

Rättsenheten

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Begäran om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) inrättades som tillsynsmyndighet över bl.a. arbetslöshetsförsäkringen år 2004. Myndigheten fick då motsvarande föreskriftsrätt som den tidigare tillsynsmyndigheten, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) hade haft. IAF valde att behålla stora delar av de av AMS meddelade föreskrifterna till lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring¹ och lagen och förordningen om arbetslöshetskassor.²

IAF har påbörjat en genomgripande översyn av föreskrifterna om arbetslöshetsförsäkringen, som i flera delar behöver moderniseras. Behovet av moderniserade och till dagens verklighet anpassade föreskrifter efterfrågas av de aktörer, bl.a. arbetslöshetskassorna, som tillämpar arbetslöshetsförsäkringens regelverk. För att kunna tillgodose detta behöver IAF utökade bemyndiganden.

Behovet av förändrade föreskrifter bekräftas t.ex. i en rapport³ där några kassor lämnat synpunkter på svårigheterna med att tillämpa nu gällande föreskrifterna om lärare med ferieanställning m.fl. Ett annat exempel på behovet av ett utökat bemyndigande, för att kunna konkretisera lagstiftningen är Högsta förvaltningsdomstolens avgörande,⁴ som pekar på att IAF har gått utöver sitt bemyndigande när det gäller underlaget för beräkning av dagsförtjänst.

IAF har vid flera tidigare tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av att få utökat bemyndigande avseende vissa delar av lagstiftningen, se nedan..

Vid genomgången av föreskrifterna om försäkringen, inför den kommande föreskriftsöversynen, har IAF funnit att behovet av utökade bemyndiganden avseende tidigare inskickade framställningar med något undantag, kvarstår

¹ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

² Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:826) om arbetslöshetskassor

³ Rapport 2017:2 Översyn av branschspecifik specialreglering

⁴ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 22 juni 2017 i mål nr 4736-16

oförändrade.

För att kunna genomföra översynen av föreskrifterna om försäkringen ser IAF i övrigt behov av utökade bemyndiganden på följande områden.

1. Bestämmelserna i första kapitlet IAFFS 2016:3 gäller främst lärare, cirkelledare, SFI-lärare och personer med uppehållslön. Flera av bestämmelserna i nämnda kapitel men också i andra och sjunde kapitlet är konstruerade som administrativa verkställighetsföreskrifter, som hänger ihop med 1 kap 2 § IAFFS 2016:3. Denna föreskrift bedömer IAF är en materiell bestämmelse, som får antas precisera vad som anges i 13 § 2 ALF. Enligt IAF:s bedömning får föreskriften anses gå utöver ren verkställighet. Det betyder i sin tur att IAF på egen hand inte kan ändra eller upphävas föreskrifterna,. Författningsförslag med kommentarer se bilaga 1, 2 och 2 a.
2. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § IAFFS 2016:3 avser tillgodoräkande av förberedelse- och repetitionstid och föreskriver om en tillämpning enligt ett branschtillämpningsavtal. Bestämmelsen synes grunda sig på en överenskommelse mellan kassorna och den tidigare tillsynsmyndigheten. Föreskriften får enligt IAF:s bedömning, anses gå utöver vad en verkställighetsföreskrift kan innehålla. Det betyder att IAF saknar formellt stöd för föreskriften och därför inte kan ändra eller upphäva den. Författningsförslag med kommentarer se bilaga 3
3. Bestämmelserna i 6-7 §§ IAFFS 2016:3 reglerar omräkning för deltid vid konstnärligt arbete. För att kunna göra denna omräkning enligt omräkningstabellen föreskrivs att ett timlönebelopp ska fastställas av tillsynsmyndigheten. Såvitt IAF kan se så saknas formellt lagstöd för detta. Bestämmelserna får därför, enligt IAF:s bedömning, anses gå utöver lämnat bemyndigande. IAF kan således inte ändra eller upphäva föreskrifterna. Författningsförslag med kommentarer se bilaga 3
4. Bestämmelsen i 5 kap 1 § andra stycket IAFFS 2016:3 avser underlaget för dagsförtjänstberäkningen och går idag, enligt HFD:s och även IAF:s bedömning utöver vad som anges i 25 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Det betyder att IAF inte på egen hand kan ändra eller upphäva föreskriften. Författningsförslag med kommentarer se bilaga 4
5. Återkallelse
Bestämmelsen i 8 kap. 1 § IAFFS 2016:3 avser beslut om godkänd bisyssla. IAF har tidigare bedömt att myndigheten saknar formellt bemyndigande för föreskriften (bilaga 1).

