

*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 - Normalarbetstiden

### 1 Föreskriftsrätt

IAF har enligt 23 g § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och 4 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) bemyndigande att meddela tillämpningsföreskrifter när det gäller omräkning av normalarbetstid. I övrigt har IAF rätt att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 31 § ALFFo.

### 2 Kassaförordningen

I kassaförordningen fanns omräkningsregler som användes för att reglera ersättningen för tidigare heltidsanställda, som under arbetslöshet fick arbeta kortare tid än heltid<sup>1</sup>.

### 3 KSA-utredningen, SOU 1971:42

Enligt KSA-utredningen borde det krävas en minimiarbetstid av tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan för rätt till inträde i en arbetslöshetskassa. Detsamma skulle enligt utredningen gälla för deltidsarbetsökande. Det kunde dock uppstå svårigheter vid tillämpningen av den angivna gränsen för minimiarbetstid liksom vid beräkningen enligt förslag till omräkningstabeller, när det gällde försäkrade, exempelvis lärare för vilka den normala arbetstiden inte var direkt reglerad i antal arbetstimmar. 1964 övergick arbetslöshetsersättningen till att betalas ut för högst fem dagar per vecka. Detta förhållande gjorde enligt KSA-utredningen att kalenderveckan kunde användas som en fast tidsram för beräkning av denna ersättning. Detta skulle möjliggöra en beräkning i nära anslutning till antalet arbetade timmar under kalenderveckan<sup>2</sup>.

KSA-utredningen föreslog att den enligt då gällande regler för vissa fall av deltidsarbetslöshet tillämpade omräkningsmetoden lades till grund för ett schematiskt veckoberäknings-system som förutsatte en normal arbets-

---

<sup>1</sup> SOU 1971:42 s. 216

<sup>2</sup> SOU 1971:42 s. 216

vecka till 40 timmar och byggde på generell tillämpning av omräkning enligt tabell till hela och halva ersättningsdagar per vecka<sup>3</sup>.

AMS förslag till beräkning av ersättning vid arbetslöshet del av vecka syftade till att åstadkomma ett ersättningssystem där den av utredningen föreslagna omräkningsmetoden skulle behållas men utvecklas och förbättras i vissa avseenden. Den grundläggande beräkningsprincipen skulle vara att ersättningens storlek genomgående bestämdes av normal arbetstid och inkomst per vecka<sup>4</sup>.

### 3.1 Prop. 1973:56

Departementschefen förordade vissa av KSA-utredningens förslag, bl.a. en minimigräns för arbetsutbudets omfattning, att ersättningsrätten borde inskränkas då den försäkrade regelbundet utför deltidsarbete under en arbetslöshetsperiod samt att dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen borde utförda närmare föreskrifter om beräkningen av antalet ersättningsberättigade dagar då ersättningshinder av annat slag än sjukdom förelåg<sup>5</sup>.

När det gällde rätten till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) delade departementschefen KSA-utredningens uppfattning att ett arbetsutbud som omfattar kortare tid än 17 timmar kunde jämföras med bisyssla, som inte borde grunda ersättningsrätt. För rätt till halvt KAS borde krävas att den arbetslöse söker arbete som omfattar minst 17 timmar per vecka. Rätt till helt KAS borde tillkomma endast den som före arbetslösheten hade arbetat heltid och som sökte sådant arbete<sup>6</sup>.

## 4 Arbom-utredningen, SOU 1996:150

1995 tillsattes den s.k. Arbom-utredningen, som ansåg att dagpenningbegreppet borde behållas men dagpenningnivån i högre grad borde avspegla den arbetslöses aktuella anknytning till arbetsmarknaden. Dagpenningen borde beräknas på den genomsnittliga arbetstiden och inkomsten under det senaste året. Detta innebar att den som inte hade arbetat under hela året fick en lägre dagpenning. Arbom-utredningen föreslog också att all överhoppningsbar tid borde beaktas vid bestämmande av normalarbetstid i likhet med vad som hade föreslagits om arbetsvillkoret, dvs. den överhoppningsbara tiden skulle begränsas till tre år. Vidare föreslog utredningen att den arbetslöse borde ha samma ersättning under alla delperioder med inkomstbortfallsersättning<sup>7</sup>.

Arbomutredningen ansåg att det skulle vara möjligt att genom förvärvsarbete höja dagpenningnivån både i samband med att en ny period bevilja-

---

<sup>3</sup> SOU 1971:42 s. 217

<sup>4</sup> Prop. 1973:56 s. 204

<sup>5</sup> Prop. 1973:56 s. 203-206

<sup>6</sup> Prop. 1973:56 s. 207-208

<sup>7</sup> SOU 1996:150 s. 116

des och under pågående delperiod. Även avtalsenliga löneökningar borde enligt utredningen kunna påverka dagpenningen<sup>8</sup>.

