

SMÅFÖRETAGARNAS
ARBETSLÖSHETSKASSA

YTTRANDE
2008-11-24

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Promemorian Ds 2008:77 Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning

Småföretagarnas arbetslöshetskassa (nedan "SmåA") tillstyrker huvudsakligen förslagen såsom väl avvägda. SmåA vill peka på några konsekvenser av förslagen och framföra några övriga, egna förslag.

- SmåA tillstyrker förslaget att fastställa innebörden av begreppet ramtid, samt förslaget att beakta vissa socialförsäkringsförmåner vid beräkning av arbetslöshetsersättningen.
- Att slå fast innebörden av begreppet ramtid innebär en viss ändring i sak.
- Det tillfälliga medlemsvillkoret bör kompletteras med en bestämmelse om att beräkningen enligt det föreslagna sista stycket inte behöver göras om den sökande ändå uppfyller medlemsvillkoret.
- Det är, mot bakgrund av vad som anförs i författningskommentaren, oklart hur regeln om att rätt till medlemskap saknas för den som är medlem i en annan kassa ska tillämpas, samt hur regeln om tidpunkten för inträdet ska tillämpas.
- Det bör övervägas om kravet på att en sökande inte har fyllt 64 år bör behållas, med anledning av det tillfälliga medlemsvillkoret. Bestämmelsen om utträde på grund av ålder bör ses över.
- Det behövs riktlinjer för hur stort eget kapital en arbetslöshetskassa får ha samt för hur en arbetslöshetskassa ska avvecklas.

5.1 Beräkning av medlemsvillkoret

Föreslagen förändring

Vid prövning av medlemsvillkoret, under år 2009, ska till varje medlemsmånad läggas ytterligare en kalendermånad, genom att tidpunkten för inträdet i kassan tidigareläggs med en kalendermånad per medlemsmånad.

SmåA:s synpunkter

SmåA anser det positivt att villkoren för inkomstbortfallsförsäkringen förbättras och anser den föreslagna modellen lämplig, givet nuvarande lagstiftning och det beskrivna syftet. SmåA kan dock finna det mer ändamålsenligt att låta tidpunkten för inträdet tidigareläggas endast i de fall det behövs för att medlemsvillkoret i lagen om arbetslöshetsförsäkring ska uppfyllas. Såsom den föreslagna regeln är utformad ska, för varje sökande som har varit medlem under 2009, tidpunkten för inträdet justeras, oavsett om det behövs för att medlemsvillkoret ska uppfyllas eller inte.

5.2 Bestämmande av ramtid

Föreslagen förändring

Ramtiden ska avse de tolv månader som närmast föregått den månad sökanden har anmält sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen.

SmåA:s synpunkt

SmåA tillstyrker förslaget. Av inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (2 kap. 1 § IAFFS 2006:3) följer att vid beräkning av ramtid anses arbetslösheten ha inträtt den dag då den sökande anmäler sig på arbetsförmedlingen och är beredd att anta arbete. Enligt SmåA kan inte den omständigheten att en sökande har anmält sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen tas till intäkt för att den sökande även är beredd att anta arbete.

SmåA har exempelvis handlagt ärenden där en företagare som söker ersättning anmäler sig på arbetsförmedlingen under en pågående avveckling av sitt företag. Beroende på graden av engagemang i avvecklingen har stundtals bedömningen gjorts att företagaren inte har varit beredd att anta arbete förrän avvecklingen är genomförd, varför ramtiden har beräknats med utgångspunkt i ett senare datum än då företagaren anmälde sig som arbetslös. Enligt SmåA:s uppfattning innebär därför förändringen en ändring i sak, till skillnad från vad som anges i promemorian.

5.4.1 Huvudregeln för normalarbetstidens bestämmande - sammanläggning av tid med förmåner

Föreslagen förändring

Vissa socialförsäkringsförmåner beaktas vid beräkning av arbetslöshetsersättningen till den som varit tillfälligt eller delvis frånvarande från arbetet före arbetslösheten.

