Allmän arbetslöshets försäkring

Betänkande av 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring

SOU 1978:45

Allmän arbetslöshets försäkring

Betänkande av 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring

SOU 1978:45

Statens offentliga utredningar
SOU 1978:45
Arbetsmarknadsdepartementet

Allmän arbetslöshetsförsäkring

Betänkande av 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring

Stockholm 1978

Omslag Kurt Simons
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04184-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 7 juni 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla högst 14 sakkunniga att utreda frågan om en allmän arbetslöshetsförsäkring. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades f. förbundsordföranden Erik Magnusson, sekreteraren Anders Arfwedson, Sveriges Akademikers Centralorganisation, ordföranden i Tjänstemännens Centralorganisation Lennart Bodström, ordföranden i Arbetslöshetskassornas Samorganisation Karl-Axel Bäck, riksdagsledamöterna Bernt Ekinge (fp), Claes Elmstedt (c), Erik V. Johansson (s) och Ingrid Ludvigsson (s), dåvarande riksdagsledamoten Sune Olsson (vpk), kanslirådet Olof Petersson, direktören Inge Svensson, Svenska Arbetsgivareföreningen, partisekreteraren Lars F. Tobisson (m) samt ombudsmannen Håkan Walander, Landsorganisationen i Sverige.

Erik Magnusson utsågs som ordförande för de sakkunniga som antog namnet 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen).

Sekreteraren Sten Marcusson, Centralorganisationen SACO/SR, förordnades fr. o. m. den 28 oktober 1975 som ledamot efter Anders Arfwedson.

Sekreterare i utredningen har varit byråchefen Sven F. Bengtson och biträdande sekreterare byrådirektören Birgitta Granberg, fil. kand. Anita Harriman, byrådirektören Gideon Nitare och departementssekreteraren Lars Cronmark.

Experter åt de sakkunniga har varit hovrättsassessorn, numera försäkringsdomaren Kenneth Bratthall (t. o. m. 1977-10-08) och kammarrättsfiskalen Leif Alkman (fr. o. m. 1977-10-10) socialdepartementet, försäkringsdomaren Ingemar Cosmo, byråchefen Einar Edvardsson, riksförsäkringsverket, byråchefen Bernt Erici, arbetsmarknadsstyrelsen, hovrättsassessorn Stig Jansson, arbetsmarknadsdepartementet och avdelningschefen Ulla Wadell, riksskatteverket.

Arbetsmarknads- och socialdepartementen har till utredningen överlämnat skrivelser och framställningar till regeringen i olika frågor för att övervägas av utredningen i dess arbete. Som exempel på sådana frågor kan nämnas sociala förmåner till deltidsarbetande, säsongbegränsningarna inom arbetslöshetsförsäkringen, kontant arbetsmarknadsstöd till kulturarbetarna, arbetslöshetsstödet till studerande och till akademiker, arbetsvillkoret för delpensionärer, arbetslöshetsstödet till invandrare och arbetslöshetsstöd till folkpensionärs maka.

Utredningen har avgett remissyttranden över framställningar om höjt statsbidrag till de erkända arbetslöshetskassorna och om ändringar i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd samt över betänkandena Utbildning för arbete (SOU 1974:79), Skatteomläggning 1976 (SOU 1974:103), Rörlig pensionsålder (SOU 1975:10), Deltidsanställdas villkor (SOU 1976:6–7) jämte skrivelse från Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor, Förslag till lag om ekonomiska föreningar m. m. (Ds Ju 1976:11), Följdlagstiftning till en ny föreningslag (Ds Ju 1976:17), Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol (SOU 1976:53) samt Stödet vid sjukdom för deltagare i arbetsmarknadsutbildning m. fl. (Ds S 1977:4).

Vid genomförandet av utredningsuppdraget har samråd ägt rum med arbetsmarknadsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statskontoret och socialpolitiska samordningsutredningen.

Utredningen som slutfört sitt uppdrag överlämnar härmed sitt betänkande med förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Reservationer och särskilda yttranden i olika frågor har avgetts av ledamöterna Bodström, Bäck, Ekinge, Elmstedt, Johansson, Marcusson, Olsson, Petersson, Svensson, Tobisson och Walander.

Särskilda yttranden har avgetts av experterna Edvardsson och Erici.

Stockholm i maj 1978

Erik Magnusson

Lennart Bodström	*Karl-Axel Bäck*	*Bernt Ekinge*
Claes Elmstedt	*Erik V. Johansson*	*Ingrid Ludvigsson*
Sten Marcusson	*Sune Olsson*	*Olof Petersson*
Inge Svensson	*Lars F. Tobisson*	*Håkan Walander*

/*Sven F. Bengtson*

Innehåll

IV Försäkringens administration

V Kostnader och ikraftträdande

VI Specialmotivering till författningsförslagen

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AKU	Arbetskraftsundersökningen
AMK	Arbetsmarknadskungörelsen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
DAN	Distriktsarbetsnämnd
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KSA-utredningen	1966 års utredning om kontant stöd vid arbetslöshet
LAF	Lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring
LKA	Lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd
LO	Landsorganisationen i Sverige
Rfv	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

Författningsförslag

Förslag till
Lag om allmän arbetslöshetsförsäkring

Inledande bestämmelser

1 § Arbetslöshetsförsäkringen handhas av allmänna arbetslöshetskassor som står under tillsyn av arbetsmarknadsstyrelsen.

2 § Försäkrad enligt denna lag är den som har fyllt 16 men inte 65 år.

3 § Ersättning enligt denna lag utgår till den som uppfyller föreskrivna ersättningsvillkor. Om inte arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat skall ersättningsvillkoren uppfyllas i Sverige.

Grundvillkor

4 § Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som

1. är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig förvärvsarbete under minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 15 timmar i veckan,
2. är beredd att ta lämpligt arbete under tid för vilken han inte anmält godtagbart hinder,
3. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver, och
4. inte kan erhålla lämpligt arbete.

Företagare anses arbetslös, om hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt eller tillfälligt under minst tre månader och han även föregående år haft sådant avbrott i verksamheten varunder han förvärvsarbetat i annan verksamhet. Företagarens arbetslöshet anses ha inträtt när 60 dagar förflutit från det han hos den offentliga arbetsförmedlingen anmält att hans personliga verksamhet i rörelsen skall upphöra eller har upphört.

Arbetsvillkor m. m.

5 § Rätt till ersättning vid arbetslöshet föreligger för försäkrad som under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde har utfört förvärvsarbete i minst 15 veckor och under ett antal timmar som uppgår till

minst 15 gånger den för honom normala arbetstiden per vecka (arbetsvillkor).

Vid prövningen av om antalet timmar i förvärvsarbete som erfordras enligt första stycket föreligger, beaktas endast perioder av förvärvsarbete med en normalarbetstid om minst 15 timmar per vecka.

Tid då förvärvsarbete har utförts får inte räknas mer än en gång för uppfyllande av arbetsvillkoret.

6 § Med tid under vilken försäkrad enligt 5 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställes tid då han

1. i enskilt hem har vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att han har varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande eller
2. har varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.

I fall som avses i första stycket 1. skall vården ha pågått under minst fyra månader av ramtiden för att ensamt uppfylla arbetsvillkoret.

7 § Vid bestämmande av ramtid enligt 5 § inräknas inte tid då försäkrad har varit förhindrad att förvärvsarbeta på grund av styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område eller vård av eget barn som inte fyllt tre år. I ramtiden inräknas inte heller tid då försäkrad har åtnjutit hel eller halv föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller har utfört förvärvsarbete utomlands för mellanstatlig organisation eller internationell hjälporganisation.

8 § Försäkrad är berättigad till ersättning utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om han har stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen i minst tre månader i anslutning till att han har avslutat

1. ungdomsutbildning,
2. vuxenutbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd samt är ägnad att underlätta den försäkrades möjligheter att erhålla förvärvsarbete eller
3. arbetsmarknadsutbildning som omfattar minst tre månader.

Den försäkrade skall ställa sig till arbetsmarknadens förfogande inom fem månader från utbildningens avslutande, om inte särskilda skäl föreligger.

Kravet på genomgången vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning kan efterges, om den försäkrade redan har en yrkesutbildning och om ytterligare utbildning uppenbarligen inte skulle öka hans möjligheter att erhålla arbete.

9 § Försäkrad som har blivit ersättningsberättigad med stöd av 8 § första stycket kan inte erhålla ersättning under ny ersättningsperiod utan att uppfylla arbetsvillkoret, om inte särskilda skäl föreligger.

10 § Förvärvsarbete, som den försäkrade har utfört innan han har fyllt 16 år, får tillgodoräknas vid prövningen av arbetsvillkoret, om arbetet har utförts efter det att skolplikten har upphört.

Karenstid

11 § Dagpenning får inte utgå förrän den försäkrade under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor har varit arbetslös fem dagar (karensvillkor). I karenstid inräknas endast dag för vilken dagpenning skulle ha utgått, om karenstiden gått till ända.

Försäkrad som är ersättningsberättigad med stöd av 8 § behöver inte uppfylla karensvillkoret.

Ersättningens form m. m.

12 § Ersättning utgår dels i form av ett för dag beräknat belopp (dagpenning), dels som utfyllnad mellan dagpenningen och dagsförtjänsten (utfyllnadsersättning). Under en kalendervecka får summan av antalet ersatta och arbetade dagar samt karensdagar uppgå till högst fem.

13 § Dagpenning får inte utges för söndag. För helgdag som inte infaller på söndag samt för påskafton, pingstafton, midsommarafton, julafton och nyårsafton får dagpenning utges endast om dagpenning utgår för minst två ytterligare dagar under samma kalendervecka och en arbetslös dag infaller omedelbart före eller efter helgen.

Dagpenningens storlek

14 § Till försäkrad som är berättigad till dagpenning utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret utgår dagpenningen med ett belopp (grundbelopp) motsvarande en etthundratjugofemtedel av det vid årets ingång gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Grundbeloppet avrundas till närmaste femtal kronor.

Om den försäkrade inte fyllt 18 år utgör grundbeloppet 60 procent av i första stycket angivna grundbelopp.

15 § Till försäkrad som har uppfyllt arbetsvillkoret med heltidsarbete utgår dagpenningen med i 14 § angivet grundbelopp jämte 80 procent av den försäkrades dagsförtjänst i vad den överstiger grundbeloppet.

Till försäkrad som har uppfyllt arbetsvillkoret med deltidsarbete eller vars arbetsutbud endast omfattar sådant arbete utgår dagpenningen med så stor del av grundbeloppet som motsvarar förhållandet mellan den försäkrades normalarbetstid eller arbetstidsutbud per vecka och talet 40 jämte 80 procent av den försäkrades dagsförtjänst eller mot arbetsutbudet svarande dagsförtjänst i vad den överstiger denna del av grundbeloppet.

Om försäkrad som avses i andra stycket under arbetslösheten utvidgar sitt arbetsutbud till att avse heltidsarbete är han berättigad till dagpenning enligt 14 § när han efter utvidgningen stått till arbetsmarknadens förfogande i tre månader.

Till försäkrad som har fyllt 60 år och som är berättigad till dagpenning efter det att han uppburit dagpenning under 450 dagar utgår dagpenning med grundbeloppet såvida han inte på nytt har uppfyllt arbetsvillkoret.

16 § Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst eller,

ifråga om försäkrad med årslön, en tvåhundrasextiondel av den årsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för honom. Vid fastställande av den försäkrades dagsförtjänst bortses från inkomst i vad den för år räknat överstiger sju och en halv gånger det vid årets ingång gällande basbeloppet.

Om försäkrad med anledning av arbetslöshet är berättigad till fortlöpande ersättning från annan än allmän arbetslöshetskassa, utgår dagpenning högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det belopp som skulle kunna utgå enligt denna lag och ersättningen.

17 § Om dagpenning beräknas på inkomstunderlag som är från tid före den 1 juli föregående år skall underlaget uppräknas i förhållande till den förändring som skett i basbeloppet från januari nämnda år till januari följande år.

Om dagpenning beräknas på inkomstunderlag som hänför sig till tid före den 1 juli nästföregående år eller tidigare år, skall underlaget uppräknas på motsvarande sätt.

Ersättningstidens längd

18 § Ersättning utgår under längst 300 dagar från det karensvillkoret har uppfyllts (ersättningsperiod). Har försäkrad uppnått 50 års ålder innan ersättningsperioden har gått till ända, är perioden i stället 450 dagar. Sedan den försäkrade har uppnått 60 års ålder, är ersättningsperioden inte begränsad.

I ersättningsperioden inräknas tid under vilken ersättning har uppburits i annan arbetslöshetskassa och tid under vilken utfyllnadsersättning har utgått.

Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år.

19 § Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden har gått till ända, har den försäkrade, om annat inte följer av 20 §, rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren.

Har ersättningsperioden gått till ända men har den försäkrade under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret, utgår ersättning under ytterligare ersättningsperiod. Därvid skall dock karensvillkoret uppfyllas på nytt. Den nya perioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret.

20 § Har en sammanhängande tid av tolv månader, vari inte inräknas tid som avses i 7 §, förflutit från det försäkrad senast uppbar ersättning, föreligger rätt till ersättning vid därefter inträffad arbetslöshet endast om den försäkrade på nytt uppfyller arbets- och karensvillkoren.

Ersättning vid arbetslöshet del av vecka m. m.

21 § Till försäkrad som är helt arbetslös och som söker arbete i minst samma utsträckning som han före arbetslösheten har arbetat utgår dagpenning under fem dagar per kalendervecka.

Är försäkrad i övrigt arbetslös under del av vecka, utgår dagpenning med det antal belopp per kalendervecka som svarar mot den arbetslöshet som skall ersättas enligt en av regeringen fastställd omräkningstabell.

22 § Vid beräkning av arbetslöshet enligt 21 § tas inte hänsyn till bisyssla som försäkrad före arbetslöshetens inträde varaktigt har utfört vid sidan av heltidsarbete, om bisysslan inte utvidgas under arbetslösheten och inte hindrar den försäkrade från att anta erbjudet lämpligt arbete samt inte heller omfattar mer än fem timmar under dag som vanligen har varit arbetsfri i den försäkrades ordinarie arbete före arbetslösheten.

Arbetsmarknadsstyrelsen får utfärda föreskrifter för beräkning av ersättning vid deltidsarbete för det fall att arbetstiden inte är bestämd i visst antal timmar per dag eller vecka.

23 § Ersättning till försäkrad som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös, utgår med högst 50 dagpenningbelopp. Om särskilda skäl föreligger, kan arbetslöshetskassa för enskild försäkrad medge att antalet belopp ökas till 150. Om synnerliga skäl föreligger, kan arbetsmarknadsstyrelsen medge att det antal dagpenningbelopp som skall utgå till den försäkrade ökas ytterligare.

24 § Överstiger försäkrads arbetsutbud per vecka den veckotid under vilken han normalt har utfört arbete närmast före arbetslösheten, medräknas inte överskjutande tid vid fastställande av ersättning. Arbetslöshetskassa får dock medge undantag, om den försäkrade har särskilda skäl för att utvidga arbetsutbudet.

För försäkrad som på grund av att han före arbetslösheten endast har arbetat på deltid uppbär dagpenning som understiger grundbeloppet gäller föreskrifterna i 15 § tredje stycket.

25 § För försäkrad eller viss grupp av försäkrade som fortlöpande förvärvsarbetar med inskränkt arbetstid vid det företag där han fortlöpande är anställd får arbetsmarknadsstyrelsen, om särskilda skäl föreligger, föreskriva att antalet dagar under varje vecka för vilka han annars skulle ha haft rätt till dagpenning minskas med en.

26 § Omfattar allmän arbetslöshetskassas verksamhetsområde yrke, inom vilket arbetslöshet förekommer varje år, eller föreligger i annat fall särskilda omständigheter, får arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva begränsningar i rätten till dagpenning.

Utfyllnadsersättning

27 § Försäkrad som uppbär dagpenning och som under pågående ersättningsperiod genom anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen erhåller enligt 30 § lämpligt arbete med en dagsförtjänst som understiger belopp beräknat enligt 28 § är berättigad till utfyllnadsersättning.

Om särskilda skäl föreligger, kan utfyllnadsersättning utgå även om arbetet inte har anvisats av arbetsförmedlingen. I fall som nu har sagts skall yttrande från arbetsförmedlingen alltid inhämtas.

I övriga ärenden angående utfyllnadsersättning kan arbetslöshetskassa, om

skäl därtill föreligger, inhämta yttrande från arbetsförmedlingen. Yttrande från berörd lokal arbetstagarorganisation skall inhämtas i ärende angående utfyllnadsersättning, om inte särskilda skäl talar däremot.

28 § Utfyllnadsersättning utgår med skillnaden mellan den försäkrades utgående dagpenning jämte tio kronor per dag och dagsförtjänsten i det nya arbetet. Ersättning som uppgår till mindre än tio kronor per dag utbetalas inte.

Understiger normalarbetstiden i det nya arbetet den normalarbetstid som ligger till grund för den försäkrades dagpenning, beräknas utfyllnadsersättningen på grundval av arbetstiden i det nya arbetet.

29 § Utfyllnadsersättning utgår längst under det antal dagar som återstår av den pågående ersättningsperioden. Bestämmelsen i 19 § andra stycket äger inte tillämpning beträffande utfyllnadsersättning.

Lämpligt arbete

30 § När försäkrad erbjuds arbete skall skälig hänsyn tas till hans personliga förhållanden och förutsättningar i övrigt för arbetet. Inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skall jämväl skälig hänsyn tas till den försäkrades yrkeskunnande och önskemål i fråga om arbete och arbetsort.

Erbjudet arbete skall anses lämpligt om

1. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt gällande kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag eller arbetsplatser utgår till förvärvsarbetande med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer,
2. arbetet inte hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd, som är lovlig enligt lag och kollektivavtal, eller annan konfliktberörd arbetsplats vid vilken det allmänt skulle anses obilligt att erbjuda någon arbete,
3. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa och olycksfall.

Avstängning från ersättning

31 § Försäkrad skall avstängas från rätt till ersättning under tid som anges i 32 §, om han

1. lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning,
2. skilts från arbetet på grund av sitt uppförande,
3. avvisat erbjudet lämpligt arbete, eller
4. utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning inte kommit till stånd.

32 § Är det sannolikt att arbete som avses i 31 § skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem men högst tio dagar eller mer än tio dagar utgör avstängningstiden 14, 28 respektive 56 dagar. För dag, som den försäkrade under avstängningstiden är anmäld som arbetssökande vid den offentliga

arbetsförmedlingen, avräknas två dagar av avstängningstiden.

Inträffar under avstängningstiden fall som anges i 31 § beräknas ny avstängningstid i enlighet med bestämmelserna i första stycket, om inte den nya tiden ryms inom den löpande avstängningstiden.

Är det uppenbart att försäkrad inte vill anta lämpligt arbete, såsom då han vid upprepade tillfällen har avvisat erbjudet sådant arbete, skall han vara avstängd till dess han utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängningstiden räknas från den dag då det förhållande som anges i 31 § inträffat eller från den senare dag som arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer.

33 § Bestämmelserna i 31 § 1–3 om arbete skall, om det är skäligt, tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning. Avstängningstiden är i sådana fall 56 dagar. Bestämmelserna i 32 § första stycket sista punkten samt andra och fjärde styckena äger därvid motsvarande tillämpning.

Sammanträffande av förmåner

34 § Rätten till ersättning upphör när den försäkrade börjar uppbära hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Uppbär den försäkrade två tredjedelar av hel förtidspension eller två tredjedelar av helt sjukbidrag enligt nämnda lag, utgår ersättning om den försäkrade har uppfyllt arbetsvillkoret efter det att pensionen började utgå. Uppbär den försäkrade halv ålderspension, halv förtidspension, halvt sjukbidrag enligt nämnda lag eller delpension enligt lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring utges ersättning i den mån den avser annan tid än den pensionen avser.

35 § Rätten till ersättning upphör när den försäkrade i annat fall än som anges i 34 §, börjar uppbära mer än 80 procent av hel pension, som utgår på grund av förvärvsarbete. Uppbär den försäkrade 80 procent eller mindre av hel sådan pension, minskas den arbetslösa tiden med den tid som pensionen kan anses täcka.

36 § Om den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom, minskas den tid som den försäkrade skall anses arbetslös i motsvarande mån.

37 § Ersättning får inte utges för tid under vilken försäkrad uppbär föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Särskilda bestämmelser

38 § Ansökan om ersättning enligt denna lag görs skriftligen hos allmän arbetslöshetskassa. Vid ansökningen skall fogas intyg av arbetsgivare om den försäkrades arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för bedömande av den försäkrades ersättningsrätt. Närmare föreskrifter om hos vilken arbetslöshetskassa ansökan skall göras och vilka uppgifter ansökan skall innehålla meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, av arbetsmarknadsstyrelsen.

Försäkrad, som inte före utgången av åttonde veckan efter den vecka ersättningen avser har ansökt om ersättning, förlorar sin rätt därtill såvida inte kassan av särskilda skäl medger att ersättning ändå får utgå.

39 § Arbetsgivare även som statliga och kommunala myndigheter samt försäkringsinrättningar är skyldiga att på begäran lämna arbetsmarknadsstyrelsen och allmän arbetslöshetskassa uppgift om namngiven person rörande förhållande, som är av betydelse för tillämpningen av denna lag.

Arbetsgivare, som underlåter att fullgöra honom enligt första stycket åvilande uppgiftsskyldighet, straffas med böter, högst femhundra kronor.

40 § Allmän arbetslöshetskassa kan frånkänna försäkrad rätt till ersättning för en tid av högst sextio ersättningsdagar, om den försäkrade medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömande av hans rätt till ersättning. Beslut som nu har sagts gäller under högst ett år.

Förekommer sannolika skäl att försäkrad har gjort sig skyldig till förfarande som avses i första stycket, kan ersättning som tillkommer honom innehållas i avvaktan på utredning i ärendet.

Beslut enligt första eller andra stycket skall av kassan ofördröjligen anmälas till arbetsmarknadsstyrelsen.

41 § Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning har utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall det som har betalats ut för mycket återbetalas, om inte i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första stycket, får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har betalats ut för mycket.

42 § Allmän arbetslöshetskassa skall ändra beslut i ärende angående försäkring enligt denna lag, som har fattats av kassan och inte har prövats av försäkringsrätt,

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring får underlåtas om den oriktighet som vidlåder beslutet är av ringa betydelse.

Beslut får inte ändras till försäkrads nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om synnerliga skäl är däremot.

Fråga om ändring enligt denna paragraf får inte tas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om annat

synnerligt skäl föreligger.

Bestämmelserna i första–fjärde styckena har motsvarande tillämpning på beslut som har överprövats av försäkringsdomstol. Därvid skall fråga om ändring bedömas av den domstol som senast har prövat målet.

43 § Talan mot beslut av allmän arbetslöshetskassa i ärende angående försäkring enligt denna lag förs hos försäkringsrätt genom besvär. Talan mot arbetslöshetskassas beslut i den del beslutet rör tillämpningen av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt förs genom besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen.

Att talan mot försäkringsrätts beslut förs genom besvär hos försäkringsöverdomstolen framgår av förvaltningsprocesslagen (1971:291).

När besvär mot allmän arbetslöshetskassas beslut enligt denna lag har anförts av enskild, skall kassan ta upp det överklagade beslutet till ny prövning även om omständigheter som anges i 42 § första stycket inte föreligger. Ändring får därvid göras endast i enlighet med klagandens yrkande. Sker sådan ändring, skall besvären anses förfallna. I annat fall skall kassan översända besvären med eget yttrande till försäkringsrätten.

Talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende angående försäkrads rätt till ersättning enligt denna lag förs genom besvär hos försäkringsrätt om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt denna lag i annat fall förs talan hos regeringen genom besvär.

