

Rättsenheten

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Hemställan om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, lämnar mot bakgrund av iakttagelser om bristande rättssäkerhet i arbetslöshetskassornas tillämpning av åtgärdsbestämmelserna bifogade förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.

I arbetet med hemställan har Carina Karlsson, Martin Johansson, Niklas Ottosson, Magdalena Sinander och Gunilla Wandemo deltagit.

Hemställan har föredragits av Magdalena Sinander. I den slutliga beredningen av ärendet har Lena Aronsson och Gunilla Wandemo deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 26 mars 2019

Peter Ekborg
Generaldirektör

Magdalena Sinander
Jurist

Innehåll

Hemställan om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.....	3
Sammanfattning	3
Författningsförslag	7
Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen	7
1 Bakgrund	9
2 Resultatet av den fördjupade rättsutredningen.....	15
3 Överväganden och förslag	21
3.1 Överväganden och bakgrund till förslag	21
3.2 Allmän motivering till 43 § ALF andra samt fjärde-femte stycket	24
3.3 Allmän motivering till 47 a § ALF	26
4 Konsekvensanalys	29
Författningskommentarer	30

Hemställan om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF

Sammanfattning

Begäran om ändringar

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, hemställer om nedan angivna ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.

Förslag till ändringar

IAF lämnar mot bakgrund av iakttagelser om bristande rättssäkerhet i arbetslöshetskassornas tillämpning av åtgärdsbestämmelserna följande förslag till ändringar och förtydliganden i ALF.

- Att det enligt 43 § ALF ska vara tillåtet för arbetslöshetskassorna att i vissa begränsade fall kunna göra undantag ifrån kravet på att trappa upp åtgärder vid misskötsamhet samt att ett beslut med anledning av en underrättelse ska fattas skyndsamt.
- Att den tid inom vilken en ansökan om ersättning ska göras enligt 47 a § ALF ska minskas från nio månader till en månad samt att synnerliga skäl ska ändras till särskilda skäl.

Förslagen lämnas för att ge bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla rättssäkerheten samt att förbättra möjligheterna att uppnå syftet med bestämmelserna. Närmare motivering till förslagen till lagändring finns i avsnitt 3.2 och 3.3.

Arbetslöshetskassorna och Sveriges a-kassor har haft möjlighet att komma med synpunkter på förslagen.

Bakgrund

IAF utövar enligt 89 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, tillsyn över arbetslöshetskassorna och ansvarar även för att följa upp arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten ska vid utövandet av uppdraget verka för att bestämmelserna i ALF och i LAK tillämpas likformigt och rättvist.

Nya bestämmelser¹ om sanktioner, åtgärder, infördes i arbetslöshetsförsäkringen hösten 2013.² Samtidigt genomgick de allmänna villkoren för ersättning vissa ändringar. Syftet med införandet av åtgärdsbestämmelserna var bland annat att skapa en bättre kontroll och uppföljning av individens arbetssökande, göra åtgärdssystemet mer proportionerligt i förhållande till de enskildas handlingar samt till att ge de enskilda möjlighet att rätta till felaktiga handlingssätt.

De omfattande ändringar som sanktionsbestämmelserna därigenom genomgick, resulterade i en kraftig ökning av antalet underrättelser och därmed i en omfattande administrativ hantering för Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Det antal underrättelser som dessa gemensamt hanterar årligen är fortfarande väldigt stort.³ Dock inkommer endast mindre än hälften av de underrättelser som Arbetsförmedlingen upprättar till arbetslöshetskassorna. Av de underrättelser som når dessa, är det knappt hälften som leder till en sanktion. En hög andel av underrättelserna avskrivs, och den vanligaste orsaken till det är att den sökande inte uppbär någon ersättning.

Trots att underrättelseorsakerna har blivit fler och mängden underrättelser ökat kraftigt, leder hanteringen inte i någon högre utsträckning till beslut om åtgärder. Mot bakgrund av att syftet med åtgärdsbestämmelserna är att varje underrättelse ska vara handlingsdirigerande, och Arbetsförmedlingen endast ska underrätta arbetslöshetskassan i det fall en underrättelse kan antas leda till en åtgärd, får nivån på antalet åtgärder generellt betraktas som låg.

Det stora antalet underrättelser har lett till införandet av den så kallade meddelandebanken⁴ på Arbetsförmedlingen, där alla underrättelser som myndigheten upprättar samlas. Samtliga underrättelser som finns lagrade i banken rörande en sökande skickas vidare till arbetslöshetskassan, så snart han eller hon ansöker om arbetslöshetsersättning. Det är därmed inte ovanligt att det

¹ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 21-22.

² Sanktioner benämns i och med ändringarna den 1 september 2013 åtgärder. Se prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

³ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s.13 ff.

⁴ Meddelandebanken tillkom på Arbetsförmedlingen som ett sätt att kunna hantera de stora mängderna underrättelser när de nya åtgärdsbestämmelserna infördes. I banken förvaras alla underrättelser som Arbetsförmedlingen har upprättat avseende en sökande och fram till att han eller hon inkommer med ett kassakort. Det kan då komma in flera underrättelser på en gång till arbetslöshetskassan rörande en sökande.

kommer in flera underrättelser rörande en sökande på en gång eller nära varandra i tiden till arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna avvaktar med att fatta beslut om en åtgärd med anledning av en underrättelse till dess att den sökande har inkommit med ett kassakort.⁵ Den ersättningsökande kan vänta i upp till nio månader med att ansöka om ersättning, och sedan lämna in kassakort för hela den arbetslösa tiden på en gång. Det gör att ytterligare underrättelser kan hinna samlas på hög i meddelandebanken, i avvaktan på att den sökande kommer in med en ansökan.

När flera underrättelser inkommer samtidigt och avser samma åtgärdsgrupp, lägger arbetslöshetskassorna i allmänhet samman dessa. I praktiken innebär sammanläggning att arbetslöshetskassan endast beslutar om åtgärd i förhållande till en av underrättelserna, medan övriga inkomna underrättelser avskrivs.

IAF har inte kunnat få fram statistik som visar hur vanligt det är med sammanläggning på arbetslöshetskassorna och hur hanteringen fördelar sig över dessa. Myndigheten har istället fått göra uppskattningar ifråga om detta.⁶

IAF genomförde under delar av 2017 och 2018 en fördjupad rättsutredning. Förutom en traditionell rättsutredning bestod den i en omfattande kartläggning av arbetslöshetskassornas handläggning av underrättelser samt i analys av statistik.⁷ Syftet var att närmare undersöka arbetslöshetskassornas tillämpning av sammanläggning och vid behov göra en framställan om lagändring till regeringen.

Kartläggningen visade att sammanläggning inte bara förekommer i undantagsfall hos arbetslöshetskassorna, utan används återkommande i handläggningen av underrättelser.

Kartläggningen visade även att vid sammanläggning riskerar inte bara omständigheterna i den enskilda underrättelsen bli avgörande för utgången i ett

⁵ Från och med den 17 december 2018 togs ordet kassakort bort och ersattes med ordet ansökan i IAF:s föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring. Begreppet kassakort kommer dock att användas i den fortsatta framställningen.

⁶ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 47 ff.

