

Rättsenheten
[REDACTED]

Kammarrätten i Stockholm

Klagande

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
Box 210
641 22 Katrineholm

Motpart

[REDACTED]
Ombud:

Förbundsjurist [REDACTED], Unionen

Överklagat avgörande

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 januari 2024 i mål nr 162-23.

Saken

Ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF); nu fråga om prövningstillstånd

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har den 23 februari 2024 överklagat förvaltningsrättens dom och begärt prövningstillstånd.

IAF har begärt prövningstillstånd på den grunden att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas. IAF har vidare yrkat att Kammarrätten i Stockholm ska upphäva förvaltningsrättens dom, besluta att [REDACTED] dagsförtjänst ska grundas på tidigare anställning enligt 37 a § ALF och återförvisa ärendet till Unionens arbetslöshetskassa för fortsatt handläggning.

IAF yrkar nu också att kammarrätten, om den finner att [REDACTED] dagsförtjänst ska beräknas enligt 37 b § ALF, ska avslå hans yrkande om att 6 kap. 2 § IAFFS 2018:2 ska tillämpas.

Frågorna i målet och rättsläget enligt befintlig kammarrättspraxis

Frågan i målet är först om dagsförtjänsten för en ersättningssökande, som innan arbetslösheten bedrivit sådan näringsverksamhet som avses i 34 § ALF kortare tid än 12 tillgodoräkningsbara månader och innan dess arbetat som anställd, ska beräknas enligt skyddsregeln i 37 a § ALF om det är mer förmånligt än en tillämpning av kombinatörsregeln i 37 b § ALF.

Enligt Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 januari 2018 i mål nr 347-17 och Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 400-21 gäller inte 37 a § ALF för en ersättningssökande som någon gång under ramtiden haft anställning då denne i stället omfattas av 37 b § ALF tolkad med stöd av dess specialmotivering (prop. 2009/10:120 s. 118).

Om 37 b § ALF ska tillämpas är nästa fråga om enbart 5 f § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) eller även 6 kap. 2 § IAFFS 2018:2 ska tillämpas vid beräkningen av dagsförtjänsten.

Enligt Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2021 i mål nr 2263-21 utgör 5 f § ALFFo en uttömmande reglering av hur dagsförtjänsten ska beräknas när 37 b § ALF tillämpas varför en alternativ eller kompletterande tillämpning av 6 kap. 2 § IAFFS 2018:2 för kombinatörer inte är möjlig.

Grund för begäran om prövningstillstånd

IAF ska verka för en likformig och rättvis tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen och för det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol i enlighet med det syftet.

Den överklagade domen följer de vägledande kammarrättsdomarna som grundar en i och för sig likformig rättstillämpning hos arbetslöshetskassorna.

Det rättvisa i tillämpningen kan dock ifrågasättas utifrån att bedömningen i domarna, under omständigheter motsvarande de som föreligger i detta mål, leder till missgynnande utfall som framstår som omotiverade då de saknar stöd i eller strider mot uttalade intentioner med regelverket.

Vad gäller den första frågan om förhållandet mellan 37 a § ALF och 37 b § ALF anser IAF att rättskällorna lämnar utrymme för åtminstone en annan mer ändamålsenlig och rättvis tolkning än den som kommer till uttryck i Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 januari 2018 i mål nr 347-17 och Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 400-21.

Specialmotiveringen till 37 b § ALF ger tydligt stöd för tolkningen att dess tillämpningsområde överlappar med skyddsregeln men ger, enligt IAF:s uppfattning, inte något stöd för slutsatsen att normkonkurrensen ska lösas till fördel för kombinatörsregeln. Dessutom blir en följd av att 37 a § ALF inte anses gälla för kombinatörer att dess tillämpningsområde inskränks till att endast gälla då näringsverksamhet bedrivits i minst 12 och upp till 24 månader vilket strider mot såväl paragrafens ordalydelse som regeringens uttalade avsikter med förslagen i prop. 2009/10:120.

I syfte att få till stånd en i första hand ändrad eller, i andra hand förtydligad praxis i frågan om förhållandet mellan 37 a § ALF och 37 b § ALF begär IAF prövningstillstånd.

Vad gäller frågan om den närmare regleringen av hur dagsförtjänsten ska beräknas när kombinatorregeln i 37 b § ALF är tillämplig är det IAF:s uppfattning att det inte är möjligt att göra annan rimlig tolkning av regelverket än den som kommer till uttryck i Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2021 i mål nr 2263-21. Följaktligen anser IAF inte att ytterligare rättslig vägledning är behövlig i denna fråga.

Grund för överklagandet

Bakgrund

Lagregleringen av dagsförtjänstberäkningen för företagare i arbetslöshetsförsäkringen utgörs, sedan juli 2010, av en huvudregel och alternativregel i 37 § ALF, en skyddsregel i 37 a § ALF och kombinatorregeln i 37 b § ALF. Dessförinnan ingick skyddsregeln som ett eget stycke i 37 § ALF medan kombinatorregeln utan direkt lagstöd tillämpades hos arbetslöshetskassorna som en kombinerad tolkning av de separata dagsförtjänstreglerna för företagare respektive anställda i 37 och 25 a §§ ALF.

Inom ramen för en reform av trygghetssystemen för företagare 2010 avsåg regeringen att förtydliga den rättsliga regleringen av företagares dagsförtjänst genom att bland annat bryta ut skyddsregeln till den nya paragrafen 37 a § ALF och kodifiera kombinatorregeln i den nya paragrafen 37 b § ALF. Rubriken ”Dagsförtjänst för företagare” infördes över 37 § ALF och ”Dagsförtjänst för personer som kombinerat anställning med företagande” över 37 b § ALF.