44 § Arbetsmarknadsstyrelsen har att verka för att bestämmelserna om den allmänna arbetslöshetsförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Styrelsen får, även till förmån för enskild part, föra talan mot försäkringsrätts och allmän arbetslöshetskassas beslut samt begära ändring enligt 42 §.

I mål, där enskild part anför besvär hos försäkringsrätt mot allmän arbetslöshetskassas beslut, bestämmer arbetsmarknadsstyrelsen huruvida styrelsen skall vara part i målet. Även om arbetsmarknadsstyrelsen beslutat att inte vara part, får försäkringsrätten förelägga styrelsen att svara i målet, om särskilda skäl föreligger.

Den omständigheten att arbetsmarknadsstyrelsen inte har varit part i försäkringsrätt utgör inte hinder för styrelsen att föra talan mot försäkringsrättens beslut. Anför enskild part besvär över försäkringsrätts beslut, är styrelsen alltid motpart.

45 § Besvärshandling skall tillställas den myndighet som har meddelat beslutet.

Den omständigheten att besvärshandlingen har tillställts den domstol, som har att pröva besvären, arbetsmarknadsstyrelsen eller allmän arbetslöshetskassa utgör inte hinder för besvärens upptagande till prövning, därest handlingen har inkommit före besvärstidens utgång.

Vid besvär över beslut i mål eller ärende angående försäkring enligt denna lag skall besvärshandlingen vara inkommen inom två månader från den dag då klaganden erhöll del av beslutet eller, om besvären anförs av arbetsmarknadsstyrelsen, inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

Allmän arbetslöshetskassas, arbetsmarknadsstyrelsens och försäkrings-

rätts beslut länder till omedelbar efterrättelse, om inte annat har föreskrivits i beslutet eller bestämts av domstol som har att pröva beslutet.

46 § Den offentliga arbetsförmedlingen skall, senast när den försäkrade har varit arbetslös under nittio dagar eller om eljest skälig anledning föreligger, undersöka huruvida skäl föreligger att vidta särskild åtgärd, som är ägnad att förkorta arbetslösheten. Befinns åtgärd som nu har sagts erforderlig, skall arbetsförmedlingen tillse att lämplig sådan vidtas.

47 § Lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på ersättning enligt denna lag.

48 § Beträffande minskning i vissa fall av pension med utgiven ersättning enligt denna lag gäller föreskrifterna i 17 kap. 4 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring.

49 § Regeringen äger träffa överenskommelse med främmande makt angående utsträckt tillämpning av denna lag eller om undantag i vissa fall från vad i lagen är stadgat.

Om allmänna arbetslöshetskassor

50 § Allmän arbetslöshetskassa kan, efter medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen, inrättas i anslutning till intresseorganisation av arbetstagare eller företagare.

Kassans verksamhetsområde fastställs av arbetsmarknadsstyrelsen. Sammanfaller det avsedda verksamhetsområdet för kassan helt eller till huvudsaklig del med verksamhetsområdet för befintlig kassa och kan på grund härav väntas uppkomma olägenheter med hänsyn till försäkringsverksamhetens ändamålsenliga bedrivande eller föreligger i övrigt skäl därtill kan arbetsmarknadsstyrelsen vägra kassans inrättande.

Allmän arbetslöshetskassa skall vara medlem i en samorganisation för arbetslöshetskassor. Samorganisationen skall inrätta en allmän arbeslöshetskassa.

51 § Arbetsmarknadsstyrelsen utövar tillsyn över de allmänna arbetslöshetskassorna, vilka har att ställa sig styrelsens anvisningar till efterrättelse.

Hos arbetsmarknadsstyrelsen skall föras register över de allmänna arbetslöshetskassorna för inskrivning av de uppgifter, som enligt denna lag eller vad eljest föreskrivs skall intas i registret.

52 § För allmän arbetslöshetskassa fastställer arbetsmarknadsstyrelsen firma.

Annan än allmän arbetslöshetskassa får inte i sin firma eller eljest vid beteckning av rörelsen använda ordet "arbetslöshetskassa" tillsammans med ordet "allmän" eller eljest i firman ta in något varigenom kan ges sken av att firman innehas av allmän arbetslöshetskassa.

53 § För allmän arbetslöshetskassas förbindelser svarar endast kassans tillgångar.

Utan arbetsmarknadsstyrelsens medgivande får allmän arbetslöshetskassa

inte överlåta eller med inteckning för gäld belasta fast egendom och inte heller uppta, överta eller ikläda sig ansvar för lån eller åta sig annan förpliktelse, om inte denna har omedelbart sammanhang med kassans verksamhet.

Om vad som skall iakttas beträffande allmän arbetslöshetskassas tillgångar och skulder, om kassan upphör eller dess verksamhetsområde ändras, meddelar arbetsmarknadsstyrelsen bestämmelser i varje särskilt fall.

54 § Allmän arbetslöshetskassa får inte utan stöd i lag eller annan författning bedriva annan verksamhet än som anges i denna lag eller i bestämmelser, som har utfärdats med stöd av densamma.

Allmän arbetslöshetskassa skall tillhandagå statlig eller kommunal myndighet, försäkringsinrättning samt arbetsgivare med yttranden och upplysningar, i den mån hinder enligt lag eller författning inte möter samt mera betydande olägenhet inte därigenom uppkommer för kassan. Myndighet, som handhar allmän försäkring, eller lokalt organ som i 1 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring sägs får inte av allmän arbetslöshetskassa förvägras begärt biträde.

55 § I allmän arbetslöshetskassa skall finnas en styrelse. I den mån inte annat föreskrivs tillkommer det styrelsen att besluta i angelägenheter, med vilka kassan har att ta befattning.

Stadgar för allmän arbetslöshetskassa skall på förslag av kassan fastställas och registreras av arbetsmarknadsstyrelsen. Stadgarna skall ange kassans verksamhetsområde, var styrelsen skall ha sitt säte, antal ledamöter i styrelsen samt hur värdehandlingar skall förvaras. För kassa skall finnas av arbetsmarknadsstyrelsen fastställd arbetsordning.

56 § Styrelse för allmän arbetslöshetskassa består av minst fem och högst elva ledamöter, som regeringen utser. En ledamot utses efter förslag från arbetsmarknadsstyrelsen. Övriga ledamöter, varav en skall vara föreståndare i kassan, utses efter förslag från den intresseorganisation som verkar i anslutning till kassan. Härutöver får i styrelsearbetet delta två personalföreträdare. I fråga om dessa äger lagen (1976:230) om rätt för arbetstagarorganisation att utse och entlediga företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet motsvarande tillämpning. Styrelsen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

Personalföreträdare är ledamot i den omfattning som framgår av särskilda bestämmelser.

För styrelseledamöter som inte är personalföreträdare utses suppleanter till ett antal av två mindre än antalet ledamöter. För ledamot som utsetts efter förslag av arbetsmarknadsstyrelsen utses personlig suppleant.

57 § Styrelseledamot utses, om inte regeringen annat förordnar, för en tid av tre år, räknat från och med den 1 januari året näst efter det, då han har blivit utsedd. Avgår styrelseledamot innan den tid, för vilken han har blivit utsedd, har gått till ända, skall för den återstående tiden utses ny ledamot i den ordning, vari den avgångne ledamoten har blivit utsedd. Regeringen kan entlediga ledamot före utgången av den tid för vilken han blivit utsedd.

58 § Ledamot av allmän arbetslöshetskassas styrelse skall vara svensk medborgare. Uppdraget får inte innehas av den som är omyndig.

59 § Till styrelsesammanträde skall samtliga ledamöter kallas. Är styrelseledamot förhindrad att tjänstgöra, skall suppleant inkallas till tjänstgöring. Suppleant får även eljest närvara vid styrelsens sammanträden och skall alltid underrättas om tid för sammanträde.

Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förs ordet av den som de vid sammanträdet närvarande utser.

Styrelsen är beslutför, då minst hälften av de ledamöter som äger delta i avgörandet är närvarande. Såsom styrelsens beslut gäller den mening, om vilken de flesta röstande förenar sig, och vid lika röstetal den mening, som biträds av den som för ordet. Vid styrelsens sammanträden skall föras protokoll. Har ledamot, som har deltagit i ärendes behandling, från styrelsens beslut avvikande mening, skall denna antecknas till protokollet.

60 § Styrelsen äger bemyndiga styrelseledamot eller befattningshavare hos den allmänna arbetslöshetskassan att teckna kassans firma samt uppdra åt styrelseledamot eller befattningshavare hos kassan att å styrelsens vägnar fatta beslut i de angelägenheter, beträffande vilka så lämpligen kan ske. Styrelsen äger föreskriva, att rätten till firmateckning får av två eller flera personer utövas endast i förening.

61 § Arbetslöshetskassans föreståndare har att leda arbetet inom kassan i enlighet med de anvisningar, som lämnas av kassans styrelse. Utöver föreståndaren skall hos allmän arbetslöshetskassa vara anställda tjänstemän i erforderligt antal.

62 § Tjänstemän hos allmän arbetslöshetskassa tillsätts och entledigas av kassan.

För befattningshavare, för vilka regeringen så har föreskrivit, skall anställnings- och arbetsvillkor fastställas under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I den utsträckning regeringen förordnar får arbetslöshetskassa inrätta ny tjänst endast efter medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen.

63 § Allmän arbetslöshetskassas räkenskaper skall avslutas för kalenderår. Räkenskapsavslutningen skall vara verkställd senast den 15 nästföljande mars.

Styrelsen skall senast den 1 april varje år till revisorerna avlämna en av styrelsens ledamöter underskriven förvaltningsberättelse för det senast förflutna året. Styrkt avskrift av berättelsen skall samtidigt översändas till arbetsmarknadsstyrelsen.

Före utgången av augusti månad varje år skall styrelsen tillställa arbetsmarknadsstyrelsen en beräkning av kassans förvaltningskostnader för nästföljande kalenderår. Arbetsmarknadsstyrelsen fastställer förvaltningskostnaderna.

64 § För granskning av styrelsens förvaltning och den allmänna arbetslöshetskassans räkenskaper skall för varje år utses minst två revisorer av arbetsmarknadsstyrelsen. Minst en av revisorerna skall vara anställd hos arbetsmarknadsstyrelsen. För revisor som inte är anställd hos arbetsmarknadsstyrelsen utses suppleant. Revisor får skiljas från uppdraget av arbetsmarknadsstyrelsen.

Revisor skall ha den erfarenhet beträffande bokföring och insikt i ekonomiska förhållanden, som med hänsyn till kassans verksamhet erfordras för uppdraget. Till revisor får inte utses den som är i kassans eller styrelseledamots tjänst, inte heller nära anhörig till styrelseledamot.

65 § Revisor får när som helst inventera den allmänna arbetslöshetskassans medel och övriga tillgångar samt granska dess böcker, räkenskaper och andra handlingar. Styrelsen och föreståndaren får inte vägra att lämna av revisor begärd upplysning angående förvaltningen. Revisorerna har att ställa sig till efterrättelse de särskilda föreskrifter, som arbetsmarknadsstyrelsen meddelar.

Revisorerna skall inom åtta veckor från den dag de mottagit styrelsens förvaltningsberättelse till styrelsen överlämna en av dem underskriven revisionsberättelse. Styrkt avskrift av revisionsberättelsen skall samtidigt tillställas arbetsmarknadsstyrelsen.

66 § Talan mot styrelseledamot på grund av hans uppdrag får inte anställas, därest inte arbetsmarknadsstyrelsen skriftligen till honom har framställt anmärkning mot det förfarande, å vilket talan grundas, inom tre år efter utgången av det år, då förfarandet har ägt rum. Vad nu har sagts gäller inte talan, som grundas på att styrelseledamot har begått brottslig handling. Arbetsmarknadsstyrelsen får förordna ställföreträdare för styrelsen att föra den allmänna arbetslöshetskassans talan.

Talan mot revisor på grund av hans uppdrag får inte anställas, sedan två år har förflutit från det revisorernas berättelse överlämnades till styrelsen, såvida inte talan grundas på att revisor har begått brottslig handling.

67 § Föreståndare, styrelseledamot eller revisor i allmän arbetslöshetskassa, som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av vårdslöshet har tillskyndat kassan eller tredje man skada, är pliktig att utge ersättning för skadan. Föreligger endast ringa vårdslöshet, får ersättningen nedsättas, om det med hänsyn jämväl till skadans storlek och omständigheterna i övrigt prövas skäligt.

Är flera ersättningsskyldiga för skada, svarar de för ersättningen en för alla och alla för en, den vars ersättningsskyldighet har nedsatts dock endast med det nedsatta beloppet. Sinsemellan skall de ta del i ersättningens gäldande efter vad som med hänsyn till den större eller mindre skuld, som ligger envar av dem till last, samt till omständigheterna i övrigt prövas skäligt.

68 § Arvode och annan ersättning till ledamot av styrelse fastställs av regeringen.

Arvode och annan ersättning till revisor och till sådan ställföreträdare för styrelse som anges i 66 § första stycket fastställs av arbetsmarknadsstyrelsen.

Arvode och annan ersättning som avses i denna paragraf utges av den allmänna arbetslöshetskassan.

69 § Vad i denna lag är föreskrivet om ledamot av styrelse samt revisor skall i tillämpliga delar gälla beträffande suppleant.

70 § I det i 51 § nämnda registret skall för varje allmän arbetslöshetskassa antecknas styrelseledamots, suppleants och firmatecknares fullständiga

namn och hemvist samt vad som gäller beträffande rätten att teckna kassans firma. Ändring i förhållande varom anteckning sålunda har skett är inte gällande gentemot tredje man förrän ändringen har registrerats eller därförutan har kommit till tredje mans kännedom.

71 § Vad ledamot av styrelse, revisor eller befattningshavare hos allmän arbetslöshetskassa så ock den som eljest biträder sådan kassa under sin verksamhet hos kassan har erfarit rörande enskilds personliga förhållanden får inte obehörigen yppas.

Alla handlingar i förekommande ärenden skall så förvaras att de inte är tillgängliga för obehöriga.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 00.00.0000 då lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd upphör att gälla. Lagen om arbetslöshetsförsäkring skall dock alltjämt gälla intill utgången av år 0000 i fråga om Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa.

2. Den som vid ikraftträdandet uppbär ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring eller lagen om kontant arbetsmarknadsstöd äger rätt till ersättning enligt denna lag under det ytterligare antal dagar som följer av 18 § med avdrag för det antal dagar för vilka ersättning har uppburits under pågående ersättningsperiod.

För den som har uppburit dagpenning eller kontant arbetsmarknadsstöd inom tolv månader före ikraftträdandet minskas ersättningsperioden med det antal dagar under vilka ersättning har utgått under pågående ersättningsperiod.

Den som vid ikraftträdandet uppbär kontant arbetsmarknadsstöd av anledning som anges i 14 § andra stycket lagen om kontant arbetsmarknadsstöd och som ej har fyllt 60 år äger rätt att utan begränsning av ersättningsperioden uppbära grundbelopp enligt 14 § första stycket denna lag utan ny prövning av arbetsvillkoret. Detsamma gäller den som vid ikraftträdandet uppbär omställningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368).

3. Beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd gäller även efter ikraftträdandet av denna lag. Beträffande sådant beslut skall de äldre bestämmelserna gälla så länge som pågående avstängningsperiod varar. De äldre bestämmelserna tillämpas även när det förfarande som kan föranleda avstängning från rätt till ersättning har inträffat före ikraftträdandet.

4. I fråga om talan mot beslut av erkänd arbetslöshetskassa, länsarbetsnämnd eller arbetsmarknadsstyrelsen som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser med de begränsningar som nedan stadgas.

Besvär, som har anförts hos arbetsmarknadsstyrelsen men inte har avgjorts före ikraftträdandet eller som enligt meddelad fullföljdshänvisning därefter anförs hos styrelsen, skall efter ikraftträdandet prövas av försäkringsrätt.

Beslut av erkänd arbetslöshetskassa eller länsarbetsnämnd, som arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet självmant har beslutat att ta upp till prövning, skall efter ikraftträdandet prövas av försäkringsrätt.

Arbetsmarknadsstyrelsen får efter ikraftträdandet föra talan även mot beslut som har meddelats dessförinnan.

I mål hos försäkringsrätt, vilket ursprungligen har anhängiggjorts genom besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen, skall styrelsen vara part om försäkringsrätten finner det påkallat eller styrelsen så bestämmer.

I mål som har anhängiggjorts hos försäkringsöverdomstolen före ikraftträdandet skall arbetsmarknadsstyrelsen vara part endast om besvären av domstolen har överlämnats till styrelsen för yttrande eller domstolen eljest finner det påkallat.

5. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till bestämmelse som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall i stället den bestämmelsen tillämpas.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1976:381) om barnomsorg

Härigenom föreskrives att i lagen (1976:381) om barnomsorg skall införas en ny paragraf, 6 a §, av nedan angivna lydelse.

6a § Barn till förälder, som uppbär ersättning enligt lagen (1979:000) om allmän arbetslöshetsförsäkring och som på grund av arbetslösheten har gått miste om barnomsorgsplats för barnet, skall före andra barn anvisas sådan plats som blir tillgänglig efter det att föräldern har erhållit erbjudande om lämpligt arbete, om ej barnets behov av tillsyn tillgodoses på annat sätt.

Första stycket gäller endast under förutsättning att arbetslösheten icke är självförvållad.

Har flera barn företrädesrätt till barnomsorgsplats enligt första stycket, skall företräde ges åt barn som under längst tid har haft tillgång till sådan plats.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrives att 3 kap. 10 §, 7 kap. 1 §, 11 kap. 2 § och 17 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	10 §
För den dag då sjukdomsfallet inträffade utgår sjukpenning endast om den försäkrade på grund av sjuk-	För den dag då sjukdomsfallet inträffade utgår sjukpenning endast om den försäkrade på grund av sjuk-

[1] Lagen omtryckt senast 1977:630

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
domen gått miste om dagpenning från *erkänd* arbetslöshetskassa *eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd* eller sjukperioden börjar inom tjugu dagar efter föregående sjukperiods slut.	domen gått miste om dagpenning från *allmän* arbetslöshetskassa eller sjukperioden börjar inom tjugu dagar efter föregående sjukperiods slut.

Varar sjukperioden högst sex dagar utöver den dag då sjukdomsfallet inträffade, utgår sjukpenning för dag, då den försäkrade icke skulle hava utfört förvärvsarbete i sin huvudsakliga sysselsättning, endast i den mån antalet sådana dagar, den dag då sjukdomsfallet inträffade oräknad, överstiger två.

Utan hinder av andra stycket utgår

a) sjukpenning för semesterdag;

b) sjukpenning till försäkrad som vid sjukperiodens början äger uppbära dagpenning från *erkänd* arbetslöshetskassa *eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd;*	b) sjukpenning till försäkrad som vid sjukperiodens början äger uppbära dagpenning från *allmän* arbetslöshetskassa;

c) sjukpenning till försäkrad, som avses i 1 § andra stycket.

Sjukpenning må ej utgivas för tid, innan anmälan om sjukdomsfallet gjorts hos den allmänna försäkringskassan, där ej hinder mött för sådan anmälan eller eljest särskilda skäl föranleda att sjukpenning bör utgå.

Såsom sjukperiod anses tid, varunder försäkrad i oavbruten följd lider av sjukdom som avses i 7 §.

7 kap.

1 §

Rätt till folkpension i form av *förtidspension* tillkommer försäkrad, som fyllt sexton år och som ej åtnjuter ålderspension enligt denna lag, för tid före den månad, då han fyller sextiofem år, därest hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig.

Rätt till förtidspension tillkommer även försäkrad, som fyllt sextio år och som till följd av arbetslöshet uppburit *ersättning* från *erkänd* arbetslöshetskassa under *den längsta tid sådan ersättning kan utgå eller uppburit kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd under* fyrahundrafemtio dagar, därest hans möjlighet att bereda sig fortsatt inkomst	Rätt till förtidspension tillkommer även försäkrad, som fyllt sextio år och som till följd av arbetslöshet uppburit *dagpenning* från *allmän* arbetslöshetskassa under fyrahundrafemtio dagar, därest hans möjlighet att bereda sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som han tidigare utfört eller genom annat för honom tillgängligt lämpligt arbete är nedsatt med minst hälften och

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
genom sådant arbete som han tidigare utfört eller genom annat för honom tillgängligt lämpligt arbete är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. *Rätt till förtidspension enligt vad nu sagts tillkommer försäkrad som uppburit kontant arbetsmarknadsstöd utan hinder av att stödet ej utgått under fyrahundrafemtio dagar, såvida han dessförinnan uttömt sin rätt till stöd.*	nedsättningen kan anses varaktig.

Kan nedsättning av arbetsförmågan icke anses varaktig men kan den antagas bliva bestående avsevärd tid, äger den försäkrade rätt till folkpension i form av *sjukbidrag*. Sådant bidrag skall vara begränsat till viss tid; och skall i övrigt vad som är stadgat om förtidspension enligt första stycket gälla beträffande sjukbidrag.

11 kap.

2 §

Med *inkomst av anställning* avses den lön i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad, som försäkrad åtnjutit såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Till sådan inkomst hänföres dock icke från en och samme arbetsgivare åtnjuten lön som under ett år ej uppgått till femhundra kronor. Såsom inkomst av anställning anses även

a) sjukpenning enligt denna lag eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande, i den mån ersättningen träder i stället för försäkrads inkomst såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst,

b) föräldrapenning,

c) vårdbidrag enligt 9 kap. 4 §,

d) *dagpenning* från *erkänd* arbetslöshetskassa,	d) *ersättning* från *allmän* arbetslöshetskassa,
e) *kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,*	e) *utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning i form av dagpenning och stimulansbidrag,*
f) *utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning i form av dagpenning och stimulansbidrag,*	f) *timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349),*
g) *timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349),*	g) *delpension enligt lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring,*
h) *delpension enligt lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring,*	h) *dagpenning till värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och elever i bistånds- och katastrofutbildning under repetitionsutbildning, läkare under försvarsmedicinsk tjänstgöring samt*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	civilförsvarspliktiga,
i) *dagpenning till värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och elever i bistånds- och katastrofutbildning, under repetitionsutbildning, läkare under försvarsmedicinsk tjänstgöring samt civilförsvarspliktiga,*	i) *utbildningsbidrag för doktorander,*
j) *utbildningsbidrag för doktorander,*	j) *timersättning vid grundläggande utbildning för vuxna,*
k) *timersättning vid grundläggande utbildning för vuxna,*	k) *livränta som utgår enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller eljest bestämmes med tillämpning av sagda lag.*
l) *livränta som utgår enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller eljest bestämmes med tillämpning av sagda lag.*	

I fråga om ersättning i penningar eller naturaförmåner som i första stycket sägs för arbete som någon utfört för annans räkning utan att vara anställd i dennes tjänst skall vad i 3 kap. 2 § andra stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

Vid beräkning av inkomst av anställning skall hänsyn tagas till lön eller annan ersättning, som försäkrad åtnjutit från arbetsgivare, vilken är bosatt utom riket eller är utländsk juridisk person, endast i fall då den försäkrade sysselsatts här i riket eller tjänstgjort som sjöman ombord på svenskt handelsfartyg. Vad i detta stycke sägs skall icke gälla beträffande lön till svensk medborgare, såframt svenska staten eller, där lönen härrör från utländsk juridisk person, svensk juridisk person, som äger ett bestämmande inflytande över den utländska juridiska personen, enligt av riksförsäkringsverket godtagen förbindelse har att svara för avgift till försäkringen för tilläggspension enligt 19 kap. 1 §.

Hänsyn skall ej heller tagas till lön eller annan ersättning från främmande makts härvarande beskickning eller lönade konsulat eller från arbetsgivare, vilken tillhör beskickning eller konsulat som nu sagts och icke är svensk medborgare. Vad i detta stycke sägs skall icke gälla beträffande lön till svensk medborgare eller den som utan att vara svensk medborgare är bosatt i riket, såframt utländsk beskickning här i riket enligt av riksförsäkringsverket godtagen förbindelse har att svara för avgift till försäkringen för tilläggspension enligt 19 kap. 1 §.

