

Detta är en övergripande sammanställning av arbetslöshetsersättningens utveckling under åren 1973-2013. De regeländringar som presenteras är inte att betrakta som lagtexter utan är tänkta att vara en kortfattad sammanfattning av lagändringen kopplat till tidpunkten för införandet. För utförligare information hänvisas till respektive författning eller förarbete.

Historik – Inkomstrelaterad ersättning

1 Föreskriftsrätt

IAF har enligt 25 a § tredje stycket ALF och 4 b § ALFFo rätt att meddela tillämpningsföreskrifter som gäller omräkning av normalarbetstid enligt 23 g § ALF. I övrigt har IAF rätt enligt 31 § ALFFo att meddela verkställighetsföreskrifter.

2 Kassaförordningen

Kassaförordningen tog upp vissa omständigheter som obligatoriskt skulle utgöra hinder mot medlemskap. Ett sådant obligatoriskt villkor för medlemskap var att medlemmen skulle vara löntagare och enligt KSA-utredningens förslag skulle arbetslöshetsförsäkringen stå öppen även för företagare¹.

Utredningen föreslog att det tidigare avgiftsvillkoret skulle ersättas av kravet på medlemskap i en arbetslöshetskassa².

Med dagsförtjänst avsågs enligt 30 § andra stycket 1956 års kassaförordning en sjättedel (1/6) sedermera en femtedel (1/5) av den veckoinkomst, eller i fråga om medlem med månadslön, en tjugofemtedel (1/25), sedermera en tjuogoandradel (1/22) av den månadsinkomst som medlemmen före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för honom³.

Ersättningen utgick i form av s. k. daghjälp⁴ och medlemmarna delades in i olika klasser i fråga om daghjälpens storlek, avgifter eller försäkringsvillkor i övrigt. Det var arbetslöshetskassorna som under vissa förutsättningar kunde dela in medlemmarna i klasser⁵.

¹ SOU 1971:42, s. 119-122

² SOU 1971:42, s. 192

³ 30 § andra stycket 1956-års kassaförordning

⁴ 18 § 1956-års kassaförordning

⁵ 15 § 1956-års kassaförordning

Utöver den inkomst av förvärvsarbete som den försäkrade hade haft före arbetslöshetens inträde kunde även familjetillägg utgå. Vidare skulle s.k. överförsäkringsavdrag beaktas vid bestämmande av daghjälp.⁶

För överförsäkringsreglernas tillämpning var det av betydelse att fastställa den försäkrades arbetsförtjänst. Före den 1 september 1957 beräknades arbetsförtjänsten beträffande överförsäkringsbestämmelserna främst kollektivt, dvs. med hänsyn till vad arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga tjänade. Departementschefen biträde ett förslag som avsåg en individuell beräkning där så var möjligt. Vid denna beräkning skulle tas i betraktande den arbetsförtjänst som den arbetslöse hade åtnjutit under den arbetstid som var normal för honom. I denna arbetsförtjänst skulle det t.ex. räknas med ersättning för regelbundet övertidsarbete samt normalt förekommande ackordslön, tidlön och drickspengar även som regelmässigt utgående naturaförmåner. I fall där en individuell beräkning inte var möjlig förutsattes en kollektiv beräkning ske i likhet med tidigare.⁷

Systemet med s.k. daghjälpklasser sedermera dagpenningklasser⁸ övertogs av 1973 – års lag om arbetslöshetsförsäkring⁹.

2.1 Ersättningen

När det gällde ersättningsbeloppen borde enligt KSA-utredningens mening ersättningsbeloppen från arbetslöshetsförsäkringen i princip alltid betraktats som skattepliktig inkomst fastän de av andra skäl undantagits från beskattning. Beträktningsättet var enligt utredningen riktigt, eftersom hela arbetslöshetsförsäkringen bygger på att den utbetalade ersättningen träder in istället för en arbetsinkomst och denna arbetsinkomst skulle ha beskattats om arbetslösheten inte hade inträffat. KSA-utredningen ansåg att arbetslöshetsersättningen borde vara skattepliktig och att ersättningsbeloppen borde kunna omräknas till högre belopp¹⁰.

KSA-utredningen föreslog att det beträffande den övre delen av dagpenningen skulle införas fem dagpenningklasser mellan 30-75 kronor per dag. Förslaget innebar en höjning av dagpenningmaximum med 50 procent och möjliggjorde för det stora flertalet medlemmar en ökning av ersättningsbeloppet efter förändringar i levnadskostnader och löner genom att arbetslöshetskassorna inom den angivna skalan av dagpenningklasser beslutade om uppflyttning av en medlem till en högre klass¹¹.

⁶ 30 § första stycket 1956- års kassaförordning

⁷ Prop. 1956:144 s. 113

⁸ Den 1 september 1964 ändrade daghjälp till dagpenning se SOU 1971:42, s. 104

⁹ Se 17 § 1973-års ALF

¹⁰ SOU 1971:42, s. 109

¹¹ SOU 1971:42, s. 208

2.2 Överförsäkring

Kassaförordningens bestämmelser om överförsäkring innebar att ersättning inte fick ges ut med högre belopp i förhållande till medlemmens dagsförtjänst än som framgick av fastställd överförsäkringstabell. Överförsäkringsbestämmelserna skulle även tillämpas i det fall då medlemmen på grund av arbetslöshet fortlöpande fick understöd från arbetsgivaren eller av annan sammanslutning¹².