SmåA:s synpunkter

SmåA tillstyrker förslaget. Den föreslagna regeln är tydligt utformad och det får med anledning härav antas att den väl kommer att tillgodose sitt syfte. Tidigare fanns en föreskrift (5 kap. 3 § IAFFS 2005:1) om att den som före arbetslösheten hade haft ett sammanhängande arbete på minst sex månader och om arbetsvillkoret hade uppfyllts genom detta arbete skulle normalarbetstiden vara den tid som den sökande var anställd för att arbeta. Detta gällde även om den sökande hade varit frånvarande från arbetet på grund av sjukdom eller för vård av

sjukt barn och hade haft sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan. SmåA noterar att den föreslagna regeln otvivelaktigt även omfattar företagare och därför tillgodoser sitt syfte både vad gäller anställda och företagare.

6.1 Ändrat inträdesvillkor

Föreslagna förändringar

I promemorian föreslås att arbetskravet i 34 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor tas bort och att detta innebär att arbetslösa medlemmar kan byta arbetslöshetskassa, i första hand till Alfa-kassan.

Vidare föreslås att, när ett medlemskap i arbetslöshetskassan beviljas, inträdet i kassan anses ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes, om inget annat följer av den föreslagna bestämmelsen om beräkning av medlemsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

SmåA:s synpunkter

SmåA tillstyrker förslaget att avskaffa arbetskravet. Av lagtexten drar dock SmåA slutsatsen att den som är medlem i en arbetslöshetskassa och har haft en kortare anställning kan byta arbetslöshetskassa såväl under anställningen som efter densamma, till den arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde medlemmen arbetade¹. Eftersom det får anses vara vanligt att medlemmar får kortare anställningar under sin arbetslöshet delar inte SmåA fullt ut bedömningen att det i första hand är till Alfa-kassan som arbetslösa medlemmar kan byta.

Vad gäller tidpunkten för inträdet och hänvisningen till den föreslagna bestämmelsen om beräkning av medlemsvillkoret tillstyrker SmåA huvudsakligen förslaget. Att flytta tidpunkten för inträdet medför dock att en person, om denne före inträdet har varit medlem i en annan arbetslöshetskassa, blir medlem i två arbetslöshetskassor under samma tidsperiod. Enligt 34 § lagen om arbetslöshetskassor har inte den som redan är medlem i en arbetslöshetskassa rätt till medlemskap. Personen i fråga kan då sakna rätt till medlemskap vid den tidpunkt som inträdet ska tidigareläggas till. Såvitt SmåA bedömer synes då konkurrerande bestämmelser om tidpunkten för inträdet uppstå i samma lagrum. Det är därför önskvärt med ett förtydligande från Regeringen hur hänvisningen till det tillfälliga medlemsvillkoret ska tillämpas då en person före ansökan om medlemskap har varit medlem i en annan arbetslöshetskassa.

I författningskommentarerna till 34 § lagen om arbetslöshetskassor (s. 100 f.) anges bl.a. att arbetskravet har tagits bort och att en bestämmelse om att även den som vid ansökningstillfället inte arbetar, under vissa förutsättningar, har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa. Som en sådan förutsättning anges att den sökande inte omedelbart före inträdet får ha varit medlem i någon annan arbetslöshetskassa. Ytterligare anförs i kommentarerna (s. 101) följande. "Den som under den kalendermånad då ansökan gjordes varit medlem i en arbetslöshetskassa har alltså inte rätt att bli medlem i en annan arbetslöshetskassa, om han eller hon inte arbetar".

SmåA anser inte att varken den nu gällande eller den föreslagna lagtexten ger uttryck för det som anförs, dvs. att en sökande som redan är medlem i en annan kassa saknar rätt till inträde endast om denne också saknar arbete. I författningskommentaren uttrycks, såvitt

¹ I promemorians författningskommentar (s. 100) uttrycks dock att så inte är fallet.