Den som åtagit sig förbindelse enligt tredje eller fjärde stycket skall anses såsom arbetsgivare.

17 kap.

4 §

Har pensionsberättigad i väsentlig mån erhållit sin försörjning av allmänna medel, må den myndighet som tillhandahållit försörjningen uppbära sådan del av det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

pension som motsvarar vad myndigheten visar sig ha utgivit för den pensionsberättigade samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som pensionsbeloppet avser.

Från det belopp som först förfaller till betalning efter beslut om barnpension enligt 8 kap. 5 § skall avdragas vad som enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott utbetalats i bidragsförskott för den tid som pensionsbeloppet avser utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av bidragsförskottet.

Har pensionsberättigad uppburit dagpenning från *erkänd* arbetslöshetskassa *eller kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,* skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om ålderspension eller förtidspension minskas med den del av arbetslöshetsstödet, som visas ha utgivits för tid som pensionsbeloppet avser, utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av stödet. *Vad nu sagts skall, när kontant arbetsmarknadsstöd utgått, gälla även efter beslut om änkepension.*

Har pensionsberättigad uppburit dagpenning från *allmän* arbetslöshetskassa, skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslut om ålderspension eller förtidspension minskas med den del av arbetslöshetsstödet, som visas ha utgivits för tid som pensionsbeloppet avser, utöver vad som skulle ha utgått om pensionsbeslutet förelegat vid utbetalningen av stödet.

Har delpension enligt lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring utgått till någon som beviljas ålderspension eller förtidspension enligt denna lag, skall det pensionsbelopp som först förfaller till betalning efter beslutet minskas med delpensionsbelopp som avser samma tid som ålders- eller förtidspensionen.

Vad i denna paragraf föreskrives skall äga motsvarande tillämpning vid beslut om ökning av pension eller upphävande av förordnande som avses i 16 kap. 3 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar

dels att 1 och 9 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 a och 8 a §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Försäkringsöverdomstolen är högsta försäkringsdomstol i mål som fullföljes dit från försäkringsrätt *eller från arbetsmarknadsstyrelsen eller som arbetsmarknadsstyrelsen underställer domstolens prövning.*	Försäkringsöverdomstolen är högsta försäkringsdomstol i mål som fullföljes dit från försäkringsrätt.
Försäkringsrätt är försäkringsdomstol närmast under försäkringsöverdomstolen i mål som fullföljes dit från allmän försäkringskassa, lokal skattemyndighet *eller* riksförsäkringsverket.	Försäkringsrätt är försäkringsdomstol närmast under försäkringsöverdomstolen i mål som fullföljes dit från allmän försäkringskassa, *allmän arbetslöshetskassa,* lokal skattemyndighet, riksförsäkringsverket *eller arbetsmarknadsstyrelsen.*
Försäkringsrätter skall finnas till ett antal av tre.	
	7 a §
	Vid försäkringsrätts prövning av besvär över beslut enligt lagen (0000:000) om allmän arbetslöshetsförsäkring skall, utöver tre ledamöter som är försäkringsrättsråd eller försäkringsrättsassessorer, i rätten ingå tre nämndemän. I övrigt äger 7 § motsvarande tillämpning i sådana mål.
	8 a §
	Nämndeman, som skall delta i försäkringsrätts prövning av mål enligt lagen (0000:000) om allmän arbetslöshetsförsäkring, utses av regeringen.
	9 §
Valbar till nämndeman i försäkringsrätt är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd i länet och ej har fyllt sjuttio år. Tjänsteman i allmän försäkringskassa eller ledamot av pensionsdelegation eller för-	Valbar till nämndeman i försäkringsrätt är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd i länet och ej har fyllt sjuttio år. Tjänsteman i allmän försäkringskassa *eller allmän arbetslöshetskassa* eller ledamot av

Nuvarande lydelse

säkringsnämnd, tjänsteman vid lokal skattemyndighet *eller* riksförsäkringsverket, lagfaren domare, annan ledamot eller tjänsteman i försäkringsdomstol, åklagare, advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får ej vara nämndeman.

Föreslagen lydelse

pensionsdelegation eller försäkringsnämnd, tjänsteman vid lokal skattemyndighet, riksförsäkringsverket *eller arbetsmarknadsstyrelsen,* lagfaren domare, annan ledamot eller tjänsteman i försäkringsdomstol, åklagare, advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får ej vara nämndeman.

Den som har fyllt sextio år eller uppger annat giltigt hinder är ej skyldig att mottaga uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är ej skyldig att mottaga nytt uppdrag förrän efter sex år.

Rätten prövar självmant den valdes behörighet.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrives att 53 § 1 mom. och punkt 12 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

53 §

1 mom.[1] Skyldighet att erlägga skatt för inkomst åligger så framt ej annat föreskrives i denna lag eller i särskilda bestämmelser, meddelade på grund av överenskommelse eller beslut, varom i 72 och 73 §§ sägs:

a) fysisk person:

för tid, under vilken han varit här i riket bosatt:

för all inkomst, som av honom här i riket eller å utländsk ort förvärvats; samt

för tid, under vilken han ej varit här i riket bosatt:

för inkomst av här belägen fastighet;

för inkomst av rörelse, som här bedrivits;

för avlöning eller annan därmed jämförlig förmån, som utgått av anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun;

för avlöning eller annan därmed jämförlig förmån, som utgått av annan anställning eller annat uppdrag, i den mån inkomsten uppburits härifrån och förvärvats genom verksamhet här i riket;

för pension och annan ersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun;

för belopp, som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänste-

[1] Senaste lydelse 1977:989

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
pensionsförsäkring, om försäkringen meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse;	
för ersättning enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare samt enligt annan lag eller författning, som utgått till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller på grund av militärtjänstgöring eller i fall som avses i lagen (1977:26) om statligt personskadeskydd eller lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän;	
för dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd;	*för ersättning enligt lagen (0000:000) om allmän arbetslöshetsförsäkring;*
för timstudiestöd och inkomstbidrag enligt studiestödslagen (1973:349) för annan härifrån uppburen, genom verksamhet här i riket förvärvad inkomst av tjänst;	
för vinst å icke yrkesmässig avyttring av fastighet eller rörelse här i riket eller tillbehör till sådan fastighet eller rörelse; samt	
för belopp, varmed schablonavdrag för egenavgifter överstigit påförda avgifter, samt restituerade, avkortade eller avskrivna egenavgifter, allt i den omfattning, som anges i anvisningarna till 41 b §;	
b) staten:	
för inkomst av jordbruksdomäner, skogar samt uthyrda eller med tomträtt eller vattenfallsrätt upplåtna fastigheter; samt	
för inkomst av rörelse, som ej härflutit av bank- eller försäkringsrörelse eller av kommunikationsverk med tillhörande byggnader och anläggningar eller av industriell verksamhet, som huvudsakligen avser att tillgodose statens egna behov;	
c) landsting, kommuner och andra menigheter ävensom hushållningssällskap med stadgar som fastställts av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer:	
för inkomst av fastighet och av rörelse;	
d) akademier, Nobelstiftelsen samt stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond, så ock allmänna undervisningsverk, sådana sammanslutningar av studerande vid rikets universitet och högskolor i vilka de studerande enligt gällande stadgar äro skyldiga att vara medlemmar samt samarbetsorgan för sådana sammanslutningar med ändamål att fullgöra uppgifter som enligt nämnda stadgar ankomma på sammanslutningarna, sjömanshus, svenska skeppshypotekskassan, skeppsfar-	d) akademier, Nobelstiftelsen samt stiftelsen Dag Hammarskjölds Minnesfond, så ock allmänna undervisningsverk, sådana sammanslutningar av studerande vid rikets universitet och högskolor i vilka de studerande enligt gällande stadgar äro skyldiga att vara medlemmar samt samarbetsorgan för sådana sammanslutningar med ändamål att fullgöra uppgifter som enligt nämnda stadgar ankomma på sammanslutningarna, sjömanshus, svenska skeppshypotekskassan, skeppsfar-

Nuvarande lydelse

tens sekundärlånekassa, företagareförening som erhåller statsbidrag, norrlandsfonden, statens utvecklingsfond, Apotekarsocietetens stiftelse för främjande av farmacins utveckling m. m., Stiftelsen Industricentra, Stiftelsen Industriellt Utvecklingscentrum i övre Norrland, Sveriges exportråd, Sveriges turistråd, järnkontoret, så länge kontorets vinstmedel användas till allmänt nyttiga ändamål och kontoret icke lämnar utdelning åt sina delägare, aktiebolaget tipstjänst, svenska penningslotteriet aktiebolag, allmänna sjukförsäkringsfonden, pensionsstiftelser som avses i lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m., allmänna försäkringskassor, *erkända* arbetslöshetskassor, understödsföreningar, som icke bedriva till livförsäkring hänförlig verksamhet, personalstiftelser som avses i lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m. med ändamål uteslutande att lämna understöd vid arbetslöshet, sjukdom eller olycksfall, stiftelser som bildats enligt avtal mellan organisationer av arbetsgivare och arbetstagare med ändamål att utgiva avgångsersättning till friställd arbetstagare eller främja åtgärder till förmån för arbetstagare som blivit uppsagd eller löper risk att bliva uppsagd till följd av driftsinskränkning, företagsnedläggelse eller rationalisering av företags verksamhet ävensom sådana ömsesidiga försäkringsbolag, som avses i lagen om yrkesskadeförsäkring;

för inkomst av fastighet;

Föreslagen lydelse

tens sekundärlånekassa, företagareförening som erhåller statsbidrag, norrlandsfonden, statens utvecklingsfond, Apotekarsocietetens stiftelse för främjande av farmacins utveckling m. m., Stiftelsen Industricentra, Stiftelsen Industriellt Utvecklingscentrum i övre Norrland, Sveriges exportråd, Sveriges turistråd, järnkontoret, så länge kontorets vinstmedel användas till allmänt nyttiga ändamål och kontoret icke lämnar utdelning åt sina delägare, aktiebolaget tipstjänst, svenska penninglotteriet aktiebolag, allmänna sjukförsäkringsfonden, pensionsstiftelser som avses i lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m., allmänna försäkringskassor, *allmänna* arbetslöshetskassor, understödsföreningar, som icke bedriva till livförsäkring hänförlig verksamhet, personalstiftelser som avses i lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m. med ändamål uteslutande att lämna understöd vid arbetslöshet, sjukdom eller olycksfall, stiftelser som bildats enligt avtal mellan organisationer av arbetsgivare och arbetstagare med ändamål att utgiva avgångsersättning till friställd arbetstagare eller främja åtgärder till förmån för arbetstagare som blivit uppsagd eller löper risk att bliva uppsagd till följd av driftsinskränkning, företagsnedläggelse eller rationalisering av företags verksamhet ävensom sådana ömsesidiga försäkringsbolag, som avses i lagen om yrkesskadeförsäkring;

för inkomst av fastighet;

e) kyrkor, sjukvårdsinrättningar vilkas verksamhet ej bedrives i vinstsyfte, barmhärtighetsinrättningar, stiftelser som hava till huvudsakligt ändamål att under samverkan med militär eller annan myndighet stärka rikets försvar eller att, utan begränsning till viss familj, vissa familjer eller bestämda personer, främja vård och uppfostran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning eller utöva hjälpverksamhet

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

bland behövande eller främja vetenskaplig forskning, ävensom ideella föreningar som uppfylla i punkt 9 av anvisningarna angivna villkor:

för inkomst av fastighet och av rörelse;

f) svenska aktiebolag och sådana bolag, som enligt särskild författning äro skyldiga att avstå sin vinst, ekonomiska föreningar, samebyar, samfund, stiftelser, understödsföreningar, som bedriva till livförsäkring hänförlig verksamhet, verk, inrättningar och andra inländska juridiska personer, dock såvitt gäller sådana juridiska personer som enligt författning eller på därmed jämförligt sätt bildats för att förvalta samfällighet endast om samfälligheten har taxerats såsom särskild taxeringsenhet och avser marksamfällighet eller regleringssamfällighet, samtliga här under f) avsedda bolag, verk och andra juridiska personer i den mån de ej inbegripas under punkterna d) och e):

för all inkomst, som här i riket eller å utländsk ort förvärvats;

g) utländska bolag:

för inkomst av här belägen fastighet;

för inkomst av rörelse, som här bedrivits; samt

för vinst å icke yrkesmässig avyttring av fastighet eller rörelse här i riket eller tillbehör till sådan fastighet eller rörelse;

h) allmänna pensionsfonden:

för all inkomst som härflyter av medel, som förvaltas av fjärde fondstyrelsen, samt i övrigt för inkomst av fastighet.

Riksskatteverket må, om särskilda skäl därtill äro, efter ansökan förklara, att stiftelse eller förening, som har till huvudsakligt ändamål att främja nordiskt samarbete, i fråga om skattskyldighet eller eljest vid tillämpning av denna lag skall anses jämställd med stiftelse eller förening, som ovan i första stycket vid e) angives. Sådant beslut må, när omständigheterna det föranleda, av riksskatteverket återkallas. Över beslut, som riksskatteverket meddelat enligt detta stycke, må klagan icke föras.

Anvisningar

till 32 §

12.[2] Sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring, lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän utgör skattepliktig intäkt av tjänst om sjukpenningen grundas på inkomst, som hänför sig till tjänst och för sig eller tillsammans med annan sjukpenninggrundande inkomst uppgår till 4 500 kronor eller högre belopp för år. Till intäkt av tjänst hänföres under nämnda förutsättningar också ersättning enligt lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare samt annan lag eller författning, som utgått annorledes än på grund av försäkring, som nyss sagts, till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller på grund av militärtjänstgöring.

Föräldrapenning och vårdbidrag enligt lagen om allmän försäkring utgöra skattepliktig intäkt av tjänst.

[2] Senaste lydelse 1977:279

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Timstudiestöd, inkomstbidrag och vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349), utbildningsbidrag för doktorander och timersättning vid grundläggande utbildning för vuxna räknas som skattepliktig intäkt av tjänst.	
Dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa och kontant arbetsmarknadsstöd räknas som skattepliktig intäkt av tjänst.	*Dagpenning och utfyllnadsersättning enligt lagen (0000:000) om allmän arbetslöshetsförsäkring* räknas som skattepliktig intäkt av tjänst.
Dagpenning vid utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret räknas som skattepliktig intäkt av tjänst.	
Detsamma gäller dagpenning och stimulansbidrag, vilka enligt av regeringen eller av statlig myndighet meddelade bestämmelser utgå till deltagare i arbetsmarknadsutbildning samt med dem i fråga om sådana bidrag likställda.	

Denna lag träder i kraft den 00.00.0000. Äldre bestämmelser gäller dock i fråga om sådana ersättningar som belöper på tid före den

Sammanfattning

1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring (ALF-utredningen) redovisar i förevarande betänkande förslag till försäkringsvillkor och ersättningssystem samt till administration av en allmän arbetslöshetsförsäkring.

I. Bakgrund och bedömningsunderlag

Betänkandets första avdelning presenterar i sex kapitel utredningsuppdragets bakgrund samt visst bedömningsunderlag för utredningens ställningstaganden. Direktiven återges i kap. 1, en historisk återblick i kap. 2 och gällande bestämmelser om kontant stöd vid arbetslöshet i kap. 3.

Utredningen har genomfört två enkäter med de organ som administrerar det kontanta stödet vid arbetslöshet. Syftet var att inhämta deras erfarenheter av hur det kontanta stödet fyller sin uppgift. Den ena enkäten ställdes till styrelserna för de erkända arbetslöshetskassorna och avsåg reglerna i den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Den andra enkäten gick till länsarbetsnämnderna och avsåg bestämmelserna om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). I kapitel 4 redovisas ett sammandrag av svaren på de två enkäterna.

Kap. 5 innehåller vissa statistiska uppgifter. De avser dels personer som uppbar KAS under åren 1974–1977, dels arbetssökande vid de offentliga arbetsförmedlingarna. I kapitlet jämförs personer som antingen tillhör arbetslöshetskassa, uppburit KAS eller saknar kontant stöd. Jämförelsen avser bl. a. kön, ålder och yrkestillhörighet.

En översikt över arbetslöshetsskyddet i vissa andra länder lämnas i kap. 6.

II. En allmän arbetslöshetsförsäkring – huvudlinjer

Utredningen redovisar i avdelning II vad den anser bör vara några huvudlinjer i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Där konstateras att antalet arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) är högre än det antal som erhåller kontant stöd vid arbetslöshet. Skillnaden motsvarar ungefär det antal personer som i AKU anges som arbetslösa men som ej sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

Liksom i andra socialförsäkringar bör en huvudlinje i konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen vara, att ange vilka personer som kan ha möjlighet att kvalificera sig för att erhålla ersättning. Förvärvsarbete omfattande minst

15 timmar per vecka, inkomstbortfall orsakat av arbetslösheten samt ofrivillig arbetslöshet bör vara kvalifikationskrav. Därutöver bör i första hand arbetslöshet efter studier på heltid vara ersättningsgrundande.

Utredningen föreslår ej någon samordning med övriga socialförsäkringar i fråga om förmånernas materiella innehåll. Däremot föreslås regler om hur ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen skall påverkas av att ersättning utgår från annan socialförsäkring. En utgångspunkt vid utformningen av dessa regler bör vara, att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen endast skall utgå till försäkrad som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig förvärvsarbete.

Tre alternativ för organisation av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör med hänsyn till direktiven prövas: de allmänna försäkringskassorna, länsarbetsnämnderna/de allmänna försäkringskassorna, arbetslöshetskassor. Utredningen anger redan i avdelning II en viss lösning. Med hänvisning till en utförligare motivering i kap. 18 uttalas att försäkringen bör administreras av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer.

III. Försäkringsvillkor och ersättningssystem

I kap. 7 behandlas frågan om *personkretsen*. Utredningen föreslår att person som fyllt 16 men inte 65 år skall vara försäkrad. Åldersvillkoret, liksom övriga villkor som uppställs i lagen, gäller generellt för såväl svenska som andra medborgare och utan avseende på bosättning. Som en ytterligare avgränsning av personkretsen föreslås en generell regel om att föreskrivna ersättningsvillkor skall uppfyllas i Sverige.

Utredningen diskuterar i kapitlet också gränsdragningen mellan arbetstagare och företagare inom försäkringen. Denna gränsdragning får inom arbetslöshetsförsäkringen betydelse för vilka villkor rörande ersättningsrätt som skall tillämpas i det enskilda fallet. Utredningen föreslår att de bestämmelser i lagen som uttryckligen riktas till försäkrad som varit företagare skall tillämpas i alla de fall då ett anställningsförhållande med arbetsgivare och arbetstagare som parter inte förelegat. Förslaget innebär att lagens bestämmelser om försäkrad som varit företagare skall tillämpas även för försäkrad som varit uppdragstagare. Från den angivna huvudlinjen föreslås att avsteg skall ske i fråga om försäkrad som visserligen är anställd i ett aktiebolag, men där huvudparten av aktierna ägs av honom och/eller hans familj.

Försäkringens s. k. *grundvillkor* behandlas i kap. 8. En försäkrad kan under arbetslöshet ha rätt till ersättning från arbetsgivare i form av uppsägnings- eller permitteringslön. Om den uppgår till eller överstiger dagpenningen bör ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte utgå.

I fråga om ersättningsbar *arbetslöshet för företagare* föreslår utredningen viss utvidgning av ersättningsrätten vid jämförelse med gällande bestämmelser. Huvudfallet skall liksom hittills vara att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt. Detta konstateras lättast i de fall då den försäkrade sålt fast egendom och rörelsetillgångar. I vissa fall kan rörelsen fortsättas av annan medlem i familjen. Även i dessa fall skall prövningen avse om den försäkrades personliga verksamhet har

upphört. Utredningen föreslår emellertid att ersättning skall kunna utgå även vid tillfällig arbetslöshet till försäkrad som är företagare. Det är dock inte fråga om att utge ersättning vid oförutsedda kortvariga avbrott i verksamheten. Utredningen finner det angeläget att statsmakterna i annan ordning överväger ett stöd vid sådana avbrott. Enligt den regel som utredningen föreslår, skall avbrottet i den personliga verksamheten i rörelsen uppgå till minst tre månader.

Företagares arbetslöshet skall anses inträda när 60 dagar förflutit från det att han hos den offentliga arbetsförmedlingen anmält att hans personliga verksamhet i rörelsen skall upphöra eller har upphört.

Kapitlet behandlar därefter grundvillkoren i övrigt. En arbetslös försäkrad skall för att kunna erhålla ersättning liksom f. n. gäller vara arbetsför. Han får inte heller i övrigt vara förhindrad att åta sig förvärvsarbete. Utredningen föreslår vidare att den försäkrades arbetsutbud skall uppgå till lägst tre timmar per dag och i genomsnitt minst 15 timmar per vecka. Sistnämnda gräns är f. n. 17 timmar.

Den försäkrade skall också under arbetslösheten vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen samt vara beredd att anta men ej kunna erhålla lämpligt arbete. Vad som skall anses vara lämpligt arbete spelar stor roll i arbetslöshetsförsäkringens regelsystem. Utredningen behandlar den frågan i avsnitt 8.4. Där föreslås att skälig hänsyn, inom ramen för tillgången på arbetstillfällen, tas till den försäkrades yrkeskunnande och önskemål om arbete och arbetsort. Skälig hänsyn till personliga förhållanden och förutsättningar i övrigt för arbetet bör däremot alltid tas. Bestämmelserna om anställningsförmåner och kravet på viss standard för arbetsmiljö och arbetarskydd föreslås oförändrade medan bestämmelsen om anvisning till konfliktberörd arbetsplats ändrats så att arbete vid arbetsplats där olovlig konflikt råder ej skall anses lämpligt i de fall det allmänt skulle anses obilligt att erbjuda sådant arbete. I ett särskilt avsnitt, 8.5, diskuterar utredningen barntillsyn som hinder för arbete och ersättning. Frågan har aktualiserats bl. a. genom initiativ i riksdagen. Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i lagen (1976:381) om barnomsorg som ger den ofrivilligt arbetslöse förälder som under arbetslösheten mist sin barnomsorgsplats rätten att få första plats som blir ledig efter det att föräldern fått ett erbjudande om arbete.

Arbetsvillkoret, som utredningen behandlar i kap. 9, är av central betydelse för arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt. Utredningen uttalar att rätten till ersättning alltjämt bör ha sin grund i en genom förvärvsarbete dokumenterad anknytning till arbetsmarknaden och att ersättningen bör stå i relation till omfattningen av det förlorade arbetet. För att inte missgynna de deltidsarbetande i deras möjligheter att erhålla ersättning vid arbetslöshet, föreslår utredningen att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt av försäkrad som under de senaste 12 månaderna (ramtiden) arbetat det antal timmar som motsvarar 15 veckor med för honom normal arbetstid. För att ett förvärvsarbete skall få tillgodoräknas i arbetsvillkoret skall normalarbetstiden uppgå till i genomsnitt 15 timmar per vecka.

Utredningen föreslår också att tid då den försäkrade utfört oavlönat vårdarbete skall få tillgodoräknas för att uppfylla arbetsvillkoret. På liknande sätt bör avlönat vårdarbete i vissa fall få tillgodoräknas.

Utredningens förslag innebär att ett rent arbetsvillkor skall ingå i

försäkringen och att s. k. jämställd tid ej skall tillgodoräknas i andra fall än de som nämns i föregående stycke.

I fråga om s. k. överhoppningsbar tid, dvs. sådan tid som förlänger ramtiden, föreslår utredningen att följande verksamheter skall berättiga till sådan tid: styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område, vård av eget barn (intill det barnet fyller tre år eller efter den tiden föräldrapenning utgår), deltagande i vuxenutbildning samt arbete utomlands för internationella organisationer.