Skyddsregelns omfattning utökades samtidigt till att gälla för arbetslösa företagare som drivit sin näringsverksamhet i högst 24 i stället för tidigare högst 12 månader mellan arbetslösheten och tidigare anställning.

I prop. 2009/10:120 på sidan 56 framgår att skyddsregeln ändrades i syfte att underlätta övergången från anställning till företagande. Regeringen skriver i sina skäl för förslaget och i specialmotiveringen på sidorna 89 f och 117 f att tidigare gällande tidsperiod om 12 månader bör utökas till 24 för att ge företagare en rimlig tid på sig att pröva sina affärsidéer och etablera sitt företag. Det framgår inte att regeringen avsåg att begränsa skyddsregeln till att gälla endast då företag drivits i minst 12 månader. En tolkning med den innebörden är svår att förena med den uttalade avsikten att utöka regelns omfattning och står i strid med ordalydelsen ”inom 24 månader” i 37 a § ALF.

Angående kodifieringen av kombinatorregeln framgår i samma förarbete på sidan 56 att syftet var att stärka tryggheten och öka valfriheten för företagare. Av regeringens skäl för förslaget på sidan 90 f framgår att avsikten var att kodifiera och förtydliga arbetslöshetskassornas sedan tidigare etablerade tillämpning. Angående omfattningen av regeln uttalar regeringen att personer som kombinerar arbete i företag och anställning kan göra det antingen genom att

växla mellan arbetsformerna eller att ägna sig åt dem parallellt. I specialmotiveringen på sidan 118 upprepas uttalandet om olika sätt att kombinera anställning och företagande. Vad som tidigare benämnts ”växla” uttrycks dock genom ordalydelsen ”varit anställd och därefter varit företagare [...] eller tvärtom”.

37 b § ALF innehåller även ett bemyndigande för regeringen att förordna eller vidarebemyndiga myndighet att föreskriva ”om villkor för fastställande av och rätt till ersättning” för kombinatörer. Med stöd av bemyndigandet har regeringen utfärdat 5 f och 5g §§ ALFFo som inte berör frågan om normkonkurrens.

Lämplig tolkning enligt IAF

Varken av förarbetsuttalanden eller ordalydelserna framgår uttryckligen något om normkonkurrens mellan kombinatörsregeln och skyddsregeln. Enligt den tillämpning hos arbetslöshetskassorna som kombinatörsregeln kodifierade ansågs skyddsregeln tillämplig som gynnande alternativregel och samma uppfattning rådde även en dryg handfull år efter reformen innan Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 januari 2018 i mål nr 347-17 ledde till att rådande tolkning etablerades.

Specialmotiveringen till 37 b § ALF liksom övriga ovan refererade uttalanden i prop. 2009/10:120 är enligt IAF:s uppfattning förenliga med en återgång till den tidigare gällande tolkning. IAF anser att lydelsen av aktuella lagrum inte kan anses hindrar en sådan återgång. Då avsikten med reformen 2010 av allt att döma inte syftade till den långtgående inskränkning av skyddsregeln som den överklagade domen och kammarrättsdomarna den hänvisar till innebär anser IAF att en dom med ändrad bedömning i aktuellt mål vore önskvärd och skulle leda till en mer rättvis tillämpning hos arbetslöshetskassorna som även är enkel och väl beprövad.

Förutsättningar för alternativa tolkningar

Som nämnts ovan har Jönköpings och Stockholms kammarrätter tolkat specialmotiveringen till 37 b § ALF på så sätt att kombinatörsregeln i situationer motsvarande den i aktuellt ärende konkurrerar med 37 a § ALF och de har även fastslagit att 37 b § ALF har företräde framför 37 a § ALF. Det finns inte i någon av de aktuella domarna någon ytterligare motivering till dessa bedömningar.

Som nämnts finner inte IAF att specialmotiveringen stödjer den tolkning kammarrätterna gjort i frågan om hur normkonkurrensen ska lösas men åtminstone två andra tolkningar som leder till slutsatsen att 37 a § ALF inte gäller för kombinatörer är möjliga.

Genom en systematisk lagtolkning av paragrafordningen och rubriksättningen kan man finna stöd för att 37 a § ALF endast är alternativ till 37 § ALF men inte kombinatörsregeln i 37 b § ALF. Man kan även göra en restriktiv tolkning som innebär att begreppet ”personer som under ramtiden kombinerat anställning med företagande enligt 34 §”, alltså kombinatörer, i 37 b § ALF är skilt från begreppet ”företagare” som används i 37 a § ALF med samma följd.

Utan förarbetsuttalanden som stödjer att detta var avsikten med paragrafordningen och rubriceringen respektive begrepps användningen framstår det som långsökt att ge företräde åt en systematisk lagtolkning eller en restriktiv tolkning av begreppen framför en subjektiv ändamålstolkning av regeringens uttalande avsikter i propositionen. Särskilt som båda dessa alternativa tolkningar leder till att det övergripande syftet med reformen motverkas och skyddsregelns omfattning enligt dess ordalydelse inskränks.

Grunder för IAF:s andrahandsyrkande

Om rätten finner att [REDACTED] dagsförtjänst ändå ska beräknas enligt kombinatorregeln i 37 b § ALF hänvisar IAF till de grunder arbetslöshetskassan anförde och Kammarrätten i Stockholm godtog enligt sin dom i mål nr 2263-21.

[REDACTED]
Chefsjurist

[REDACTED]
Jurist