SmåA förstår, att den föreslagna 34 § första stycket tredje meningen lagen om arbetslöshetskassor är tillbakasyftande till samma lagrum och styckes andra mening men inte till den första meningen. Hur den slutsatsen dragits i kommentaren förefaller gåtfullt, och skulle innebära även att personer som fyllt 64 år kan bli medlemmar i en arbetslöshetskassa så länge som de arbetar, eftersom även ålderskravet ryms i den tredje meningen. SmåA förstår snarare det negativa villkoret - att en sökande inte får vara medlem i en annan arbetslöshetskassa - som gällande för alla sökande och inte endast de som saknar arbete. Omvänt så anser inte SmåA att lagtexten ger uttryck för att den som arbetar har rätt till medlemskap oavsett om denne är medlem i en annan kassa eller inte. Följderna av den föreslagna regeln torde därför bli de som SmåA har anfört ovan: Den som är medlem i en arbetslöshetskassa och har haft en kortare anställning kan byta arbetslöshetskassa såväl under anställningen som efter densamma, till den arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde medlemmen arbetade. Dessutom bör det förtydligas, i författningskommentarer eller på annat sätt, att en sökande som är medlem i en annan kassa under alla förutsättningar saknar rätt till medlemskap, liksom en sökande som har fyllt 64 år.

Vad gäller tidpunkten för inträdet anförs i promemorian (s. 68) att när medlemskap beviljas bör inträdet i kassan anses ha skett första dagen i den kalendermånad när ansökan om medlemskap gjordes, om inte annat följer av bestämmelsen om beräkning av medlemsvillkoret. I författningskommentaren (s. 101) anges att vid bedömningen av om en sökande har varit medlem i en annan kassa före inträdet ska hänsyn tas till bestämmelsen om att inträdet ska anses ha skett första dagen i kalendermånaden då ansökan gjordes. Formuleringarna som valts ger, enligt SmåA, uttryck för att den sökande inte själv kan önska vid vilken tidpunkt inträdet ska ske utan har att välja tidpunkt genom att välja i vilken månad ansökan ges in. Det bör framhållas att det är vanligt att blivande medlemmar lämnar in en ansökan under en månad och önskar medlemskap från och med en senare månad. SmåA:s rutin vid sådana ärenden är att bekräfta till den sökande att ansökan har inkommit och upplysa att den sökande, i anslutning till inträdet, kommer att få styrka arbete inom verksamhetsområdet och övriga krav för medlemskap, såsom att ett eventuellt tidigare medlemskap i någon annan kassa har upphört. SmåA anser inte att lagtexten, varken den nu gällande eller den föreslagna, hindrar att den sökande önskar - och beviljas - ett senare inträde än från och med den månad när ansökan gjordes. SmåA delar bedömningen att en sökande inte kan bli medlem tidigare än från och med den månad då ansökan gjordes.

Övrig synpunkt vad gäller villkoren för medlemskap

I promemorian föreslås en viss förändring av medlemsvillkoret i lagen om arbetslöshetsförsäkring. I korthet medför förändringen att en sökande kan uppfylla medlemsvillkoret på kortare tid än tolv månader.

SmåA vill med anledning av den föreslagna förändringen framhålla att personer som har fyllt 64 år inte har rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa. Detta negativa villkor får anses grundat på att en person som har fyllt 64 år, med dagens regler, inte hinner uppfylla medlemsvillkoret eftersom rätten till dagpenning upphör vid månadsskiftet före den månad då medlemmen fyller 65 år. En sådan person har därför inte har möjlighet att komma i åtnjutande av en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning vid en eventuell arbetslöshet. Om den föreslagna förändringen genomförs kommer det anförda skälet för att neka sökande som fyllt 64 år att upphöra och det bör därför övervägas huruvida kravet bör behållas. Regeringen bör i vart fall göras uppmärksam på denna konsekvens. Det kan finnas andra skäl än det som SmåA nu hänvisat till för att behålla nuvarande ordning.

Angående bestämmelsen i 22 § lagen om arbetslöshetsförsäkring om att rätten till dagpenning upphör vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år, anser SmåA att det behövs en harmonisering med regeln i 36 § lagen om arbetslöshetskassor om att medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år. En bättre ordning vore att även medlemskapet upphörde vid månadsskiftet före den månad då medlemmen fyller 65 år.

6.2 Avdrag från arbetslöshetsavgiften

Föreslagen förändring

Från arbetslöshetsavgiften ska avdrag göras med 50 kronor per medlem som, två månader före den månad som avgiften avser, var sysselsatt.