I kap. 10 behandlas frågan om ersättningsrätt för *nytillträdande och återinträdande* på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår att försäkrad som avslutat ungdomsutbildning, vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning skall ha rätt till ersättning sedan han i minst tre månader efter utbildningen sökt arbete genom arbetsförmedlingen. Nuvarande praxis i fråga om vad som skall anses som ungdomsutbildning – genomgången grundskola jämte fullföljd gymnasial utbildning – bör även framgent kunna tillämpas. I undantagsfall skall ersättning dock kunna utgå om åtgärder för att bereda den nytillträdande sysselsättning inte står till buds. I andra undantagsfall skall kravet på aktuell vuxen- eller arbetsmarknadsutbildning kunna efterges för försäkrad som ny- eller återinträder på arbetsmarknaden. Huvudkravet för att nytillträdande eller återinträdande skall ha rätt till ersättning skall dock vara genomgången utbildning av sådant slag och sådan omfattning att den ökat den sökandes möjligheter att erhålla ett förvärvsarbete.

Ersättningsnivå och ersättningens form behandlas i kap. 11. Grundläggande för utredningens överväganden om ersättningen i en allmän arbetslöshetsförsäkring har varit uttalanden i direktiven att ersättningen skall utformas enligt inkomstbortfallsprincipen och att ersättningen bör konstrueras med utgångspunkt i den inkomst den försäkrade hade före arbetslöshetens inträde. De nytillträdande på arbetsmarknaden tillförsäkras också genom utredningens förslag en grundtrygghet.

Ersättningen föreslås utgå med ett för dag beräknat belopp, kallat *dagpenning,* som skall utbetalas efter arbetslöshetens omfattning med högst fem dagpenningbelopp per vecka. Dagpenningen föreslås bestå av ett grundbelopp samt ett rörligt tilläggsbelopp i relation till den inkomst som skall ersättas.

Nytillträdande arbetslös skall enligt utredningens förslag få dagpenning med grundbeloppet. Detta grundbelopp skall motsvara 1/125 av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Till *heltidsarbetande* som blivit arbetslös föreslår utredningen att dagpenning skall utgå med grundbeloppet samt 80 % av den förlorade inkomst som överstiger detta belopp. Ett "tak" utöver vilket förlorad inkomst ej kompenseras har av utredningen satts till sju och en halv gånger basbeloppet, dvs. samma gräns som gäller inom den allmänna sjukförsäkringen och ATP.

Deltidsarbetande som blir arbetslös och har rätt till ersättning föreslås få dagpenning med så stor del av grundbeloppet som motsvarar förhållandet mellan normalarbetstiden per vecka och talet 40 jämte 80 % av den överskjutande dagsförtjänsten. Om arbetslös försäkrad med tidigare deltidsarbete utvidgar sitt arbetsutbud till att avse heltidsarbete bör enligt utredningens förslag dagpenning motsvarande helt grundbelopp kunna utgå sedan

han varit heltidssökande under tre månader.

Den försäkrades dagsförtjänst föreslås på samma sätt som i den nuvarande försäkringen till 1/5 av den veckoinkomst, 1/22 av den månadsinkomst eller, i förekommande fall, 1/260 av den årsinkomst som han uppburit före arbetslösheten under arbetstid som var normal för honom. Till grund för beräkningen bör ligga uppgifter enligt arbetsgivarintyg för anställd och för företagare uppgifter från taxeringen. För försäkrad som varit företagare, föreslås årsinkomsten utgöras av återstående till kommunal inkomstskatt skattepliktig inkomst minskad med vad som kan anses vara kapitalavkastning och realisationsvinst.

Utredningen har funnit att den allmänna försäkringen bör innehålla en regel om uppräkning av ersättningsunderlaget vid långvarig arbetslöshet. Uppräkningen föreslås av utredningen ske en gång om året och baseras på basbeloppet inom den allmänna försäkringen.

För det fall arbetslös försäkrad uppbär sjukpenning föreslår utredningen samma regler för omräkning av sjukersättningstiden som nu gäller. I fråga om föräldrapenning föreslår utredningen ingen ändring i den nu gällande regeln att förälder som uppbär hel föräldrapenning ej skall kunna erhålla arbetslöshetsersättning.

Utredningen föreslår att arbetslöshetsersättning bör kunna utgå till arbetslös försäkrad som uppbär förtidspension i samma mån han bedöms som arbetsför enligt reglerna om förtidspension. Till försäkrad som uppbär hel förtidspension bör arbetslöshetsersättning inte utgå. Vid två tredjedels och halv förtidspension föreslår utredningen att nu gällande regler överförs till den nya försäkringen.

Den metod att fastställa arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete i samband med delpension som tillämpas i nuvarande försäkring föreslår utredningen skall bibehållas.

Eftersom förtida uttag av ålderspension ger den försäkrade en möjlighet att före den allmänna pensionsåldern genom en frivillig åtgärd trappa ned sin arbetsinsats och att vid varje tidpunkt anpassa sin arbetssituation efter omständigheterna genom att ansöka om eller upphöra med förtida uttag av pension, finner utredningen att ett samtidigt uttagande av arbetslöshetsersättning och pension inte längre kan motiveras. Utredningen föreslår därför att ersättningsrätt inte skall föreligga för försäkrad som gjort helt förtida uttag av pension. Vid halvt förtida uttag av ålderspension bör ett halvt arbetsutbud, jämfört med arbetsutbudet under tiden närmast före uttaget, anses föreligga och ersättning vid arbetslöshet i motsvarande mån kunna utgå.

Huvudregeln för det fall en försäkrad uppbär tjänstepension i form av hel ålderspension före 65 års ålder föreslås vara, att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ej skall utgå. För det fall den pensionsberättigade uppbär reducerad tjänstepension med en tjänstetidsfaktor på högst 0,8 föreslår utredningen att arbetslöshetsersättning skall kunna utgå för den del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet som ej kan anses täckt av tjänstepensionen.

I kapitel 12 behandlas frågorna om *karenstid och ersättningstid*. Utredningen föreslår att de nu gällande bestämmelserna om karenstid förs över till den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Möjligheten att föreskriva längre karenstid för arbetslös företagare föreslås dock utgå.

Ersättningsperioden föreslås bli 300 dagar. Uppnår den försäkrade 50 år innan ersättningsperioden gått till ända föreslås perioden i stället vara 450 dagar. Har försäkrad fyllt 60 år innan ersättningsperioden löpt ut föreslås ersättning kunna utgå även om han vid slutet av perioden inte uppfyller arbetsvillkoret. Ersättningen föreslås för det fallet vara det grundbelopp som föreslås i kap. 11 och utgå längst till och med månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år.

Rätten till ersättning för den som är *arbetslös del av vecka* behandlas i kap. 13. Utredningen föreslår att nuvarande regler i de flesta avseenden förs över till den nya försäkringen. Det gäller t. ex. om bedömningen av rätten att begränsa arbetsutbudet till att endast avse deltidsarbete, omräkningsreglerna och 50-dagarsregeln. En reell förändring föreslås. Arbetslös försäkrad som varit deltidsarbetande kan utöka sitt arbetsutbud till att avse heltidsarbete och erhålla ersättning som heltidssökande nytillträdande, dvs. grundbeloppet. Detta kan erhållas sedan han varit heltidssökande under tre månader, vilket motsvarar anmälningstiden för nytillträdande.

Ersättningsrätten vid *delårsarbete* behandlas i kap. 14. Utredningen föreslår att säsongbegränsning av ersättningsrätten skall kunna förekomma endast för försäkrad som tillhör yrkesgrupp med säsongarbete och då för det fall lönen ej slås ut även på icke arbetad tid. Försäkrad inom yrkesområde med säsongarbete, där lönen slås ut även på lågsäsong, betraktas enligt huvudregeln ej som arbetslös och kan alltså inte uppbära ersättning från försäkringen under lågsäsongen. Utredningen hänvisar beträffande säsongbegränsning till nuvarande bestämmelser i vissa kassor och föreslår att arbetsmarknadsstyrelsen får meddela erforderliga föreskrifter.

Utredningen behandlar i kap. 15 en ny form av ersättning från arbetslöshetsförsäkring som föreslås införd. Den kallas *utfyllnadsersättning* och föreslås utgå med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan dagpenning jämte tio kronor och dagsförtjänsten i det arbete till vilket den arbetslöse hänvisas. Den nya ersättningsformen föreslås av arbetsmarknadspolitiska skäl. Den kan underlätta rörligheten och medverka till att målen för arbetsmarknadspolitiken lättare kan nås.

Hur ersättningsrätten bör påverkas vid *självförvållad arbetslöshet* diskuteras i kap. 16. Enligt utredningens mening är det angeläget att den försäkrade så snabbt som möjligt kommer ur sin arbetslöshet. Det är därför av vikt att han håller kontinuerlig kontakt med arbetsförmedlingen. Enligt nu gällande regler ställs det inga krav på att den försäkrade under avstängningstid skall hålla sådan kontakt eller anta erbjudna arbeten. Utredningen anser emellertid att avstängningsreglerna bör utformas så, att de stimulerar den arbetslöse att hålla kontakt med förmedlingen även under avstängningstid. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att avstängningsperioderna blir 56, 28 och 14 dagar och att de skall förkortas med en extra dag för varje dag den försäkrade är anmäld på arbetsförmedlingen. Han kan således genom att aktivt söka arbete förkorta avstängningstiderna till halva det nyss angivna antalet dagar.

Om den försäkrade under avstängningstiden avvisar erbjudande om lämpligt arbete skall detta leda till samma inskränkning i ersättningsrätten som i övriga fall av arbetsavvisande. Ny avstängningsperiod skall utläggas direkt efter det senaste avvisandet. Utredningen föreslår alltså "saxad"

avstängning i dessa fall.

Reglerna om *återbetalning och frånkännande av ersättning* behandlar utredningen i kap. 17. Om den försäkrade, t. ex. genom oriktig uppgift eller genom att underlåta uppgifts- eller anmälningsskyldighet, orsakat att ersättning utgått felaktigt, så skall den alltid återbetalas. Även i övriga fall då ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp och den försäkrade skäligen bort inse detta skall ersättning återbetalas. Dessa bestämmelser, som finns i nuvarande regelsystem, föreslår utredningen skall oförändrade ingå i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen föreslår vidare att en försäkrad skall kunna frånkännas rätt till ersättning för visst antal dagar om han medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Frånkännande får ske för högst 60 i annat fall ersättningberättigade dagar under en tid av ett år.

IV. Försäkringens administration

Försäkringens *organisation och administration* behandlas i kap. 18. Utredningen redovisar dels administrationen av den nuvarande försäkringen, av KAS och av den allmänna försäkringen, dels huvuddragen i tre alternativ för administrationen av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Efter en genomgång och bedömning av alternativen föreslår utredningen att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall administreras av allmänna arbetslöshetskassor, inrättade i anslutning till intresseorganisationer. På samma sätt som skedde då de allmänna försäkringskassorna tillkom föreslås att de erkända arbetslöshetskassorna ombildas till allmänna och blir offentlig-rättsliga organ med uppgift att handha den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. En kassa främst avsedd för nytillträdande och återinträdande föreslås inrättad av arbetslöshetskassornas samorganisation, som föreslås bli ett organ som kassorna obligatoriskt skall tillhöra.

De allmänna arbetslöshetskassornas verksamhetsområden kommer att beskrivas i termer av viss kategori anställda eller företagare inom viss(a) näringsgren(ar), bransch(er) etc. En viss överlappning av verksamhetsområden för två kassor kan bli resultatet och utredningen föreslår vissa regler för att förhindra att en försäkrad uppbär ersättning från mer än en kassa.

Utredningen förordar att central utbetalning av ersättningen sker genom den allmänna försäkringens dataanläggning.

Arbetsförmedlingens roll i en allmän arbetslöshetsförsäkring behandlas i kap. 19. Utredningen framför ett flertal krav på arbetsförmedlingens service som den anser att försäkringen medför. Således framhålls önskvärdheten av tidigare insatser från arbetsförmedlingen för att bereda den arbetslöse sysselsättning. Varsel- och uppsägningstid bör utnyttjas i ökad omfattning för att förebygga försäkringsfallen. Vidare framhålls önskvärdheten av en ökad bevakning av arbesmarknaden med dataservice för försäkrad som accepterat ett föreslaget arbete, som emellertid inte är helt i linje med hans önskemål. För att arbetserbjudanden skall vara konkreta förslag, föreslår utredningen bl. a. att anvisningskort (introduktionskort) regelmässigt skall användas. Kontaktperioderna bör förkortas, främst under den första tiden av arbetslösheten.

Utredningen föreslår en lagfäst obligatorisk uppföljning av de försäkringsfall som tenderar mot långtidsarbetslöshet. En redogörelse för ärendet med förslag till särskilda åtgärder bör lämnas distriktsarbetsnämnden senast då den försäkrade, trots förmedlingens service, varit arbetslös i tre månader.

I samband med förslaget om uppföljning har utredningen tagit upp en tanke på särskilt tillskapade kortvariga arbeten, som benämns interimsarbeten. Dessa arbeten skulle i första hand erbjudas långtidsarbetslösa i avvaktan på att de kan beredas arbete på den öppna arbetsmarknaden. Utredningen avger emellertid inget definitivt förslag på denna punkt, men förordar att idéskissen skall få närmare prövas och vidareutvecklas av arbetsmarknadsstyrelsen.

En allmän arbetslöshetsförsäkring kommer enligt utredningen att ställa väsentligt ökade krav på arbetsförmedlingen. Anspråken blir självklart beroende även av utvecklingen på arbetsmarknaden. Kraven som härleds från en allmän arbetslöshetsförsäkring kan emellertid inte särskiljas från de allmänna serviceanspråk som ställs på förmedlingen bl. a. med anledning av att flertalet arbetslösa också kommer att vara ersättningsberättigade. Av de nytillkomna med försäkringsrätt kommer det att finnas grupper som sannolikt kommer att ha behov av en omfattande service.

Utredningen uttalar att det torde bli fråga om väsentliga tillskott av personal och övriga resurser som behöver tillföras arbetsförmedlingen för att den skall kunna fylla de krav som kommer att ställas på den. Utredningen förutsätter att dessa tillskott samordnas med den övriga utbyggnad som pågår, bl. a. i avseende på ökat utnyttjande av datatekniken i förmedlingens tjänst.

Tillsynsverksamheten behandlas i kap. 20. Utredningen föreslår att tillsynen över arbetslöshetskassorna liksom f. n. skall utövas av arbetsmarknadsstyrelsen. Vidare bör en arbetslöshetsförsäkringsdelegation finnas inrättad som skall fastställa föreskrifter och anvisningar för arbetslöshetsförsäkringen i såväl försäkringsrättsliga som administrativa frågor. Inom arbetsmarknadsstyrelsen föreslås tillsynsverksamheten handhas av en försäkringsenhet uppdelad på fyra sektioner: en allmän, en juridisk, en ekonomisk samt en sektion för information och utbildning. Utredningen uttalar dock att tillsynen av den centrala administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen i framtiden kan få sådan omfattning att det kan vara rationellt med en uppdelning på flera enheter sammanhållna i en särskild avdelning.

Besvärsordningen föreslås i kap. 21 bli densamma för arbetslöshetsförsäkringen som för den allmänna försäkringen. Besvärsprövningen föreslås i första instans förlagd till försäkringsrätt och i sista instans till försäkringsöverdomstol. Lekmannainflytande föreslås i försäkringsrätt för de besvärsärenden som i nuvarande system avgörs av arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. Besvärstiden föreslås också förlängd till två månader.

I likhet med vad som kommer att gälla inom den allmänna försäkringen föreslås att allmän arbetslöshetskassa skall ha skyldighet att ändra beslut utan att ärendet prövats av försäkringsrätt om beslutet konstateras vara oriktigt.

V. Kostnader och ikraftträdande

I kap. 22 söker utredningen bedöma *kostnaderna* för en allmän arbetslöshetsförsäkring. Den har inte funnit det möjligt att beräkna kostnadsförändringarna för envar av de förändringar i villkor och ersättningssystem som föreslås. Utredningen presenterar däremot två totalkalkyler som bygger på olika antaganden om arbetslöshetens omfattning. I båda kalkylerna har utredningen däremot gjort samma antagande i fråga om ersättningen. Den genomsnittliga dagpenningen till de arbetslösa antas uppgå till 170 kr., som motsvarar ett inkomstbortfall på 185 kr. per dag eller ungefär 23 kr. per timme.

Den ena av kalkylerna är baserad på att arbetslösheten är av samma omfattning som den arbetslöshet som under de senaste fem åren redovisats i den frivilliga försäkringen. Den har uppgått till tre dagar per medlem. Om dessa tre dagar tillämpas för hela årsarbetskraften, ungefär 4 500 000 personer, skulle dagpenning utgå för 13 500 000 dagar. Kostnaden skulle då bli 2 100 milj. kr.

För den andra kalkylen tar utredningen sin utgångspunkt i arbetskraftsundersökningarna. 240 000 personer skulle enligt dessa beräkningar uppbära dagpenning under i genomsnitt 65 dagar per person, dvs. tillsammans ca 15 600 000 dagar. Kostnaderna för försäkringsersättningen skulle enligt denna kalkyl uppgå till 2 600 milj. kr. per år. En förändring av den genomsnittliga dagpenningen med tio kr. höjer eller sänker denna kostnad med 156 milj. kr. En förändring av den genomsnittliga arbetslöshetsprocenten, som under 1977 var 1,8 %, med 0,1 enhet höjer eller sänker kostnaden med 145 milj. kr.

Utredningen beräknar att administrationen av försäkringen kommer att dra en kostnad på ca 125 milj. kr.

Finansieringen behandlas i kap. 23. Med hänsyn till hur andra socialförsäkringar finansieras och att egenavgifterna i den frivilliga försäkringen spelar liten roll uttalar utredningen att de allmänna arbetslöshetskassorna ej bör uppbära avgifter av de försäkrade.

Utredningen redovisar ett *räkneexempel* som bygger på att hela den del av kostnaderna som kan anses falla på den inkomstrelaterade delen av dagpenningen skulle finansieras med arbetsgivaravgifter. Fördelningen av kostnaderna för grundbeloppet är i exemplet angiven till att 80 % av den kostnaden finansieras över statens budget och 20 % genom arbetsgivaravgifter. Enligt räkneexemplet skulle de kostnader som finansieras med arbetsgivaravgifter öka med drygt 900 milj. kr. och avgiften behöva höjas från nuvarande 0,4 till 0,8 %. Den del av kostnaderna som finansieras över statens budget skulle enligt exemplet öka med ungefär 600 milj. kr.

De fonder till vilka medel avsatts inom de erkända arbetslöshetskassorna skall enligt kassornas stadgar överföras till den eller de organisationer som bildat resp. kassa om kassan upplöses. Utredningen har inte funnit skäl att föreslå något annat tillvägagångssätt än det som anges i stadgarna, vilka i sin tur bygger på gällande lagstiftning.

Beträffande den av riksförsäkringsverket förvaltade arbetslöshetsfonden till vilken arbetsgivaravgifterna förs förutsätter utredningen att dess medel kommer den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till godo och föreslår att den

även fortsättningsvis skall förvaltas av riksförsäkringsverket.

I kap. 24 behandlas frågan om *reformens ikraftträdande*. Utredningen framhåller behovet av utbildnings- och informationsinsatser före och i samband med reformens ikraftträdande och föreslår att arbetsmarknadsstyrelsen tilldelas uppgiften att i samarbete med intresseorganisationerna genomföra denna verksamhet. Utredningen lämnar inget förslag om tidpunkten för reformens ikraftträdande, men anför att tiden för att förbereda reformen får beräknas till 6–12 månader efter statsmakternas beslut.

I Bakgrund och bedömningsunderlag

1 Uppdraget

Regeringen beslöt den 7 juni 1974 att tillsätta en utredning om allmän arbetslöshetsförsäkring. De i statsrådsprotokollet angivna direktiven för utredningen har följande lydelse.

Nya bestämmelser om kontant stöd vid arbetslöshet trädde i kraft den 1 januari 1974 efter beslut av 1973 års riksdag. Reformen byggde på förslag som lagts fram av utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet.

Det reformerade arbetslöshetsskyddet innebär att medlemmar i arbetslöshetskassor har fått ersättningstiden förlängd från 150 till 300 dagar resp. till 450 dagar för medlem som är över 55 år. Dagpenningen utgör skattepliktig inkomst och utgår under högst fem dagar per vecka med belopp som varierar mellan 40 och 130 kr. beroende på i vilken av tio dagpenningklasser som vederbörande är placerad i. Statsbidragsreglerna har ändrats i syfte att förbättra den ekonomiska situationen för kassor med större arbetslöshet.

Ett viktigt inslag i reformen är det statliga kontanta arbetsmarknadsstöd som utgår till dem som inte kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Personer, som inte uppfyller ersättningsvillkoren för arbetslöshetsförsäkringen kan härigenom få stöd med 35 kr/dag under fem dagar i veckan. Stödet är skattepliktig inkomst. Ersättning utgår under högst 150 dagar för varje ersättningsperiod. Längre ersättningstid gäller för ersättningsberättigad som uppnått 55 års ålder. Stödet är förknippat med vissa villkor om tidigare förvärvsarbete, utbildning m. m. Rätten till stöd prövas i arbetsmarknadsverket medan den allmänna försäkringskassan sköter utbetalningar m. m.

I en gemensam skrivelse den 18 februari 1974 till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet har Landsorganisationen (LO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) begärt utredning om ersättning vid arbetslöshet. Organisationerna framhåller att risken för långvarig arbetslöshet för flertalet löntagare är betydligt större än risken att bli långvarigt sjuk. Skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet är därför ett centralt krav för alla löntagare. Starka skäl talar enligt organisationerna för att arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen skall skötas av de fackliga organisationerna. De nuvarande kassorna är även i ett utvidgat och förbättrat system lämpliga handläggare av ärenden som gäller fråga om ersättning skall utgå eller ej. Organisationerna framhåller att kontantstödet vid arbetslöshet är ett arbetsmarknadspolitiskt medel, som får användas endast i de fall en arbetslös inte kan erbjudas ett lämpligt arbete. I många fall är det utomordentligt svårt att bedöma om arbetslösheten är självförvållad eller om lämpligt arbete står att få. Genom de nuvarande kassornas långa och förtjänstfulla verksamhet har en praxis kunnat utvecklas, som är väl anpassad efter skiftande förhållanden på arbetsmarknaden. En fortsatt utbyggnad av arbetslöshetsförsäkringen bör därför ske under medverkan av arbetslöshetskassorna.

I skrivelsen pekas på att avgifterna till kassorna varierar med graden av arbetslöshet inom förbunden. Organisationerna finner det otillfredsställande att anställda inom branscher med större sysselsättningssvårigheter skall betala högre avgifter för sitt

arbetslöshetsskydd. Möjligheter till och former för fullständig kostnadsutjämning anser man därför bör undersökas.

De båda organisationerna anser att det borde vara självklart att arbetslöshetsförsäkringen finansieras med arbetsgivareavgifter liksom pensions- och sjukförsäkringarna. Eftersom arbetsgivaravgifter betalas som procentandel av lönesumman för alla anställda, måste försäkringen också omfatta alla löntagare inom försäkringens verksamhetsområde.

Mot denna bakgrund föreslår LO och TCO att en utredning tillsätts med uppgift att utvärdera nuvarande system för kontantstöd vid arbetslöshet och att snarast möjligt lägga fram förslag till utformning av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring enligt de angivna riktlinjerna, det vill säga ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen, finansiering genom arbetsgivaravgift samt prövning av ersättningsrätt och annan administration genom de erkända arbetslöshetskassorna.