⁷ Sammanläggning av underrättelser förekommer även vid beslut om åtgärder när det gäller aktivitetsstöd och etableringsersättning. Sammanläggning i det sammanhanget har dock inte ingått i uppdraget.

ärende, utan även sådant som till exempel om den sökande lämnar kassakorten löpande eller flera på en gång kan få betydelse för hur en underrättelse hanteras och vad den resulterar i hos arbetslöshetskassan. Det betyder att sökande som befinner sig i likartade situationer ibland kan komma att behandlas olika vid handläggningen av underrättelser.

Yttre faktorer kan således bli avgörande för huruvida en underrättelse kommer att prövas i sak och leda till en åtgärd eller om den avskrivs av arbetslöshetskassan. Syftet med regelverket om en upptrappning av åtgärder vid upprepad misskötsamhet uppnås inte heller vid sammanläggning. Ersättning riskerar därmed även att betalas ut felaktigt. De sökandes förutsättningar att förutse konsekvenserna av sitt handlande försvåras, eftersom kopplingen mellan en persons handlande och det beslut som blir följden av detta inte blir tydlig.

Åtgärdsbestämmelserna är avsedda att ha en handlingskorrigerande effekt. Med så stora mängder underrättelser är det dock enligt IAF:s bedömning svårt att upprätthålla den principen i handläggningen, utan att det samtidigt går ut över rättssäkerheten.

Det ställs höga krav på rättssäkerhet vid påförande av sanktioner. ALF innehåller inte någon reglering avseende sammanläggning av underrättelser. Den praxis som har utvecklats vid arbetslöshetskassorna och som innebär en extensiv tillämpning av åtgärdsbestämmelserna har vare sig stöd i lagen eller i förarbetsuttalanden. Myndigheten gör bedömningen att nyssnämnda problem i handläggningen inte är av den arten att det går att komma tillrätta med dessa inom ramen för tillsynen. IAF ser inte heller att frågan kommer att kunna lösas i rättspraxis.

I stället behövs ändringar i lagstiftningen. IAF gör bedömningen att en totalöversyn av åtgärdsbestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, ALF, är nödvändig för att helt komma tillrätta med den bristande likabehandlingen av de ersättningssökande. I avvaktan på detta lämnar IAF ett mindre antal förslag till ändringar i lagen. Avsikten med dessa är att ge bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla rättssäkerheten samt att förbättra möjligheterna att uppnå syftet med reglerna.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring dels att 43 § ska ha följande lydelse, dels att 47 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse 43 § ALF

En sökande ska varnas om han eller hon

1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om sökanden missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning.

Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid

Föreslagen lydelse 43 § ALF

En sökande ska varnas om han eller hon

1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om sökanden missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning.

Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid

det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under ersättningsperioden, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under ersättningsperioden, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Om sökanden missköter arbets sökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom en begränsad tid, ska dessa tillfällen hanteras som ett fall av misskötsamhet vid tillämpningen av åtgärdstrappan enligt andra och tredje stycket.

Beslut om varning och avstängning från rätt till ersättning ska fattas skyndsamt.

47 a § ALF

En ansökan om ersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns synnerliga skäl.

47 a § ALF

En ansökan om ersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom *en månad* från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns *särskilda* skäl.

1 Bakgrund

Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen

Som ett led i ett pågående reformarbete för att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring, genomfördes det den 1 september 2013 genomgripande förändringar i bestämmelserna om sanktioner i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.⁸ Förändringen innebar även ändringar i de allmänna villkoren för rätt till ersättning.

Sanktioner, åtgärder, aktualiseras när arbetslösa personer som uppstår eller gör anspråk på arbetslöshetsersättning agerar på ett sådant sätt att rätten till ersättning kan ifrågasättas av Arbetsförmedlingen. I det fallet ska en underrättelse skyndsamt skickas till arbetslöshetskassan för en bedömning av om den enskildes handlingssätt ska föranleda en åtgärd.

I och med ändringarna i åtgärdssystemet fick 43-45 §§ ALF ett delvis förändrat innehåll. Vidare tillkom två nya paragrafer, 43 a § ALF och 43 b § ALF. Vissa följändringar gjordes samtidigt i 45 § ALF.

Ändringarna innebar bland annat att sanktionen nedsättning av dagpenning i ALF togs bort och ersattes av avstängning från rätten till ersättning i situationer då en sökande förlänger tiden i arbetslöshet. De två kvarvarande åtgärdsgrupperna kompletterades med en tredje grupp som skulle omfatta situationer då en sökande missköter sitt arbetssökande. Vid ageranden som avvek från villkoren i arbetslöshetsförsäkringen skulle i första hand en varning komma i fråga. Det totala antalet orsaker till en åtgärd blev fler till följd av ändringarna i åtgärdsbestämmelserna och åtgärderna blev överlag mildare.

En del i förändringen av åtgärdsbestämmelserna var att situationer som tidigare ledde till avanmälan istället blev grund för åtgärder. Kravet på aktivt arbetssökande, som fram till ändringen varit en del av grundvillkoren i 9 § ALF och förutsättningarna för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, gjordes till en orsak till åtgärd.

I samband med att åtgärdssystemet i ALF ändrades infördes det⁹ en skyldighet för arbetssökande som får eller begär ersättning att minst en gång per månad till Arbetsförmedlingen i en så kallad aktivitetsrapport redovisa aktiviteter för att

⁸ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

⁹ 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

bryta arbetslösheten. Underlåtenhet att lämna en aktivitetsrapport i tid, och utan godtagbara skäl, tillkom som en grund för åtgärd enligt 43 § punkt 2 ALF.

Syftet med ändringarna i åtgärdssystemet var enligt förarbetena¹⁰ bland annat ett åtgärdssystem som bättre skulle svara mot handlanden som inte stämmer överens med villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Sambandet mellan oönskade handlingar och besluten om åtgärder skulle bli tydligare och regelverket mer förutsebart för de enskilda. Ändringarna skulle bidra till ökad rättssäkerhet och bibehållen legitimitet i försäkringen.

För att visa på allvarligheten i att upprepa handlingar som kan grunda åtgärder, skulle åtgärderna trappas upp om en sökande på nytt agerade på ett sätt som stred mot villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle enligt förarbetena gälla oavsett om det rörde sig om handlingar av samma eller olika slag inom en åtgärdsgrupp. Syftet med regeländringarna angavs samtidigt vara att en sökande skulle ges förutsättningar att rätta till ett oönskat beteende.¹¹

Det är besluten som bärare av rättsverkningarna i förhållande till den enskilde som ska leda till den handlingsdirigerande effekten, vilket också gäller för handläggningen av åtgärder.

Reglerna om tidsgränsen för ansökan om ersättning i 47 a § ALF ändrades inte i och med förändringarna i åtgärdssystemet.

Implementeringen av det nya åtgärdssystemet

IAF har sedan införandet av nuvarande åtgärdsbestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen återkommande granskat och undersökt arbetslöshetskassornas handläggning av underrättelser.

Som IAF har redovisat i ett antal rapporter, ledde införandet av åtgärdssystemet till en kraftig ökning av antalet ärenden där Arbetsförmedlingen ifrågasätter en sökandes rätt till ersättning i en underrättelse till arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan om en sökandes ersättningsrätt ifrågasätts. Orsaken till ökningen var att antalet

¹⁰ Prop.2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen, s. 21-22.