Vid en förnyad analys av föreskriften har IAF emellertid funnit att föreskriften bör kunna ses som en rent administrativ bestämmelse för att arbetslöshetskassorna ska kunna verkställa lagen i denna del. IAF väljer därför att återkalla begäran om bemyndigande avseende bisyssla, se bilaga 1.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Peter Ekborg. Ärendet har föredragits av verksjuristen Carina Karlsson, och i handläggningen av frågorna om bemyndigande har också verksjuristerna Magdalena Sinander och Gunilla Wandemo deltagit. Vid den slutliga beredningen har chefsjuristen Lena Aronsson deltagit



Peter Ekborg
generaldirektör



Lena Aronsson
chefsjurist

Bifogade bilagor:

Begäran om författningsändringar avseende

- Bilaga 1 med dnr 2014/335 Begäran om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, daterad 2014-06-02
-
- Bilaga 2 med dnr 2015/436 utdrag ur Budgetunderlag 2017-2019, daterad 2016-02-25
- Bilaga 2 a kommentar till 13 § ALF
- Bilaga 3 med dnr 2012/703M0 utdrag ur Budgetunderlag 2014-2016, daterad 2013-02-26 .
- Bilaga 4 med dnr 2017/524 Begäran om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, daterad 2017-11-17

Begäran om ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

IAF föreslår regeringen att det i 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) förs in bestämmelser om att tid då en sökande får ersättning i form av lönegaranti, ferielön och uppehållslön ska jämföras med förvärvsarbete och inte ge rätt till arbetslöshetsersättning. Vidare föreslår IAF att det i 39 § ALF förs in en bestämmelse om att arbetslöshetskassorna i samband med prövningen av ersättningsrätten och extraarbete ska fatta ett särskilt beslut om bisyssla, som grundas på ett underlag som den sökande ska lämna till kassan.

Bakgrund

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har sedan 2004 föreskrifter i anslutning till bland annat lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Föreskrifterna finns i dag samlade i inspektionens föreskrifter (IAFFS 2009:1) om arbetslöshetsförsäkring som tryckts om genom föreskrifterna (IAFFS 2011:4) om arbetslöshetsförsäkring.

Föreskrifterna har sin grund i de år 2004 övertagna föreskrifterna från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. IAF har reviderat föreskrifterna ett flertal gånger och ändrat dem fortlöpande i samband med lagändringar.

IAF har vid en övergripande översyn av föreskrifterna under 2012-2013 sammanställt lagstiftningens historiska utveckling från tidigt 1970-tal till och med lagändringarna som trätt i kraft den 1 september 2013 och som också ligger till grund för förändringarna i föreskrifterna om försäkringen. IAF har dessutom ställt frågor till arbetslöshetskassorna om redaktionell utformning och i viss mån innehåll.

Arbetslöshet

I IAF:s föreskrifter om arbetslöshetsförsäkringen finns det bestämmelser i första kapitlet som reglerar när en sökande inte anses vara arbetslös och därför inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Bestämmelserna innehåller ett betydande mått av verkställighet, men det finns även inslag av sådan utfyllnad av regelverket att de i dessa delar skulle kunna betraktas som tillämpningsföreskrifter. IAF anser därför att det för dessa föreskrifter (1 kap. 1-2 §§ samt 8 kap. 1 § IAFFS 2009:1) bör införas ett formellt stöd i lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring. När det gäller beslut om bisyssla har IAF även uppmärksammat att en sökande

bör kunna åläggas att lämna in nödvändiga uppgifter som underlag för arbetslöshetskassans bedömning och beslut i frågan om bisyssla.¹

Inte arbetslös i lagens mening

Begreppet arbetslös saknas i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av förarbetsuttalanden till 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring framgår att en arbetssökande anses arbetslös när han eller hon på grund av arbetsbrist inte kan utföra avlönat arbete för någon annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i affärsmässigt vinstgivande syfte. Vidare framgår av förarbetsuttalandena att en förutsättning för att betraktas som arbetslös är att den sökande saknar inkomst av förvärvsarbete, till exempel ferielön, permitteringslön eller annan ersättning från sin arbetsgivare under tid då något arbete inte utförs².

Grundtanken inom arbetslöshetsförsäkringen är att ersättning från försäkringen endast ska lämnas till den som är utan arbete och inte heller har någon inkomst av förvärvsarbete. I 13 § ALF anges vidare att viss tid jämställs med tid med förvärvsarbete och där den sökande inte har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen men får tillgodoräkna sig tiden i ett arbetsvillkor. I paragrafen bör även kunna regleras de fall där den sökande har rätt till lönegaranti eller ferie- och uppehållslön.