Enligt 1973 års lag utgjorde normalarbetstiden den genomsnittliga arbetstiden antingen i det förvärvsarbete som medförde att arbetsvillkoret uppfylldes eller i allt förvärvsarbete som hade utförts under ramtiden<sup>9</sup>.

Från och med den 1 januari 1997 beslutade riksdagen om införande av förändringar som innebar en skärpning av reglerna för bestämmande av dagpenning för den som hade arbetat kort tid. Såväl den ersättningsgrundande inkomsten som normalarbetstiden beräknades som ett genomsnitt av inkomst och arbetstid under de senaste tolv månaderna före det att den sökande anmälde sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen. Till skillnad från i arbetsvillkoret skulle man vid bestämmande av normalarbetstid, förutom i vissa fall, inte beakta s.k. överhoppningsbar tid. I budgetpropositionen för 1997 föreslog regeringen förändringen, som innebar att man vid bestämmande av normalarbetstid inte ska räkna in tid när den arbetslöse hade varit förhindrad att arbeta på grund av heltidsstudier eller då han eller hon hade fullgjort totalförsvarspå<sup>10</sup>.

Konsekvenserna av riksdagens beslut var att den som bara hade arbetat nio månader under ramtiden och således bara hade haft en inkomst som utgjorde 75 procent av en helårsinkomst, fick en dagpenning på motsvarande nivå<sup>11</sup>.

Arbomutredningen föreslog att grunderna för överhoppningsbar tid skulle vara de samma vid beräkning av normalarbetstid och arbetsvillkor<sup>12</sup>.

Tidpunkten för ikraftträdandet av lagändringen, som enligt SFS 1996:871 var den 1 januari 1997 ändrades till den 1 juli 1997<sup>13</sup>. Därefter utfärdades den 29 maj 1997 ytterligare en lagändring som innebar att lagen (1998:871) om ändring i (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring skulle utgå<sup>14</sup>.

#### 4.1 Proposition 1996/97:107

Regeringen ansåg att för att huvudprincipen borde vara att för att få rätt till arbetslöshetsersättning borde den sökande ha utfört reguljärt arbete i viss omfattning. Regeringen ansåg vidare att det även framledes skulle finnas en koppling mellan arbetsvillkoret och normalarbetstidens beräkning. När

---

<sup>8</sup> SOU 1996:150 s. 116

<sup>9</sup> SOU 1996:150 s. 116

<sup>10</sup> SOU 1996:150 s. 117 jfr också 1995/96: AU6y, s. 59, prop.1996/97:1 utgiftsområde 13, s. 13-14 och prop. 1995/96:222, s. 8.15–8.16

<sup>11</sup> SOU 1996:150 s. 118, jfr 20 SFS 1996:871

<sup>12</sup> SOU 1996:150 s. 120

<sup>13</sup> SFS 1996:1420

<sup>14</sup> 1997:256

det gällde fastställande av dagpenning skulle, enligt regeringen, beräkningen utgå från den genomsnittliga arbetstiden i det förvärvsarbete som innebar att arbetsvillkoret uppfylldes. Det innebar att för den som hade uppfyllt arbetsvillkoret genom huvudregeln, dvs. arbete i minst sex månader med vardera minst 70 arbetade timmar, skulle normalarbetstiden utgöra ett genomsnitt av arbetstiden under dessa månader. Om arbetsvillkoret i stället hade uppfyllts med alternativregeln skulle arbetet i den sammanhängande 180-dagarsperioden utgöra grunden för beräkning av normalarbetstiden. För den som kvalificerat sig enligt huvudregeln skulle det också vara möjligt att vid normalarbetstidens beräkning utgå från ett genomsnitt av arbetad tid i alla månader under ramtiden. Det skulle dock endast vara månader som innehöll minst 70 timmars arbete som fick tas med vid denna beräkning. De nya bestämmelserna om beräkning av normalarbetstid trädde i kraft den 29 september 1997<sup>15</sup>.