Under 1960-talet slopades make- och husföreståndarinnestilägget medan barnstillägget kvarstod¹³.

3 KSA-utredningen, SOU 1971:42

KSA-utredningen ansåg att i och med att dagpenningbeloppen skulle kunna bestämmas inom en ram där den övre gränsen var en dagpenning på 75 kronor torde dagpenningens höjning kunna bli avsevärd. Enligt utredningens mening skulle det för arbetslöshetsförsäkringens framtida utveckling vara en fördel att alla tillgängliga resurser koncentrerades på en höjning av den allmänna kompensationsgraden, varför det föreslogs att barnstillägget skulle bli slopat. Detsamma föreslogs av utredningen beträffande ersättningar från arbetslöshetskassan för rese- och flyttkostnader vid tillträdande av arbete på annan ort¹⁴.

Enligt då gällande tillämpningsföreskrifter skulle när det gällde överförsäkringsbestämmelserna i den inkomst som lades till grund för prövningen av överförsäkringen räknas in normalt förekommande ersättningar för obekvämt arbetstid, skifttillägg och ersättning för mera regelbundet förekommande övertidsarbete. Ersättning för tillfälligt övertidsarbete, gratifikationer eller andra ej regelmässigt utgående ersättningar skulle däremot inte räknas in i inkomsten¹⁵.

Förändringar i dagpenningnivån hade släpat efter i förhållande till förändringar inom inkomstnivån vilket i sin tur medfört att överförsäkringsavdraget kommit att tillämpas i relativt begränsad omfattning. KSA-utredningen fann emellertid att överförsäkringsbestämmelserna borde bibehållas i arbetslöshetsförsäkringen. Enligt utredningen skulle bestämmelsen bli ett tekniskt nödvändigt komplement till gällande och av utredningen föreslagna reglering av dagpenningklasser¹⁶.

Från den försäkrades dagsinkomst gjordes ett generellt beräknat avdrag. Motsvarande en preliminär skatt som täckte statlig inkomstskatt, kommunal

¹² SOU 1971:42, s. 210

¹³ SOU 1971:42, s. 209

¹⁴ SOU 1971:42, s. 209-210

¹⁵ SOU 1971:42, s. 210 jfr också specialmotiveringen till 20 § 1973 års ALF, s. 234-235

¹⁶ SOU 1971:42, s. 210-211

inkomstskatt, folkpensionsavgift m.m. enligt viss skattetabell. Detta avdrag berodde på att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen inte förutsattes vara skattepliktig inkomst. Därefter gjordes ytterligare avdrag från den erhållna nettoinkomsten. Det senare avdraget utgjorde en marginal som huvudsakligen motsvarade resekostnader och andra med förvärvsinkomstens förvärvande förenade kostnader. Det belopp som sedan kvarstod utgjorde den gräns som arbetslöshetsersättningen inte fick överstiga enligt överförsäkringsbestämmelsen. Marginalen motiverades även med att det avdrag som skulle motsvara inkomstskatt på ersättningsbeloppet var generellt beräknat för hela riket. Enligt utredningens mening borde ersättningsbeloppen, i de fall överförsäkringsbestämmelsen tillämpades, kompensera mer än 90 procent men i regel inte mer än 95 procent av den arbetslöses arbetsinkomst efter avdrag av den på inkomsten belöpande skatten. Enligt utredningen skulle personer med lägre inkomster missgynnas av avdragssystemet i överförsäkringsbestämmelsen¹⁷.

KSA-utredningen föreslog att marginalavdraget sänktes från 8,3 procent till 5 procent och att det tillämpades i alla inkomstlagen där överförsäkringsbestämmelsen kom till användning¹⁸.

När det gällde normalinkomst fanns det i kassaförordningen inte närmare angivet till vilken tidsperiod medlemmens normala arbetsinkomst skulle knytas an. Vid varierande inkomst ansågs det att i princip genomsnittsinkomsten under den tid femmånadersvillkoret hade fullgjorts skulle läggas till grund för prövningen av överförsäkringsbestämmelserna. KSA-utredningen delade denna uppfattning¹⁹.

Eftersom utredningen hade föreslagit generösare regler beträffande den överhoppningsbara tiden kom detta att medföra att relativt lång tid i vissa fall kunde förflyta från det att arbetsvillkoret uppfylldes till den tid ersättningsrätten aktualiserades. Frågan som då uppkom var om den arbetsinkomst som den försäkrade hade då förvärvsarbete senast utfördes skulle läggas till grund för prövningen av överförsäkringsvillkoret eller, om den inkomst som den försäkrade kunde beräknas ha haft om arbetet utförts i omedelbar anslutning till arbetslösheten i stället skulle läggas till grund för en sådan prövning. KSA-utredningen fann det rimligt att – inom gränsen för vad som var administrativt möjligt – ta hänsyn till allmänna löneförändringar som under mellantiden hade ägt rum inom den försäkrades yrkesområde och som låter sig klart fastställas till sin storlek²⁰.

¹⁷ SOU 1971:42, s. 211

¹⁸ SOU 1971:42, s. 212

¹⁹ SOU 1971:42, s. 212

²⁰ SOU 1971:42, s. 112-113

3.1 Pensionsavdrag

Pensionsavdragen infördes 1964. KSA-utredningen föreslog att systemet med pensionsavdrag för pensionärer skulle bibehållas. Ett sådant avdrag ansågs principiellt motiverat av att en arbetslös kassamedlem, som uppbar ålderspension under sin ersättningstid, inte borde komma i bättre ställning än en annan arbetslös medlem med motsvarande inkomst av förvärvsarbete²¹.