¹¹ Prop.2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen, s. 38.

situationer som kunde föranleda en åtgärd ökade i och med de nya bestämmelserna. Vidare blev åtgärderna genomgående kortare.¹²

Det totala antalet underrättelser ligger fortfarande kvar på en mycket hög nivå, jämfört med vad som varit fallet med tidigare sanktionssystem. Från att åren före införandet av nuvarande åtgärdsbestämmelser ha varit några tusen per år, hanterar arbetslöshetskassorna idag tillsammans runt 200 000¹³ underrättelser årligen. Det antal underrättelser som Arbetsförmedlingen upprättar uppgår däremot till omkring 430 000¹⁴ per år. Det betyder att endast mindre än hälften av de underrättelser som Arbetsförmedlingen upprättar inkommer till arbetslöshetskassorna. Av dessa avskrivs en hög andel. Vid IAF:s granskning 2017 uppgavs den vanligaste orsaken till avskrivning vara att den sökande inte hade någon ersättning.

Trots att underrättelseorsakerna har blivit fler och mängden underrättelser ökat kraftigt, leder hanteringen inte i någon högre utsträckning till beslut om åtgärder. Endast cirka 15 procent¹⁵ av alla underrättelser som upprättas på Arbetsförmedlingen resulterar i en åtgärd.

De åtgärder som kommer ifråga vid misskötsel av arbets sökandet dominerar kraftigt, och särskilt åtgärder för sökande som underlåter att lämna in sin aktivitetsrapport i tid.¹⁶ Cirka 85 procent av de underrättelser som Arbetsförmedlingen upprättade 2016, lämnades mot bakgrund av att den sökande inte hade kommit in med en aktivitetsrapport i tid.¹⁷ År 2017 var andelen cirka 83 procent.¹⁸ En annan vanlig orsak till en underrättelse är att en sökande

¹² Se äldre rapporter från IAF t.ex. 2013:25, 2014:21, 2014:22 och 2014:27.

¹³ Se bl.a. IAF:s rapport 2017:6 om underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.

¹⁴ Enligt IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, upprättade Arbetsförmedlingen 424 140 underrättelser år 2016. Motsvarande siffra år 2017 var 437 900 underrättelser enligt uppgifter framtagna på IAF i samband med kartläggningen.

¹⁵ Statistik framtagen på IAF i samband med kartläggningen.

¹⁶ Se 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och särskilt punkt 2 och 3 i nämnda paragraf.

¹⁷ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 51 ff. samt s. 68.

¹⁸ Statistik framtagen på IAF i samband med kartläggningen.

underlåtit att efter kallelse besöka eller kontakta Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör. Cirka 12 procent av underrättelserna lämnades av det skälet år 2016.¹⁹ Andelen underrättelser som lämnades mot den bakgrunden låg kvar på ungefär samma nivå 2017.²⁰

När Arbetsförmedlingen har upprättat en underrättelse informeras den enskilde om det. Någon kommunikering sker inte innan en underrättelse skickas till arbetslöshetskassan. Om godtagbara skäl funnits för underlåtenhet att lämna in en aktivitetsrapport i tid till Arbetsförmedlingen eller för att utebli från ett besök där, överläts därmed i regel åt arbetslöshetskassan att utreda.

Det kan gå lång tid mellan en händelse av misskötsamhet och ett beslut med anledning av en underrättelse.²¹ Det tar för en fjärdedel av ärendena upp till 13 dagar, och för hälften av ärendena upp till 20 dagar, från informationen till den ersättningssökande och till att arbetslöshetskassan tar ställning till underrättelsen i ett beslut. För den återstående fjärdedelen av ärendena tar det 42 dagar eller mer innan ett beslut fattas. För den tiondel av ärendena där handläggningen tar som längst tid, fattas ett beslut som först efter 102 dagar eller mer.

Av förarbetena till åtgärdssystemet framgår det inte om någon konsekvensanalys gjordes av åtgärdsbestämmelserna i förhållande till ansökningstiden för ansökan om ersättning. Möjligheten för en enskild att kunna avvakta i nio månader med att ansöka om ersättning kan bidra ytterligare till anhopningar av underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, eftersom en underrättelse inte behandlas av arbetslöshetskassan förrän anspråk har gjorts på ersättning. Det innebär även tiden mellan oönskat beteende och ett beslut om en åtgärd kan bli lång, i och med att det kan dröja innan en underrättelse handläggs.

Med de nya åtgärdsbestämmelserna har, som framgått ovan, fler men överlag kortare och mildare åtgärder införts. Bestämmelserna ska bland annat bidra till ett tydligare samband mellan de handlingar som inte stämmer överens med villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och besluten om åtgärder. Dessa är både avsedda att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring

¹⁹ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 51 ff. samt 68.

²⁰ Statistik framtagen på IAF i samband med kartläggningen.

²¹ Statistik framtagen på IAF i samband med kartläggningen.

och att minska risken för överutnyttjande.²² Tiden i arbetslöshet ska vara så kort som möjligt. Den långa ansökningstiden i ALF svarar dock inte mot dessa syften.

Sammanläggning av underrättelser

IAF har beskrivit arbetslöshetskassornas tillämpning av sammanläggning av underrättelser i flera rapporter.²³ Innebörden av sammanläggning är att en arbetslöshetskassa vid anhopning av underrättelser som rör en sökande lägger ihop dessa i handläggningen, om de avser samma åtgärdsgrupp och dessutom inkommit samtidigt eller nära varandra i tiden.

Vid sammanläggning påförs den sökande i allmänhet endast en åtgärd, eftersom samtliga underrättelser som har kommit in till arbetslöshetskassan utom den som är under utredning normalt avskrivs. Vid flertalet arbetslöshetskassor är det den underrättelse med det äldsta datumet som utreds först. Leder den till en åtgärd, avskrivs övriga underrättelser som inkommit fram till beslutsdatum, och ofta även de underrättelser som kommer in till arbetslöshetskassan under de tre följande vardagarna. Skulle den äldsta underrättelsen inte leda till en åtgärd, utreds den näst äldsta inkomna underrättelsen och så vidare. Innebörden av att en underrättelse avskrivs är att omständigheterna i den inte prövas, utan ärendet läggs till handlingarna utan att själva saken har utretts.

Administrationen kring underrättelser och åtgärder är stor. Veldig många underrättelser upprättas, men betydligt färre av dessa kommer in till arbetslöshetskassorna och leder till en åtgärd. Arbetslöshetskassorna avskriver mer än hälften av de inkomna underrättelserna. År 2016 mottog arbetslöshetskassorna 195 393 underrättelser och avskrev 115 407 av dessa, det vill säga cirka 59 procent.²⁴ Samma år fattade arbetslöshetskassorna beslut om en åtgärd i 68 559 fall. År 2017 mottog arbetslöshetskassorna 214 143

²² Prop. 2012/13:12, åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 21-22 och s. 26-29.

²³ Detta skedde senast i IAF:s rapport 2017:6 om underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.