SmåA:s synpunkter

SmåA tillstyrker förslaget. SmåA anser dock att det behövs riktlinjer för hur stort eller litet en arbetslöshetskassas eget kapital ska vara. Denna fråga faller förvisso inte inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet, men Regeringen bör uppmärksammas på behovet och se över frågan i ett annat sammanhang. Det fanns tidigare en bestämmelse i 56 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring att en kassas fria kapital inte fick överstiga ett belopp som motsvarade 15 procent av den högsta dagpenning som gällde vid utgången av det senast förflutna verksamhetsåret multiplicerat med antalet medlemmar i kassan. Bestämmelsen togs bort när nämnd lag ersattes med lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Som skäl för att ta bort bestämmelsen angavs i förarbetena (prop. 1996/97:107 s. 133) att kassorna bör ges större frihet att bestämma storleken på det egna fria kapitalet och att tillsynen som utövades av Arbetsmarknadsstyrelsen fick anses vara garanti nog för att kassorna hade en sund förvaltning av sin ekonomi och att för att det inte skulle ske en okontrollerad tillväxt av det egna fria kapitalet. Att det sistnämnda skulle inträffa ansågs hindras av bestämmelsen att kassornas inkomster ska användas för löpande utgifter under verksamhetsåret, eller, om så inte sker, under följande verksamhetsår.

Orsaken till att SmåA ser ett behov av att återinföra sådana riktlinjer är att det bör skapas en garanti mot att en arbetslöshetskassa hamnar på obestånd, eller har ett för stort eget kapital med hänsyn till verksamheten. Det som anförts i förarbetena angående tillsyn och användande av inkomsterna har enligt SmåA:s erfarenhet inte motverkat de oönskade effekter som beskrivits däri. SmåA har som intern policy att den långsiktiga soliditeten ska motsvara driftskostnaderna för minst åtta till tio månader, dvs. driftskostnaderna för den tid som kan beräknas åtgå till en avveckling av verksamheten för det fall att detta skulle bli aktuellt. För år 2009 motsvarar detta drygt 50 miljoner kronor, exklusive kostnaden för arbetslöshetsavgiften till staten (drygt 8,8 miljoner kronor per månad).

Vid en sådan översyn som SmåA nu föreslår är lämpligt att även tillskapa regler kring hur en arbetslöshetskassa ska avvecklas under ordnade former. Behovet av riktlinjer i dessa delar ska ses mot bakgrund av den samhällsviktiga uppgift som arbetslöshetskassorna har och mot bakgrund av reglerna om arbetslöshetsavgift.

6.5 Ny instansordning för överklagande av arbetslöshetskassans beslut om medlemsavgifter


Föreslagna förändringar


Beslut om medlemsavgifter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt lagen om arbetslöshetskassor, i andra fall än vad som avser medlemskap och medlemsavgifter får inte överklagas.

SmåA:s synpunkter

SmåA tillstyrker förslagen. Förändringen innebär att reglerna om omprövning och ändring enligt 111 - 115 §§ lagen om arbetslöshetskassor blir tillämpliga i ärenden om medlemsavgift, vilket är processekonomiskt försvarbart. Förändringen innebär också att arbetslöshetskassornas indrivning av obetalda medlemsavgifter sannolikt förenklas i de fall där en förvaltningsdomstol avslår en medlems överklagan av ett beslut i ett sådant ärende. Hittills har överklagan i sådana ärenden prövats av en överordnad myndighet, i sista hand av Regeringen, vars beslut inte är verkställbara. En förvaltningsdomstols dom, där domstolen avslår överklagan och prövar en medlems skyldighet att betala en medlemsavgift, torde däremot gå att verkställa.

Detta yttrande har beslutats av kassaföreståndaren Thomas Gröndahl. I ärendets beredande har vice kassaföreståndaren Bengt Johansson, försäkringsjuristen Jeanette Thomsen, försäkringsjuristen Christoffer Östnaes och t.f. föreningsjuristen tillika föredraganden Pontus Thureson deltagit.


Thomas Gröndahl
kassaföreståndare


Pontus Thureson
tf föreningsjurist