Överförsäkringsavdrag och pensionsavdrag skall inte kunna göras samtidigt. KSA-utredningen fann inte anledning att göra någon ändring i regeln att endast det största avdraget skulle tillämpas. Om överförsäkringsavdraget blev större än pensionsavdraget var det överförsäkringsavdraget som skulle tillämpas. Utredningen ansåg vidare att all egen ålderspension skulle påverka arbetslöshetsersättningen i form av pensionsavdrag. Detta borde enligt utredningen gälla även om pensionen gavs en annan benämning. Det anfördes att om en förmån var knuten till innehavet av en viss anställning samt var åldersbetingad och utgick med visst belopp per år eller månad och var oberoende av om nytt arbete erhöles, skulle den påverka arbetslöshetsersättningens storlek genom pensionsavdrag. Upphörde förmånen vid ny anställning var det däremot fråga om arbetslöshetsunderstöd. I sådana fall skulle gällande överförsäkringsbestämmelser tillämpas. Frivillig pensionering borde inte påverka ersättningen om den inte utgick till följd av anställning. Pensioner som medlemmen hade tecknat privat för sin framtida försörjning skulle inte heller påverka rätten till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen²².

KSA-utredningen föreslog beträffande samordning av arbetslöshetsersättning med förtidspension i korthet följande.

3.2 Prop. 1973:56

Enligt departementschefen medförde slopandet av tolvmånadersvillkoret (avgiftsvillkoret) att den som hade lång uppsägningstid kunde söka inträde i en arbetslöshetskassa först sedan han hade blivit uppsagd från sin anställning och därefter upparbetat ersättningsrätt före uppsägningstidens utgång. Företagare hade däremot i allmänhet att i god tid förutse en förestående nedläggning av rörelsen. Dessutom ansåg departementschefen att det inte kunde bortses från den betydelse ett medlemsvillkor hade för arbetslöshetskassans ekonomi. Departementschefen förordade därför att det som ett allmänt ersättningsvillkor ställdes upp ett tolvmånaders medlemskap i en arbetslöshetskassa för arbetstagare. För den som hade haft sin huvudsakliga försörjning som självständig företagare borde, enligt departementschefen, krävas att medlemskapet hade varat minst 24 månader. Vidare

²¹ SOU 1971:42, s. 220

²² SOU 1971:42, s. 221

förordades att försäkrad som omedelbart före inträdet i en erkänd arbetslöshetskassa hade varit medlem i en annan sådan kassa, borde få tillgodoräkna sig tid i den tidigare kassan för uppfyllande av tolv månaders villkoret²³.

När det gällde ersättningen tillstyrkte departementschefen KSA-utredningens förslag om att den enda ersättningsformen i arbetslöshetsförsäkringen skulle vara dagpenning²⁴.

När det gällde införandet av skatteplikt för arbetslöshetsersättningen krävdes att ersättningsbeloppen räknades upp. Departementschefen förordade därför att lägsta och högsta dagpenningklass blev 40 respektive 130 kronor, och att intervallen mellan klasserna bestämdes till tio kronor²⁵.

När det gällde överförsäkringsbestämmelserna ansåg departementschefen att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen, med hänsyn till överförsäkringstabellens konstruktion, kunde utgå med högst 91,7 procent av den försäkrades tidigare inkomst. Vid bestämmande av kompensationsnivån inom arbetslöshetsförsäkringen borde enligt departementschefen en anpassning till vad som gällde inom andra socialförsäkringar eftersträvas. Det borde således beaktas att ersättningsnivån inom den allmänna sjukförsäkringen avsågs bli 90 procent av inkomstbortfallet. En viss självrisk var enligt departementschefen nödvändigt som en stimulans till återgång till normalt förvärvsarbete. Antingen man valde ett marginalavdrag på 8,3 eller 10 procent ansåg departementschefen att effekterna i dessa avseenden inte skulle bli nämnvärt olika. Han ansåg emellertid att någon försämring i förhållande till vad som vid tidpunkten gällde inte skulle ske och förordade att marginalavdragets storlek vid fastställande av överförsäkringstabellen skulle bestämmas till 8,3 procent²⁶.

När det gällde fastställande av den jämförelseinkomst som skulle läggas till grund för prövningen enligt överförsäkringsbestämmelserna ansåg departementschefen att jämförelsen borde grundas på den inkomst som den arbetslöse vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för honom. Om underlag för beräkningen saknades, borde som inkomst räknas den i orten vanliga arbetsförtjänsten för arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som bidragstagaren²⁷.

Departementschefen konstaterade beträffande pensionsavdrag, som infördes 1964, att bestämmelserna ansågs vara en provisorisk lösning av ålderspensionärernas ställning inom arbetslöshetsförsäkringen.

²³ Prop. 1973:56, s. 190

²⁴ Prop. 1973:56, s. 196

²⁵ Prop. 1973:56, s. 196

²⁶ Prop. 1973:56, s. 197-198

²⁷ Prop. 1973:56, s. 198

Departementschefen förordade att ersättningsrätten skulle upphöra för den som hade fyllt 67 år. Detta medförde att bestämmelserna om pensionsavdrag inte skulle komma att behöva tillämpas i samma utsträckning som tidigare. Enligt departementschefen fordrades det även i fortsättningen avdragsbestämmelser för den som före fyllda 67 år utnyttjar möjligheten till förtida uttag av ålderspension eller som före nämnda ålder annars kommit i åtnjutande av avdragsgrundande pension²⁸.