²⁴ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 24 ff. samt s. 74.

underrättelser och avskrev 138 977 av dessa, det vill säga cirka 65 procent. Arbetslöshetskassorna fattade också det året beslut om en åtgärd i 65 576 fall.²⁵

Huvuddelen av underrättelserna år 2016 avskrevs mot bakgrund av att den sökande inte hade någon ersättning.²⁶ Andra orsaker till avskrivning var till exempel att Arbetsförmedlingen återtagit underrättelsen (11 procent) och dubletter (1 procent). Sammanläggning var ytterligare en orsak till avskrivning av underrättelser.²⁷ Det var inte möjligt att i granskningen få fram statistik som visade hur vanligt det var med sammanläggning på arbetslöshetskassorna. IAF gjorde därför en uppskattning av det och av fördelningen på arbetslöshetskassorna.

Enligt IAF:s beräkningar²⁸ stod sammanläggning av underrättelser för cirka 5 procent av avskrivningarna år 2016, vilket motsvarar 5 855 underrättelser. I 80 procent av fallen bedömdes sammanläggning ha gjorts av två underrättelser och i 17 procent tre till fyra underrättelser. I resterande fall kan antalet underrättelser som lagts ihop ha varit upp till elva stycken. I samtliga fall har prövningen endast lett till en åtgärd.

År 2017 beräknas knappt 4 procent av avskrivningarna ha skett mot bakgrund av sammanläggning av underrättelser. Det betyder att sammanläggning ska ha varit orsaken till avskrivning i 5 345 ärenden om underrättelser det året.²⁹

För att mer ingående studera hur arbetslöshetskassorna använder sig av sammanläggning i handläggningen av underrättelser, genomförde IAF under hösten 2017 och våren 2018 en fördjupad rättsutredning. Förutom en traditionell rättsutredning omfattade den en kartläggning av arbetslöshetskassornas handläggning av underrättelser samt analys av statistik.

²⁵ Statistik framtagen i samband med kartläggningen.

²⁶ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 33 samt IAF:s rapport 2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

²⁷ IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 33 samt IAF:s rapport 2016:23, Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen.

²⁸ IAF:s rapport, 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 47 ff.

²⁹ Statistik framtagen i samband med kartläggningen.

2 Resultatet av den fördjupade rättsutredningen

Användningen av sammanläggning och dess konsekvenser

IAF har som redovisats ovan genomfört en fördjupad rättsutredning bland annat med avsikt att närmare studera och analysera arbetslöshetskassornas tillämpning av sammanläggning i handläggningen av underrättelser. Utredningen utfördes inom ramen för IAF:s uppdrag att medverka till förtydliganden av regelverket.

Utredningen bekräftade vad tidigare granskningar som IAF utfört har visat, nämligen att åtgärdssystemets utformning gör att det inte är ovanligt att det kommer in flera underrättelser på en gång eller med kort tids mellanrum gällande en sökande och som avser samma åtgärdstrappa.³⁰ Ibland hinner även ytterligare underrättelser komma in under handläggningen av underrättelser. I de situationerna, när det finns flera underrättelser samtidigt att ta ställning till, beslutar arbetslöshetskassorna om dessa i ett sammanhang genom att lägga ihop dem.

Kartläggningen visade att sammanläggning inte bara tillämpas i undantagsfall av arbetslöshetskassorna, utan detta används återkommande i handläggningen av underrättelser. Handläggningen påverkas av vissa yttre faktorer, som då blir avgörande för utgången i ärenden om åtgärder. Dessa faktorer är exempelvis arbetslöshetskassornas handläggningstider och kommunikeringstiden i ärendena, om kassakorten lämnas löpande eller flera åt gången och om det är fråga om en förstagsprövning eller om det finns en pågående ersättningsperiod. De sökande riskerar till följd av detta att i likartade fall behandlas olika vid tillämpningen av åtgärdsbestämmelserna.

Arbetslöshetskassorna har uppgett att de tillämpar sammanläggning för att syftet om en handlingskorrigerande effekt ska kunna uppnås vid tillämpningen av åtgärdsbestämmelserna. Om dessa skulle fatta ett åtgärdsbeslut med anledning av varje underrättelser som samlats på hög, skulle det betyda att den sökande riskerar att direkt hamna i slutet av åtgärdstrappan. Arbetslöshetskassorna stödjer

³⁰ Se även IAF:s rapport 2017:6, Underrättelse och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning.

sin tolkning på ett handläggarstöd från Sveriges a-kassor³¹ som bygger på äldre rättspraxis avseende tidigare sanktionssystem.

I utredningen konstaterade IAF sammanfattningsvis att den extensiva tillämpningen av regelverket leder till en bristande rättssäkerhet vid handläggningen av åtgärdsbestämmelserna på arbetslöshetskassorna. Det betyder att sökande som befinner sig i likartade situationer ibland kan komma att bedömas olika. En annan konsekvens av sammanläggningen är att misskötsamhet som upprepas inte alltid leder till en upptrappning av åtgärder i enlighet med syftet med regelverket. Ersättning riskerar därmed att betalas ut felaktigt. När underrättelser läggs samman minskar även de sökandes möjligheter att kunna se kopplingen mellan den händelse som har föranlett en underrättelse och arbetslöshetskassans beslut. Sammanläggning riskerar således att dessutom leda till bristande förutsebarhet för de sökande.

Den sammanläggning av underrättelser som tillämpas idag av arbetslöshetskassorna saknar stöd i lagen. Sammanläggningens omfattning varierar dock mellan dessa.³² På vissa arbetslöshetskassor förekommer sammanläggning sällan eller inte alls.

Olika orsaker till sammanläggning

Arbetslöshetskassornas kontinuerliga sammanläggning av underrättelser har som framgått ovan huvudsakligen sin bakgrund i de stora volymer av underrättelser som åtgärdssystemet med flera och korta åtgärder ger upphov till. De flesta underrättelser som lämnas avser misskötsel vid arbetssökandet.

Den stora mängden underrättelser gör att underrättelser ofta samlas på hög. Samtliga underrättelser som upprättas hamnar i den meddelandebank som används av Arbetsförmedlingen, och förvaras där fram till att den sökande kommer in till arbetslöshetskassan med en ansökan om ersättning. Arbetslöshetskassorna inväntar kassakorten från den sökande innan de fattar beslut med anledning av en underrättelse, vilket gör att flera underrättelser kan hinna genereras och sammanläggning bli aktuell. Även den långa

³¹ Se IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 48. Sveriges a-kassor hette tidigare Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO).

³² IAF:s rapport 2017:6, Underrättelser och sanktioner för personer med arbetslöshetsersättning, s. 74.

ansökningstiden är en orsak till att underrättelser sammanläggs. Om den sökande väntar med att ansöka om ersättning, kan det bidra ytterligare till att underrättelser samlas på hög.

IAF fann i utredningen att de nämnda förhållandena utgör en utmaning för arbetslöshetskassorna, och försvårar handläggningen av underrättelser. Åtgärdsbestämmelserna är avsedda att ha en handlingskorrigerande effekt. Med så stora mängder underrättelser är det dock svårt att hålla på den principen i handläggningen, utan att det samtidigt går ut över rättssäkerheten. Några arbetslöshetskassor framförde i kartläggningen att handläggningen skulle kunna bli mer effektiv om det vore möjligt att få och handlägga underrättelserna direkt i anslutning till att de händelser som kan föranleda att ersättningsrätten ifrågasätts inträffar.