I ett betänkande (InU 1974:3) till årets riksdag med anledning av motioner förklarade sig inrikesutskottet dela den uppfattning som förts fram i motionerna och som också kommit till uttryck i kraven från de fackliga organisationerna, nämligen att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör införas. Utskottet förordade därför att riksdagen dels fattade ett principbeslut om en sådan försäkring dels att hos Kungl. Maj:t skulle begäras utredning och förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring. I betänkandet som godkändes av riksdagen (rskr 1974:68) anförde utskottet vidare. En allmän arbetslöshetsförsäkring bör vara obligatorisk och definitionsmässigt omfatta hela arbetskraften. Ersättning skall i princip utgå till arbetslösa som är villiga att ta arbete men som inte kan erbjudas lämpligt sådant. Ersättningens storlek bör konstrueras med utgångspunkt i den inkomst den arbetslöse hade före arbetslöshetens inträde. För nytillträdande på arbetsmarknaden får uppställas särskilda regler som ger dessa arbetssökande en grundtrygghet på rimlig nivå i avvaktan på att arbete kan erbjudas.

När det gäller att finna organisatoriska lösningar bör utredningen enligt utskottsbetänkandet vara obunden, men en viktig utgångspunkt skall vara att de förvärvsarbetande och deras organisationer även i framtiden skall ha ett stort inflytande över försäkringens handhavande. Man bör ta till vara erfarenheterna av det nuvarande systemet och sträva efter att bevara de fördelar detta inneburit. Den arbetslöse bör ha garantier för att hans fall prövas av personer som väl känner hans yrke och att största möjliga hänsyn tas till hans personliga förhållanden. Utredningen bör därför, oavsett vilken organisatorisk lösning man slutligen väljer, pröva på vilket sätt de fackliga organisationerna skall ges möjlighet att utöva inflytande över beslut i enskilda försäkringsfall. En ökad samordning med den allmänna försäkringen bör övervägas. Särskilt gäller detta på utbetalningsnivån. Självfallet måste också sambandet med arbetsmarknadspolitikens övriga medel beaktas. Erfarenheterna av det nyligen införda kontanta arbetsmarknadsstödets sätt att fungera bör kunna ge vägledning i utredningsarbetet.

I fråga om finansieringen av en allmän arbetslöshetsförsäkring ansåg utskottet att arbetslöshetsförsäkringen inte skall betraktas som en fristående anordning. Finansieringsfrågorna bör ses i ett vidare perspektiv med beaktande av övriga socialförsäkringar och skattesystemet i dess helhet.

Den begärda utredningen bör nu komma till stånd.

Ett första led i utredningsarbetet bör enligt min mening vara att utvärdera det förbättrade skydd vid arbetslöshet som infördes den 1 januari 1974. Utvärderingen bör gälla både arbetslöshetskassornas verksamhet och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Såväl i utskottsbetänkandet som i fackorganisationernas skrivelse framhålls sambandet mellan det kontanta stödet vid arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Detta samband bör vara en utgångspunkt för utredningsarbetet. Arbetslöshetsförsäkringen kan inte ses fristående från övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den

arsenal av arbetsmarknadspolitiska medel som står till förfogande för att ge de arbetslösa sysselsättning skall i första hand sättas in. Kontant stöd skall således ses som ett medel för att den enskilde skall kunna klara sin försörjning i väntan på ett lämpligt arbete. Det är viktigt att bestämmelserna för det kontanta stödet utformas så att det blir ett effektivt inlag i de arbetsmarknadspolitiska strävandena att stärka den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden. Utredningen bör kunna ta initiativ till försöksverksamhet t. ex. för att få klarhet om vilka möjligheter som genom intensifierad förmedlingsverksamhet och andra åtgärder kan öppnas för att nå fram till ett arbetserbjudande som såväl den arbetssökande som arbetsförmedlingen finner vara lämpligt. Initiativen bör utvecklas i nära samarbete med arbetsmarknadsverket.

I utskottsbetänkandet uttalades att utredningen skulle lägga fram förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring som "definitionsmässigt omfattar hela arbetskraften".

Det åvilar utredningen att för försäkringens ändamål definiera begreppet arbetskraften och därmed avgränsa den personkrets som skall omfattas av försäkringen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de krav som uppställs för nytillträdande på arbetsmarknaden. Utredningen skall ange vilka förutsättningar ifråga om anknytning till arbetsmarknaden, genomgången yrkesutbildning eller på annat sätt konstruerade kvalifikationskrav som skall gälla för rätt till arbetslöshetsersättning för dessa grupper.

Enligt nuvarande regler utgår ingen arbetslöshetsersättning efter det att den arbetslöse fyllt 67 år. Då ålderspension utgår till personer under 67 år samtidigt med kassaersättning reduceras arbetslöshetsersättningen. KAS-stöd kan inte utgå samtidigt med ålderspension enligt lagen om allmän försäkring. Enligt min mening kan principiella invändningar göras mot ett system där ersättning kan utgå parallellt från två skilda försäkringsformer. Med denna utgångspunkt bör de sakkunniga överväga särskilda kvalifikationsregler gällande i situationer med överlappande försäkringsformer. Därvid bör beaktas samtliga avsnitt i det nuvarande allmänna försäkringssystemet.

En väsentlig uppgift för utredningen blir att utarbeta förslag till hur kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande skall utformas. Även andra villkor måste emellertid finnas som grund för rätt till ersättning, t. ex. beträffande arbetsförhet. När det gäller begreppet lämpligt arbete skedde vissa överväganden i förarbetena till lagarna om arbetslöshetsförsäkring (SFS 1973:370) och om kontant arbetsmarknadsstöd (SFS 1973:371). Dessa överväganden ligger nu till grund för den praktiska tillämpningen. Erfarenheter av intresse för utredningen blir successivt tillgängliga. Jag vill understryka att det finns ett klart behov av sådana villkor och att det är av grundläggande betydelse att villkor av nämnda slag blir klart och entydigt fastställda. Oklarheter i dessa avseenden kan skapa osäkerhet och misskreditera försäkringssystemet i dess helhet. Allmän enighet råder om att stöd skall utgå endast till den som är villig ta arbete om lämpligt sådant erbjuds. Det framstår vidare som rimligt, att för rätt till stöd bör krävas, att den enskilde genom egen aktivitet klart manifesterar sin strävan att erhålla ett förvärvsarbete.

Fackorganisationerna kräver i sin skrivelse att försäkringen skall utformas enligt inkomstbortfallsprincipen. Det av riksdagen godkända utskottsbetänkandet följer samma linje. Där uttalas att ersättningens storlek bör konstrueras med utgångspunkt i den inkomst den arbetslöse hade före arbetslöshetens inträde. Det innebär – om man i övrigt följer sjukförsäkringens regler – att försäkringstagaren kan komma upp till ersättningar som särskilt i vissa inkomstlägen avsevärt överstiger nu gällande maximala ersättningsbelopp. Enligt min mening är en sådan förbättring angelägen. Detta bör dock inte leda till att det görs avsteg från nu gällande huvudregel att kassersättningens storlek inte får vara avgörande för om ett erbjudet arbete skall anses lämpligt eller ej.

I utskottsbetänkandet uttalas att nytillträdande på arbetsmarknaden bör tillförsäkras

en grundtrygghet på rimlig nivå. Inom sjukförsäkringen följs principen att ersättningarna skall motsvara 90 % av vederbörandens inkomst av förvärvsarbete upp till ett visst belopp. Enda undantaget är sjukpenningen på 8 kr. per dag till hemmamake. Denna sjukpenning motiveras av att den skall kompensera de ökade kostnader som sjukdomen medför. Enligt min mening måste utredningens överväganden beträffande ersättningsbeloppet till nytillträdande på arbetsmarknaden bli beroende av flera faktorer såsom vilka kvalifikationskrav som föreslås för rätt till ersättning samt ersättningsbeloppens storlek i andra former av kontantstöd och under hänsynstagande till inkomstsituationen före inträdet på arbetsmarknaden. Det är också angeläget att ersättningssystemet utformas så att inte personer som genom arbetslöshet förlorat inkomst får lägre ersättning än arbetslösa som tidigare saknat förvärvsarbete. Vidare bör uppmärksammas de konsekvenser arbetslöshetsersättningarna kan få för sjukpenningen. Det bör undvikas att ett system införs som medför att man genom att få arbetslöshetsersättning kvalificerar sig för höjd sjukpenning.

En central fråga för utredningen blir att finna organisationsformer för en allmän arbetslöshetsförsäkring som gör det möjligt att ta till vara de kunskaper och erfarenheter om förhållandena på arbetsmarknaden och inom olika yrkesområden som finns inom de fackliga organisationerna och inom de nuvarande arbetslöshetskassorna. I LO-TCO:s skrivelse ställs kravet att prövning av ersättningsrätten i arbetslöshetsförsäkringen och annan administration skall ske genom de erkända arbetslöshetskassorna. Utskottsbetänkandet lämnar denna fråga öppen men framhåller att utredningen oavsett vilken lösning man väljer bör pröva på vilket sätt de fackliga organisationerna skall ges möjlighet att utöva inflytande över beslut i enskilda försäkringsfall.

Utredningen kan komma att ställas inför svåra problem, när det gäller den organisatoriska uppbyggnaden av försäkringen. Det gäller t. ex. frågan om hur de som inte har anknytning till ett yrke skall fogas in i försäkringen. För egen del vill jag understryka vikten av att ett medlemsinflytande liknande det som nu finns i arbetslöshetskassorna bevaras. Detta krav tillgodoses bäst om man kan finna organisatoriska former som nära anknyter till de frivilliga kassorna.

Oavsett organisationsformerna kommer det framdeles liksom hittills att krävas ett nära samarbete mellan arbetslöshetsförsäkringen och arbetsförmedlingen. Inom arbetslöshetsförsäkringen är det vederbörande arbetslöshetskassa som har beslutanderätten i fråga om ersättningsrätten. Besluten om rätt till kontant arbetsmarknadsstöd ligger hos arbetsmarknadsverket. Jag vill i detta sammanhang framhålla att arbetsförmedlingen i första hand skall söka arbetsplacera den sökande. Utredningen bör ägna frågan om arbetsförmedlingens uppgifter i samband med arbetslöshetsförsäkringen stor uppmärksamhet.

En ytterligare utbyggnad av arbetslöshetsförsäkringen kan komma att ställa ökade krav på arbetsförmedlingen. Utredningen bör lägga fram beräkningar beträffande det behov av personal som kan komma att uppstå vid arbetsförmedlingarna genom en utbyggd arbetslöshetsförsäkring. Därvid bör även personalbehov som kan komma att uppstå inom andra organ beaktas.

Utredningen bör lägga fram kostnadsberäkningar. Dessa bör avse såväl den totala kostnaden för en reform som hur kostnaderna påverkas av olika alternativ beträffande kvalifikationskrav, ersättningstider och ersättningsbelopp m. m.

En stor minoritet i riksdagen har liksom de fackliga organisationerna krävt att finansieringen skall ske med arbetsgivaravgifter. I det av riksdagen godkända betänkandet uttalas att finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen inte skall ses som en fristående anordning utan i ett vidare perspektiv med beaktande av övriga socialförsäkringar och skattesystemet i dess helhet. Jag vill med anledning härav framhålla att det inte ankommer på de sakkunniga att ta ställning till hur skattesystemet skall utformas och hur finansieringen av socialförsäkringarna i allmänhet skall utformas. Däremot skall de sakkunniga utarbeta förslag till hur en obligatorisk försäkring skall finansieras. Därvid bör de sakkunniga beakta den utveckling som ägt

rum under senare år och vilket inneburit att de särskilda avgifterna till folkpensioneringen ersatts med en socialförsäkringsavgift erlagd av arbetsgivare och förslag lagts fram om samma förändring beträffande avgiften till sjukförsäkringen. Mot denna bakgrund är det enligt min mening naturligt att utredningen särskilt överväger ett system där samtliga kostnader som följer av ett införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring finansieras kollektivt av företagen genom avgifter.

Som jag i det tidigare redovisat utgår kontantstöd enligt nu gällande regler under en viss längsta tid. Vid riksdagsbehandlingen år 1973 rådde allmän enighet på denna punkt. Även en reformerad arbetslöshetsförsäkring bör innehålla regler om stöd endast under viss maximerad tid. Enligt min mening kan det inte anses ligga inom ramen för arbetslöshetsförsäkringens syfte att fortlöpande utge ersättning till arbetstagare som är arbetslös under mycket lång tid. För dessa personer bör särskilda arbetsmarknads- och socialpolitiska åtgärder komma ifråga.

De problem som jag här har nämnt ger inte en uttömmande beskrivning av utredningens uppgifter. Det finns flera andra betydelsefulla frågor som utredningen måste ta ställning till t. ex. företagarnas anslutning till försäkringen, karenstiden, tillgodoräknande av värnpliktstid m. m. som kvalifikationsgrund för ersättningsrätt, de deltidsarbetandes ställning i försäkringen och avstängningsreglernas anpassning till en allmän arbetslöshetsförsäkringsutformning och innehåll. Utredningen bör behandla alla de regler som ingår i en arbetslöshetsförsäkring. Flertalet har ingående granskats av KSA-utredningen. Förslagen från nyssnämnda utredning har till stor del genomförts. De praktiska erfarenheterna som därigenom vunnits liksom de erfarenheter i övrigt som utvärderingen av nuvarande regelsystem ger bör kunna läggas till grund för översynen av försäkringssystemet.

När det gäller ordningen för prövning av besvär över beslut i ärenden om ersättning vid arbetslöshet bör samråd ske med utredningen (S 1974:03) rörande besvärsorganisationen inom socialförsäkringen m. m.

Om utredningen så finner lämpligt bör den genom arbetskraftsundersökningarna skaffa sig mera djupgående kännedom om förhållanden av vikt för utredningsarbetet. Därvid bör beaktas det under senare år ökade antalet förtidspensionärer. Sambandet mellan den allmänna försäkringen och arbetslöshetförsäkringen bör studeras och klara gränser bör dras upp. Även gentemot det studiesociala stödet och andra stödformer bör klara gränser eftersträvas.

De sakkunniga bör i sitt arbete utgå från att ersättningen även fortsättningsvis skall vara skattepliktig inkomst.

Slutligen vill jag framhålla att det enligt min mening inte är nödvändigt att ha exakt lika bestämmelser för sjuk- och för arbetslöshetsförsäkringen. Detta gäller beträffande flera detaljfrågor där det skulle vara olämpligt att kopiera sjukförsäkringen vid revideringen av arbetslöshetsförsäkringen. En i detalj ensidig anpassning till endast den ena försäkringsformen skulle kunna leda till orimliga konsekvenser.

Med hänsyn till de komplicerade avvägningar utredningen skall göra torde det inte kunna undvikas att utredningsarbetet blir relativt tidskrävande. Det är emellertid angeläget att utredningen arbetar så skyndsamt som möjligt.

Utredningen bör även dra upp riktlinjer för erforderliga informationsinsatser om rätten till arbetslöshetsersättning.

2 Historisk återblick

2.1 Utvecklingen till 1934

Den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen har en lång förhistoria. Tidigare betänkanden om arbetslöshetsförsäkring, har i regel fylliga redogörelser för frågans behandling av utredningar och statsmakter. Den senaste redogörelsen finns i KSA-utredningens betänkande SOU 1971:42 s. 68 ff, där det också hänvisas till tidigare ännu utförligare redogörelser. Redovisningen här nedan har därför kunnat göras kortfattad och översiktlig.

Försäkringen är *frivillig* och *statsunderstödd*. Detta antyder att man kan söka dess ursprung *dels* i de kassor som tidigt bildades på frivillig basis, inom de fackliga organisationerna, *dels* i de olika former som samhället, och då särskilt staten, givit bidrag till kontantstöd vid arbetslöshet. Detta gäller även om man beaktar att utländska förebilder haft viss betydelse för försäkringens motivering och utformning.

Frågan om arbetslöshetsförsäkring togs upp i motioner vid 1908, 1909 och 1910 års riksdagar.

Med anledning av problem som uppstod i samband med första världskrigets utbrott fick staten anledning att engagera sig i arbetslöshetsfrågorna. I slutet av år 1915 uppdrog regeringen åt en socialförsäkringskommitté att utreda huruvida och i vad mån åtgärder från det allmänna skulle kunna vidtagas för främjande av arbetares försäkring för de ekonomiska följderna av oförvållad arbetslöshet samt framlägga de förslag som kunde erfordras. Kommittén avlämnade år 1922 förslag om frivillig arbetslöshetsförsäkring med statsbidrag, som skulle avvägas i förhållande till avgifter. Enligt förslaget borde kassorna bildas av arbetarna själva.

År 1925 utarbetade *två sakkunniga* förslag om två system av hjälpåtgärder mot arbetslöshet, dels offentliga arbeten dels en arbetslöshetsförsäkring med statsbidrag. En *granskningsnämnd* fortsatte beredningen av de två sakkunnigas förslag men kom i sitt utlåtande 1926 inte fram till någon enhällig rekommendation. Flertalet ledamöter godkände emellertid huvudlinjerna i det tidigare framlagda förslaget.

En ny kommitté, *1926 års arbetslöshetssakkunniga,* framlade år 1928 två alternativa förslag till arbetslöshetsförsäkring. Det ena förslaget avsåg ett obligatoriskt försäkringssystem omfattande arbetare mellan 16 och 67 år, dock med undantag för vissa kategorier. Försäkringen tänktes organiserad i anslutning till arbetsförmedlingen. Det andra förslaget tog sikte på en frivillig försäkring efter i huvudsak de riktlinjer som hade föreslagits i tidigare

utredningar.

År 1932 tillkallades fem sakkunniga, som året därpå framlade förslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring för lönearbetare. Statsbidrag föreslogs utgå dels till understöden dels till förvaltningen. Utöver de försäkrades avgifter skulle ett arbetsgivarbidrag utgå. *I prop 1933:209* framlades för riksdagen ett förslag om statsunderstödd frivillig arbetslöshetsförsäkring med i huvudsak samma innehåll som de sakkunniga lämnat tidigare under året. Förslaget föll på kamrarnas olika beslut.

I prop. 1934:38 återkom ett överarbetat regeringsförslag om frivillig arbetslöshetsförsäkring. Justeringar hade skett ifråga om avgiftsvillkoren och förslaget om arbetsgivarbidrag hade borttagits. Förslaget antogs av riksdagen och förordningen om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till sådana kassor trädde i kraft 1 januari 1935.

Enligt bestämmelserna som antogs skulle försäkringen omfatta enbart löntagare. Föreningsrättsligt skulle kassorna vara registrerade som understödsföreningar. För att få statsbidrag fordrades att kassorna var antagna och registrerade som erkända arbetslöshetskassor.

För rätt till ersättning fordrades bl. a. att medlemmen skulle ha erlagt 52 veckoavgifter. 26 sådana avgifter skulle ha erlagts under de senaste 12 månaderna. Ersättning skulle utgå i form av daghjälp (som högst fick vara 6 kronor). Kassorna fick också rätt att utbetala bidrag för att täcka res- och flyttningskostnader. Statsbidraget till utbetald daghjälp ökade relativt vid hög arbetslöshet, dvs. vid ökat antal understödsdagar per årsmedlem. Statsbidragets relativa andel av daghjälpsbeloppen var högst i de lägsta dagpenningklasserna och minskade allt efter daghjälpens storlek.

2.2 Förslag och förändringar efter år 1935

Försäkringen utvecklades inte i den takt som man hade förväntat vid lagstiftningens tillkomst. Några kassor tillkom visserligen mycket snabbt efter ikraftträdandet, men dessa hade inte särdeles stort medlemsantal.

Vid utgången av år 1940 var 14 kassor i verksamhet med sammanlagt 210 000 medlemmar. Först ett par år därefter skedde en mer markant ökning, dock först efter det att bestämmelserna ändrats så att försäkringen blev mer attraktiv. Efter det att de erkända arbetslöshetskassorna mot 1940-talets slut hade nått ett medlemsantal på över en miljon blev utvecklingen på nytt svagare under 1950-talet. 1960-talet kännetecknas bl. a. av att stora grupper med förhållandevis liten arbetslöshetsrisk tillkom. Försäkringens tillväxttakt bör bl. a. ses i förhållande till de förändrade villkor, som tidigare beslutats.

Under krigstiden skedde penningvärdeförändringar som krävde justeringar av ersättningsbeloppen.

Efter en översyn av försäkringsbestämmelserna som gjorts inom den dåvarande tillsynsmyndigheten, Socialstyrelsen, beslöt *riksdagen år 1941* om vissa ändringar i lagstiftningen. Bl. a. höjdes dagpenningbeloppen, barntillägg infördes, avgiftsvillkoren mildrades och statsbidraget utformades så att det inte speciellt skulle gynna de lägre dagpenningklasserna.

År 1944 behandlade riksdagen två propositioner om arbetslöshetsförsäk-

ring, en om vissa kristillägg m. m. och en om en ändring av reglerna för familjetillägg. *År 1947 beslutade riksdagen* i skilda sammanhang dels om ersättningsrätt för utländska medborgare dels att arbetsmarknadsstyrelsen skulle bli tillsynsmyndighet samt att en särskild delegation skulle finnas i AMS för försäkringsfrågor.

1937 års socialvårdskommitté presenterade 1948 två alternativ till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Alternativ I avsåg en sådan försäkring administrerad av samhällelig myndighet med centrala och lokala organ.

Alternativ II, som var kommitténs huvudförslag, gällde en obligatorisk grundförsäkring för alla men med möjlighet att tillhöra en arbetslöshetskassa som dels skulle svara för tilläggsförsäkring dels också utbetala grundbeloppen till medlemmarna. Ingetdera av förslagen ledde till något beslut av statsmakterna.

1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkring lade år 1952 fram förslag om förbättringar av ersättningar och statsbidrag, vilket året efter antogs av statsmakterna. År 1955 återkom utredningen med förslag om bl. a. större möjligheter för företagare att tillhöra försäkringen, införande av ett försäkringsår omfattande tiden september–augusti, karensbefrielse i vissa fall, rätt att utge halv dagpenning och möjlighet till längre ersättningsperioder. Riksdagen biföll år 1956 en proposition som i stort anslöt sig till kommitténs förslag.

1960 års arbetslöshetsutredning avlämnade år 1963 ett betänkande med bl. a. vissa överväganden angående en allmän kassa för yrkesgrupper som stod utanför försäkringen, dock utan att precisera något förslag i frågan. Utredningen föreslog bl. a. femdagarsförsäkring, s. k. engångskarens och differentierade avstängningstider. Begreppet skälig lön i samband med minimilöner preciserades. Ålderspensionärernas ersättningsrätt föreslogs begränsad genom begränsningar av statsbidragen. Proposition 1964:115 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m. m. byggde väsentligen på kommitteförslaget. Vissa justeringar gjordes under riksdagsbehandlingen.

2.3 Den nuvarande lagstiftningens tillkomst

Frågan om arbetslöshetsförsäkring diskuterades i vidare omfattning än vad som framgår av översikterna. Av riksdagsmotioner som gällt frågan bör särskilt nämnas de som väcktes i samband med den nämnda propositionen 1964:115 och som bl. a. utmynnade i förslag om utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring.

1960 års arbetsmarknadsutredning tog i sitt betänkande (SOU 1965:9) upp även frågor om de kontanta stödåtgärderna vid arbetslöshet. I proposition 1966:52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken framhöll departementschefen att frågan om ett vidgat skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet borde belysas allsidigt. Han hänvisade till önskemål som hade uttalats av riksdagen och meddelade att han ämnade tillkalla sakkunniga med uppdrag att undersöka om och hur ett mer allsidigt skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet borde byggas upp. Den 4 mars 1966 – samma dag som propositionen lagstadgades – fick departementschefen bemyndigande att tillkalla utredningsmän med uppgift att utreda frågor om kontant stöd vid

arbetslöshet. Kommittén antog beteckningen KSA-utredningen.

Efter förslag av KSA-utredningen genomfördes år 1968 två särskilda former för kontant stöd åt äldre, nämligen förlängd (extra) kassaersättning och statligt omställningsbidrag. Dessa stödformer utgjorde temporära åtgärder i avvaktan på resultatet av KSA-utredningens fortsatta arbete.