I fråga om pensionsavdragets storlek ansåg departementschefen, att storleken borde bygga på samma förutsättning som kassaersättningens belopp, nämligen inkomstbortfall under fem dagar per vecka. Han förordade därför att pensionsavdragstabellen skulle konstrueras så att ersättningen reduceras med ett belopp som motsvarar 1/260 av årspensionen²⁹.

Vid bedömning av vilka pensionsförmåner som skulle omfattas av avdragsregeln, ansåg departementschefen det principiellt riktigt, att hänsyn togs till hur pensionsrätten hade byggts upp. Ålderspension enligt lagen om allmän försäkring liksom ålderspension som utgick till följd av anställning borde grunda pensionsavdrag, medan frivillig pensionsförsäkring inte borde beaktas i detta sammanhang. Avdrag borde göras även om pensionen gavs en annan benämning. Det avgörande borde vara om förmånen är knuten till innehavet av viss anställning samt utgår med visst belopp per år eller månad och var oberoende av om nytt arbete erhöles. Departementschefen framhöll att pensionsavdrag skulle göras om det inte framstod som klart att pensionsförsäkringen hade tecknats under sådana former att den var att betrakta som frivillig och utan anknytning till förvärvsarbete³⁰.

I fråga om samordning av arbetslöshetsersättning med förtidspension hade departementschefen i korthet följande uppfattning. Det saknades klara samordningsregler beträffande arbetslöshetsersättning och retroaktivt beviljad förtidspension och sådana regler ansågs önskvärda. KSA-utredningens förslag i fråga om samordning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen och förtidspension som hade betalats ut för förfluten tid innebar sådana inte önskvärda effekter att förslaget inte kunde accepteras enligt departementschefen. I stället borde enligt Riksförsäkringsverkets föreslagna riktlinjer en bestämmelse om avräkning mellan förtidspension och dagpenning från arbetslöshetskassan i likhet med avräkning mellan socialhjälp och pension enligt 17 kap. lagen om allmän försäkring införas i nämnda kapitel lagen om allmän försäkring. Chefen för socialdepartementet lämnade också ett förslag härom. Eftersom även ålderspension kunde beviljas för förfluten tid omfattade förslaget även sådan pension. När

²⁸ Prop. 1973:56, s. 199-200

²⁹ Prop. 1973:56, s. 200

³⁰ Prop. 1973:56, s. 200

det gällde ålderspensionen blev avräkning endast aktuell vid förtida uttag av ålderspension³¹.

3.3 Inkomstrelaterad ersättning enligt KAS

Ersättning enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd utgick med ett grundbelopp. Ersättningen var främst avsedd för nytilträdande å arbetsmarknaden eller dem som hade en svag anknytning till arbetsmarknaden. Under 1990-talet diskuterade förslag om en allmän arbetslöshetsförsäkring, som innebar att det i KAS infördes en möjlighet att, förutom grundbelopp, även få dagpenning motsvarande den inkomstrelaterade ersättningen enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring³². Bestämmelserna upphävdes emellertid redan den 1 januari 1995³³.

4 Arbom-utredningen, SOU 1996:150

Enligt 1973 års ALF motsvarade ersättningsnivån i mitten av 1990-talet 75 procent av dagsförtjänsten. Med dagsförtjänst avsågs en femtedel av den veckoinkomst, eller i fråga om försäkrad med månadslön, 1/22 av den månadsinkomst som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under den arbetstid som var normal för den försäkrade³⁴.

Från och med den 1 januari 1997 infördes förändringar i 1973-års ALF. Förändringarna innebar en skärpning av reglerna för bestämmande av dagpenning för den som hade arbetat kort tid³⁵. Den ersättningsgrundande inkomsten skulle utgöra ett genomsnitt av den sökandes inkomster av förvärvsarbete under de tolv månader som omedelbart hade föregått anmälan som arbetslös hos Arbetsförmedlingen. Den sökandes normalarbetstid beräknades som ett genomsnitt av den sökandes inkomster under de tolv månader som omedelbart hade föregått anmälan som arbetslös hos Arbetsförmedlingen. Vid bestämmande av normalarbetstiden skulle överhoppningsbar tid, utom i vissa fall, inte beaktas. Regeringen lämnade emellertid i budgetpropositionen för år 1997 förslag om ändring i ALF som innebar att vid bestämmande av normalarbetstid skulle tid då den arbetslöse hade varit förhindrad att arbeta på grund av heltidsstudier eller fullgjort totalförsvarsplikt inte räknas in³⁶.

Från och med den 1 januari 1997 hade riksdagen beslutat om nya regler om flera perioder, vilket innebar att den försäkrade skulle gå hela den första

³¹ Prop. 1973:56, s. 202

³² SFS 1984:929, Prop. 1993/94:209, s. 70-76

³³ SFS 1994:1674, Prop. 1994/95:99, s. 1, 64

³⁴ SOU 1996:150, s. 116

³⁵ Prop. 1995/96:122, s. 8.15-8.16

³⁶ Prop. 1996/97:1, s. 11-12, SOU 1996:150, s. 116-117

perioden ut innan en ny period började löpa, dvs. han eller hon blev utförsäkrad och fick sedan en ny period³⁷.

