

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för
arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37)**

(A2020/01495/A)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*.

Av utredningens direktiv (dir. 2018:8) framgår att syftet med utredningen var att analysera och föreslå ett mer ändamålsenligt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen med ökad förutsebarhet och minskad administration, anpassat till nya förutsättningar. Det angavs bl.a. att utredaren skulle lämna förslag till en ny lag och förordning om arbetslöshetsförsäkring, vilket utredaren också har gjort.

Utifrån de aspekter som JO har att beakta vill jag framföra följande:

Inledande synpunkter

Förslaget har många fördelar. Den nya lagens utformning och struktur med kapitel och tydliga rubriker, gör regelverket mer lättöverskådligt jämfört med den nuvarande ordningen. Det underlättar inte bara för arbetslöshetskassorna, utan ökar också förutsebarheten för de enskilda som berörs av lagen. Det är positivt och mitt huvudsakliga intryck är att utredaren har lagt fram ett väl genomarbetat lagförslag.

Mina anmärkningar mot förslaget rör främst den modell som har valts för att tydliggöra vilka regler som gäller vid handläggningen av ärenden om arbetslöshetsförsäkring. Jag anser också att förslaget, i den del det rör sanktioner, hade kunnat bearbetats ytterligare för att göra regelverket tydligare. Jag återkommer till detta nedan.

De hänvisningar som i det följande görs till enskilda bestämmelser avser, om inte annat anges, den i utredningen föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Sanktioner (avsnitt 15)

Med undantag för en ny bestämmelse om sammanläggning av sanktionsgrunder (se 10 kap. 4 §), föreslås inte några materiella ändringar i sanktionssystemet.

Motsvarande bestämmelser i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, har mer eller mindre direkt förts över till den nya lagen.

I sak har jag inte några synpunkter på förslaget, men anser att regelverket hade kunnat göras mer lättförståeligt och tillgängligt. Sanktionerna kan få långtgående konsekvenser för den enskilde och det är därför av stor vikt att det är tydligt vad som gäller. På samma sätt som i ALF är flera av bestämmelserna i förslaget komplicerade och utan tillgång till författningskommentaren är det bitvis svårt att förstå vad som avses. Som exempel kan nämnas begreppet "*aktivt arbetsökande*" i 10 kap. 1 § första stycket och begreppet "*i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod*" i 10 kap. 2 § andra stycket och 3 § tredje stycket. Flera av de begrepp som används för att beskriva olika situationer har dessutom språkligt sett en snarlik innebörd; t.ex. avstängning, fränkännande, upphörande av rätten till ersättning och uteslutning. Även om den närmare innebörden är känd för arbetslöshetskassorna, kan det inte uteslutas att det för den enskilde kan uppstå en osäkerhet kring vad som avses. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det av stor vikt att det för den enskilde är fullständigt klart när han eller hon kan komma att drabbas av en eller flera sanktioner.

Handläggning av ärenden (avsnitt 18), rättelse och ändring (avsnitt 19) och omprövning och överklagande (avsnitt 20)

Den valda modellen

Arbetslöshetsförsäkringen utgör en central del av det skyddsnät som finns för enskilda som drabbas av arbetslöshet. Som lagrådet uttalade i sitt yttrande över förslaget till socialförsäkringsbalk, fyller arbetslöshetsförsäkringen materiellt sett samma syfte som övriga traditionella socialförsäkringar, nämligen att ersätta inkomstbortfall (se prop. 2008/09:200 s. 1106). Beslut i ärenden om arbetslöshetsförsäkring kan ha en stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi och det är därför av stor vikt att ärendena handläggs effektivt och rättssäkert.

