrivningen. IAF har också invändningar mot att trappan av åtgärder när en sökande missköter sitt arbetsökande börjar med varning, den borde enligt IAF:s mening börja med en dags avstängning.

IAF är i grunden positiv till förslagen om att uppgifter i ansökan om arbetslöshetsersättning ska lämnas på heder och samvete och att man föreskriver om skyldighet för den sökande att anmäla ändrade förhållanden, men anser att förslagen bör kompletteras.

När det gäller förslagen om uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning efterlyser IAF dels en preskriptionsregel för sådana beslut, och dels en kalenderspärre vid fränkännande av rätt till ersättning. IAF framför också ett förslag om hur man skulle kunna förbättra förutsättningarna för likabehandling när det gäller fränkännande av rätt till ersättning.

IAF förespråkar en generell regel om att arbetslöshetskassorna får innehålla ersättning under utredning när det finns sannolika skäl att anta att den sökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning.

IAF uppskattar att reglerna om återbetalning av statsbidrag har gjorts tydligare, men avstyrker lagförslaget vad gäller IAF:s återkravs rätt som det är utformat. IAF är kritisk till att myndigheten ska vara skyldig att besluta om återkrav av statsbidraget, när IAF vid sin tillsyn funnit att arbetslöshetsersättning utgått felaktigt och statsbidrag skulle ha betalats tillbaka enligt de föreslagna bestämmelserna i 94-94 b §§ lagen om arbetslöshetskassor (LAK). Det borde enligt IAF:s uppfattning vara möjligt att i tillämpningen bl.a. ta hänsyn till om arbetslöshetskassorna självmant avser att rätta de fel och brister som IAF har påtalat.

IAF framför även vissa synpunkter på utformningen av bestämmelsen om jämkning av arbetslöshetskassornas återbetalningsskyldighet avseende statsbidrag.

Aktivitetsrapport

IAF bedömer att förslaget, att en sökande regelbundet och strukturerat ska redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur arbetslösheten, är positivt både ur Arbetsförmedlingens och ur den sökandes perspektiv. Förslaget förtydligar den sökandes ansvar. Aktivitetsrapporterna bör bidra till att Arbetsförmedlingen lättare kan fånga upp dels sökanden som i sitt arbetsökande är i behov av extra stöd av förmedlingen, dels sökanden som inte är tillräckligt aktiva eller som inte följer upprättad handlingsplan. Det blir också lättare för IAF att följa upp hur Arbetsförmedlingen sköter sitt ansvar avseende kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Allmänna villkor

Det föreslås i departementsskrivelsen att flera av de allmänna villkoren i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF) ska tas bort. Omständigheterna att en sökande inte accepterar ett lämpligt arbete, inte aktivt söker arbete eller inte medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas, ska i stället utgöra grund för varning eller avstängning. IAF anser att förslaget innebär ett tydligare regelverk och en ökad rättsäkerhet för den enskilde genom att åtgärderna blir tidsbestämda. Förslaget förtydligar också ansvarsfördelningen mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.

Lämpligt arbete

Den enda lagparagraf som reglerar vad som är ett lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringens mening, dvs. 11 § ALF, kommer enligt förslaget att upphävas.

Vilka arbeten som samhället kan kräva att en arbetslös person ska söka och acceptera för att behålla sin rätt till ersättning, och vilka villkor som en arbetslös person har rätt att ställa på ett anvisat eller erbjudet arbete utan att förlora sin rätt till ersättning, är politiskt kontroversiella frågor. IAF anser att det vore bra om riksdagen övergripande tog ställning till vad som är ett lämpligt arbete vid tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk. På så sätt ges utrymme för politisk debatt kring vilka krav som samhället bör ställa exempelvis på de arbetssökandes geografiska rörlighet.

Försäkran och anmälningsskyldighet

IAF ställer sig positiv till förslaget att en sökande i sin ansökan (*kassakortet*) ska försäkra på heder och samvete att de uppgifter han eller hon lämnar är riktiga och fullständiga. Motsvarande krav gäller vid ansökan om socialförsäkringsförmåner. Detta kan bidra till att inskräpa hos den sökande vikten av att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Det möjliggör också att den som har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter – men där uppsåt till bidragsbrott inte kan bevisas – kan straffas för osann försäkran. En fråga som lämnats obesvarad är dock om en sökande som har lämnat sin ansökan i *elektronisk form* kan straffas, eller om straffansvar kräver en särskild bestämmelse i ALF.