Genom de beslutade nya reglerna uppstod frågan om vilken dagpenning som skulle gälla för period nummer två. Arbom-utredningen ansåg av principiella skäl att normalarbetstiden och normalinkomsten inte borde sänkas under ersättningsperioden, dvs. under samtliga delperioder med inkomstbortfallsförsäkring. Utredningen ansåg vidare att dagpenningen borde kunna höjas både under en delperiod och vid beviljande av en ny delperiod, om den sökande under perioden hade utfört reguljärt arbete som innebar att han eller hon skulle kunna få en högre dagpenning³⁸.

Bestämmelser avseende omprövning föreslogs bli införda i lagen från och med den 1 januari 1997³⁹. Arbom-utredningen anslöt sig till uppfattningen att omprövning av fastställd dagsförtjänst skulle kunna göras vid omprövning av normalarbetstiden samt då den arbetslöse hade haft uppehåll i sin ersättningsperiod och utfört arbete i sex månader. Vidare ansågs det att dagpenningen borde justeras vid avtalsenliga lönehöjningar⁴⁰.

Tidpunkten för ikraftträdandet av lagändringarna, som enligt SFS 1996:871 skulle ha trätt i kraft den 1 januari 1997 ändrades till den 1 juli 1997⁴¹. Därefter utfärdades den 29 maj 1997 ytterligare en lagändring som innebar att lagen (1998:871) om ändring i (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring skulle utgå⁴². Tolv månaders medlemskap föreslogs av utredningen även för företagare⁴³.

Arbom-utredningens förslag på en ny allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring bestod av två delar, dels en obligatorisk del med ett fast grundbelopp, dels en frivillig inkomstbortfallsförsäkring. I förslaget ingick ett krav på att den arbetslöse skulle vara medlem i en arbetslöshetskassa för att få ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen⁴⁴.

I syfte att förhindra att personer med otillräcklig anknytning till arbetsmarknaden skulle omfattas av arbetslöshetsförsäkring, ansåg Arbom-utredningen, att den sökande för att få medlemskap även fortsättningsvis borde ha ett förvärvsarbete på i genomsnitt 17 timmar i veckan⁴⁵.

När det gällde ersättningen för inkomstbortfall i den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslog Arbom-utredningen följande:

³⁷ SFS 1996:871

³⁸ SOU 1996:150, s. 120-121

³⁹ SOU 1996:150, s. 121

⁴⁰ SOU 1996:150, s. 122

⁴¹ SFS 1996:1420

⁴² 1997:256

⁴³ SOU 1996:150, s. 194, 197-198

⁴⁴ SOU 1996:150, s. 87

⁴⁵ SOU 1996:150, s. 87

- att den borde vara 80 procent och att ersättningen borde vara densamma under hela ersättningsperioden och räknas upp med generella löneökningar enligt kollektivavtal,
- att den lägsta dagpenningen, det s.k. grundbeloppet, i 1998 års nivå, skulle vara 295 kronor per dag, som motsvarade 6 500 kronor i månaden,
- att den högsta dagpenningen på kort sikt borde höjas till två grundbelopp dvs. 590 kronor och på längre sikt till 2,5 grundbelopp, samt
- att både den högsta och den lägsta dagpenningen borde knytas till ett inkomstindex som avspeglade de förvärvsarbetandes ekonomiska standardutveckling⁴⁶.

4.1 Prop. 1996/97:107

Regeringen delade utredningens uppfattning att den som under tid då han eller hon hade haft arbete och blev medlem i en arbetslöshetskassa eller anslöt sig till den kompletterande kassan skulle ha möjlighet att få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, förutsatt att medlems- och arbetsvillkoren var uppfyllda vid tidpunkten. Regeringen delade också utredningens bedömning att medlemsvillkoret borde vara enhetligt. Regeringen föreslog därför att medlemsvillkoret borde vara tolv månader för såväl företagare som arbetstagare⁴⁷.

När det gällde pensionsavdrag föreslog regeringen att ålderspension, i form av folkpension, tilläggspension eller annan pension som hade lämnats på grund av förvärvsarbete skulle sättas ned med 1/260 av årspensionen. Vidare föreslogs att detta skulle gälla både i de fall dagpenningen lämnades i form av grundbelopp och i form av inkomstrelaterad ersättning. När det gällde inkomstrelaterad ersättning ansåg regeringen att dagpenningen fortfarande skulle utgöra högst 65 procent av den sökandes dagsförtjänst. Om dagpenningen skulle bli lägre än om den sökande hade sökt grundbeloppet ansåg regeringen att dagpenningen skulle fastställas till detta belopp före det att pensionsavdrag gjordes⁴⁸.

4.2 Från grundbelopp till inkomstrelaterad ersättning

Regeringen konstaterade att förslaget på den nya lagen om arbetslöshetsförsäkring skulle vara en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, vilket skulle leda till att en sökande som hade uppfyllt arbetsvillkoret men ännu inte villkoret på tolv månaders medlemskap skulle få grundbeloppet. Av förslaget framgick vidare att när medlemsvillkoret var uppfyllt och den sökande då också uppfyllde ett arbetsvillkor med arbete som hade utförts

⁴⁶ SOU 1996:150, s. 122-125

⁴⁷ Prop. 1996/97, s. 115-116

⁴⁸ Prop. 1996/97:107, s. 116-117

under medlemstiden skulle dagpenning under den resterande delen av ersättningsperioden lämnas med inkomstrelaterad ersättning. Regeringen ansåg till skillnad från Arbom-utredningen att detsamma borde gälla för studerande som fått grundbelopp baserat på studerandevillkoret och efter en tid uppfyllt såväl villkoret på tolv månaders medlemskap som arbetsvillkoret. I dessa fall skulle enligt regeringen ny normalarbetstid och dagsförtjänst fastställas, om det var till fördel för den sökande⁴⁹.