Som det har konstaterats i utredningen, saknas det i dag till stor del uttryckliga bestämmelser för handläggningen av ärenden om arbetslöshetsförsäkring (se betänkandet s. 515). Det innebär inte att det helt saknas vägledning eller att kraven på handläggningen är lägre ställda än vad som gäller inom området för socialförsäkring. JO har i flera beslut uttalat att arbetslöshetskassorna bör hämta ledning från förvaltningslagen när det gäller den myndighetsutövande verksamheten (se t.ex. JO:s beslut den 5 maj 2015, dnr 6945-2013, med däri gjorda hänvisningar). Därmed inte sagt att det inte finns ett behov av att tydliggöra vad som gäller vid handläggningen av ärenden om arbetslöshetsförsäkring och jag instämmer i utredningens bedömning att det finns ett reformbehov i den delen. Jag är dock kritisk mot den valda modellen som innebär att endast vissa enligt utredningen särskilt centrala förvaltningsrättsliga principer har förts in i den nya

lagen under ett särskilt kap. 13 benämnt *Handläggning av ärenden*. Därutöver finns bestämmelser om rättelse och ändring av beslut i kap. 14 samt bestämmelser om omprövning och överklagande i kap. 15.

Jag uppfattar det inte som att utredningens avsikt är att bestämmelserna i kap. 13–15 uttömmande ska reglera vad som gäller vid arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring. Om nämnda bestämmelser uttömmande skulle reglera vad som gäller vid handläggningen, skulle det bl.a. innebära att flera av de principer som JO bedömt vara viktiga för handläggningen, t.ex. kravet på skyndsamt handläggning, inte längre skulle gälla eftersom det inte finns någon motsvarande bestämmelse i den föreslagna lagen. Det kan inte ha varit avsikten. I utredningen ges dock inte något entydigt svar på om och i så fall vilka bestämmelser som ska gälla vid sidan av bestämmelserna i kap. 13–15. Det anges i stället att det finns anledning att i särskild ordning se över om hela eller delar av förvaltningslagen (2017:900), FL, ska göras tillämplig på arbetslöshetskassornas verksamhet (se betänkandet s. 521f). Utredningen bedömer emellertid inte att den frågan ligger inom ramen för utredningens uppdrag och det anges även att en utredning av den frågan skulle kräva mer tid och resurser än vad utredningen har till sitt förfogande (se betänkandet s. 522).

Frågan om FL:s tillämplighet på arbetslöshetskassorna är central för frågan om vilka regler som ska gälla för arbetslöshetskassornas handläggning och borde, enligt min mening, ha utgjort en naturlig del i en utredning vars syfte var att ta fram ett nytt regelverk på området. Det borde i vart fall ha gjorts en mer ingående analys av innebörden av att frågan lämnas outredd samtidigt som det föreslås att vissa av bestämmelserna i FL ska föras in i den nya lagen.

Risken med den föreslagna ordningen är att det uppstår en osäkerhet kring vad som gäller vid sidan av bestämmelserna i kap. 13–15. Bristen på vägledning öppnar upp för att frågan kan komma att hanteras på skilda sätt inom olika arbetslöshetskassor och för att undvika en sådan situation behövs det ett förtydligande. Det är av stor vikt att detta tas om hand inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det ska också nämnas att den nya lagen även ska gälla för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF, som är en myndighet som direkt omfattas av FL.

Utformningen av de enskilda bestämmelserna

De bestämmelser som har förts in i kap. 13–15 har utformats med ledning av motsvarande bestämmelser i FL och socialförsäkringsbalken. När det gäller de bestämmelser som har hämtats från FL är avsikten att arbetslöshetskassorna ska använda den praxis som utvecklats för FL (se betänkandet s. 520). Det har dock gjorts vissa justeringar i bestämmelserna vilket gör att de i delar skiljer sig från motsvarande bestämmelser i FL. Risken med en sådan ordning är att den nya lagen uppfattas som en särreglering samt att det, till skillnad från vad som var syftet, inom arbetslöshetskassorna utvecklas en egen praxis som avviker från den som har utvecklats på FL:s område.