Lydelsen av bestämmelsen om normalarbetstid var oförändrad fram till och med den 30 juni 2006. Från och med den 1 juli samma år infördes ett bemyndigande i bestämmelsen om normalarbetstid, dvs. i 28 § ALF, att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av normalarbetstid. Vidare infördes en ny 4 a § i ALFFo, som anger att det är IAF som får meddela föreskrifter om omräkning av normalarbetstid. Anledningen till denna ändring var att Regeringsrätten, i sitt avgörande den 31 augusti 2005<sup>16</sup>, hade funnit att en viss föreskrift meddelad av AMS, gällande omprövning av fastställd dagsförtjänst, gick utöver vad som kunde anses vara en verkställighetsföreskrift, med innebörd mot bakgrund av Regeringsrättens dom att det fanns skäl att klargöra rättsläget genom ytterligare bemyndiganden<sup>17</sup>.

## 5 Skärpta krav för rätt till arbetslöshetsersättning

Bestämmelsen om normalarbetstid i ALF fanns kvar i oförändrad lydelse fram till och med den 31 december 2006.

Från och med den 1 januari 2007 ändrades beräkningen av normalarbetstiden, som numera ska beräknas på den genomsnittliga arbetstiden under ramtiden om tolv månader. Grundtanken var enligt regeringens uppfattning att den stadigvarande inkomst som man tidigare hade fått skulle återspegla nivån på den arbetslöshetsersättning som lämnades då en person blev arbetslös. Regeringen föreslog därför att normalarbetstiden skulle beräknas på den genomsnittliga arbetstiden under hela ramtiden om tolv månader, istället för som hittills, på den genomsnittliga arbetstiden i det förvärvsarbete som arbetsvillkoret uppfylldes med. Den nya modellen innebar att den som hade arbetat lite under ramtiden fick en låg ersättning, och det

<sup>15</sup> Prop. 1996/97:107 s. 98-99, SFS 1997:241

<sup>16</sup> RÅ 2005 ref 39

<sup>17</sup> Prop. 2005/06:152 s. 41-42

oavsett orsaken till att arbetet haft denna låga omfattning. Vid bestämmande av normalarbetstiden skulle allt arbete ingå som var av den typen att det var tillgodoräkningsbart i försäkringen, dvs. även arbete enstaka dagar och timmar under förutsättning att kalendermånaden ingick i ramtiden. Kalendermånader inom ramtiden skulle också enligt regeringen ingå i beräkningen. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2007 med övergångsbestämmelser<sup>18</sup>.

Reformarbetet inom arbetslöshetsförsäkringen fortsatte under år 2007. De ändringar som genomfördes var bl.a. att aktivitetsgarantin upphörde och ersattes med jobb- och utvecklingsgarantin. Vidare infördes särskilda beräkningsregler bl.a. för dem som hade uppfyllt ett arbetsvillkor under deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin och därmed hade rätt till arbetslöshetsersättning<sup>19</sup>. Regeringen ansåg att även personer som hade deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin borde kunna lämna denna efter att ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Regeringen ansåg vidare att om personen blev arbetslös på nytt borde han eller hon ha rätt till arbetslöshetsersättning och en särskild beräkningsregel borde då finnas även för dessa fall. Regeringen föreslog att om det var till fördel för den sökande, skulle en dagpenning från arbetslöshetskassan som motsvarade vad den sökande hade fått som aktivitetsstöd i jobb- och utvecklingsgarantin utgå<sup>20</sup>.

I remissomgången framkom synpunkter som gick ut på att det av lagen om arbetslöshetsförsäkring borde framgå hur normalarbetstiden skulle bestämmas och att det borde regleras vilken dagsförtjänst den sökande skulle ha och utifrån den anges med vilken procentsats dagpenningen skulle lämnas. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att i lagen ange att som sökandens normalarbetstid skulle gälla den normalarbetstid den sökande hade i den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. För den som inte hade fått någon arbetslöshetsersättning ansåg regeringen att utbudet i jobb- och utvecklingsgarantin skulle utgöra den sökandes normalarbetstid. Som huvudregel gällde, enligt regeringen, att den sökande skulle komma att få 65 procent av den dagsförtjänst som låg till grund för en tidigare ersättning från arbetslöshetskassan<sup>21</sup>.

Bestämmelserna trädde i kraft den 2 juli 2007 med övergångsbestämmelser<sup>22</sup>.