Rättslig reglering saknas för sammanläggning av underrättelser

Lagen om arbetslöshetsförsäkringen, ALF, innehåller inte några regler om sammanläggning av underrättelser.

Vissa uttalanden har däremot gjorts ifråga om upptrappning av åtgärder och möjligheterna att göra undantag ifrån det i förarbetena till lagen. Där anges att en upptrappning av åtgärder bör ske när en sökande upprepar handlingar som grundar åtgärder inom en åtgärdsgrupp.³³ De sökande ska ha möjlighet att ändra handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen.

En upptrappning är enligt förarbetena dels avsedd beträffande handlingar av samma slag, till exempel när en sökande vid upprepade tillfällen uteblir ifrån bokade möten hos Arbetsförmedlingen eller hos en kompletterande aktör, och dels när det gäller förhållanden som är av olika slag. En sökande som exempelvis underlåter att lämna en aktivitetsrapport inom utsatt tid och inte heller kommer på ett bokat möte, ska enligt förarbetena anses ha upprepat samma typ av handlingar eftersom handlingarna omfattas av samma grupp av åtgärder.

Det anses däremot enligt förarbetena inte rimligt att se flera anvisningar till arbete samma dag som flera underrättelsetillfällen vilka kan leda till flera åtgärder. Flera anvisningar som når en sökande under en sådan begränsad tid, bör istället betraktas som ett underrättelsetillfälle vid bedömningen av om ett

³³ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 38-40.

förhållande har upprepats. Vad som utgör ett tillfälle får avgöras från fall till fall, genom en individuell bedömning.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande uttalas det³⁴ att resonemanget om att flera samtidigt anvisningar bör betraktas som ett underrättelsetillfälle, även borde omfatta exempelvis de fall där flera av de arbeten som den sökande har blivit anvisad har samma sista ansökningsdag.

Utskottet betonade att det för att arbetslöshetsförsäkringen ska kunna fungera som en omställningsförsäkring är en förutsättning att den sökande förstår vad som förväntas av honom eller henne, så att tiden i arbetslöshet kan bli så kort som möjligt. Utskottet ansåg i likhet med regeringen att åtgärderna bör ha en utformning som understödjer villkoren i försäkringen, och sänder en tydlig signal till den sökande när han eller hon har brutit mot regelverket. Detta ska ske utan att sanktionerna medför oproportionerliga ekonomiska konsekvenser för honom eller henne.

Det saknas rättspraxis som ger närmare vägledning om när sammanläggning får användas vid tillämpningen av de nuvarande åtgärdsbestämmelserna. Det finns äldre domar som rör sammanläggning, men dessa behandlar nedsättning³⁵ som inte har någon motsvarighet i nu gällande åtgärdssystem. Nedsättning var en sanktion som ledde till mer kännbara ekonomiska och långvariga konsekvenser för de sökande än dagens åtgärder.³⁶ Nedsättning ledde också till betydligt större ekonomiska konsekvenser under en längre tid. De nu gällande åtgärdsreglerna har också i övrigt en utformning som väsentligt skiljer sig från de sanktionsregler som fanns tidigare.

Förslag till lösningar

I utredningen kom IAF fram till olika alternativ för att lösa den bristande likabehandling som sammanläggning av underrättelser ger upphov till. IAF gjorde dock bedömningen att en översyn av åtgärdssystemet i sin helhet är nödvändig för att det fullt ut ska gå att komma tillrätta med den bristande rättssäkerheten. I avvaktan på en sådan översyn stannade myndigheten vid att

³⁴ Bet. 2012/13:AU6, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen, m.m. s. 22-23.

³⁵ Se Kammarrättens i Stockholm dom den 31 mars 2006 i mål nr 2771-05, och Kammarrättens i Stockholm dom den 31 mars 2006 i mål nr 4875-05.

³⁶ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 30.

titta på ett mindre antal av förslagen, vilka skulle kunna understödja syftet med åtgärdsreglerna.

IAF gjorde i utredningen bedömningen att en rättssäker och effektiv handläggning av åtgärder endast kan uppnås genom en reglering i lag av i vilka fall undantag från kravet på upptrappning av åtgärder kan göras vid en upprepad misskötsamhet. Det ställs höga krav på rättssäkerhet vid påförande av sanktioner. Den bristande likabehandlingen i arbetslöshetskassornas handläggning anses inte vara av det slaget att den kan omhändertas inom ramen för IAF:s tillsyn. IAF ser inte heller att problemen kan lösas i rättspraxis.

ALF innehåller som framgått ovan inte någon reglering avseende sammanläggning av underrättelser. För att tydliggöra hur flera underrättelser rörande en sökande som kommer in samtidigt till arbetslöshetskassan ska hanteras, och en mer rättssäker och effektiv handläggning uppnås, skulle det enligt IAF:s bedömning behöva föras in en bestämmelse i lagen om när det ska vara tillåtet att göra undantag ifrån kravet på upptrappning av åtgärder. Det finns vissa begränsade situationer i vilka sammanläggning kan vara motiverat för att en sökande ska få en reell chans att ändra sitt handlingsätt. I förarbetena och i Arbetsmarknadsutskottets betänkande anges exempel på sådana situationer. En bedömning ska göras i varje enskilt fall.

Det stora flertalet arbetslöshetskassor har i kartläggningen uttryckt att de är positiva till en lagreglering som kan bidra till en ökad tydlighet och likabehandling i handläggningen av underrättelser. Dessa har tidigare efterfrågat förtydliganden ifråga om sammanläggning. Några arbetslöshetskassor ansåg att behovet av sammanläggning skulle kunna minska om de sökande sänder in sina kassakort mer regelbundet. En kortare ansökningstid skulle kunna medverka till det.

Det är för att kunna säkerställa kopplingen mellan handling och åtgärd och ge den enskilde en möjlighet att kunna korrigera sitt handlande viktigt att handläggningstiderna hos Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan hållas nere. Effektivitet i handläggningen är en förutsättning för att tiden mellan händelse och åtgärd ska kunna hållas kort och återkrav kunna undvikas. Också arbetslöshetskassornas utredning och beslut om en sanktion bör därför enligt IAF:s uppfattning i likhet med Arbetsförmedlingen omfattas av ett skyndsamhetskrav.

Enligt IAF:s bedömning i utredningen räcker det inte med en bestämmelse om undantag från kravet på upptrappning av åtgärder, för att lösa problemet med bristande rättssäkerhet. För att minska anhopningen av underrättelser, och korta tiden mellan misskötsel och åtgärd, behövs enligt IAF:s uppfattning även andra ändringar i lagen.

IAF identifierade i utredningen att den långa ansökningstiden i arbetslöshetsförsäkringen bidrar till anhopningen av underrättelser. Enligt nu gällande regelverk ska en ansökan om ersättning göras inom nio månader från sista dagen i den tidsperiod som den avser. Det betyder att en ersättningssökande kan välja att vänta i upp till nio månader med att ansöka om ersättning, för att sedan begära ersättning för hela den arbetslösa tiden på en gång. Det kan därmed gå en mycket lång tid mellan ett önskat handlande till ett beslut om en åtgärd. Detta förstärks av att en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt inte prövas förrän det finns en ansökan om ersättning att ta ställning till.