Det är också enligt IAF:s mening minst lika angeläget att en sökande i sin *anmälan om arbetslöshet* försäkras på heder och samvete att uppgifterna är

riktiga och fullständiga. Bestämmelser om skyldighet för en sökande att lämna anmälan om arbetslöshet finns för närvarande endast i arbetslöshetskassornas stadgar. Det måste följa av lag eller annan författning att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete eller genom annan dylik försäkran för att det ska vara möjligt att lagföra för osann försäkran.

Det förhållandet att uppgifter ska lämnas på heder och samvete innebär ett krav på underskrift eller, i det fall handlingen upprättas elektroniskt, ett krav på elektronisk signatur. IAF föreslår att dessa formkrav framgår av lagtexten.

IAF är positiv till förslaget om en uttrycklig bestämmelse i ALF om att en sökande är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som påverkar ersättningsrätten, samt att det förhållandet att en sökande låter bli att anmäla ändrade förhållanden ska utgöra grund för uteslutning eller fränkännande av rätt till ersättning. Förslagen täpper till vissa luckor i lagstiftningen, exempelvis blir bidragsbrottslagen tillämplig vid underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. IAF efterlyser dock en bestämmelse som reglerar inom vilken tid den sökande senast ska ha fullgjort sin anmälningskyldighet från det att förhållandena ändrades.

Åtgärder

IAF har inga invändningar mot att nedsättning av dagpenning avskaffas som åtgärd när en sökande förlänger sin tid i arbetslöshet och i stället ersätts med avstängning. Detta förenklar regelverket, liksom förslaget att den s.k. kalenderspärren ska beräknas på samma sätt oavsett grunden för avstängning.

IAF anser att det i och för sig är bra att åtgärderna samlas hos arbetslöshetskassorna och att åtgärd i samband uteblivet besök/kontakt med Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör ska kunna överklagas.

Lagförslaget saknar dock enligt IAF:s uppfattning en ordentlig konsekvensanalys av vilka ökade resurser som arbetslöshetskassorna kommer att behöva om förslaget att uteblivet besök/kontakt med Arbetsförmedling/kompletterande aktör ska utgöra grund för åtgärd som ska prövas av kassorna. Likaså saknas en analys av om förslaget innebär några förenklingar för Arbetsförmedlingen. En underrättelse torde kräva mer arbete av en arbetsförmedlare än att avanmäla en sökande och därefter ta emot en påanmälan. En underrättelse kommer först – om det är fråga om en upprepad förseelse - att föranleda ett beslut av arbetslöshetskassan om innehållande ersättning, därefter kommunikering med den enskilde, eventuell utredning och ytterligare kommunikering samt slutligen ett beslut. Om den enskilde invänder att Arbetsförmedlingen har gjort fel kommer utredningen av ärendet kräva medverkan från Arbetsförmedlingens sida. Risken för ökad administration framstår som överhängande.

Det är bra att det av lagförslaget klart och tydligt framgår att en sökande ska lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen, likaså att han eller hon är skyldig att söka ett anvisat arbete. IAF efterlyser dock korresponderande författningsregler för Arbetsförmedlingen om hur ofta förmedlingen ska följa upp aktivitetsrapporterna för att se om den enskilde uppfyller villkoren i arbetslöshetsförsäkringen samt om hur förmedlingen ska arbeta med anvisningar i sitt kontrollarbete.

Det finns i och för sig ingen forskning eller studier som påvisar att Arbetsförmedlingen skulle lämna fler underrättelser om åtgärderna blir mildare. Både Riksrevisionen¹ och IAF² har i rapporter visat att arbetsförmedlarna inte själva anser att det förhållandet, att den sökande skulle drabbas för hårt av en åtgärd, utgör ett skäl till att inte lämna underrättelse. IAF anser det dock ändå värt att pröva om mildare åtgärder kan leda till en mer frekvent tillämpning av dessa och en bättre fungerande omställningsförsäkring på sikt.