Pågående undersökning hos JO

Den 14 februari 2020 beslutade jag att i ett särskilt ärende inleda en mer övergripande undersökning av arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider (dnr 1214-2020). Undersökningen baseras på inspektioner av tre arbetslöshetskassor. Inspektionerna har genomförts under våren och hösten 2020 och mina uttalanden kommer att redovisas i ett särskilt beslut.

Vid samtliga inspektioner har det bl.a. uppmärksammats att det utifrån dokumentationen i enskilda ärenden ofta är svårt att följa ärendets gång. En god dokumentation är inte bara viktigt för att den enskilde ska få möjlighet till insyn i ett pågående ärende, utan också för att JO ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag. Någon bestämmelse om dokumentation av uppgifter, liknande den i 27 § FL, har dock inte förts in i kap. 13.

Synpunkter kopplade till vissa enskilda bestämmelser

Användandet av formuleringen "... den som ..."

I kap. 13–15 används i flera fall formuleringen "... den som ..." när det är beslutsinstansen, dvs. arbetslöshetskassorna eller IAF, som avses (se t.ex. 13 kap. 14 § samt 14 kap. 1–4 §§). Den valda formuleringen bör undvikas eftersom den kan tolkas som att det är den enskilde tjänstemannen som avses. Det skulle i så fall bl.a. innebära att det bara är han eller hon som enligt 14 kap. 1 § är behörig att rätta ett beslut, vilket inte kan ha varit avsikten.

15 kap. 2 §

I 15 kap. 2 § anges att vissa särskilt angivna bestämmelser *i relevanta delar* ska tillämpas vid begäran om omprövning. Utan tillgång till författningskommentaren är det inte möjligt att förstå vad som avses med uttrycket *i relevanta delar*. Det bör, redan av lagtexten, framgå vad som avses.

Den enskildes rätt när en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag (avsnitt 21)

I utredningen föreslås ett tillägg till bestämmelsen i 85 § lag (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, som innebär att en enskild, som har rätt till arbetslöshetsförsäkring, ska kunna vända sig till den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) när hans eller hennes arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag.

I författningskommentaren anges att det är den kompletterande arbetslöshetskassan som får avgöra om den ska ta över ansvaret för en sökande (se betänkandet s. 884f). Det framgår dock inte om det ska ske genom ett särskilt beslut eller om det ska hanteras som en ny ansökan om arbetslöshetsersättning. För den enskilde kan det ha stor betydelse om han eller hon i den förevarande situationen kommer att få ersättning från den kompletterande arbetslöshetskassan. Av tillägget till 85 § LAK bör det därför framgå på ett tydligt sätt hur dessa ärenden ska hanteras.

Det kan antas att det i många fall kommer att röra sig om ärenden som kräver en skyndsam handläggning och det bör tydliggöras vad som gäller i den nu beskrivna situationen.

Det kan noteras att bemyndigandet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter är begränsat till att avse frågan om när en arbetslöshetskassa inte ska anses fullgöra sitt uppdrag och det avser alltså inte frågan om hur den här typen av ärenden ska handläggas (se 85 § sista stycket LAK). Frågan behöver därför hanteras inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Såsom de föreslagna övergångsbestämmelserna till LAK är formulerade, kommer tillägget till bestämmelsen i 85 § LAK inte att gälla för de enskilda som enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen (se nedan) under en övergångsperiod får ersättning utbetald enligt ALF. Det är oklart om det är avsikten. Något bärande skäl för att på ett sådant sätt begränsa räckvidden av den nu föreslagna bestämmelsen har inte kommit fram.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 26)

I utredningen föreslås att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2023. ALF kommer dock fortfarande att gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

Det saknas bestämmelser om en borte gräns för när ALF upphör att gälla och med hänsyn till bestämmelserna om möjligheten att efter uppehåll begära ersättning enligt en icke förbrukad ersättningsperiod (se 23 § ALF) kommer ALF och den nya lagen att gälla parallellt under en förhållandevis lång tid.