KSA-utredningen framlade i april 1971 sitt slutbetänkande (SOU 1971:42) "Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet". Utredningen redovisade i betänkandet bl. a. analyser över arbetskraften och arbetslösheten. I fråga om försäkringen gick den in på de allmänna villkoren för medlemskap och ersättningsrätt, bl. a. frågan om karenstid. Vidare diskuterade utredningen ersättningstidens längd och ersättningens storlek, överförsäkrings- och pensionsavdragen och ersättning vid deltidsarbete.

I fråga om organisation och administration innebar utredningens förslag i korthet, att en frivillig arbetslöshetsförsäkring, administrerad av erkända arbetslöshetskassor, skulle bibehållas samt att en supplementär stödform för personer som inte kunde få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle införas genom ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd. Detta skulle ersätta det statsunderstödda kommunala kontantunderstödet vid arbetslöshet.

Proposition 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m. m. som byggde på utredningens förslag antogs efter smärre justeringar av 1973 års riksdag. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1974. Den innebar bl. a. att medlem i arbetslöshetskassa fick ersättningstiden förlängd från 150 till 300 dagar respektive till 450 dagar för medlem över 55 år. Dagpenningen blev skattepliktig inkomst och utgick under högst fem dagar per vecka med belopp mellan 40 och 130 kronor beroende på dagpenningklass. Statsbidragsreglerna ändrades i syfte att förbättra den ekonomiska situationen för kassor med större arbetslöshet.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet utgick med ett fast belopp av 35 kr per dag under fem dagar i veckan och skulle vara skattepliktig inkomst. Ersättningstiden fastställdes till högst 150 dagar för varje ersättningsperiod med längre ersättningstid för person som uppnått 55 års ålder.

En närmare redogörelse för de gällande bestämmelserna i de båda stödformerna, aktuella ersättningsbeloppen m. m. lämnas i kapitel 3.

3 Gällande bestämmelser om kontant stöd vid arbetslöshet

Gällande bestämmelser om kontant stöd till den enskilde vid arbetslöshet finns i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (LAF) och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd (LKA). Här nedan redogörs för huvuddragen i bestämmelserna.

Kontant stöd vid arbetslöshet kan utgå antingen som dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller som kontant arbetsmarknadsstöd som handhas av arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Utbetalning av arbetsmarknadsstödet ombesörjs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

3.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Medlemskap. Rätt att bli medlem i någon av de erkända arbetslöshetskassorna har var och en som arbetar inom det verksamhetsområde som anges i kassans stadgar. Undantag från rätten att bli medlem gäller den som är medlem i annan arbetslöshetskassa, den som icke fyllt 15 år, den som fyllt 64 år och den som förvärvsarbetar mindre än tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka.

Från rätten att kvarstå som medlem i kassa kan undantag göras i tre fall. Det gäller medlem som ej arbetar och som ej heller under minst sex av de senaste tolv månaderna arbetat inom kassans verksamhetsområde, medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om förhållande som har betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning samt medlem som bryter mot kassans stadgar eller styrelsens beslut. Den som fyllt 65 år har inte rätt att kvarstå som medlem i kassa.

Om utträde ur kassan gäller, att medlems rätt därtill inte får begränsas. Bristande avgiftsbetalning kan föranleda att medlem anses ha utträtt ur kassan.

Villkor för ersättning. Medlem i arbetslöshetskassa som blir arbetslös erhåller efter viss karenstid ersättning från kassan under förutsättning att han uppfyller vissa villkor. Således gäller för den som varit anställd att han skall ha varit medlem i arbetslöshetskassan under minst tolv månader och för den som varit företagare att han skall ha varit medlem under minst 24 månader (medlemsvillkoret). Vidare skall den arbetslöse medlemmen ha utfört förvärvsarbete i minst fem månader inom en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens början (arbetsvillkoret). För att en månad

skall få tillgodoräknas i arbetsvillkoret krävs att förvärvsarbete utförts i viss omfattning under månaden. De flesta kassor kräver att arbete under månaden utförts under minst tio dagar, dock minst 70 timmar. Tid får tillgodoräknas endast en gång i arbetsvillkoret. Under vissa förutsättningar kan tid utan förvärvsarbete få jämställas med arbetad tid vid prövning av arbetsvillkoret. Det gäller tid då medlemmen genomgått arbetsmarknadsutbildning för vilken statligt utbildningsbidrag utgått, fullgjort värnplikt eller uppburit föräldrapenning enligt 3 kap. 13 § lagen om allmän försäkring (AFL). Högst två månader av sådan tid får inräknas för arbetsvillkorets uppfyllande. Tid då medlemmen haft semester eller i övrigt varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön – och det inte varit på grund av sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse – får också jämställas med arbetad tid.

Den ramtid inom vilken medlemmen skall ha utfört förvärvsarbete kan i vissa fall förlängas. Det gäller om medlemmen varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande inom kriminalvårdens ram eller på grund av vård av eget barn eller adoptivbarn som ej fyllt två år. Detta kallas överhoppningsbar tid.

De allmänna villkoren för rätt till ersättning säger att den arbetslöse medlemmen skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete, vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och icke kunna erhålla lämpligt arbete.

Erbjudet arbete skall anses lämpligt om – inom ramen för tillgången på arbetstillfällen – skälig hänsyn tagits till medlemmens yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt till andra personliga förhållanden, om anställningsförmånerna är av samma kvalitet som de som anges i kollektivavtal eller, där kollektivavtal inte finns, är skäliga i jämförelse med de förmåner som utgår för samma arbetsuppgifter vid jämförliga företag, om laglig stridsåtgärd inte pågår vid arbetsplatsen och om arbetarskyddet där motsvarar lagstiftningens och myndigheternas krav.

Ersättningens form och storlek. Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen utgår som nämnts i form av dagpenning. Den utbetalas för femdagarsvecka vilket kan uttryckas så att den utbetalas för det antal dagar per vecka som tillsammans med eventuella arbetade dagar och dagar under karenstid blir högst fem. Dagpenning får ej betalas ut för söndag. Dagpenning kan utgå för helgdagsaftnar samt för helgdagar som ej infaller på söndag under förutsättning att medlemmen är arbetslös och erhåller ersättning för vissa andra dagar i anslutning till helgen.

Om särskilda skäl föreligger får arbetslöshetskassa eller arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva att dagpenning ej får utges för dag för vilken medlem kan anses gottgjord genom semestersättning.

Det allmänna villkoret om arbetsförhet innebär, att dagpenning ej kan utgå för dag då medlemmen uppbär sjukpenning. Att den inte kan utgå för dag då medlemmen uppbär föräldrapenning anges särskilt i lagen.

Dagpenning utges i dagpenningklasser på jämna tio-tal kronor lägst 60 och högst 160 (fr. o. m. 1 juli 1978 lägst 70 och högst 180). Arbetslöshetskassan beslutar om medlemmens placering i dagpenningklass. Det finns en strävan

Tabell 3.1 Antal medlemmar 1977-12-31 i de erkända arbetslöshetskassorna fördelade på dagpenningklasser

Dagpenningklass, kronor	Antal medlemmar	Procent
60	2 179	0,4
70	3 342	
80	5 580	
90	80 771	2,8
100	4 939	0,2
110	87 495	3,0
120	51 354	1,8
130	224 501	7,7
140	179 850	6,2
150	27 382	0,9
160	2 239 324	77,0
Hela antalet	2 906 717	100,0

hos kassorna att begränsa antalet dagpenningklasser. Detta framgår indirekt av tabell 3.1 som innehåller uppgifter om medlemsantalet i de erkända arbetslöshetskassorna fördelat på dagpenningklasser.

Ersättningsnivån regleras i det enskilda fallet genom att en av regeringen fastställd överförsäkringstabell anger den högsta dagpenning som kan utgå vid en given inkomst. Oberoende av klasstillhörighet kan således aldrig högre dagpenning utgå än som motsvarar 91,7 % av den förlorade dagsförtjänsten.

En arbetslös medlem som uppbär ålderspension får ett mot pensionen svarande avdrag på sin dagpenning. All slags ålderspension medför pensionsavdrag, såvida det inte framgår som klart att pensionsförsäkring har tecknats under sådana former att den är att betrakta som frivillig och utan anknytning till förvärvsarbete. Särskilda regler gäller för den som uppbär förtidspension.

Begränsningar i ersättningsrätten. Ersättning börjar utgå först efter viss *karenstid.* För medlemmar som ej är egna företagare är karenstiden fem dagar, vilka skall infalla inom en sammanhängande tid av fem kalendervecko r. För medlem som haft sin huvudsakliga försörjning genom verksamhet som självständig företagare får kassa föreskriva en karenstid om högst två månader. I sådant fall skall den tid inom vilken karenstiden beräknas, förlängas i motsvarande mån. Karenstid beräknas endast en gång för samma ersättningsperiod.

Dagpenning utgår under en begränsad tid, *ersättningsperiod.* Den är 300 dagar efter det att karensvillkoret uppfyllts. För medlem som fyllt 55 år är ersättningsperioden 450 dagar. Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken medlemmen fyller 65 år.

Om en sammanhängande tid av tolv månader – oräknat s. k. överhoppningsbar tid – förflutit sedan ersättning senast utgick, har medlem rätt till ersättning endast om han på nytt uppfyller arbets- och karensvillkoret.

Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden gått ut och medlemmen på nytt blir arbetslös inom tolv månader, utgår dagpenning åter

utan att arbetsvillkoret prövas och utan karenstid. Då ersättningsperioden gått till ända prövas arbetsvillkoret på nytt. Uppfyller medlemmen då detta villkor utgår ersättning för en ny period sedan karensvillkoret uppfyllts. Den nya ersättningsperioden räknas från inträdet av den arbetslöshet då medlemmen senast uppfyllde arbetsvillkoret.

Vid arbetslöshet under del av vecka utgår ersättning enligt en fastställd omräkningstabell. Tabellen används för beräkning av ersättning till såväl heltids- som deltidssökande, vilka endast kunnat erhålla arbete i mindre omfattning än de söker. Den används även vid beräkning av ersättning vid partiell arbetslöshet i samband med sjukdom eller annat arbetshinder. Ersättning utgår enligt tabellen med så många dagpenningbelopp per vecka som motsvarar medlemmens arbetslösa tid under veckan.

Medlem som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då han i övrigt är arbetslös får uppbära ersättning med högst 50 dagpenningbelopp. Arbetslöshetskassan får dock för enskild medlem medge att antalet ökas till 150 och arbetsmarknadsstyrelsen kan, om särskilda skäl föreligger, medge en ytterligare ökning.

Arbetslöshetskassa kan begränsa rätten till dagpenning för medlemmar som har ett yrke inom vilket arbetslöshet förekommer varje år.

Avstängning från rätt till ersättning. Rätt till ersättning föreligger vid ofrivillig arbetslöshet. Det innebär att en medlem som själv medverkar till att han blir arbetslös inte kan få ersättning. Lagen anger fyra fall av självförvållad arbetslöshet då medlem skall avstängas från rätt till ersättning. Detta skall ske om han 1. lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, 2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, 3. avvisat erbjudet lämpligt arbete, eller 4. utan att uttryckligen ha avvisat ett lämpligt arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd.

Avstängningen är tidsbegränsad till sju, 14 eller 28 dagar beroende på den beräknade varaktigheten av det ifrågavarande arbetet.

Om det är uppenbart att medlem inte vill anta erbjudet lämpligt arbete, t. ex. genom att han flera gånger avvisat sådant arbete, kan arbetslöshetskassan avstänga honom intill dess att han utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Avstängning kan också ske om medlem avvisat lämplig arbetsmarknadsutbildning, om han skilts från sådan utbildning på grund av otillbörligt uppförande eller om han lämnat utbildningen frivilligt utan giltig anledning. Avstängningstiden är i sådana fall 28 dagar.

3.2 Kontant arbetsmarknadsstöd

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår vid arbetslöshet till den som inte är medlem i erkänd arbetslöshetskassa eller som är medlem, men inte uppfyllt medlemsvillkoret eller inte har rätt till ersättning därför att ersättningsperiod utlöpt sedan han fyllt 60 eller i vissa fall 55 år. Stödet utgår till den som uppfyller föreskrivna ersättningsvillkor i Sverige.

Samma *allmänna villkor* som gäller för arbetslöshetsförsäkringen stadgas även för det kontanta arbetsmarknadsstödet. Reglerna om vad som är att anse

som lämpligt arbete är likalydande i de båda lagarna.

Arbetsvillkoret för det kontanta arbetsmarknadsstödet, liksom ramtid och *överhoppningsbar tid*, överensstämmer med vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Beträffande tid som vid prövning av arbetsvillkoret får jämställas med arbetad tid skiljer sig bestämmelserna på en punkt. Sålunda får enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd sådan tid jämställas med förvärvsarbete under vilken sökanden i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att det förhindrat sökanden att anta annat arbete.

Till den som efter avslutad utbildning söker men inte kan erhålla förvärvsarbete kan kontant arbetsmarknadsstöd på vissa villkor utgå utan att han uppfyller arbetsvillkoret. Sålunda stadgas att den är berättigad till stöd som avslutat ungdomsutbildning, sådan yrkesinriktad vuxenutbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd eller arbetsmarknadsutbildning som omfattar minst tre månader och som i anslutning därtill under minst tre månader stått till arbetsmarknadens förfogande genom den offentliga arbetsförmedlingen. Det krävs dessutom att den sökande ställt sig till arbetsmarknadens förfogande inom fem månader från det utbildningen avslutats.

Karenstiden är densamma som inom försäkringen.

Ersättningens form och storlek. Helt stöd utgår med 55 kr. per dag (65 kr fr. o. m. den 1 juli 1978) under högst fem dagar per vecka. Till den som är arbetslös endast en del av en vecka eller som endast söker deltidsarbete utgår stöd enligt en fastställd omräkningstabell.

Makars förmögenhet medför reduktion av stödet i den mån densamma överstiger 150 000 kr. Den stödtagare som stadigvarande sammanbor med någon som han har varit gift med eller som han har eller har haft barn med likställes med gift stödtagare.

Stödtagare som uppbär änke- eller änklingspension eller annan ålderspension än enligt lagen om allmän försäkring får sitt stöd nedsatt med pensionsbeloppet. Partiell förtidspension, partiellt sjukbidrag eller halv ålderspension enligt nämnda lag eller delpension enligt lagen om delpensionsförsäkring reducerar stödet på samma sätt.

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår under längst 150 dagar från det karensvillkoret uppfyllts. Till den som fyllt 55 år utgår stöd för 300 dagar. Sedan en stödtagare fyllt 60 år är ersättningstiden inte begränsad. Även för den som fyllt 55 år är ersättningsperioden obegränsad om han blivit arbetslös som en omedelbar följd av nedläggning av eller bestående ändring i driften vid företag där han varit anställd eller avveckling av sin verksamhet som egen företagare på grund av omfattande eller genomgripande förändring i ortens näringsliv eller i den näringsgren där han utövade verksamheten. En förutsättning är dessutom att han i minst 24 månader av de tre åren närmast före arbetslöshetens inträde har utfört förvärvsarbete.

Rätten till stöd inträder vid 16 och upphör vid 65 års ålder eller vid den tidigare tidpunkt då helt sjukbidrag, hel förtidspension eller hel ålderspension enligt lagen om allmän försäkring börjar utgå.

Reglerna om avstängning från rätt till stöd överensstämmer både vad gäller orsak och avstängningstidens längd med de regler som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen.

4 Erfarenheter av gällande stödsystem

För att få ett underlag för utvärdering och översyn av gällande regler om arbetslöshetsstöd har utredningen genomfört två enkätundersökningar. Den ena undersökningen har avsett arbetslöshetsförsäkringen och den andra det kontanta arbetsmarknadsstödet. Material och synpunkter har i det ena fallet inhämtats från samtliga arbetslöshetskassor och i det andra från samtliga länsarbetsnämnder.

4.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Uppgifterna avser förhållandena den 31 december 1974 samt de erfarenheter som vunnits under år 1974.

Enkäten till arbetslöshetskassorna omfattar frågor om kassans verksamhetsområde, reglerna för försäkringen samt arbetsförmedlingens roll för försäkringen.

I fråga om *grundvillkoren* anser de flesta av kassorna att nu gällande regler och praxis bör behållas oförändrade.

En generösare tolkning av *tidsfristen för* anordnande av *barntillsyn* förordas och man pekar också på svårigheten för en försäkrad att stå till arbetsmarknadens förfogande i samband med att en daghemsplats förloras vid arbetslöshet.

Beträffande de speciella villkor som gäller för *företagare* föreslår några kassor att kravet på att den personliga verksamheten i företaget skall ha upphört bör ersättas av en regel att ersättning skall kunna utgå även vid temporär nedläggning. Förslaget motiveras med att företagaren bör ha ett med arbetstagaren likvärdigt skydd vid oförvållad arbetslöshet.

I fråga om vad som skall avses med *lämpligt arbete* anser ett flertal av kassorna att någon ändring av reglerna och praxis ej är påkallad. Bland synpunkter som framförts i frågan kan nämnas att det anvisade arbetet i så stor utsträckning som möjligt bör anpassas till den arbetssökandes önskemål, personliga förutsättningar, utbildning och intresse. Vidare bör större hänsyn tas till bostads- och familjeförhållanden samt ökade kostnader för resor och barntillsyn.

En kassa föreslår att *nyexaminerade* och *äldre arbetskraft* (över 50 år) under en sexmånadersperiod efter anmälan hos arbetsförmedlingen skall erbjudas arbete i nära anknytning till genomgången utbildning respektive tidigare verksamhetsområde. Det påpekas också från en kassa att man med tanke på

risken för olycksfall i arbetet alltid med viss försiktighet bör anvisa arbeten utanför den arbetslöses yrkeserfarenhet.

Beträffande frågan om erbjudet arbete kan anses lämpligt när lönen understiger dagpenningen hänvisar några kassor till KSA-utredningens förslag att erbjudet arbete skall anses lämpligt endast om anställningsförmånerna är skäliga i förhållande till den ersättning som den arbetssökande har rätt till enligt försäkringen. En medlem bör inte förlora rätten till ersättning om han avvisar erbjudet arbete med lön som understiger arbetslöshetsersättningen. Medlemmar som idag tvingas anta ett nytt arbete med avtalsenlig lön som är lägre än dagpenningen upplever detta som orättvist och frågar sig varför det skall vara mera "lönsamt" att vara arbetslös än att arbeta. Ett arbete med lön motsvarande arbetslöshetsersättningen innebär ändock en sänkning av lönen jämfört med det tidigare arbetet.

Från en kassa begärs ett förtydligande av lagtexten i fråga om vilka anställningsförmåner som är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal.

Två kassor anser att i lagen skall intas en föreskrift om att kollektivavtal skall finnas på arbetsplatsen.

I fråga om *medlems- och arbetsvillkor* förklarar flertalet kassor sig ha enbart goda erfarenheter. Några av de kassor som föreslagit ändringar i *medlemsvillkoret* vill sänka den nuvarande 12-månadersgränsen till 8 månader samt tillämpa en mjukare regel för vissa grupper av medlemmar. Särskilt ungdomar borde efter yrkesutbildning få tillgodoräkna sig en kortare medlemstid. För egna företagare föreslås att den nuvarande 24-månadersgränsen ändras till 12 månader. I konsekvens med 1974 års riksdags principuttalande om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring anser de flesta kassorna att medlemsvillkoret bör slopas.

Arbetsvillkoret föreslås av de flesta kassorna bibehållas oförändrat. En kassa pekar på att deltidsanställd måste arbeta mer än 10 dagar i månaden för att uppfylla tidsregeln i arbetsvillkoret (minst 10 dagar och minst 70 timmar). Tidsregeln föreslås i stället utformas med utgångspunkt i den försäkrade medlemmens normalarbetstid, exempelvis så, att denne under minst 10 dagar skall ha utfört avlönat arbete i sådan omfattning, att antalet arbetstimmar uppgår till minst 10 gånger hans normalarbetstid. En kassa anser att 15 timmars arbetstid per vecka (dvs. i genomsnitt 66 timmar per månad) som är vanligt för deltidsarbetande också skall kunna räknas. Den i vissa kassor tillämpade kvantitetsregeln, som innebär att arbetsvillkoret skall anses uppfyllt om medlemmen under 12-månadersperioden arbetat 90 dagar och minst 5 timmar per dag, föreslås av flera kassor bli generellt tillämpad. Regeln anses smidigare att hantera och ge ett rättvisare utslag än 5-månadersvillkoret.

I fråga om *jämställd tid* förordar flertalet kassor att den nuvarande regeln om vad som skall jämställas med arbete vid prövning av arbetsvillkoret skall bibehållas. De kassor som anser att ytterligare verksamhet skall jämställas med arbetad tid föreslår att all yrkesinriktad utbildning skall beaktas oavsett om statligt utbildningsbidrag utgår.

En kassa föreslår att studier på heltid som fullföljts bör helt likställas med arbete.

Den för närvarande föreskrivna tidsgränsen två månader för tid som är

jämställd anser något mer än hälften av de tillfrågade kassorna böra bestå. Några kassor föreslår en höjning av tidsgränsen till 5 månader, dvs. att arbetsvillkoret skall kunna byggas upp med annan verksamhet än förvärvsarbete, och några andra kassor åter en höjning till 3 månader.

Flera kassor förordar ett "rent" arbetsvillkor, dvs. att annan verksamhet än arbete under ramtiden ej skall beaktas.

Regeln om *överhoppningsbar tid* anses av praktiskt taget alla kassor böra behållas oförändrad. Tid under vilken medlem uppburit vårdbidrag för vård av handikappad anhörig anser ett par kassor bör vara överhoppningsbar. En kassa anser att tid då arbete utförts i annat land med vilket överenskommelse saknas också bör räknas som överhoppningsbar. I de fall kommun ej kan ordna barntillsyn anser en kassa att åldersgränsen för vård av eget barn eller adoptivbarn bör höjas från två till tre år.

Över hälften av kassorna anser att det finns starka skäl för att alltjämt tillämpa *fem ersättningsdagar* per vecka. Arbetslöshetsförsäkringen bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas till arbetsmarknadens villkor och då arbetslivet inom flertalet avtalsområden baseras på 5-dagarsvecka är det motiverat att försäkringen anpassas härefter. Åtta kassor förordar en anpassning till systemet med sjudagarsvecka i sjukförsäkringen. Man pekar därvid på att det är ersättningsbeloppens storlek som är avgörande, ej om ersättning utgår under fem eller sju dagar. En kassa anser att ersättning bör utgå inte efter dagar utan efter antalet arbetslösa timmar per vecka. Härigenom skulle ersättningen komma att svara mot det exakta antalet arbetslösa timmar i veckan.

I fråga om *karenstid* i försäkringen har olika uppfattningar anförts från kassornas sida. Fjorton kassor anser att karenstiden bör bibehållas och som nu omfatta fem dagar. Att avskaffa karensen anses medföra en stor belastning ur administrativ synpunkt. Tretton kassor förordar en dags karens motsvarande vad som tillämpas i sjukförsäkringen. Att bibehålla karenstid motiveras bl. a. med att kostnaderna för att slopa karensen skulle bli för höga och att karenstiden för den enskilde genom förlängd ersättningstid inte längre kan anses ha samma ekonomiska betydelse som när frågan var aktuell i samband med behandlingen av KSA-utredningens förslag. Sexton kassor slutligen förordar att karensregeln slopas samt att arbetsgivaren förpliktas att vid permittering alltid utge ersättning för den första arbetslöshetsdagen.

Frågan om någon ändring bör ske i fråga om *ersättningsperiodernas längd* har av aderton kassor besvarats så att man anser de nuvarande ersättningsperioderna väl avvägda och att någon ändring inte behöver göras. Flera kassor framhåller med hänvisning till att den allmänna pensionsåldern är 65 år att arbetslöshetsersättning ej bör utgå därefter samt ej heller till den som före 65 års ålder uppbär allmän pension. Man anser det vara principiellt felaktigt att ersättning skall kunna utgå från två socialförsäkringar samtidigt.