Vidare ansåg regeringen att för den som tidigare hade fått grundbelopp skulle få inkomstrelaterad ersättning, var han eller hon tvungen att uppfylla ett arbetsvillkor.

Arbetet i ett tidigare arbetsvillkor fick ingå i det nya arbetsvillkoret samt inom medlems- eller anslutningstiden under förutsättning att det låg inom en ny ramtid⁵⁰.

4.3 Aktivitetsgarantin

Under 1990-talet betonades arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring allt mer. I syfte att förstärka denna utveckling gjordes förändringar i ersättningsreglerna. Ytterligare förändringar föreslogs under millenniumskiftet för att prägla arbetslöshetsförsäkringen av aktivitet och till att skapa en större tydlighet i reglerna och större rättssäkerhet i tillämpningen och ett hävdande av inkomstbortfallsprincipen. Regeringen avsåg att de ändrade reglerna skulle samverka väl med aktivitetsgarantin, som infördes i hela landet från och med den 1 augusti 2000⁵¹.

Den ändring som genomfördes avseende bestämmelsen om dagpenning i 30 § ALF för en sökande som uppfyllt ett arbetsvillkor genom deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd med aktivitetsstöd, var denna i detta fall endast av redaktionell art⁵².

Från och med den 5 februari 2001 upphävdes dåvarande 30 § ALF. Av övergångsbestämmelserna framgår emellertid att paragrafen gällde fortfarande för sökande som vid ikraftträdandet hade uppfyllt villkoren och ansökte om ersättning senast den 31 mars 2001⁵³.

Vid samma tidpunkt trädde en ändring i kraft som gällde den inkomstrelaterade ersättningen. Ändringen avsåg ett tillägg till andra stycket och innebar att dagpenning under de första 100 dagarna kunde lämnas med en högre dagpenning än under resterande dagar⁵⁴.

⁴⁹ Prop. 1996/97:107, s. 117

⁵⁰ Prop. 1996/97:107, s. 118

⁵¹ Prop. 1999/2000:98, s. 75

⁵² Prop. 1999/2000:98, s. 79

⁵³ Övergångsbestämmelserna punkt 2 SFS 2000:1460

⁵⁴ 25 § andra stycket ALF SFS 2000:1460

Skälet till höjningen av dagpenningen under de första 100 ersättningsdagarna var enligt regeringen att dagpenningen hade kommit att urholkas och återspeglade inte den löneutveckling som hade skett. Regeringen ansåg därför att det var ytterst viktigt att inleda en utveckling för att återställa värdet på den lägsta och högsta nivån på arbetslöshetsersättningen och därigenom förstärka förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen och motverka försäkringslösningar som endast de mer välbeställda på arbetsmarknaden hade råd med. Det ansågs viktigt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens karaktär av inkomstbortfallsförsäkring. Regeringen ansåg således att ett förhöjt dagpenningbelopp skulle kunna lämnas under de första 100 dagarna av en ny ersättningsperiod till arbetssökande som uppbär inkomstrelaterad ersättning under förutsättning att det arbete som den nya ersättningsperioden grundades på kunde ge ett förhöjt dagpenningbelopp⁵⁵.

4.4 Ett reformerat pensionssystem

Den 1 januari 2003 infördes anpassningar med anledning av de reformerade reglerna om ålderspension. Dessa anpassningar medförde även följdändringar som hängde samman med att lagar och ersättningar i och med reformeringen bytt namn och att därmed även hänvisningar i andra lagar var tvungna att bli följdändrade. När det gällde arbetslöshetsförsäkringen gjordes en sådan följdändring i 27 § ALF⁵⁶.

4.5 Skyddsregler

Den 1 september 2003 ändrades bestämmelsen om återgång till en påbörjad ersättningsperiod på så sätt att den som deltagit i aktivitetsgarantin inte kunde återknyta till en tidigare beviljad ersättningsperiod⁵⁷.

För att motverka att sökande avstår från att ta arbeten som riskerar att ge honom eller henne en lägre ersättning än aktivitetsstöd under deltagande i aktivitetsgarantin infördes vid samma tidpunkt, dvs. den 1 september 2003, en ny 30 §. Bestämmelsen innebar ett skydd för den som lämnat aktivitetsgarantin. För en sådan sökande fick, om det var förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarade vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagande i aktivitetsgarantin om

- den sökande hade uppfyllt arbetsvillkoret med arbete som minst motsvarade den sökandes senaste arbetsutbud inom aktivitetsgarantin, och
- ansökan om ersättning hade skett inom tolv månader från tidpunkten när den sökande lämnade aktivitetsgarantin.

⁵⁵ Prop. 1999/2000:139, s. 73

⁵⁶ Prop. 2001/02:84, s. 99

⁵⁷ 23 § SFS 2003:330, prop. 2002/03:44, s. 52-55

Samtidigt infördes även en ny 30 a § som på motsvarande sätt var ett skydd för den som var berättigad till ersättning enligt det särskilda studerandevillkoret enligt 19 § ALF. För en sådan sökande skulle dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarade vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagande i aktivitetsgarantin. Normalarbetstiden skulle i detta fall bestämmas till tid som svarade mot den sökandes arbetsutbud. Skälet för införandet av denna bestämmelse var att ett särskilt studerandevillkor i syfte att efter deltagande i aktivitetsgarantin uppmuntra till studier, samt att den arbetslöse inte skulle förlora ekonomiskt på att ha studerat⁵⁸.