Mot den bakgrunden bedömde IAF att den tid inom vilken en ansökan om ersättning kan göras skulle behöva kortas väsentligt, eftersom den nu gällande tidsgränsen enligt IAF:s bedömning leder till att syftet med åtgärdsbestämmelserna motverkas och bidrar till att underrättelser samlas på hög.

Sammanfattningsvis konstaterade IAF i utredningen att en reglering av i vilka fall undantag från upptrappning av åtgärder kan göras samt en förkortning av ansökningstiden skulle stärka rättssäkerheten och arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring.

3 Överväganden och förslag

3.1 Överväganden och bakgrund till förslag

Som framgått i det föregående, brister det i likabehandlingen då arbetslöshetskassorna lägger samman underrättelser. Dessutom riskerar den upptrappning som är avsedd enligt regelverket när beteenden som inte stämmer överens med villkoren i arbetslöshetsförsäkringen upprepas att utebli vid sammanläggning. Felaktig utbetalning av ersättning kan därmed bli följden. Sambandet mellan inträffade händelser och konsekvenserna av dessa, det vill säga förutsebarheten för de sökande, minskar i dessa fall. I och med det blir besluten inte de tydliga signaler till de sökande som eftersträvas med de nya åtgärdsbestämmelserna.

IAF bedömer som tidigare redovisats, att en totalöversyn av åtgärdsbestämmelserna i ALF är nödvändig för att det ska gå att helt komma tillrätta med den bristande likabehandlingen. I avvaktan på en sådan översyn lämnar IAF ett mindre antal förslag till ändringar i lagen. Avsikten med dessa är att ge bättre förutsättningar för att kunna upprätthålla rättssäkerheten samt att förbättra möjligheterna att uppnå syftet med reglerna.

En viktig del i IAF:s förslag går ut på att reglera de situationer i vilka det bör vara tillåtet för arbetslöshetskassorna att göra undantag ifrån kravet på att trappa upp åtgärder. Enligt IAF:s bedömning behövs det en tydlig lagreglering som ger besked om när det ska anses motiverat att göra avsteg ifrån kravet på upptrappning av åtgärder inom en åtgärdstrappa. Genom en lagreglering kan förutsebarheten i handläggningen öka samt rättssäkerhet och effektivitet uppnås. Regeln föreslås få en utformning som grundar sig på de förarbetsuttalanden som gjorts och som tydliggör att undantag från upptrappning av åtgärder endast kan göras i begränsade situationer. Bestämmelsen bör endast kunna appliceras på situationer där den sökande annars inte skulle få en reell chans att ändra sitt handlingsätt.

Arbetslöshetskassorna tillämpar främst sammanläggning i situationer som kan föranleda åtgärder enligt 43 § ALF. Åtgärderna i 43 § ALF är aktuella när en sökande missköter sitt arbetssökande. När det gäller övriga åtgärdstrappor, som återfinns i 43 a-43 b §§ ALF, menar IAF att dessa bestämmelser avser andra typer av handlingar som leder till mer kännbara åtgärder, och där sannolikheten för frekventa upprepningar bedöms vara betydligt lägre än i misskötsamhetsfallen i 43 § ALF. Det finns därför enligt IAF:s uppfattning inte något behov av en motsvarande undantagsregel när det gäller dessa paragrafer.

För att ytterligare skärpa kopplingen mellan ett oönskat handlande och en åtgärd anser IAF att ett skyndsamhetskrav bör införas för arbetslöshetskassorna ifråga om åtgärdsbeslut. Detta är rimligt också mot bakgrund av det krav som finns på Arbetsförmedlingen att skyndsamt lämna en underrättelse. På så sätt skulle hela handlägningsprocessen omfattas av ett sådant krav.

De problem med en bristande likabehandling som har uppkommit i handläggningen av underrättelser till följd av sammanläggning, går enligt IAF:s bedömning inte att lösa enkom genom en reglering av när undantag av upptrappning får göras. Det ställs höga krav på rättssäkerhet vid påförande av sanktioner. För att minska anhopningen av underrättelser, och korta tiden mellan misskötsamhet och åtgärd, så behövs enligt IAF:s uppfattning ytterligare ändringar i lagen.

Den långa ansökningstiden motverkar på flera sätt syftet med åtgärdsregelverket. Idag kan en ersättningssökande avvakta i upp till nio månader med att inkomma med en ansökan om ersättning, och sedan komma in och begära ersättning för hela den arbetslösa tiden på en gång.³⁷ Det bidrar till att underrättelser samlas på hög i meddelandebanken. Eftersom arbetslöshetskassan inte prövar en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt förrän det finns en ansökan om rätt till ersättning, kan det gå lång tid mellan ett oönskat handlande och ett beslut om åtgärd.

Utöver en reglering om undantag från upptrappning av åtgärder, föreslår därför IAF en väsentligt förkortad ansökningstid, vilket dels skulle bidra till att underrättelser inte samlas på hög i avvaktan på en ansökan om ersättning, dels även skulle säkerställa att tiden mellan oönskat handlande och åtgärdsbeslut kortas. Arbetslöshetskassornas beslut om åtgärder kommer i och med den föreslagna ändringen att kunna fattas betydligt närmare den händelse som har föranlett en åtgärd. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för att uppnå en handlingsdirigerande effekt med åtgärdsbestämmelserna. En förkortad ansökningstid minskar också risken för felaktig redovisning samtidigt som det

³⁷ Enligt framtagen statistik som avser nyinskrivna på Arbetsförmedlingen så skickar strax över hälften av de sökande in det första kassakortet omgående. Inom en månad har 82 procent skickat in sina första kassakort. 29,4 procent av de sökande har vid något tillfälle lämnat 5 kassakort eller fler samtidigt, 6 procent skickar 10 kassakort eller fler. Statistiken baserar sig på uppgifter inhämtade från arbetslöshetskassorna.

också skulle underlätta arbetslöshetskassornas utredning och kontroll samt bidra till korrekta utbetalningar. Sammantaget skulle detta medverka till att arbetslöshetsförsäkringens roll och funktion som en omställningsförsäkring stärks.

En enskild får i normalfallet anses ha tillräckligt med tid på sig för att kunna anhängiggöra en ansökan om rätt till ersättning även om ansökningstiden begränsas till en månad. För att en ansökan som avser en ny ersättningsperiod ska anses anhängiggjord inom en månad, behöver den inte vara fullständig, utan underlaget kan kompletteras. Handläggningen av en ansökan efter att den har anhängiggjorts på arbetslöshetskassan påverkar därmed inte ansökningstiden.

Förslaget i den här delen innebär även en anpassning till utvecklingen ifråga om ansökningstiden inom andra trygghetssystem.³⁸

Mot ovan nämnda bakgrund lämnar IAF följande förslag till ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring, ALF:

- Att det enligt 43 § ALF ska vara tillåtet för arbetslöshetskassorna att i vissa begränsade fall kunna göra undantag ifrån kravet på att trappa upp åtgärder vid misskötsamhet samt att ett beslut med anledning av en underrättelse ska fattas skyndsamt.
- Att den tid inom vilken en ansökan om ersättning ska göras enligt 47 a § ALF ska minskas från nio månader till en månad samt att synnerliga skäl ska ändras till särskilda skäl.