Redan i 45–50-årsåldern kan det vara svårt att erhålla ny anställning enligt några kassors bedömning. Det anses därför angeläget att *åldersgränsen* för den längre ersättningsperioden – 450 dagar – sänks till 50 år eller t. o. m. till 45 år. För personer som uppnått 60 års ålder anser tre kassor att det innebär svåra påfrestningar för den arbetslöse att stå till en "fiktiv" arbetsmarknads förfogande under så lång tid som 450 dagar. Dagantalet bör därför av humanitära skäl begränsas till 150 dagar, varefter hel förtidspension bör

utgå.

Ett annat alternativ är obegränsat antal ersättningsdagar mellan 55 och 60 år resp. 55 och 65 år varefter pension skulle utgå. En kassa förordar en försäkring i princip utan ålders- eller andra begränsningar om villkoren i övrigt uppfylls. Begreppet ersättningsdagar slutligen föreslås ersättas med tidsperiod på exempelvis 2 år som eventuellt utsträcks från 50 års ålder.

Så gott som samtliga kassor anser att *kompensationsnivån* bör vara 90 procent (dvs. samma kompensationsnivå som tillämpas i den allmänna sjukförsäkringen), 91,7 procent (den nuvarande gränsen för överförsäkring) eller 95 procent. Det sistnämnda alternativet motiveras med att nivån motsvarar den kompensation som följer av den allmänna sjukförsäkringen och avtalsgruppsjukförsäkringen. En kassa slutligen föreslår en hundraprocentig täckning av inkomstbortfallet vid arbetslöshet.

En *övre inkomstgräns* bör enligt flertalet kassor finnas för kompensation av inkomstbortfall vid arbetslöshet i likhet med vad som tillämpas i fråga om sjukpenning och allmän tilläggspension. Inkomstgränsen bör vara 7 1/2 gånger basbeloppet. En övre gräns för ersättningsgrundande inkomst bör enligt några kassor inte finnas eftersom den arbetslöses utgifter troligen inte ändras under den första tiden efter arbetslösheten.

Reglerna om *pensionsavdrag* anser flertalet kassor ha fungerat helt tillfredsställande och utan anmärkning och föreslår ingen ändring av bestämmelserna. Nio kassor anser att arbetslös som får allmän pension eller tjänstepension oavsett ålder inte bör kunna uppbära arbetslöshetsersättning eftersom han då knappast längre står till arbetsmarknadens förfogande. Pensionerna förutsätts vara så utformade att den arbetslöse inte skall behöva uppbära arbetslöshetsersättning för att dryga ut sin försörjning. En möjlighet att styrka att den arbetslöse som uppbär pension verkligen står till arbetsmarknadens förfogande är att denne efter pensionsavgången måste bygga upp ett nytt arbetsvillkor.

Några kassor föreslår en pensionsavdragstabell med mera progressiv utformning.

Beräkningen av *ersättning vid arbetslöshet del av vecka* enligt omräkningstabell anser flertalet kassor fungera väl. Tabellen anses vara utomordentligt användbar och ge en rättvis ersättning vid arbetslöshet i det enskilda fallet. Övriga kassor redovisar också i allmänhet goda erfarenheter men föreslår vissa justeringar av reglerna. Två kassor föreslår sålunda att rätt till ersättning för halv dag skall införas. Den nuvarande regeln om avdrag med en femtedel av normalarbetstiden för varje hinderdag vid två eller flera hinderdagar i veckan föreslås av en kassa ändras så, att hinderdag i stället reducerar den ersättningsberättigade tiden med en femtedel av arbetsutbudet.

Begränsningsregeln att ersättning kan utgå under högst 50 dagar för arbetslöshet då regelbundet deltidsarbete utförs anser några kassor bör finnas kvar i nuvarande omfattning. De förordar så stor restriktivitet som möjligt eftersom det i dessa fall aktuella deltidsarbetet konserveras och ger en i viss mån konstlad arbetslöshet. En acceptabel lösning som nu tillämpas är att kassan medger att ersättningstiden förlängs i de fall deltidsarbetet är bestämt att upphöra viss dag eller i fall där det finns ett klart uttalat löfte om arbete inom överskådlig tid och i den omfattning som motsvarar vederbörandes arbetsutbud. Regeln anses också förhindra uppdelning av heltidsarbeten på

flera deltidsarbeten.

Flera kassor anser å andra sidan 50-dagarsregeln vara alltför restriktiv och förordar en generell höjning till förslagsvis 100 dagar. Om den arbetslöse tar ett deltidsarbete i avvaktan på annat arbete anses 50-dagarsperioden vara alltför kort och dessutom motverka att den arbetslöse över huvudtaget söker tillfälligt arbete. På orter med extrema sysselsättningssvårigheter bör stora möjligheter finnas att förlänga ersättningstiden. Likaså för lärare, vars situation är sådan att de ofta endast kan erhålla ett mindre antal undervisningstimmar vid tillfälliga vikariat.

Några kassor anför att lagen om anställningsskydd motverkar arbetsgivarens möjlighet att permanenta deltidsarbetet, något som även 50-dagarsregeln bl. a. syftar till.

Regler om *begränsning av ersättningsrätten vid säsongarbete* för arbetslösa som tidigare regelbundet förvärvsarbetat endast viss del av året tillämpades av nio kassor under år 1974. Berörda grupper var bl. a. gatuarbetare, anläggningsarbetare, park- och kyrkogårdsarbetare, skol- och skolmåltidspersonal, hemsamariter samt transportpersonal inom stuveribranschen.

Ingen kassa förordar någon ändring i *avstängningsgrunderna*. En klar definition av begreppet "giltig anledning" bör eftersträvas då de flesta medlemmar som slutat en anställning anser sig ha haft anledning härtill. De synpunkter som i övrigt lämnats i frågan avser huvudsakligen situationer när någon avvisat erbjudet lämpligt arbete. Avvisat erbjudande om återanställning på tidigare arbetsplats bör endast undantagsvis leda till avstängning. För den enskilde kan övergång till ett nytt arbetsområde innebära stora problem. Den arbetslöse bör få tid på sig att söka anställning inom sitt yrke. En uppmjukning av bestämmelserna anses därför önskvärd.

Arbetslösa med små barn bör i så stor utsträckning som möjligt anvisas arbete under tid då den kommunala barntillsynen är tillgänglig. Större hänsyn bör tas till förhållandena i varje enskilt fall där den ena maken erbjuds arbete på annan ort och måste flytta.

En kassa anser att de hinder som medför avstängning bör specificeras i en särskild "avstängningsparagraf". En kassa anser att man bör eftersträva en strikt tillämpning av avstängningsregeln och att fyra veckors avstängning från ersättning som påföljd för självförvållad arbetslöshet bör gälla generellt.

Av de 45 arbetslöshetskassorna hade 21 kassor avstängt medlem från rätt till ersättning vid arbetsmarknadsutbildning. Av dessa hade 19 avstängt medlem för att denna avvisat erbjuden lämplig utbildning medan tre kassor gjort detta på grund av otillbörligt uppförande från medlemmens sida. 13 kassor hade avstängt medlem som lämnat sin utbildning frivilligt, utan giltig anledning. Eftersom arbetsmarknadsutbildning bedöms vara det bästa sättet för en riktig och möjlig återanpassning till arbetsmarknaden bör enligt kassas mening utbildning i detta sammanhang jämställas med erbjudet arbete och medlem som vägrar att delta i utbildning avstängas från ersättning. En annan synpunkt är att utbildningen kan leda till ökat arbetsutbud och därmed underlätta placeringen av den arbetslöse.

Omkring 3 300 fall av *avstängning* blev följden av avvisat erbjudande om lämpligt arbete under år 1974. Avstängningstiderna fördelade sig på följande sätt. Avstängning under en tid av 28 dagar vid självförvållad arbetslöshet

utgjorde 92 % av fallen. Det avvisade arbetet i dessa fall beräknades således vara längre än 10 dagar. Drygt 5 % av avstängningsfallen avsåg den situationen att den försäkrade inte ville anta erbjudet lämpligt arbete och därför måste visa att han står till arbetsmarknadens förfogande innan ersättning på nytt kan utgå, dvs. att han utfört arbete under 20 dagar. Avstängning vid vägran att ta arbete med kort varaktighet, högst 5 resp. 6–10 dagar, förekom i 1,4 resp. 1,9 % av fallen.

De nuvarande avstängningsreglerna vid självförvållad arbetslöshet anses av 18 kassor vara väl avvägda. 16 kassor har ej anfört några synpunkter.

4 kassor ifrågasätter om ej en längre avstängningsperiod bör tillämpas i de fall där medlem slutat sin anställning på egen begäran utan giltig anledning. Enligt några kassor bör avstängningstiden räknas fr. o. m. den kalendervecka som infaller närmast efter det att medlemmen anmält sig hos arbetsförmedlingen som arbetssökande. Vid avstängning bör det totala antalet ersättningsdagar minskas med det antal dagar som avstängning skett.

De svårigheter som finns i *gränsdragningen mellan arbetstagare och företagare* exemplifieras av flera kassor.

En kassa pekar på att lagstiftningen till skydd för arbetstagare kringgås genom olika former av verksamhet som egen företagare och beroende uppdragstagare. En ändring i lagstiftningen anses dock endast kunna begränsa men ej hindra förekomsten av sådana företag. En renodling av arbetstagare- och företagarebegreppen anses nödvändig. Mycket skulle vinnas om man upphörde att tillämpa två skilda arbetstagarbegrepp, ett arbetsrättsligt och ett socialt.

I en arbetslöshetskassa söker man hålla en klar gräns mellan anställda och dem, som utför egna arbeten. Den senare gruppen har i regel inte godtagits som kassamedlemmar annat än om arbetet reglerats genom avtal med beställaren och uppdragstagaren haft samma förmåner som en anställd. Det är enligt kassan mycket svårt att kontrollera kassamedlemmarnas ställning som arbetstagare eller egen företagare då även i sistnämnda fall arbetsgivarintyg ofta utfärdas av uppdragstagaren.

Arbetstagarbegreppet bör enligt en annan kassa ägnas speciell uppmärksamhet av utredningen. Genom skogsbrukets mekanisering har åtskilliga medlemmar, vilka tidigare arbetet som huggare eller hästkörare, övergått till att bli skogskörare med egen traktor. Som regel är de anställda vid något företag och betraktas som arbetstagare emedan företaget erlägger arbetsgivaravgifter m. m. I vissa fall utförs dock arbete åt flera företag eller skogsägare. De som utför körningsarbeten med egna traktorer bör enligt kassan betraktas som arbetstagare medan ägare av avverkningsmaskiner och liknande som regelmässigt kräver anställd medhjälpare däremot bör betraktas som företagare.

Ett par kassor med såväl arbetstagare som företagare som medlemmar anser att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör omfatta båda kategorier medlemmar på likvärdiga villkor.

Bland de *allmänna synpunkter på arbetslöshetsförsäkringen* som kassorna framfört vill utredningen här nämna följande.

Trots statsbidragssystemets syfte att stödja kassor med hög arbetslöshet har dessa kassor fått bära en otillfredsställande hög del av kostnaderna med jämförelsevis höga avgifter för medlemmarna. En avgiftsutjämning måste

aktualiseras i samband med den aktuella översynen av försäkringen. En sådan utjämning kan enligt kassan ske exempelvis genom att varje huvudorganisation har en enda kassa eller genom att avgifterna beräknas på hela försäkringskollektivet.

Bland de allmänna synpunkter som framförts från kassor med egna företagare kan nämnas att växlingarna på arbetsmarknaden inte bara berör anställda utan också företagare. Trygghetslagstiftningen ger den anställde en betydligt fastare grund för sin försörjning samtidigt som företagarna i många fall pressas till ytterligare egna insatser för att hålla företagen igång och arbetstiden är i många fall obegränsad. En företagarkassa anser att det är angeläget att ersättningsrätten liberaliseras för företagare. Allmänt hävdas att all oförvållad arbetslöshet skall vara ersättningsgrundande och ersättning utgå till företagare ej endast vid nedläggning av företaget utan även vid driftsavbrott, force majeur och liknande situationer. Med hänsyn till företagandets natur torde det ej gå att tillämpa exakt samma arbetslöshetskriterier som för anställda. Det är emellertid viktigt att man skapar väsentliga lättnader i förhållande till de nuvarande reglerna.

I fråga om *medlemmarnas kontakter med arbetsförmedlingen* anser nära en tredjedel av kassorna att reglerna bör ändras.

Ett önskemål är tätare kontakter mellan arbetsförmedlingen och den arbetslöse kassamedlemmen. Vidare föreslås aktiv hjälp från förmedlingens sida till den arbetssökande vid kontakt med arbetsgivare samt en aktivisering av förmedlingsansträngningarna vad gäller arbetssökande medlemmar även i en situation då konstant brist på arbetskraft råder. Förslag ges också om aktiv yrkesvägledning/arbetsförmedling genom regelbundna obligatoriska besök hos arbetsförmedlingen.

Erfarenheterna av den modifierade öppna förmedlingen är övervägande goda. En kassa uppger att behandlingen av dess medlemmar förbättrats betydligt genom de obligatoriska personliga besöken på förmedlingen.

Flera kassor framhåller att det är nödvändigt med en bättre personlig kontakt mellan förmedlaren och den arbetssökande även i den öppna förmedlingen. Man framhåller behovet av ett aktivare förmedlingsarbete, inriktat på individens speciella förutsättningar. Obligatorisk anmälan av lediga platser till arbetsförmedlingen samt personlig kontakt med en för den arbetslöse avdelad arbetsförmedlare och en snabbare uppföljning av förmedlingsresultatet i det enskilda fallet anförs som exempel på en förbättrad platsförmedling.

4.2 Kontant arbetsmarknadsstöd

Uppgifterna avser de erfarenheter som länsarbetsnämnderna gjort under 1974, det första året som lagen om kontant arbetsmarknadsstöd gällde.

De flesta länsarbetsnämnder anser att grundvillkoren för KAS ej bör ändras.

En klarare definition av *begreppet företagare* anses önskvärd. Tolkningen av begreppet egen företagare kan således i samband med ansökan om kontant arbetsmarknadsstöd få negativa följder för den enskilde. Det bör enligt en av nämnderna i en allmän arbetslöshetsförsäkring finnas större möjligheter att

ge egna företagare ersättning vid arbetslöshet, eventuellt i kombination med lång karenstid, säsongbegränsningar för vissa branscher och andra särbestämmelser för att förhindra missbruk.

Vad därefter angår *arbetsvillkoret* anser de flesta av nämnderna att några skäl till ändring ej föreligger. Några nämnder anser dock att den s. k. kvantitetsregeln inom arbetslöshetsförsäkringen bör kunna tillämpas inom det kontanta arbetsmarknadsstödet, vilket skulle innebära en förbättring för deltidsarbetande. Ett förtydligande av arbetsvillkoret bör också ske så att det framgår att månad då arbete utförts i 10 dagar under 70 timmar kvalificerar sökande till halvt stöd.

Reglerna om *jämställd tid* anses av 15 nämnder vara tillfredsställande utformade medan nio nämnder förordar ändringar. Även vård av person i hemmet där vårdbidrag eller invaliditetstillägg utgår anses sålunda böra få tillgodoräknas. Arbetsmarknadsutbildning, fullgjord värnplikt och tid varunder föräldrapenning utgått bör helt tillgodoräknas. Att arbetsmarknadsutbildning bör jämställas med arbete motiveras dels med att flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder i övrigt, såsom beredskapsarbete och företagsutbildning, utgör en stimulans att genomgå utbildning. Yrkesinriktad vuxenutbildning föreslås också jämställas med arbetad tid. Arbetsprövning eller arbetsträning med utbildningsbidrag räknas för närvarande som överhoppningsbar tid. Eftersom dessa är ett led i en pågående rehabilitering bör de kunna jämställas med arbetsmarknadsutbildning. En nämnd ifrågasätter om inte också tid för vilken semesterersättning betalas ut av en arbetsgivare bör jämställas med tid då sökanden utfört förvärvsarbete på samma sätt som exempelvis en byggnadsarbetare får tillgodoräkna sig sådan tid. Även arbete inom de nordiska länderna bör enligt ett förslag jämställas med arbetad tid i Sverige. Vård av sjukt barn och arbete i hemmet för nytillträdande på arbetsmarknaden bör få tillgodoräknas som arbetad tid.

I stort sett samtliga nämnder anser att de verksamheter som berättigar till *överhoppningsbar tid* bör kvarstå. Bland de verksamheter som enligt några förslag bör tillföras nämns arbete i utlandet, i varje fall inom länderna på den gemensamma marknaden. Obetald praktik bör enligt en nämnd medräknas som överhoppningsbar tid. De flesta ändringsförslagen rör vuxenutbildning. Sådan utbildning är f. n. överhoppningsbar om den föregåtts av minst fem månader sammanhängande förvärvsarbete med för arbetet normal heltidstjänstgöring. En nämnd pekar på att en sökande med mångårigt deltidsarbete, som har genomgått vuxenutbildning på heltid som berättigar till statligt studiestöd, inte kan söka kontant arbetsmarknadsstöd direkt efter utbildningen, då denna ej är överhoppningsbar. Även i detta fall bör möjlighet finnas att tillgodoräkna sig tiden före utbildningen. En mer flexibel åldersgräns vid vård av barn föreslås också varvid med hänsyn till barnets utveckling under de första levnadsåren tiden bör ändras från ej fyllda två till ej fyllda tre år.

Kvalifikationsreglerna för *nytillträdande och återinträdande* på arbetsmarknaden föreslås av mer än hälften av länsarbetsnämnderna ändrade i olika avseenden.

Flera nämnder föreslår att kontant arbetsmarknadsstöd skall kunna utgå redan efter avslutad grundskola efter viss kvalifikationstid som arbetssökande. Även ungdomar som avbryter gymnasieskolan föreslås få stöd. Den

nuvarande kvalifikationstiden på tre månader anses av några nämnder böra förkortas till två månader, åtminstone för vissa grupper av sökande såsom äldre vuxenstuderande.

I fråga om arbetsmarknadsutbildning bör enligt några nämnder i stället för kortare kvalifikationstid hela arbetsvillkoret i form av genomgången arbetsmarknadsutbildning kunna få tillgodoräknas. En länsarbetsnämnd anser emellertid att kvalifikationstiden inte bör förkortas då många sökande redan under denna tidsrymd kan beredas möjlighet till stadigvarande arbete och därför aldrig blir aktuella för kontant arbetsmarknadsstöd. En länsarbetsnämnd anser att värnpliktstjänstgöring skall jämställas med ungdomsutbildning.

Regeln om ersättningsperiod för den som ej fyllt 60 år (i vissa fall 55 år) anser 16 länsarbetsnämnder ej böra föranleda någon ändring. De flesta nämnder som har synpunkter på ersättningsperioderna anser att åldersgränsen för obegränsat generellt stöd bör sättas vid 55 år eller att reglerna för åldersgruppen 55–60 år bör tillämpas mera generöst. Den som blivit arbetslös p. g. a. strukturella förändringar i ortens näringsliv och fyllt 55 år bör enligt en nämnd få ersättning utan att uppfylla 24-månadersvillkoret då detta villkor på en sådan ort kan vara svårt att uppfylla. Tidigare fanns möjlighet för den som var yngre än 60 år att efter utförsäkring och på arbetsmarknadsmässiga grunder få förtidspension. Den 1 januari 1974 ändrades denna åldersgräns till 60 år. Sökande i åldrarna 55–60 år som idag icke uppfyller villkoren för obegränsad ersättningsperiod har därför ej någon annan försörjningsutväg än att söka socialhjälp. Om ej reglerna för dessa åldersgrupper liberaliseras bör samordningen mellan pension och arbetslöshetsersättning ses över.

Några nämnder förordar att en ersättningsperiod på 300 dagar skall tillämpas redan från 50 års ålder. För ungdomar anses i allmänhet den nuvarande stödperioden på 150 dagar vara väl avpassad.

I enkäten lämnas en detaljerad redogörelse för det kontanta *arbetsmarknadsstödets storlek och fördelning i olika fall.* Av materialet framgår att drygt 90 % av männen och knappt 80 % av kvinnorna uppbar oreducerat stöd. Den vanligaste orsaken till reducerat stödbelopp för både män och kvinnor var att makens inkomst översteg 23 000 kr. Knappt 1 % av stödtagarna uppbar reducerat stöd på grund av att de uppbar någon form av pension.

Regeln om reduktion av stödet med hänsyn till makes inkomst uppges ha kommit att drabba i första hand kvinnorna. Denna regel upphörde att gälla den 1 januari 1976.

Även reduceringsregeln för den som uppbär änke- eller änklingspension har kommit att drabba främst kvinnor.

Avstängning från rätten till kontant arbetsmarknadsstöd sker enligt samma regler som tillämpas i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. Det vanligaste skälet för avstängning (60 % av fallen), är att stödtagaren lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning. Avstängningstiden utgjorde för nästan samtliga fall 28 dagar. Drygt 30 % hade avstängts därför att de avvisat erbjudet lämpligt arbete och ett par procent därför att de skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppträdande. I endast ett fåtal fall hade avstängning skett på grund av att vederbörande genom sitt uppträdande vållat att anställning inte kommit till stånd.

5 Personer med och utan kontant stöd vid arbetslöshet

ALF-utredningen har som ett led i arbetet med att utvärdera det kontanta stödet vid arbetslöshet genom riksförsäkringsverkets försorg bearbetat uppgifter avseende personer som uppbar KAS år 1974. Redovisningen i första avsnittet av detta kapitel bygger på denna undersökning samt uppgifter för åren 1975–77 som publiceras av arbetsmarknadsstyrelsen. I kapitlets andra avsnitt redovisas en jämförelse mellan arbetssökande som har rätt till kontant stöd och arbetssökande som ej har sådan rätt. Denna jämförelse bygger på uppgifter i den arbetssökandestatistik som tas fram inom arbetsmarknadsstyrelsen.

5.1 Personer som uppburit KAS åren 1974–77

Omfattningen av den arbetslöshet för vilken KAS har utgått under åren 1974–77 framgår av tabell 5.1.

År 1977 var antalet stödtagare ungefär 40 % flera än 1974. Antalet ersättningsdagar ökade dock med 85 %. År 1977 var därför antalet ersättningsdagar per stödtagare väsentligt högre än 1974.

Det är av intresse att jämföra, hur antalet stödtagare förändrats i jämförelse med den arbetslöshet som redovisas i AKU:s månadsundersökningar. I tabell 5.2 jämförs utvecklingen av antalet stödtagare med förändringen i årsmedeltal för antalet arbetslösa från dessa månadsundersökningar. Dessa årsmedeltal blir i jämförelsen mått på omfattningen av arbetslösheten under året.

Mellan 1974 och 1975 var det en relativt stark ökning i antalet arbetslösa medan antalet personer som uppbar KAS var lägre 1975 än 1974. Mellan 1975

Tabell 5.1 Antal stödtagare och ersättningsdagar 1974–77. Kontant arbetsmarknadsstöd

	Antal stödtagare	Antal ersättningsdagar	Antal ersättningsdagar per stödtagare
1974	56 587	2 000 795	35
1975	53 796	2 273 639	42
1976	42 874	2 676 169	43
1977	79 881	3 696 111	46

Tabell 5.2 Antal stödtagare och antal arbetslösa 1974–77

	Antal stödtagare	Förändring i procent	Antal arbetslösa	Förändring i procent
1974	56 587		60 900	
1975	53 796	– 4,9	69 200	+ 13,6
1976	62 874	+ 16,9	66 400	– 4,0
1977	79 881	+ 27,0	75 000	+ 13,0

och 1976 var utvecklingen den motsatta. Antalet arbetslösa sjönk medan antalet stödtagare ökade. År 1977 slutligen var såväl antalet stödtagare som antalet arbetslösa högre än 1976. Antalet stödtagare ökade dock avsevärt mera, både i absoluta och relativa tal, än arbetslösheten ökade mellan 1976 och 1977.

Uppgifterna i tabell 5.2 tyder på att antalet stödtagare inte bestäms endast av arbetslöshetens omfattning. En annan faktor torde vara ökad kännedom bland de arbetslösa om möjligheterna att erhålla KAS.