Bisyssla

Även när det gäller bisyssla kan den grundläggande principen för en person som förlorat sitt heltidsarbete anses gälla, dvs., han eller hon måste stå till arbetsmarknadens förfogande och kunna åta sig ett heltidsarbete för att ha rätt till ersättning. Denna princip utgör således grunden för kassornas prövning av om en sökande som har haft ett extraarbete vid sidan av sitt heltidsarbete har rätt till arbetslöshetsersättning vid förlust av heltidsarbetet.

Bestämmelsen om bisyssla fanns redan i 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring. Av bestämmelsen³ framgår att vid beräkning av arbetslöshet enligt första stycket tas inte hänsyn till bisyssla som försäkrad före arbetslöshetens inträde varaktigt utfört vid sidan av heltidsarbete, om bisyssla inte utvidgas under arbetslösheten och inte hindrar den försäkrade att anta ett erbjudet lämpligt arbete samt inte heller omfattar mer än fem timmar under dag som vanligen varit arbetsfri i den försäkrades ordinarie arbete före arbetslösheten.

Bestämmelsen om bisyssla behölls i 1997 års lag om arbetslöshetsförsäkring med ett tillägg om beloppsgräns för hur stor inkomst av bisysslan en sökande skulle kunna ha utan att den påverkade hans eller hennes arbetslöshetsersättning. Enligt regeringen borde inkomsterna av bisysslan få betydelse både i början av arbetslösheten när det gäller att bedöma om verksamheten är en bisyssla och under tiden i arbetslösheten där inkomster som överstiger en viss nivå borde reducera arbetslöshetsersättningen.

¹ Kammarrättens i Göteborg dom den 4 mars 2014 i mål nr 4266-13

² Prop. 1973:56, s. 174

³ 23 § andra stycket lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Det finns inte något angivet vare sig i lagen eller i förarbetena om att kassorna ska fatta speciella beslut om bisyssla, utan det får antas att frågan om bisyssla är en del av bedömningen av om den sökande har rätt till ersättning och i så fall hur stor denna ersättning ska vara. Visserligen uppkommer frågan om bisyssla först när en person har förlorat sitt arbete och gör anspråk på arbetslöshetsersättning, men det måste anses viktigt att arbetslöshetskassornas bedömningar av ersättningsrätten även utmynnar i särskilda beslut om bisyssla. Av dessa beslut bör även framgå vilken typ av verksamhet som avses samt omfattning i tid och inkomst. I praktiken har arbetslöshetskassorna hanterat frågan om bisyssla på detta sätt sedan länge och IAF har föreskrivit vad beslutet om bisyssla ska innehålla.

Det betyder att vid varje ny ansökan om ersättning har arbetslöshetskassorna använt fattade beslut om bisyssla som utgångspunkt för att göra en bedömning av den sökandes extraarbete. Beslutet utgör således ett gott jämförelsematerial vid en eventuell förändring av bisysslan som eventuellt skulle kunna påverka rätten till ersättning eller om ersättningen ska sänkas. För detta ändamål behövs en formell möjlighet att kunna föreskriva att en sökande lämnar ett underlag till kassan och vad underlaget ska innehålla.

Begäran

IAF hemställer om att följande författningsförslag antas.

<p>13 § ALF Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande</p> <ol style="list-style-type: none">1. haft semester2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. <p>Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.</p> <p>Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.</p>	<p>13 § ALF Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande</p> <ol style="list-style-type: none">1. haft semester2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.4. har rätt till lönegaranti5. har rätt till ferielön eller uppehållslön <p>Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får lämna närmare föreskrifter om beräkningen av och utläggningen av den tid som enligt första stycket punkt 4-5 inte ger rätt till ersättning.</i></p> <p>Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.</p>
--	--

<p>39 § ALF</p> <p>Med bisyssla avses i denna lag sådant arbete i anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning.</p> <p>För att en anställning ska anses som bisyssla enligt första stycket, får inkomsten från anställningen under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka.</p>	<p>27 a § ALFFo</p> <p><i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela närmare föreskrifter om hur beräkningen och utläggningen av tid då den sökande har rätt till lönegaranti respektive ferielön samt uppehållslön ska ske.</i></p> <p>39 § ALF</p> <p>Med bisyssla avses i denna lag sådant arbete i anställning eller näringsverksamhet som den sökande före arbetslöshetens inträde under minst tolv månader utfört vid sidan av sin heltidssysselsättning.</p> <p>För att en anställning ska anses som bisyssla enligt första stycket, får inkomsten från anställningen under ramtiden i genomsnitt inte överstiga ett belopp som motsvarar 6 grundbelopp per vecka.</p> <p><i>Arbetslöshetskassan ska, på det underlag, som den sökande lämnar in avseende sitt extraarbete, pröva och fatta ett särskilt beslut om bisysslan.</i></p> <p>39 b § ALF</p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som</i></p>
--	---