IAF avstyrker förslaget att införa varning som en första åtgärd vid misskötsel av arbetssökande. Trappan borde enligt IAF börja med en dags avstängning när den sökande inte uppfyller villkoren i försäkringen. Att börja trappan med varning kan leda till en sämre regelefterlevnad. Det kan även påverka incitamenten hos arbetsförmedlarna att lämna underrättelser. Dessa kanske inte anser det värt den administrativa bördan att lämna underrättelser, om den sökande endast meddelas en varning. Enligt det forskningsstöd som förslaget lutar sig mot medför åtgärder, såväl tuffa som milda, att de sökande söker och accepterar mindre kvalificerade arbeten. De sökande som drabbas av en åtgärd övergår till arbete i större utsträckning, oavsett hur hårt personen drabbas av åtgärden. IAF befarar att den sökande inte ser en varning som en åtgärd och att den därför inte resulterar i ett mer aktivt arbetssökande.

Åtgärdssystemet är konstruerat som en trappa, där en strängare åtgärd ska påföras vid återfall. En fråga som då infinner sig är om en arbetslöshetskassa vid ett och samma beslutstillfälle kan påföra en sökande flera åtgärder, om han eller hon inom en kort tid gjort sig skyldig till upprepade fall av misskötsel i sitt arbetsökande. Om syftet med ett upptrappat åtgärdssystem är att den sökande ska få en chans att korrigera sitt icke önskvärda beteende, bör det inte vara möjligt att påföra flera åtgärder vid samma beslutstillfälle.

Uteslutning och fränkännande av rätt till ersättning

IAF uppskattar att man i departementsskrivelsen har gjort en översyn av åtgärderna uteslutning och fränkännande av ersättning, men konstaterar att de föreslagna ändringarna inte rätar ut alla frågetecken kring dessa. Den föreslagna bestämmelsen om fränkännande av rätt till ersättning framstår också som onödigt komplicerad.

Uteslutning på grund av klandervärt handlande och fränkännande av rätt till ersättning är i vissa fall mycket ingripande åtgärder. Det är därför angeläget att det är tydligt reglerat i lag vad som gäller för dessa åtgärder.

IAF efterlyser en bestämmelse om hur lång tid som får förflyta, från det att den sökande lämnar en felaktig eller ofullständig uppgift, eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden, tills dess att arbetslöshetskassan måste kommunicera

¹ Riksrevisionen RiR 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet s. 34-35

² Rapport IAF 2011:28 Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt och avanmälan samt analys och Rapport 2009:2 Mörkertal för underrättelser till arbetslöshetskassor 2007

honom eller henne om eventuell åtgärd, alternativt måste ha beslutat om åtgärd. Det kan nämnas att för bidragsbrott av normalgraden gäller en tid om fem år från den dag brottet begicks tills dess den misstänkte måste ha häktats eller ha fått del av åtal för brottet för att han eller hon ska kunna påföras påföljd.

När det gäller bestämmelsen om fränkännande av rätt till ersättning saknar IAF en kalenderspär, inom vilken antalet fränkända ersättningsdagar måste ha verkställts, innan de bortfaller och den sökande har rätt till ersättning. Detta förutsatt att den enskilde uppfyller arbetskravet om 80 dagar.

IAF har inga invändningar mot förslaget att en arbetslöshetskassa ska ha rätt att fränkänna en enskild rätt till ersättning även efter det att han eller hon har utträtt ur arbetslöshetskassan.

IAF tycker att det vore lämpligt att skilja mellan de fall där fränkännande av rätt till ersättning används som ett substitut för uteslutning, och de fall där fränkännande används för att det finns särskilda skäl för att tillämpa en mildare åtgärd.

IAF:s förslag är att för de personer som har handlat klandervärt, men som inte kan uteslutas enligt den föreslagna 37 § LAK, införa en ny form av åtgärd. Den som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller ofullständig uppgift som påverkar rätten till ersättning, eller som inte har anmält ändrade förhållanden som påverkar ersättningsrätten, ska inte ha rätt till ersättning enligt grundförsäkringen eller enligt den inkomstrelaterade försäkringen förrän efter 12 månader, från det att förhållandet som har föranlett åtgärden kom till arbetslöshetskassans kännedom. Detta förutsatt att personen efter att rätten till ersättning upphört har arbetat i en sådan omfattning som kvalificerar för en ny ersättningsperiod.