2009 kom nästa ändring i bestämmelserna om normalarbetstid. Ändringen innebar såväl redaktionella som sakliga förändringar. Redaktionellt samlades alla bestämmelser om normalarbetstid under en gemensam

---

<sup>18</sup> Prop. 2006/07:15 s. 26-29

<sup>19</sup> Prop. 2006/07:89 s. 47-53

<sup>20</sup> Prop. 2006/07:89 s. 61

<sup>21</sup> Prop. 2006/07:89 s. 62

<sup>22</sup> SFS 2007:393

rubrik där paragraferna 23 a- 23 f numera reglerar bestämmande av normalarbetstid i olika situationer. En inledande bestämmelse i 23 a § infördes och den anger att för den som är ersättningsberättigad fastställs en normalarbetstid. Bestämmelsen om vad som utgör normalarbetstid fördes över från i 28 § till en ny bestämmelse i 23 b §<sup>23</sup>. Utöver arbetad tid skulle även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön eller särskilt angivna socialförsäkringsförmåner under förutsättning att månaden innehöll arbete i sådan omfattning att den kunde tillgodoräknas i ett arbetsvillkor<sup>24</sup>.

De särskilt angivna socialförsäkringsförmånerna enligt förslaget var:

- graviditetspenning,
- föräldrapenningsförmån
- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärrpenning, eller
- närståendepening enligt socialförsäkringsbalken.

Regeringen avsåg att bestämmelsen skulle gälla alla, dvs. timanställda och behovsanställda såväl som tillsvidareanställda med reglerad arbetstid<sup>25</sup>.

Härutöver ansåg regeringen att det borde införas en bestämmelse som möjliggjorde att för den som fått dagpenning i form av grundbelopp och som under ersättningsperioden på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor att, om det var förmånligare, som normalarbetstid tillgodoräkna sig den normalarbetstid som han eller hon hade under den senaste perioden med arbetslöshetsersättning. Regeringen ansåg att bestämmelsen skulle få tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra<sup>26</sup>.

Regeringen ansåg också att det borde förtydligas att den som omfattas av den särskilda beräkningsregeln i 27 a § har möjlighet att behålla normalarbetstiden<sup>27</sup>.

Vidare ansåg regeringen att till en sökande som lämnat eller står i begrepp att lämna jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och tidigare fått ersättning enligt grundförsäkringen eller inte tidigare fått arbetslöshetsersättning, ska som normalarbetstid gälla sökandens totala arbetsutbud under deltagande i respektive garanti. Detta förutsätter dock

<sup>23</sup> Prop. 2008/09:127 s. 29, SFS 2009:666

<sup>24</sup> Prop. 2008/09:127 s. 29

<sup>25</sup> Prop. 2008/09:127 s. 30 ff

<sup>26</sup> Prop. 2008/09:127 s. 32 Jfr också 23 c § ALF (SFS 2009:666)

<sup>27</sup> Prop. 2008/09:127 s. 32 Jfr också 23 d § ALF (SFS 2009:666)

enligt regeringens förslag att ansökan om ersättning görs inom tolv månader från tidpunkten när den sökande lämnade garantin. Enligt förslaget skulle bestämmelsen få tillämpas högst två gånger för en sökande<sup>28</sup>.

Slutligen ansåg regeringen att för den som får sin inkomstrelaterade ersättning fastställd enligt den särskilda beräkningsregeln i 30 § efter deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar, skulle som normalarbetstid gälla den sökandes totala arbetsutbud under deltagande i respektive garanti. Syftet med de båda ovan redovisade bestämmelserna är att ersättningen inte ska bli lägre än det aktivitetsstöd den sökande hade under deltagande i respektive garanti<sup>29</sup>.

Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte propositionen. Utskottet välkomnade förslaget om att lägga samman bl.a. tid med socialförsäkringsförmåner när normalarbetstiden bestäms. Enligt utskottet var det inte rimligt att en person som hade arbetat så mycket att månaden var tillgodoräkningsbar vid bestämmande av ramtiden ändå, på grund av mer begränsad frånvaro, kunde få avsevärt lägre ersättning än en person som inte arbetat alls eller arbetat så lite att månaden var överhoppningsbar. Enligt utskottets mening var lagförslaget ett uttryck för principen att arbete ska löna sig<sup>30</sup>.

Bestämmelserna trädde i kraft den 2 juli 2009 med övergångsbestämmelser.

Utgångspunkten vid tillämpningen av bestämmelsen är att en schablon skulle tillämpas som innebar att oavsett hur mycket den sökande faktiskt hade arbetat skulle han eller hon få tillgodoräkna sig åtta timmar för en dag med t. ex hel sjukskrivning och fyra timmar för en dag med halv sjukskrivning<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Prop. 2008/09:127 s. 33 Jfr också 23 e § ALF (SFS 2009:666)

<sup>29</sup> Prop. 2008/09:127 s. 33-34 , jfr 23 f § AL (SFS2009:666)

<sup>30</sup> 2008/09:AU10 s. 1, 16

<sup>31</sup> Möte med A-dep. den 2 juli 2009