	<p><i>regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kassans beslut som gäller bisyssla samt vad den sökande inför prövningen ska lämna till arbetslöshetskassan.</i></p> <p>10 c § ALFFo</p> <p><i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela närmare föreskrifter om beslut som gäller bisyssla samt om den sökandes skyldighet att inför prövningen till arbetslöshetskassan lämna in nödvändigt underlag.</i></p>
--	---

Kommentar**13 § ALF**

Paragrafen anger vad som ska jämföras med tid med förvärvsarbete. Enligt förslaget bör det i 13 § första stycket ALF införas dels två nya punkter som gäller dels den som har rätt till lönegaranti, den som har rätt till ferielön eller uppehållslön, dels ett nytt tredje stycke med bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beräkning och utläggningen av tid med lönegaranti, tid med ferielön eller uppehållslön. I dag saknas det sådan laglig reglering. Beräkningen och utläggningen av tid med dessa ersättningar regleras idag i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2009:1) som tryckts om genom (IAFFS 2011:4). Föreskrifterna överensstämmer visserligen med de principer som gäller för arbetslöshetsförsäkringen, men ett grundläggande stöd för nämnda föreskrifter bör framgå av lagen.

En person som förlorat sitt arbete men som får ersättning av sin arbetsgivare trots att något arbete inte utförs saknar formell reglering. I förarbetena till 1973 års lag anges ferielön som ett exempel på en situation där den sökande inte är att anse som arbetslös. Begreppet arbetslös och regleringen av när arbetslösheten inträder i situationer när den sökande får lönegaranti, ferie- eller uppehållslön eller liknande föreslås därför kunna exemplifieras och regleras i 13 § ALF. Av bemyndigandet i andra stycket nämnda lagrum framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av avgångsvederlag och ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Det föreslås därför att ett nytt tredje stycke införs i 13 § ALF som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beräkningen och utläggningen av tid med lönegaranti, ferielön eller uppehållslön. De föreslagna punkterna i 4 och 5 i 13 § första stycket ALF medför dock ett behov av komplettering med ett särskilt bemyndigande om hur beräkning och utläggning av tid med lönegaranti respektive ferielön och uppehållslön ska ske. Bemyndigandet föreslås bli infört i en ny 27 a § i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Kommentar**39 § ALF**

Paragrafen föreslås få ett nytt tredje stycke av vilket bör framgå att kassorna bör i samband med att de prövar ersättningsrätten för en sökande fatta ett formellt beslut om bisyssla. Idag godkänner och fattar kassorna sådana beslut som får ligga till grund för en jämförelse av förhållandena vid t.ex. ny arbetslöshet eller ändrad inkomst av bisysslan under arbetslösheten. Besluten och dess innehåll regleras idag i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring men föreslås få ett reglerat stöd i lag.

39 b § ALF och 10 c § ALFFo

Bemyndigandet är nytt och avser reglering av beslut om bisyssla. Av lagen framgår att frågan om bisyssla aktualiseras först när någon förlorat sitt arbete och gör anspråk på arbetslöshetsersättning. Om den sökande samtidigt med sitt heltidsarbete har haft extraarbete är det viktigt för den fortsatta bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning att ett formellt beslut fattas om huruvida extraarbetet är att anse som en bisyssla. Det bör vidare av beslutet framgå vilken typ av bisyssla det är fråga om, d.v.s., anställning eller företagsverksamhet. Vidare bör beslutet innehålla uppgifter om hur mycket tid i genomsnitt per vecka som läggs ned i bisysslan samt hur stor inkomsten per vecka bisysslan ger. Den som bäst känner till hur mycket arbete som lagts ned i bisysslan och hur stor inkomsten av bisysslan är den sökande själv. Han eller hon bör därför kunna åläggas att inför prövningen av frågan om bisyssla lämna in nödvändigt underlag till arbetslöshetskassan.

För en sökande som har fått en bisyssla godkänd genom ett särskilt beslut, som innehåller de ovan angivna uppgifterna, finns det ett gott underlag för en arbetslöshetskassa att ta ställning till om den sökande som uppfyllt ett nytt arbetsvillkor och därefter vid ny arbetslöshet fortsättningsvis har rätt till ersättning samt om ersättningen eventuellt ska sänkas. Arbetslöshetskassan har således ett underlag och behöver därigenom inte börja om från början med frågan om bisyssla utan kan göra en bedömning av om bisysslan har förändrats. Den ovan redovisade handläggningen av ärenden rörande bisyssla utgör det gängse tillvägagångssättet hos kassorna idag och det bör kodifieras i lag.