Fränkännande av ersättningsdagar skulle reserveras för de fall där det finns särskilda skäl för en mildare åtgärd.

Ovanstående modell skulle innebära en mer likformig behandling av personer som handlat klandervärt, oavsett om de är medlemmar eller inte i den arbetslöshetskassa som handlägger ärendet.

Ett alternativ vore att låta arbetslöshetskassorna själva få bestämma om kassan vill tillämpa den av IAF föreslagna åtgärden även avseende medlemmar som handlat klandervärt, eller om kassan även fortsättningsvis vill utesluta dessa från medlemskap.

Ett beslut om uteslutning på grund av klandervärt handlande ska enligt förslaget gälla från den dag omständigheten som ligger till grund för beslutet kom till arbetslöshetskassans kännedom. Detta kan i vissa fall leda till retroaktiv uteslutning. En sådan konsekvens ter sig besynnerlig ur ett föreningsrättsligt perspektiv. Å andra sidan förefaller den föreslagna tidpunkten ändå som den mest praktiska lösningen enligt IAF:s mening.

Innehållande av ersättning

I departementsskrivelsen föreslår man att det ska vara möjligt att innehålla ersättning under utredning om den sökanden uppfyller villkoren i 9 § ALF. Inte heller i fortsättningen ska det vara möjligt att innehålla ersättning under utredning om en person som deltar i utbildning är ersättningsberättigad eller om en person

bedriver näringsverksamhet. I skrivelsen motiveras detta med att det i de senare fallen inte är fråga om att en sökande agerar på ett sätt som skulle vara oförenligt med de principer som ligger till grund för arbetslöshetsförsäkringen, utan tvärtom att han eller hon försöker lösa arbetslöshetsituationen. IAF har vissa problem med att förstå detta resonemang.

Det borde enligt IAF:s mening vara möjligt för arbetslöshetskassorna att innehålla ersättning under utredning när det framstår som sannolikt att den sökande vill använda sig av arbetslöshetsförsäkringen som ett sätt att i första hand finansiera sina studier eller som ekonomisk utfyllnad i sitt företag.

Det borde enligt IAF:s mening införas en generell regel som ger arbetslöshetskassorna rätt att innehålla ersättning under utredning, om det finns sannolika skäl att anta att den sökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning.

Återbetalning av statsbidrag

Den föreslagna lagtexten 94 a § LAK innehåller en felskrivning – i stället för *arbetslöshetsförsäkring* ska det stå *arbetslöshetsersättning*.

IAF konstaterar att förslagen till förtydligande av reglerna för arbetslöshetskassornas återbetalning av statsbidrag i stor utsträckning överensstämmer med de ställningstaganden som IAF har gjort i sina rapporter om återbetalning av statsbidrag³. Det kvarstår dock vissa frågetecken.

I författningskommentaren anges att arbetslöshetskassorna självmant ska betala tillbaka statsbidrag när förutsättningarna för att betala tillbaka är uppfyllda. IAF anser att skyldigheten att självmant betala tillbaka statsbidrag ännu tydligare bör komma till uttryck också i lagtexten.

Enligt den föreslagna 94 § LAK ska en arbetslöshetskassa, när den enskilde har orsakat den felaktiga utbetalningen och kassan har meddelat eftergift, inte betala tillbaka statsbidrag med det belopp för vilket eftergift meddelats. Har arbetslöshetskassan orsakat den felaktiga utbetalningen ska kassan enligt 94 a § betala tillbaka statsbidrag som betalats ut felaktigt.

Frågan är om en arbetslöshetskassa ska vara skyldig att återbetala statsbidrag när både den sökande och kassan kan anses ha orsakat den felaktiga utbetalningen och kassan har meddelat eftergift.