Se vidare avsnitt 3.2 och 3.3 nedan.

Med de av IAF föreslagna ändringarna i åtgärdssystemet bedömer IAF att regelverket blir tydligare och mer förutsebart för de sökande samt stödjer en rättssäker tillämpning.

Arbetslöshetskassorna och Sveriges a-kassor har haft möjlighet att komma med synpunkter.

³⁸ Se t.ex. 10 kap 5 § första stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, 22 kap 8 § socialförsäkringsbalken 2010:110 (SFB) och 33 kap 14 § första stycket SFB.

3.2 Allmän motivering till 43 § ALF fjärde-femte stycket

I september 2013 infördes det ett nytt åtgärdssystem med fler åtgärdsgrunder än tidigare, som även innebar ändringar i de allmänna villkoren. Syftet med ändringarna var bland annat att klargöra vilka handlingar som inte stämmer överens med villkoren i arbetslöshetsförsäkringen, möjliggöra en bättre kontroll och uppföljning av individens arbetsökande, göra åtgärdssystemet mer proportionerligt i förhållande till enskildas handlingar samt att ge den enskilde en möjlighet att rätta till ett felaktigt handlingssätt.³⁹ Det är beslutet som anses vara bärare av de handlingskorrigerande åtgärderna. För en arbetslös ersättningssökande är det således först beslutet om en åtgärd som medför rättsverkningar i form av varning och avstängning från rätt till ersättning, och som ska leda till den handlingsdirigerande effekten.

Generellt har åtgärderna blivit mildare, men de trappas upp när den enskilde sökande upprepar ett åtgärdsgrundande beteende inom samma åtgärdsgrupp.⁴⁰

I 43 § ALF regleras åtgärdsgrunderna vid misskötsamhet i arbetsökandet. Det är denna åtgärdsgrupp som föranleder flest underrättelser om ifrågasatt rätt till ersättning. Flera underrättelser kan komma in samtidigt eller väldigt tätt, och gör då att arbetslöshetskassorna inte hinner besluta om åtgärder mellan underrättelserna. Mot den bakgrunden har en hantering med så kallad sammanläggning införts i handläggningen hos dessa. Den innebär att flera tillfällen av misskötsamhet läggs samman och resulterar i endast en åtgärd. Lagen anger inte någon möjlighet att sammanlägga flera tillfällen av oönskat beteende.

Vid upprepning av åtgärdsgrundande beteenden av misskötsamhet i arbetsökandet är huvudregeln att åtgärderna ska trappas upp. Arbetslöshetskassor har uttryckt osäkerhet kring om olika åtgärdsgrundande handlingar alltid bör leda till en upptrappning. Av förarbetena framgår dock att kravet på upptrappning också gäller vid olika handlingar, vilket även följer direkt av 43 § ALF.

³⁹ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 22.

⁴⁰ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 38.

IAF tog i remissförfarandet upp frågan 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 misskötsamhet i sitt arbetsökande. IAF konstaterade att om syftet med ett åtgärdssystem med upptrappning är att den sökande ska få en chans att ändra sitt beteende, bör det inte vara möjligt att påföra flera åtgärder vid samma beslutstillfälle.

Förarbetena ger inte något tydligt svar på den frågan. Det anses dock enligt dessa inte rimligt att i vissa situationer påföra en enskild flera sanktioner samtidigt. Om till exempel flera anvisningar når sökanden under en dag, ska det anses som ett underrättelsetillfälle.⁴¹

Av detta drar IAF slutsatsen att ett undantag från huvudregeln om upptrappning av åtgärder bör göras i de fall det inte kan anses rimligt att en enskild påförs flera sanktioner på en gång. Eftersom den enskilde i en sådan situation inte haft möjlighet att korrigera sitt handlande, ska de olika fallen av misskötsamhet istället ses som ett tillfälle och en upptrappning av åtgärder inte göras.

IAF föreslår mot bakgrund av nämnda intentioner i förarbetena därför att det i lagen införs ett undantag från huvudregeln om upptrappning av åtgärder. Undantaget från huvudregeln föreslås vara begränsat till fall där de åtgärdsgrundande handlingarna har skett under en begränsad tid. I förarbetena anges som framgått ovan att det inte är rimligt att en sökande påförs flera åtgärder vid flera fall av misskötsamhet som inträffar samma dag. En begränsad tid kan därför förslagsvis vara en eller ett par dagar.

Därutöver anser IAF att ett skyndsamhetskrav bör införas i 43 § ALF, för att ytterligare tydliggöra sambandet mellan en åtgärdsgrundande handling och konsekvensen av denna, det vill säga beslutet om en åtgärd. Ett motsvarande skyndsamhetskrav finns för Arbetsförmedlingen när det gäller att lämna en underrättelse om ifrågasatt ersättningsrätt. För att åtgärderna i åtgärdssystemet ska få avsedd effekt, bör ett beslut om åtgärd fattas så snart som möjligt i anslutning till den åtgärdsgrundande handlingen.

När det gäller övriga åtgärdstrappor, som återfinns i 43 a-43 b §§ ALF, menar IAF att dessa bestämmelser avser andra typer av handlingar som leder till mer kännbara åtgärder, och där sannolikheten för frekventa upprepningar bedöms vara betydligt lägre än i misskötsamhetsfallen i 43 § ALF. Det finns därför enligt

⁴¹ Prop. 2012/13:12, Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 38.

IAF:s uppfattning inte något behov av en motsvarande undantagsregel när det gäller dessa paragrafer.

3.3 Allmän motivering till 47 a § ALF

Ansökan om ersättning i arbetslöshetsförsäkringen sker alltid i efterhand, för förfluten tid. För att kunna göra anspråk på utbetalning av ersättning måste den sökande först ha fått sin ersättningsrätt prövad av arbetslöshetskassan och beviljats en ersättningsperiod. Därefter ska han eller hon, som ett underlag för utbetalningen av ersättning fortlöpande och så länge ersättning söks, lämna uppgifter till arbetslöshetskassan om den arbetslösa tiden och om eventuella hinder för att söka och ta ett arbete. Detta sker genom att den sökande dag för dag deklarerar uppgifterna på så kallade kassakort, vilka omfattar två kalenderveckor. Ersättning lämnas för högst fem ersättningsdagar per vecka.

Nuvarande åtgärdssystem tillkom i september 2013, och har lett till att mängden underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt har ökat kraftigt. I den så kallade meddelandebanken på Arbetsförmedlingens samlas alla underrättelser vartefter som de upprättas av myndigheten. Så snart ersättning begärs, skickas samtliga de underrättelser gällande en sökande som finns lagrade i banken vidare till arbetslöshetskassan för beslut. Det gör att det inte är ovanligt att det kommer in flera underrättelser rörande en sökande på en gång eller nära varandra i tiden till arbetslöshetskassorna. Dessa avvaktar med att fatta beslut om en åtgärd med anledning av en underrättelse till dess att den sökande har inkommit med kassakort. De enskilda riskerar till följd av anhopningar av underrättelser att ta sig igenom hela åtgärdstrappan vid ett tillfälle, utan att först ha haft möjlighet att ändra sitt beteende.