Det föreslås därför att IAF ges bemyndigande att föreskriva om beslut om bisyssla samt om vilka uppgifter den sökande ska lämna in till arbetslöshetskassan om sin bisyssla.



Jan-Olof Dahlgren
generaldirektör

CK
Carina Karlsson
verksjurist

I ärendet har enhetschefen för Rättsenheten Ulf Staffansson och verksjuristen Niklas Wallentin deltagit.

4 Förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) föreslår regeringen att det i 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) förs in bestämmelser om att den tid då en sökande har avtalat bort hela eller en del av sin uppsägningstid inte ska ge rätt till arbetslöshetsersättning men däremot liksom avgångsvederlag betraktas som arbetad tid i arbetsvillkoret.

En person som sägs upp på grund av arbetsbrist eller på grund av personliga skäl har rätt till uppsägningstid med uppsägningslön. Uppsägningstiden kan liksom mycket annat inom arbetsrätten förhandlas bort helt eller delvis. För arbetsgivaren gäller dock att en månads uppsägningstid är tvingande.

Försäkringsöverdomstolen ansåg i ett avgörande⁴ att en arbetstagare som väljer att avstå från sin rätt till uppsägningstid enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) sedan uppsägningen verkstälts var arbetslös och uppfyllde villkoren i 9 § ALF. Arbomutredningen⁵ förespråkade emellertid att denna praxis borde ändras och föreslog att arbetslöshetskassorna borde lägga ut en fiktiv uppsägningstid under vilken arbetstagare som avtalat bort sin uppsägningstid inte skulle kunna få arbetslöshetsersättning.

Flera av arbetslöshetskassorna har anpassat sig till Försäkringsöverdomstolens avgörande medan andra kassor inte har gjort det. Även senare års praxis varierar på detta område. IAF kan därmed konstatera att hanteringen av uppsägningstiden varierar. För att skapa en enhetlig hantering bör därför enligt IAF:s uppfattning en förändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) göras.

Inte arbetslös i lagens mening

Begreppet arbetslös saknas i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Av förarbetsuttalanden till 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring framgår att en arbetssökande anses vara arbetslös när han eller hon på grund av arbetsbrist inte kan utföra avlönat arbete för någon annans räkning och inte heller utföra arbete för egen räkning i affärsmässigt vinstgivande syfte. Vidare framgår av förarbetsuttalandena att en förutsättning för att betraktas som arbetslös är att den sökande saknar inkomst av förvärvsarbete, till exempel ferielön, permitteringslön, avgångsvederlag eller annan ersättning från sin arbetsgivare under den tid då något arbete inte utförs⁶.

⁴ FÖD 1992:20

⁵ SOU 1996:150

⁶ Prop. 1973:56, s. 174

Grundtanken inom arbetslöshetsförsäkringen är att ersättning från försäkringen endast ska lämnas till den som är utan arbete och inte heller har någon inkomst av örvärvsarbete. I 13 § ALF anges vidare att viss tid jämställs med tid med örvärvsarbete där den sökande inte har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen men får tillgodoräkna sig tiden i ett arbetsvillkor. I paragrafen bör även de fall kunna regleras där den sökande har rätt till lönegaranti eller ferie- och uppehållslön.

Begäran

AF hemställer om att följande författningsförslag antas.

Förslag om ändring i 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	§
13 § ALF Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande	13 § ALF Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande
<ol style="list-style-type: none">1. haft semester2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.	<ol style="list-style-type: none">1. haft semester2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön4. <i>har rätt till lönegaranti⁷</i>5. <i>har rätt till ferielön eller uppehållslön⁸</i>6. <i>har rätt till uppsägningstid.</i>
Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.	Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen. <i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får lämna närmare föreskrifter om beräkningen av och</i>

⁷ Se tidigare förslag (2014-06-02)⁸ Se tidigare förslag (2014-06-02)

<p>Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.</p>	<p><i>utläggningen av den tid som enligt första stycket punkt 4–6 inte ger rätt till ersättning.</i></p> <p>Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.</p> <p><i>27 a § ALFFo</i></p> <p><i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela närmare föreskrifter om hur beräkningen och utläggningen av tid då den sökande har rätt till lönegaranti, ferielön och uppehållslön⁹ samt en fiktiv uppsägningstid ska ske.</i></p>
--	--

⁹ Se tidigare förslag (2014-06-02)

Kommentar

13 § ALF

Paragrafen anger vad som ska jämföras med tid med förvärvsarbete. Enligt förslaget bör det i 13 § första stycket ALF införas ytterligare en punkt som gäller uppsägningstid. Därutöver bör det idag föreslagna tredje stycket, med bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beräkning av och utläggning av tid som inte är ersättningsberättigad som en följd av förslaget även omfatta uppsägningstid. I dag saknas det sådan laglig reglering.