Ett exempel: Den sökande har ursprungligen orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna en oriktig uppgift i sin anmälan om arbetslöshet, men lämnar sedan en korrekt uppgift i sin årsanmälan, utan att arbetslöshetskassan uppmärksammar detta förrän långt senare. Arbetslöshetskassan fattar beslut om återkrav och meddelar eftergift av återkravet, med det belopp som felaktigt har betalats ut efter det att årsanmälan kom in till arbetslöshetskassan. Båda parter

³ IAF 2008:11 Återkrav av felaktigt utbetald ersättning och återbetalning av statsbidrag

IAF 2009:11 Granskning av arbetslöshetskassornas återbetalning av statsbidrag för felaktigt utbetald ersättning

IAF 2010:28 Återbetalning av statsbidrag 2011:18

kan - efter den tidpunkt den sökande lämnade in sin årsanmälan till arbetslöshetskassan - anses ha orsakat den felaktiga utbetalningen. Detta scenario är inte helt ovanligt.

Det framgår inte av de föreslagna bestämmelserna om återbetalning av statsbidrag i 94 - 94 c §§ LAK om en arbetslöshetskassa ska betala tillbaka statsbidraget för utbetald ersättning, i det fall ersättningstagaren senare blir skyldig att betala tillbaka ersättning enligt 68 a § ALF därför att han eller hon fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid.

IAF avstyrker förslaget i 94 d § LAK, att myndigheten *ska vara skyldig* att besluta om återkrav av statsbidrag, när IAF vid sin tillsyn finner att arbetslöshetsersättning utgått felaktigt och statsbidrag skulle ha betalats tillbaka enligt de föreslagna bestämmelserna i 94-94 b §§.

Nuvarande utformning, som ger IAF möjlighet att besluta om återkrav av statsbidraget vid behov, bör behållas. Några effektivitetsvinster eller ekonomiska vinster uppnås knappast med förslaget. Lagefterlevnaden främjas inte heller.

I flertalet fall rättar arbetslöshetskassorna på eget initiativ till de brister som IAF pekat på i tillsynen. Åtgärden kan få en sämre, eller i värsta fall en motsatt, effekt om den ska användas genomgående och utan att hänsyn kan tas till detta faktum. Det bör därför i tillämpningen av åtgärden gå att ta hänsyn till om rättelseåtgärder vidtagits eller inte.

Jämkning av återbetalningsskyldighet

I förslaget till lagtext anges en möjlighet för IAF att jämka eller helt efterge återbetalningsskyldigheten. Till skillnad mot idag ska jämkning få ske vid särskilda skäl och hel eftergift vid synnerliga skäl. Enligt nuvarande bestämmelse får beloppet jämkas vid återkrav, eller helt efterges, när det finns synnerliga skäl. Någon ändring i sak är dock inte åsyftad enligt författningskommentaren.

Enligt författningskommentaren kan en arbetslöshetskassa påkalla beslut i frågan om jämkning eller eftergift när kassan funnit att förutsättningarna för att betala tillbaka statsbidraget enligt nämnda paragrafer är uppfyllda. Om en kassa inte funnit att den är skyldig att betala tillbaka statsbidraget enligt 94-94 b §§ LAK, men IAF vid tillsyn finner att statsbidrag ska betalas tillbaka, kan kassan göra gällande att det finns grund för jämkning. Förslaget i dessa delar är svårt att utläsa av lagtexten.

Eftersom grunden för jämkning och eftergift är avsedd att vara densamma som idag, riktar sig bestämmelsen främst till arbetslöshetskassor med dålig ekonomi. Då infinner sig en rad frågor. Räcker det om ekonomin tillfälligt är dålig? Ska prövning ske i varje ärende för sig, och utan hänsyn till tidigare ärenden? Ska det finnas något tak för hur stort belopp som sammantaget kan jämkas/efterges under en period och för en viss arbetslöshetskassa?

För arbetslöshetskassor som arbetar förebyggande, och med kontroller, för att höja kvaliteten i handläggningen, uppkommer färre situationer då en felaktig utbetalning orsakats och återbetalningsskyldighet uppstår. Hur ska jämknings- och eftergiftsbestämmelsen tillämpas på arbetslöshetskassor som har återkommande brister och ansöker om jämkning respektive eftergift?

Det är angeläget att förslaget till ny reglering av jämkning och eftergift förtydligas när det gäller dessa frågor.

I detta ärende har Anne-Marie Qvarfort beslutat. Ingrid Boström har varit föredragande. I arbetet har även Magdalena Sinander deltagit. I den slutliga handläggningen av detta ärende har också Lars Seger deltagit.

Anne-Marie Ovarfort

Ingrid Boström