Nästa ändring som gällde dagpenningen kom den 1 juli 2006, då en ändring i 29 § ALF gav regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i detta fall IAF enligt 4 b § ALFFo, rätt att meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst⁵⁹.

Skälen för bemyndigandet var bl.a. följande. Dagsförtjänsten och dagpenningen fastställdes, liksom normalarbetstiden, i början av ersättningsperioden om längst 300 ersättningsdagar. Om den sökande av något skäl endast i liten utsträckning hade varit arbetslös under ersättningsperioden, kunde perioden komma att sträcka sig över en lång tid, kanske flera år. Regeringen ansåg därför att principen att dagsförtjänsten och dagpenningen fastställdes en gång för alla i början av en ersättningsperiod, i vissa fall kunde framstå som alltför restriktiv. Bland IAF:s föreskrifter fanns därför sådana som gav utrymme för en viss uppräkningsperiod av dagsförtjänsten och dagpenningen under pågående ersättningsperiod. Liknande föreskrifter hade funnits hos AMS under många år. För att klargöra rättsläget och säkerställa att dessa föreskrifter alljämt skulle få tillämpas ansåg regeringen att det i 29 § ALF gavs ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen som bestämmer, att få meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst⁶⁰.

5 Skärpta krav för rätt till arbetslöshetsersättning

Den 1 januari 2007 skärptes kraven på den enskilde för att han eller hon skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning.

När det gäller dagsförtjänst, som utgjorde och fortfarande utgör grunden för dagpenningen, förändrades beräkningssättet genom att normalarbetstiden beräknades på den genomsnittliga arbetstiden under hela ramtiden i stället för enligt tidigare huvudregel på den genomsnittliga arbetstiden som innebar att arbetsvillkoret uppfylldes. Detta nya beräkningssätt av normalarbetstiden innebär att även beräkningen av dagsförtjänsten kom att

⁵⁸ 30§ SFS 2003:330, prop. 2002/03, s. 58-64

⁵⁹ 29 § SFS 2006:470 och 4b § SFS 2006:511

⁶⁰ Prop. 2005/06:152, s. 43

grunda sig på inkomster under hela ramtiden. Månader utan arbete och inkomst drog således ned dagsförtjänsten. Grundtanken med förändringen i beräkningssättet var att den stadigvarande inkomsten som den sökande tidigare fått skulle återspeglas på nivån i den arbetslöshetsersättning som lämnades då en person blev arbetslös⁶¹.

Till lagändringarna knöts övergångsbestämmelser.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag beslutades att införa en särskild skyddsregel, som innebar att till en sökande som under ersättningsperioden på nytt hade uppfyllt arbetsvillkoret och för vilken ersättning lämnades under ytterligare en ersättningsperiod skulle, om det var till förmån för honom eller henne dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarade 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för ersättningen under närmast föregående ersättningsperiod⁶².

Bestämmelsen kan sägas grundad på praxis som etablerats genom ett avgörande från Försäkringsöverdomstolen⁶³.

5.1 Jobb- och utvecklingsgarantin infördes

Reformerna inom arbetsmarknadspolitiken fortsatte. Den 2 juli 2007 trädde den nya jobb- och utvecklingsgarantin i kraft. Parallellt med denna gjordes ytterligare förändringar i ALF. När det gällde dagpenning ändrades skyddsregeln i 27 a § ALF och skyddsregeln i 30 § AFL, som avsåg personer som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin. Denna skyddsregel motsvarade i huvudsak den tidigare skyddsregeln som hade gällt för dem som lämnat aktivitetsgarantin.

Ändringen i 27 a § ALF innebar att bestämmelsen kompletterades på två sätt, dels att det belopp som lämnas som dagpenning borde vara minst det grundbelopp som lämnas inom arbetslöshetsförsäkringen, dels att bestämmelsen borde få tillämpas för högst två ersättningsperioder som direkt följer på en tidigare period⁶⁴.

Ändringarna i 30 § ALF innebar att om det var förmånligare, fick dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarade vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin till en sökande som lämnat garantin. Dagpenningen skulle även enligt denna bestämmelse vara lägst grundbeloppet, om ansökan gjordes inom tolv månader från tidpunkten när den sökande lämnat jobb- och

⁶¹ Prop. 2006/07:15, s. 27

⁶² Se 27 a § SFS 2006:1546

⁶³ FÖD 1986:40

⁶⁴ Prop. 2006/07:89, s. 61

utvecklingsgarantin. Härutöver skulle bestämmelsen få tillämpas högst två gånger för en sökande⁶⁵.

5.2 Jobbgarantin för ungdomar infördes

Den 1 december 2007 avskaffades ungdomsinsatserna i form av kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin och istället infördes jobbgarantin för ungdomar.

Vid samma tidpunkt infördes, på motsvarande sätt som gällde för den som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin och därefter åter blev arbetslös, en särskild beräkningsregel, för den som deltagit i jobbgarantin för ungdomar och uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och var berättigad till arbetslöshetsersättning⁶⁶.