En person som förlorat sitt arbete men som får ersättning av sin arbetsgivare trots att något arbete inte utförs saknar formell reglering. Förutom när det gäller permittering saknas det även formell reglering för dem som visserligen inte får någon uppsägningslön men som måste stå till arbetsgivarens förfogande under uppsägningstiden.

Begreppet arbetslös och regleringen av när arbetslösheten inträder i situationer när en arbetstagare har uppsägningstid bör därför regleras i 13 § ALF. Det har tidigare föreslagits att ett nytt tredje stycke införas i 13 § ALF som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beräkningen och utläggningen av tid med bl.a. lönegaranti. I konsekvens med ändringsförslaget i 13 § första stycket bör även uppsägningstid omfattas detta bemyndigande i lagen. Detta medför i sin tur ett behov av komplettering i den tidigare föreslagna 27 a § i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo), som reglerar IAF:s rätt att meddela föreskrifter om beräkning och utläggning av tid och fiktiv tid, som inte berättigar till arbetslöshetsersättning.

4 Förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

IAF föreslår att myndigheten genom ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) får ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om prövning av arbetsvillkoret för anställda eller personer med anställningsliknande förhållanden, som har ett arbete som kräver förberedelse- eller repetitionstid och där sådan tid inte redovisas i arbetsgivarintyg eller liknande. Vidare föreslår IAF att myndigheten genom ändringar i samma lag och förordning får ett bemyndigande att bestämma ett schabloniserat timlönebelopp vid artistiskt arbete, samt att ålägga berörda arbetslöshetskassor att tillhandahålla underlag för beräkningen av timlönebeloppet.

Bakgrund

Artister som till exempel sångare, skådespelare och musiker får ofta ett fast arvode eller gage för en föreställning eller ett uppträdande, och inte lön för ett visst antal timmar. Gaget täcker normalt även förberedelse- och repetitionstid.

Sedan lång tid tillbaka har tillsynsmyndigheten (tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen, numera IAF) godkänt så kallade branschtillämpningsavtal, enligt föreskrifter som myndigheten beslutat om. Dessa har tagits fram av arbetslöshetskassor vars medlemmar utövar arbeten som kräver förberedelse- eller repetitionstid. I avtalen anges hur sådant arbete ska tillgodoräknas när arbetslöshetskassan prövar om arbetsvillkoret är uppfyllt, om antalet timmar inte redovisas i arbetsgivarintyg eller liknande. I förarbetena till ALF uppmärksammades det grundproblem som utgör bakgrunden till de aktuella föreskriftsbestämmelserna (prop. 1996/97:107, s. 109 f.). Regeringen konstaterade, i fråga om prövning av arbetsvillkoret, att vissa grupper av arbetstagare vanligtvis inte får lön för ett visst antal timmar, utan för en viss arbetsinsats som kan kräva ett stort mått av förberedelsetid. Att beräkna arbetsvillkoret utifrån till exempel ett kort framträdande ger därför ofta inte en rättvisande bild av den verkliga arbetsinsatsen. Hänsyn bör därför tas till bland annat repetitionstid och annan förberedelsetid vid prövning av arbetsvillkoret. Vidare angavs att den omräkningstabell som Arbetsmarknadsstyrelsen tillämpar för att fastställa antalet ersättningsdagar för konstnärligt arbete, kunde vara ett stöd för att utforma sådana regler. Regeringen uttalade också att det "säger sig självt att för sådan — tid som bör få tillgodoräknas i arbetsvillkoret inte samtidigt får lämnas arbetslöshetsersättning". Med hänsyn till de skiftande villkor som gäller för uppdragstagare och arbetstagare med liknande arbetsförhållanden i detta avseende, ansåg regeringen att reglering inte borde ske i lag utan var en fråga för de rättstillämpande myndigheterna.

IAF har inte godkänt något branschtillämpningsavtal sedan 2005. Detta skedde då efter en begäran från Teaterverksammas arbetslöshetskassa (TAK)⁹. Innan dess har branschtillämpningsavtal godkänts av Arbetsmarknadsstyrelsen 1997

⁹ Numera Unionens arbetslöshetskassa.

och 1999 efter begäran av TAK respektive Musikernas arbetslöshetskassa. Till detta kommer att Musikernas arbetslöshetskassa¹⁰ under 2012, i en skrivelse till IAF, har angett att de inte kommer att tillämpa en del av det avtal som Arbetsmarknadsstyrelsen tidigare godkänt.