Det framgår inte av förarbetena om det gjordes någon konsekvensanalys av åtgärdssystemet i förhållande till bestämmelsen om tiden för ansökan om ersättning i 47 a § ALF. Syftet med regeln, när den infördes den 1 januari 2010, var att begränsa ansökningstiden för att på så sätt väsentligt förenkla den administrativa processen för bland annat arbetslöshetskassorna. Före införandet av tidsgränsen tvingades arbetslöshetskassorna handlägga ersättningsanspråk från enskilda som grundade sig på förhållanden långt tillbaka i tiden. Dessförinnan saknades det helt begränsningar i arbetslöshetsförsäkringen för hur lång tid i efterhand som en sökande kunde komma in med sina ersättningsanspråk till arbetslöshetskassan.

Enligt 47 a § ALF har en sökande möjlighet att vänta i upp till nio månader med att ansöka om ersättning. Det betyder att ytterligare underrättelser kan hinna

samlas på hög i meddelandebanken, i avvaktan på att den sökande kommer in med sin ansökan om ersättning. Den idag förhållandevis långa ansökningstiden bidrar därmed till anhopningen av underrättelser.

För att den sökande snabbt ska kunna få en återkoppling på sitt beteende vid ett handlande som är oförenligt med arbetslöshetsförsäkringen, och åtgärdssystemet kunna fylla den funktion som varit avsikten med detta, behöver anhopningarna av underrättelser minska. En väsentlig förkortning av ansökningstiden skulle kunna bidra till detta, och till att skapa förutsättningar för arbetslöshetskassornas att utreda underrättelserna på ett mer effektivt sätt. En förkortad ansökningstid skulle dessutom förenkla för den enskilde samt bidra till färre felaktiga utbetalningar. Sammantaget skulle detta medverka till att försäkringens roll och funktion som en omställningsförsäkring stärks.

IAF har mot bakgrund av det som beskrivits ovan om ansökningstidens påverkan på åtgärdssystemet lämnat ett förslag om att ansökningstiden i 47 a § ALF ska förkortas väsentligt. Av skäl som har anförts ovan, är det enligt IAF:s uppfattning motiverat med en ansökningstid som är betydligt kortare än den som gäller idag. Ansökningstiden i arbetslöshetsförsäkringen är även lång i jämförelse med vad som till exempel gäller inom aktivitetsstödet och övriga stöd enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser samt olika ersättningar enligt socialförsäkringsbalken.⁴²

Ansökningstiden föreslås begränsas till en månad, räknat från sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser.⁴³ För att en ansökan som avser en ny ersättningsperiod ska anses anhängiggjord inom en månad, behöver den inte vara fullständig, utan underlaget kan kompletteras. Handläggningen av en ansökan efter att den har anhängiggjorts på arbetslöshetskassan påverkar inte ansökningstiden. Arbetslöshetsersättningen är avsedd att betalas ut under en omställningssituation, i samband med att en sökande aktivt söker arbete. IAF gör bedömningen att en enskild därmed i normalfallet får anses ha tillräckligt med tid på sig för att hinna ansöka om ersättning.

⁴² Se not 38.

⁴³ Enligt framtagen statistik som avser nyinskrivna på Arbetsförmedlingen så skickar strax över hälften av de sökande in det första kassakortet omgående. Inom en månad har 82 procent skickat in sina första kassakort. 29,4 procent av de sökande har vid något tillfälle lämnat 5 kassakort eller fler samtidigt, 6 procent skickar 10 kassakort eller fler. Statistiken baserar sig på uppgifter inhämtade från arbetslöshetskassorna.

En ansökan om ersättning måste ha inkommit inom den i lagen angivna tiden för att den sökande ska kunna ha rätt till ersättning.⁴⁴ Bedömningen av om en ansökan har kommit in i rätt tid sker med utgångspunkt i när den inkom till arbetslöshetskassan. Skulle den komma in för sent, ska den avvisas.

Enligt nuvarande bestämmelse kan avsteg ifrån tidsgränsen för ansökan om ersättning endast göras om det finns synnerliga skäl, vilket av förarbetena⁴⁵ kan finnas till exempel när en sökande på grund av svår sjukdom varit helt förhindrad att på egen hand eller med annans bistånd i tid sända in en ansökan. Synnerliga skäl kan även föreligga vid fel eller försening vid postbefordran eller motsvarande. Undantaget är avsett att tillämpas restriktivt. IAF har ansett att möjligheterna att i vissa fall göra avsteg ifrån tidsgränsen bör ändras till att gälla vid särskilda skäl, om ansökningstiden minskas. Undantag från tidsgränsen om en månad bör således kunna göras om omständigheter finns som talar för att det föreligger särskilda skäl i den situation en ansökan lämnats in för sent till arbetslöshetskassan. Förslaget i den här delen motsvarar den möjlighet till undantag som finns enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser för bland annat aktivitetsstödet och aktivitetsersättningen.⁴⁶ Särskilda skäl får i vart fall anses motsvara nuvarande reglering om synnerliga skäl. Det får överlämnas till rättstillämpningen att uttolka den vidare innebörden av vad som avses med särskilda skäl.

⁴⁴ Prop. 2009/10:7, Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen.

⁴⁵ Prop. 2009/10:7, Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen.

⁴⁶ 10 kap 5 § första stycket förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

4 Konsekvensanalys

Förslagen, som huvudsakligen berör de arbetssökande och arbetslöshetskassorna, bedöms leda till att rättssäkerheten för de enskilda stärks. De föreslagna ändringarna i ALF bedöms även skapa förutsättningar för en effektiv och säker ärendehandläggning hos arbetslöshetskassorna och samtidigt minska risken för felaktiga utbetalningar. Förslagen bidrar därmed till att förstärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring.

Det kan i och med ändringarna uppkomma behov av systemändringar. Reformen bedöms dock ändå endast samtaget medföra marginella kostnadsökningar, vilka bör kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

Författningskommentarer

43 § fjärde-femte stycket ALF

Paragrafens första-tredje stycken är oförändrade i förhållande till nu gällande lydelse.

I ett nytt fjärde stycke föreslås en undantagsregel som innebär att en upptrappning av åtgärder vid flera fall av misskötsamhet inte ska ske i det fall de åtgärdsgrundande handlingarna skett inom en begränsad tid. Den sökande får i den situationen anses ha saknat möjlighet att hinna korrigera sitt beteende.

I ett nytt femte stycke föreslås att beslut om en åtgärd ska fattas skyndsamt. Detta för att stärka kopplingen mellan det oönskade handlandet och beslut om en åtgärd. Arbetsförmedlingen har ett motsvarande krav på sig ifråga om att underrätta arbetslöshetskassan enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

47 a § ALF

I paragrafen föreslås att tidsgränsen för ansökan om ersättning sänks från nio månader till en månad från sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser.

I paragrafen föreslås även att det avsteg från tidsgränsen för ansökan som idag gäller vid synnerliga skäl, ändras till att gälla vid särskilda skäl eftersom tidsgränsen kraftigt kortas ned.