Beräkningsregeln infördes i den tidigare upphävda 30 a § ALF och innebar att den som hade deltagit i jobbgarantin för ungdomar och uppfyllt ett nytt arbetsvillkor genom vilket han eller hon var berättigad till arbetslöshetsersättning, kunde få ersättning med det belopp som motsvarade vad som senast lämnades i ersättning under deltagande i jobbgarantin, om detta var förmånligare än den nya dagpenningen annars skulle ha blivit. Bestämmelsen skulle få tillämpas högst två gånger för en sökande⁶⁷.

Motiveringen härför var att regeringen hade avsett att reglerna för jobb- och utvecklingsgarantin och reglerna för jobbgarantin för ungdomar i så hög utsträckning som möjligt skulle vara likartade⁶⁸.

5.3 Prop. 2008/09:127 Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen

Nästa stora ändring som avsåg dagsförtjänsten och dagpenningen trädde i kraft den 1 juli 2009. Förändringarna var till stor del av redaktionell art. Syftet var att förenkla och förtydliga regelverket bl.a. genom att föra samman alla bestämmelser om normalarbetstid under en rubrik samt att separera grundbeloppet från den inkomstrelaterade ersättningen⁶⁹.

I sak förändrades bestämmelsen om dagsförtjänsten på så sätt att som underlag för dagsförtjänstberäkningen ska, från och med denna tidpunkt, för den som omfattas av 23 b §, förutom månadsinkomsten även ersättningar enligt de särskilt angivna socialförsäkringsförmånerna i nämnda paragraf ingå i beräkningsunderlaget⁷⁰.

⁶⁵ Prop. 2006/07:89, s. 61-62

⁶⁶ 30 a § SFS 2007:810

⁶⁷ Prop. 2006/07:118, s. 24

⁶⁸ Prop. 2006/07:118, s. 28

⁶⁹ Prop. 2008/09:127, s.1

⁷⁰ Prop. 2008/09, s. 35-36

Beräkningssättet gäller alla oavsett om den sökande hade haft ett arbete med fast arbetstid eller om han eller hon hade varit timanställd⁷¹.

Lagändringen förenades med övergångsbestämmelser, som innebär att äldre föreskrifter fortfarande gäller för ersättningsperioder som har börjat löpa före ikraftträdandet⁷².

Vid samma tidpunkt förändrades skyddsreglerna för dem som hade deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Bestämmelserna slogs ihop till en paragraf, nämligen 30 § ALF.

Av bestämmelsen framgår att till en sökande som lämnat eller står i begrepp att lämna jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för den senast lämnade arbetslöshetsersättningen, om ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när den sökande lämnade respektive garanti. Vidare framgår att dagpenningen blir högst respektive lägst det belopp som regeringen bestämmer⁷³.

Utgångspunkten när det gäller arbetslöshetsförsäkringen regeringen är enligt regeringen att arbete alltid ska löna sig. Regeringen ansåg därför att det var den sökandes dagsförtjänst under föregående ersättningsperiod som borde läggas till grund för ersättningen i den nya perioden när den särskilda beräkningsregeln tillämpas. Skälet härför motiverades med att en person som endast arbetat lite under tiden i garantin, inte skulle kunna få lägre ersättning än om han eller hon inte hade arbetat alls utan endast deltagit i garantin⁷⁴.

Den omständigheten att bestämmelsen anger att dagpenningen blir högst eller lägst det belopp som regeringen bestämmer är en följd av att grundbeloppet och den inkomstrelaterade ersättningen föreslogs bli separerade. Regeringen ansåg vidare att den särskilda beräkningsregeln även gällde den som vid prövningstillfället stod i begrepp att lämna garantin⁷⁵.

5.4 Sjukförsäkringsreformen

Med anledning av sjukförsäkringsreformen, som trädde i kraft den 1 juli 2008, gjordes vissa temporära förändringar i ALF för att möjliggöra för personer som hade varit långvarigt frånvarande från arbetsmarknaden att kunna ställa om och återgå i arbete⁷⁶.

⁷¹ Prop. 2008/09:127, s. 37-38

⁷² Punkt 2 i övergångsbestämmelserna i SFS 2009:666

⁷³ 30 § SFS 2009:666

⁷⁴ Prop. 2008/09:127, s. 37

⁷⁵ Prop. 2008/09:127, s. 38

⁷⁶ Prop. 2010:49, s. 1 och 12-18

Lagändringarna påverkar inte direkt och uttryckligen bestämmelserna om dagsförtjänstberäkning och dagpenning, men indirekt påverkas dessa bestämmelser, eftersom temporära lagändringar i bestämmelserna om medlemskap i en arbetslöshetskassa, arbetsvillkoret, ramtiden och den överhoppningsbara tiden gjorts. Detta får i sin tur till följd att beräkning av dagsförtjänst och dagpenning påverkas.

Den temporära tidsperiod som lagändringarna avser är från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 januari 2013⁷⁷.

När det gäller 33 a § ALF innefattar nämnda paragraf under ovan angivna temporära tid ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela schablonberäkning av normalarbetstid och dagsförtjänst samt övriga villkor för fastställande av och rätt till ersättning som får gälla för den som har varit långvarigt sjukfrånvarande enligt 3 a § ALF. Regeringen har meddelat dessa föreskrifter i ALFFo⁷⁸.

Den 1 juli 2012 ändrades 26 § andra stycket ALF. Ändringen innebar att hänvisningen till förordningen (1996:1100) togs bort. I sak är bestämmelsen oförändrad.

⁷⁷ SFS 2010:1596 och SFS 2010:1597

⁷⁸ 19 d § -19 h § ALFFo