Redan dessa omständigheter ger en fingervisning om att det nuvarande systemet för godkännande av branschtillämpningsavtal knappast är ändamålsenligt som verktyg för att ge arbetslöshetskassorna incitament att tillämpa en gemensam praxis i de aktuella frågorna. Utöver detta kan noteras att avtalen inte är allmänt tillgängliga för till exempel enskilda kassamedlemmar, samt att IAF med nuvarande konstruktion saknar möjlighet att ta initiativ till nödvändiga ändringar. Det är därför IAF:s uppfattning att det bör framgå av författningsbestämmelser under vilka förutsättningar förberedelse- och repetitionstid får tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, i de fall uppgifter om sådan tid saknas i arbetsgivarintyget. IAF bör få ett bemyndigande att meddela föreskrifter i ämnet.

Det finns även sedan länge föreskrifter, som IAF och tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen har beslutat om, som anger att en sökande som utövar konstnärligt arbete, förutom arbetad tid, även ska redovisa inkomsten av sådant arbete på kassakorten. Detta för att göra det möjligt att beräkna en korrekt ersättning vid deltidsarbetslöshet, genom att höga gager, som även ersätter förberedelse- och räkna om till att motsvara flera dagars arbete, under vilka den sökande inte är berättigad till arbetslöshetsersättning. Inkomsten omvandlas till timmar genom att den divideras med ett så kallat schabloniserat timlönebelopp. Efter begäran från någon av de arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde omfattar konstnärligt arbete ska det schabloniserade timlönebeloppet godkännas av IAF med utgångspunkt i de avtal som gäller för motsvarande arbeten som anställd.

IAF har den 14 november 2012, efter att Unionens Arbetslöshetskassa kommit in med en begäran om förändrat timlönebelopp, beslutat att från och med den 1 januari 2013 höja timlönebeloppet som gällt sedan den 11 november 2009¹¹.

Tanken bakom systemet med ett schabloniserat timlönebelopp är rimligen att detta kontinuerligt ska anpassas till gällande avtal på arbetsmarknaden. IAF saknar i dag möjlighet att på eget initiativ regelbundet pröva timlönebeloppets storlek. Det är IAF:s uppfattning att det schabloniserade timlönebeloppet bör framgå av författningen. IAF bör få ett bemyndigande i ämnet.

Begäran

Mot den anförda bakgrunden hemställer IAF att regeringen antar följande författningsförslag:

	<i>12 a § ALF Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela</i>
--	---

¹⁰ Numera Handelsanställdas arbetslöshetskassa.

¹¹ IAF:s beslut 2012/332

	<p><i>närmare föreskrifter om prövning av arbetsvillkoret för anställda eller personer med anställningsliknande förhållanden, vilka har ett arbete, som kräver förberedelse- eller repetitionstid och där sådan tid inte redovisas i arbetsgivarintyg eller liknande.</i></p> <p>2 b § ALFFo <i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om prövning av arbetsvillkoret för anställda eller personer med anställningsliknande förhållanden, vilka har ett arbete som kräver förberedelse- eller repetitionstid och där sådan tid inte redovisas i arbetsgivarintyg eller liknande.</i></p> <p>38 b § ALF <i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om storleken på ett schabloniserat timlönebelopp, som ska användas för att räkna om inkomst av artistiskt arbete till timmar vid beräkning enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen samt ålägga de arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde omfattar artistiskt arbete att årligen vid viss tidpunkt tillhandahålla underlag för beräkningen av timlönebeloppet.</i></p> <p>10 a § ALFFo <i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om storleken på ett schabloniserat timlönebelopp, som ska användas för att räkna om inkomst av artistiskt arbete till timmar vid beräkning enligt den av regeringen fastställda omräkningstabellen samt ålägga de arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde omfattar artistiskt arbete att årligen vid viss tidpunkt</i></p>
--	---

	<i>tillhandahålla underlag för beräkningen av timlönebeloppet.</i>
--	--

Kommentar

12 a § ALF

Bemyndigandet är nytt och avser en särreglering för prövningen av arbetsvillkoret för vissa arbetstagare som vanligen inte får lön för ett visst antal timmar, utan för en arbetsinsats som kan kräva ett stort mått av föreberedelse- och repetitionstid. Att beräkna arbetsvillkoret utifrån exempelvis ett kort framträdande ger oftast inte en rättvisande bild av den verkliga arbetsinsatsen¹². De arbetstagare som det här kan vara fråga om är personer som arbetar som sångare, skådespelare, musiker, regissörer, koreografer och även föredragshållare. Bemyndigandet gäller för dem inom dessa yrkesgrupper som har anställning eller anställningsliknande förhållanden och endast i de fall tid för förberedelse eller repetition inte redovisas i arbetsgivarintyg eller liknande.

Kommentar

38 b § ALF

Bemyndigandet avser bestämmandet av storleken på ett schabloniserat timlönebelopp. Artister som sångare och skådespelare med flera får normalt ett gage för att delta i en produktion men har vanligen inte någon arbetstid i timmar per dag eller vecka. För att kunna omvandla gaget till arbetade timmar behövs ett så kallat schabloniserat timlönebelopp. Ett sådant timlönebelopp bör fastställas för varje år, men enligt nu gällande system sker inte detta. Berörda arbetslöshetskassor bör därför årligen vid en viss tidpunkt lämna in underlag till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, för bestämmande av schablonbeloppets storlek, som bör framgå av författning.

¹² Se Prop. 1996/97:107, s. 109 f.

Rättsenheten

Begäran om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

IAF föreslår att myndigheten genom ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) erhåller bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om underlaget för beräkningen av dagsförtjänst.

Bakgrund

Underlag för dagsförtjänstens beräkning

Beräkningen av dagsförtjänsten syftade ursprungligen till att motverka överförsäkring. I förarbetena till 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring uttalade departementschefen bl.a. att jämförelsen bör grundas på den inkomst som den arbetslöse vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för honom. Vidare uttalades i specialmotiveringen till bestämmelsen om överförsäkringsavdraget att i den inkomst som skall läggas till grund för prövningen av överförsäkringen skall inräknas normalt förekommande ersättningar för obekvämt arbetstid, skifttillägg, regelbundet utgående drickspengar, naturaförmåner och ersättning för mera regelbundet förekommande overtidsarbete. Vidare uttalades att ersättning för tillfälligt overtidsarbete, gratifikationer eller andra ej regelbundet utgående ersättningar skall däremot inte inräknas i inkomsten.

Bestämmelsen om underlaget för dagsförtjänstberäkningen fanns tidigare i 29 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Enligt bestämmelsen avses med dagsförtjänst en femtedel av den veckoinkomst, eller ifråga om sökande med månadslön 1/22 av den månadsinkomst, som den sökande före arbetslöshetens inträde fick för den arbetstid som var normal för den sökande.

Från och med den 1 juli 2009 flyttades bestämmelsen redaktionellt till 25 a § ALF samtidigt som hänvisningen till normalarbetstiden vid beräkningen av dagsförtjänsten togs bort. Förändringen var en anpassning till de lagändringar som skett den 1 januari 2007, då alla inkomster, stora som små, under hela ramtiden skulle räknas in i dagsförtjänsten.

IAF har i sina föreskrifter (IAFFS 2014:5) om försäkringen föreskrivit beträffande dagsförtjänstberäkningen bl.a. att arbetslöshetskassan i underlaget för beräkningen av dagsförtjänsten, förutom lön även ska räkna med övriga av arbetet regelbundet förekommande ersättningar och förmåner som beskattas som inkomst av tjänst.

Högsta förvaltningsdomstolen har fastställt att IAF endast har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter beträffande dagsförtjänstberäkningen. Genom att föreskriva att det i dagsförtjänstberäkningen förutom lön ska räknas med övriga av arbetet regelbundet förekommande ersättningar och förmåner som beskattas som inkomst av tjänst har en begränsning gjorts i förhållande till nu gällande lag¹.

För att IAF ska kunna föreskriva om dagsförtjänstberäkningen har myndigheten behov av ett utökat bemyndigande i denna del.

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
25 a § tredje stycket ALF Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst.	25 a § tredje stycket LF Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omräkning av dagsförtjänst och underlaget för dagsförtjänstens beräkning. 4 c § ALFFo Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela föreskrifter om underlaget för beräkningen av dagsförtjänst enligt 25 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Kommentar

25 a tredje stycket ALF och 4 c ALFFo

Bemyndigandet är utökat och omfattar även möjlighet att föreskriva om underlaget för beräkning av dagsförtjänst. Onerösa fång t.ex. gåvor är inte skattepliktiga. Ett undantag utgör penningbelopp eller presentkort som kan lösas in i pengar. Det innebär att en penninggåva till en anställd ska beskattas som inkomst av tjänst om gåvan beror på anställningsförhållandet. Bemyndigandet

¹ HFD dom den 22 juni 2017 i mål nr 4736-16

avser att ge möjlighet att klargöra vilka typer av tillfälliga ersättningar som ska räknas med i underlaget för dagsförtjänst.