Det är personer med den lösaste anknytningen till arbetsmarknaden som i första hand drabbas av arbetslöshet. I anslutning till tabellens uppgifter om utvecklingen mellan 1976 och 1977 kan nämnas att antalet dagar, för vilka dagpenning utbetalades från de erkända arbetslöshetskassorna, endast ökade med 3,8 % mellan de två åren. Den ökade arbetslösheten drabbade således personer som kunde få KAS (eller som inte kunde erhålla någon form av kontantstöd) i större utsträckning än medlemmarna i de erkända arbetslöshetskassorna.

I tabell 5.3 redovisas stödtagarnas fördelning på kön. Som framgår av tabellen har under dessa fyra år ungefär 6 av 10 stödtagare varit kvinnor, även om det har varit en svag ökning av andelen män.

KAS tillkom för att ge kontant stöd till i första hand personer som inte är så fast knutna till arbetsmarknaden. Redan siffrorna i tabell 5.3 visar att stödet haft åsyftad verkan, även om de inte säger något om graden av måluppfyllelse. I tabell 5.4 redovisas åldersfördelningen bland stödtagarna. Det framgår att andelen ungdomar är mycket hög, något som också talar för att reformen verkat i den riktning som avsågs då den antogs av riksdagen. Här bör inskjutas att nedgången i 1977 års siffror utvisande andelen för åldersgruppen 55 år och äldre främst orsakats av att den övre åldersgränsen för rätten att uppbära KAS sänktes från 67 till 65 år den 1 juli 1976, då den allmänna pensionsåldern sänktes.

Tabell 5.3 Antalet stödtagare 1974–77 med fördelning på kön

	Antal				Procent			
	1974	1975	1976	1977	1974	1975	1976	1977
Män	21 453	20 470	23 993	32 320	37,9	38,0	38,2	40,5
Kvinnor	35 134	33 326	38 881	47 561	62,1	62,0	61,8	59,5
Summa	56 587	53 796	62 874	79 881	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 5.4 Antal stödtagare i procent inom olika åldersgrupper med fördelning på kön

	–24	25–54	55–	
a) Män				
1974	49,3	43,6	7,1	100
1975	47,7	44,9	7,4	100
1976	50,3	42,8	6,9	100
1977	55,9	39,3	4,8	100
b) Kvinnor				
1974	60,2	34,2	5,6	100
1975	59,9	33,6	6,6	100
1976	62,1	31,1	6,8	100
1977	60,9	34,0	5,1	100

I tabell 5.5 anges fördelningen av antalet stödtagare på yrkesområden. De tre kolumnerna 1974, 1975 och 1976 visar att fördelningen på yrkesområden varit praktiskt taget oförändrad under dessa år. I de två högra kolumnerna med rubriken "Jämförelse" anges fördelningen år 1976 av stödtagarna (med bortseende från gruppen studerande m. fl.) och arbetslösa personer i arbets-

Tabell 5.5 Antal stödtagare procentuellt fördelade efter yrkesområde

Yrkesområde	Stödtagare			Jämförelse	
	1974	1975	1976	Stöd-tagare	AKU[a]
Tekniskt, naturvetenskapligt, samhällsvetenskapligt, humanistiskt, konstnärligt arbete och militärarbete	12,9	12,8	12,8	16,3	23,1
Administrativt arbete	1,0	1,6	2,2	2,8	1,9
Kameralt och kontorstekniskt arbete	8,5	8,0	7,4	9,5	12,1
Kommersiellt arbete	8,2	7,1	7,1	9,1	8,5
Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete	3,6	4,3	4,9	6,3	6,2
Gruv- och stenbrytningsarbete m. m.	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Transport- och kommunikationsarbete	3,1	3,3	3,4	4,3	6,0
Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.	17,8	19,3	19,7	25,2	28,7
Servicearbete	19,5	19,0	18,9	24,1	13,0
Studerande, nyexaminerade m. fl.	22,1	22,7	23,5	–	–
Personer med ej identifierbara yrken samt ej angiven yrkestillhörighet	3,1	1,8	1,8	2,3	0,2
Summa	100	100	100	100	100

[a] Se kapiteltexten

kraften samma år (årsmedeltal i AKU). Det är framför allt för yrkesgruppen servicearbete som siffrorna skiljer sig. Andelen från denna yrkesgrupp bland stödtagarna var nästan dubbelt så hög som i arbetskraften. Skillnaden beror på att arbetslösheten inom denna yrkesgrupp var stor, samtidigt som det var en låg andel arbetslöshetsförsäkrade. Det motsatta förhållandet gällde inom den första yrkesgruppen "tekniskt, naturvetenskapligt . . . arbete".

I fråga om yrkesområdet "studerande, nyexaminerande m. fl." bör påpekas att andelen stödtagare som erhållit stöd enligt reglerna för nytillträdande för de tre första åren var 12 och för det senaste 15 %. Detta innebär att närmare hälften av dem som redovisades inom detta "yrkesområde" hade kvalificerat sig för KAS genom att de uppfyllt arbetsvillkoret.

Tabell 5.6 visar hur stödtagarna varit fördelade på de tre geografiska områden som brukar användas vid beskrivningar av arbetsmarknadsförhållandena.

En mera ingående genomgång än vad som framgår av tabellen har gjorts av uppgifterna för 1974. Medan andelen stödtagare det året var 8 per 1 000 invånare i åldrarna 16–66 år inom storstadslänen och "övriga län" var den 18 per 1 000 invånare i skogslänen. Andelen stödtagare var genomgående högre bland kvinnor än bland männen.

Som framgått av tabell 5.1 har antalet ersättningsdagar per stödtagare ökat under de fyra år reformen varit i kraft. Detta motsvaras av en fortgående ökning av det antal stödtagare som erhållit stöd under en hel ersättningsperiod och därefter inte längre varit ersättningsberättigade. I tabell 5.7 redovisas detta antal och dess andel av hela antalet stödtagare för respektive år.

Den låga siffran för år 1974 förklaras av att det var första året reformen var i kraft och att endast de personer som varit arbetslösa i en följd från maj månad eller tidigare kunde erhålla stöd under en hel ersättningsperiod detta år. För

Tabell 5.6 Antalet stödtagare 1974–77 med fördelning på geografiskt område i procent

	1974	1975	1976	1977
Storstadslän[a]	21,8	24,3	24,5	23,6
Skogslän[b]	37,0	35,6	34,3	34,9
Övriga län	41,2	40,1	41,2	41,5

[a] AB, M och O län.
[b] S, W, X, Y, Z, AC och BD län.

Tabell 5.7 Antalet personer som uppburit KAS under en hel ersättningsperiod och därefter inte längre varit berättigade till stöd.

	Antal	Procent av hela antalet stödtagare
1974	770	1,4
1975	2 553	4,7
1976	2 921	4,6
1977	3 720	4,7

övriga år är andelen stödtagare som uppburit KAS under en hel ersättningsperiod och därefter inte längre varit berättigade till stöd som framgår i stort sett oförändrad.

5.2 Arbetssökande med och utan kontant stöd

Utredningen redovisar i detta avsnitt en jämförelse mellan personer med och utan kontant stöd vid arbetslöshet. Uppgifterna avser månaderna augusti, september och oktober 1975 och har hämtats ur arbetsmarknadsstyrelsens statistik över sökande vid landets arbetsförmedlingar. Dessa månader valdes med hänsyn till reglerna om KAS för nytillträdande på arbetsmarknaden (nyexaminerad som anmält sig under juni månad hinner uppnå anmälningstidens slut för att få KAS om han fortfarande är arbetslös i september månad).

Jämförelsen avser "vid månadens slut kvarstående sökande utan arbete och aktuella för omedelbar placering". Materialet bygger på de uppgifter som de arbetslösa lämnade arbetsförmedlingstjänstemannen vid det senaste kontakttillfället.

Av tabell 5.8 framgår det genomsnittliga antalet kvarstående sökande och deras fördelning på kön samt efter stödform.

Medan en av två arbetssökande män var medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa gällde detta endast för en av tre kvinnor. Fyra av tio män och fem av tio kvinnor var enligt dessa uppgifter utan kontantstöd. De arbetssökande som inte var berättigade till kontantstöd var betydligt yngre än de övriga. Deras medianålder var 23 år. Medianåldern bland dem som uppbar KAS var 29 år och bland kassamedlemmarna 60 år. Medianåldern var något lägre för de kvinnor som ej uppbar kontantstöd eller som hade KAS än för männen i dessa grupper. För dem som var medlemmar i arbetslöshetskassa var åldersskillnaden mellan könen avsevärt större.

Tabell 5.9 anger de arbetssökandes fördelning efter ålder. 57 % av dem som ej hade kontantstöd var yngre än 25 år, medan bland KAS-fallen 45 och bland kassamedlemmarna 11 % var under 25 år. 20 % eller 7 600 bland dem utan stöd var högst 17 år gamla. Dessa unga arbetslösa under 18 år var ungdomar

Tabell 5.8 Kvarstående arbetssökande vid månadens slut, genomsnitt augusti–oktober 1975. Fördelning på kön och efter form av kontantstöd

Stödform	Män		Kvinnor		Hela antalet	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Medlem i erkänd arbetslöshetskassa	20 000	53	14 300	33	34 300	42
KAS	2 500	6	5 700	13	8 200	10
Ej kontantstöd	15 400	41	23 000	54	38 400	48
Hela antalet	37 900	100	43 000	100	80 900	100

Tabell 5.9 Kvarstående arbetssökande vid månadens slut, genomsnitt augusti–oktober 1975. Procentuell fördelning efter ålder och form av kontantstöd

Ålder, år	Kassamedlemmar	KAS	Ej kontantstöd
–17	0,3	8,9	19,8
18–19	1,8	17,3	16,8
20–24	8,9	18,6	20,5
25–34	13,7	13,5	21,1
35–44	8,2	6,1	10,0
45–54	9,9	5,6	6,8
55–59	6,9	6,6	2,1
60–64	18,8	15,4	1,4
65–66	31,1	7,7	1,2
67–	0,3	0,2	0,2
Summa	100	100	100
Antal	34 300	8 200	38 400
Medianålder, år			
män	63	30	24
kvinnor	49	28	23
Samtliga	60	29	23

som enbart gått igenom grundskolan eller sådana som avbrutit en påbörjad gymnasieutbildning. För denna grupp ej yrkesutbildade ungdomar har sysselsättningsproblemen blivit mer uttalade under de senaste åren.

Uppgifter om tidigare yrkesområde visade att ungefär varannan av de sökande som var medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa hade sysslat med tillverkningsarbete eller byggnads- och anläggningsarbete. Av dem som uppbar KAS hade varannan haft kommersiellt arbete, tillverknings- eller servicearbete, medan 15 % av dem betecknades som nyutexaminerade. Sistnämnda "yrkesområde" dominerade (30 %) för de arbetssökande som ej hade kontantstöd.

Av uppgifterna om anmälningstid vid arbetsförmedlingen kan nämnas att 85 % av de arbetssökande utan kontantstöd varit anmälda kortare tid än tre månader. Detta gällde ungefär i samma omfattning för kvinnor och män. Så väl för kassamedlemmar som för dem som uppbar KAS gällde däremot att endast ungefär 50 % av dem varit anmäld kortare tid än tre månader.

Slutligen kan anföras att påtagliga regionala skillnader fanns i de arbetssökandes arbetslöshetsskydd. Inom storstadslänen var endast 33 % medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa, medan 60 % saknade kontantstöd. I skogslänen däremot var 48 % med i arbetslöshetskassa medan 39 % ej hade kontantstöd. Övriga län intog en mellanställning med 44 % som var medlemmar medan 46 % saknade kontantstöd. Således var det 7 % av de anmälda inom storstadslän, 13 % inom skogslän och 10 % inom övriga län som uppbar KAS.

Dessa skillnader torde förklaras av de olikheter som generellt gäller om förhållandena på arbetsmarknaden. I områden med en mer varierad arbetsmarknad som den i storstadslänen söker sig fler människor, som inte tidigare

haft förvärvsarbete eller som under viss tid inte förvärvsarbetat, ut på arbetsmarknaden. I skogslänen däremot, där tillgången på arbetstillfällen ofta är lägre och där arbetsmarknaden inte är så skiftande, gör man i många fall redan från början den bedömningen att det finns små förutsättningar att få ett lämpligt arbete.

6 Arbetslöshetsförsäkringen i andra länder

6.1 De nordiska länderna

6.1.1 *Danmark*

Det danska försäksäkringsskyddet vid arbetslöshet är liksom det svenska utformat som en frivillig försäkring. Försäkringen administreras av 54 arbetslöshetskassor efter facklig indelning. För kassorna finns en samorganisation. Tillsynsmyndighet är det danska arbetsdirektoratet. Medlemskap i arbetslöshetskassa förvärvas efter i princip samma grunder som i den svenska försäkringen. Minimiåldern är 17 år medan någon övre åldersgräns ej föreskrivs. För medborgare i de Nordiska länderna gäller enligt konventionen om social trygghet samma rättigheter som för danska medborgare.

Allmänna villkor för ersättning är att den försäkrade är arbetsför och har möjlighet att taga arbete, antingen på heltid, eller om han är deltidsförsäkrad, intill 30 timmar per vecka samt är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Den försäkrade skall vidare ha haft sysselsättning eller utövat förvärvsverksamhet under sammanlagt 26 veckor under de tre senaste åren.

Ersättning utgår i form av dagpenning. Dagpenningens storlek fastställs av varje kassa i förhållande till lönens storlek under de närmaste fem föregående veckorna och ger 90 % kompensation. Ersättningen utgår under sex dagar i veckan och maximal ersättningstid är tre och ett halvt år. Karenstid tillämpas inte och ej heller bestämmelser om säsongbegränsning. Dagpenning utgår inte till försäkrad som vägrar att ta erbjudet lämpligt arbete som anvisas av arbetsförmedlingen och där lön utgår enligt gällande avtal, eller till den, som utan giltig anledning lämnar sitt arbete eller vars arbetslöshet beror på otillbörligt uppträdande på arbetsplatsen. Vid bedömningen av ett arbetes lämplighet tas hänsyn till följande faktorer: Den försäkrade kan ej vägra erbjudet arbete utanför hans tidigare yrkesområde när det på orten, där arbetet skall utföras, finns behov att överföra arbetskraft från andra yrkesområden, om han har förmåga och krafter att utföra arbetet och hans möjlighet att återgå till sitt tidigare yrkesområde ej väsentligt försämras. Avstängningstiden är fem veckor. Försäkringen finansieras dels genom egenavgifter av de försäkrade och dels genom kompletterande statsbidrag och arbetsgivarbidrag.

6.1.2 *Finland*

I likhet med Sverige och Danmark har Finland en frivillig statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring. Antalet försäkrade beräknas utgöra 70 % av totala antalet anställda på den finska arbetsmarknaden. De fördelas på 74 arbetslöshetskassor med facklig anknytning. Tillsynsmyndighet är Social- och hälsovårdsministeriet. En särskild samorganisation finns för kassorna.

Försäkringen omfattar endast arbetstagare. Minimiåldern är 17 år och någon övre åldersgräns finns ej. Ovillkorlig rätt att tillhöra försäkringen har varje arbetstagare som ej fyllt 60 år, är finsk medborgare samt uppfyller i kassans stadgar fastställda villkor. Konventionen om social trygghet föreskriver samma rättigheter som för det egna landets medborgare. Dessutom finns överenskommelse om medlemsskap för medborgare i Storbritannien. Försäkringen omfattar personer som uppbär pension, förutsatt att pensionstagaren är förmögen att utföra arbete. För deltidsanställd gäller rätt att tillhöra försäkringen om den huvudsakliga inkomsten erhålles från sådan anställning.

Ersättning utgår i form av dagunderstöd som (76-04-01) utgör 51 fmk för medlem som har det huvudsakliga försörjningsansvaret, och 37 fmk för annan medlem. Arbetslöshetskassan kan uppdela medlemmarna efter yrke, den tid som medlemmen tillhört kassa, lönens storlek etc.

Ersättning kan utgå under högst 200 dagar under kalenderår eller med högst 450 dagar under tre kalenderår. Genomsnittligt omfattar ersättningsperioderna 45–50 dagar. Kassorna har ej begagnat sig av möjligheten att i stadgarna inta bestämmelser om säsongbegränsning.

Något minimikrav på arbetsförhet uppställs ej, men en förutsättning för ersättning är att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande och är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Ersättning utgår om den försäkrade tillhört kassan åtminstone de sex närmast föregående månaderna samt utfört arbete i minst sex månader. Karens tillämpas med fem dagar under en ramtid av fem på varandra följande veckor. Dagunderstödet utgår med högst tre fjärdedelar av den i den försäkrades yrke gängse aktuella daglönen på orten. Det sammanlagda antalet arbets- och understödsdagar under en vecka får uppgå till högst fem.

Ersättning utgår ej vid självförvållad arbetslöshet och ej heller till försäkrad under 50 år som utan giltig anledning vägrar att delta i arbetsmarknadsutbildning. Avstängning från ersättning vid självförvållad arbetslöshet sker under minst sex veckor.

Försäkringen finansieras genom egenavgifter för kassamedlemmarna samt genom statsbidrag.

För den som ej är berättigad till ersättning från försäkringen finns ett kompletterande ersättningssystem med jämförelsevis begränsade ersättningsbelopp.

6.1.3 *Norge*

Den norska arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk och ingår som en integrerad del i den norska folketrygden. Ersättning vid arbetslöshet utbetalas av de lokala trygdekontoren efter anvisning av arbetsförmedlingen i distrik-

tet. Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen utövas av Arbetsdirektoratet under Kommunal- och Arbetsdepartementet. Någon direkt relation mellan arbetslöshetsförsäkringen och de fackliga organisationerna finns ej.

Försäkringen omfattar dels arbetstagare och dels företagare i viss begränsad omfattning. Någon minimiålder tillämpas ej medan maximiåldern är 67 år, dvs. då rätten till ålderspension börjar. Arbetstagare mellan 67 och 70 år har under vissa förhållanden rätt till dagpenning under kortare tid, högst 13 veckor per kalenderår. Rätt till dagpenning under arbetslöshet har den som under de tre sista kalenderåren har haft arbete antingen *i Norge* a) som anställd hos annan person i land, b) på fiskefartyg på minst 100 bruttoregisterton c) i eget företag om han är över 64 år eller på norskt fartyg i utrikesfart för den som har medborgarskap eller hemvist i något av de nordiska länderna, eller *i utlandet* för norsk arbetsgivare. Dessutom gäller enligt konventionen om social trygghet för nordiska medborgare samma rättigheter som för det egna landets medborgare.

Ersättning utgår i form av dagpenning som grundas på arbetsinkomsten under det senaste kalenderåret eller i genomsnitt för de tre senaste kalenderåren. Den fastställs till 1,1 promille av denna inkomst plus 15 Nkr. Högsta ersättning utgjorde 76-05-01 139 Nkr. Någon klassindelning tillämpas inte. För make och barn utgår ett visst tillägg per dag. Dagpenning för försörjningstillägg får ej uppgå till mer än 90 % av den försäkrades dagpenningunderlag efter avdrag för direkta skatter och försäkringsavgifter. Det högsta antalet ersättningsdagar är 240 dagar (40 veckor) under ett kalenderår för personer under 64 år. För personer mellan 64 och 67 år gäller ingen tidsbegränsning. Som tidigare nämnts kan arbetslösa i åldrarna 67–70 år få ersättning under högst 13 veckor om ålderspension ej utgår. Säsongbegränsningsregler tillämpas ej. Antalet ersättningsdagar per vecka är högst sex. Vid korttidsarbete utgår reducerad ersättning liksom vid bisyssla. För att ersättningsrätt skall föreligga skall den arbetslöse vara arbetsför i sådan utsträckning att det finns en viss arbetsmarknad för honom och vara anmäld som arbetssökande till arbetsförmedlingen. Normalt skall han vara beredd att ta heltidsarbete och endast i särskilda fall kan en reducerad arbetstid på minst en tredjedel av hel arbetstid godtas.

Försäkringen innefattar inga direkta kvalifikationskrav. Ett villkor för ersättning är dock att den försäkrade antingen under det senast gångna kalenderåret eller i genomsnitt under de tre senaste kalenderåren har haft en årsinkomst som uppgår till minst 75 % av folketrygdens grundbelopp vid ansökningstillfället.

En karenstid av tre dagar av de sista tio dagarna, söndagar medräknade, tillämpas. Dock tillämpas inte karenstid för sjömän som uppehåller sig utomlands. Karenstiden bortfaller också om den arbetslöse anmäler sig som arbetssökande inom en vecka sedan han undergått hel karens i sjukförsäkringen (tre dagar), fullgjort värnplikt minst en vecka eller genomgått ersättningsgrundande utbildning. Detsamma gäller om arbetslös som uppbär dagpenning får tillfälligt arbete i upp till fyra veckor eller har semester under motsvarande tid.

Dagpenning utbetalas inte för söndag. Full ersättningstid för vecka är sex dagar. Vid fem dagars arbetsvecka räknas den försäkrade inte som arbetslös den sjätte dagen i veckan.

Reglerna om när självförvållad arbetslöshet skall anses föreligga överensstämmer i stort med vad som tillämpas i Danmark och Finland. För att anses som lämpligt arbete skall detta vara avlönat enligt avtal eller vad som är brukligt på orten och får ej ha blivit ledigt på grund av arbetstvist. Avstängning från ersättning sker under en tid av minst åtta veckor. Om särskilda skäl föreligger kan dagpenning även utgå när den arbetslöse varit anmäld som arbetssökande i minst fyra veckor efter förlust av ersättningsrätt.

Avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen ingår i de samlade avgifterna till den norska foketrygden och kan ej anges separat. Avgifterna betalas dels som medlemsavgift i samband med debitering av skatt och dels som arbetsgivaravgift.

6.1.4 *Island*

Island har ett obligatoriskt försäkringsskydd vid arbetslöshet. Försäkringssystemet bygger på en arbetslöshetsförsäkringsfond som finansieras genom avgifter från arbetsgivaren samt bidrag från stat och kommun. Ingen avgift uttas av de försäkrade. Fonden har en styrelse med sju medlemmar, varav två vardera från arbetsgivare – respektive arbetstagarorganisationerna och fyra valda av Alltinget. Styrelsen är det högsta administrativa organet för försäkringen och fungerar också som besvärsinstans. Ansökan om ersättning görs hos den lokala kommittén som också betalar ut ersättning.

Rätt att tillhöra försäkringen har varje på Island bosatt person som fyllt 16 år och som tillhör fackförening. Självständiga företagare med undantag av fiskare med eget fartyg och lastbilsförare med egen lastbil omfattas inte av försäkringen.

För att vara berättigad till ersättning skall den försäkrade ha utfört tillgodoräkningsbart arbete i minst 1 032 timmar under de senaste tolv månaderna och ha uppburit lön enligt kollektivavtal. Undantag från arbetsvillkoret kan göras i fråga om skolelever och fiskare med eget fartyg. Vidare gäller att den försäkrade skall vara arbetsför och villig att anta av arbetsförmedlingen erbjudet lämpligt arbete. Daglig kontakt med arbetsförmedlingen föreskrivs under ersättningsperioden.

Ersättning utgår i form av dagpenning, som utgår för dag med undantag av lördag och söndag. Karens tillämpas inte. Dagpenningens storlek grundar sig på den beräknade arbetsinkomsten för en inte yrkesutbildad arbetare i Reykjavik och utgår med 80 % av detta inkomstbelopp för familjeförsörjare och med 70 % för ensamstående. För varje barn utgår ett tillägg med 6,5 % av nämnda inkomstbelopp.

Arbetslöshetsersättning kan ej utgå samtidigt med dagpenning från sjuk- och yrkesskadeförsäkringen. Personer som uppbär pension till följd av nedsatt arbetsförmåga har rätt till dagpenning intill ett belopp, som motsvarar skillnaden mellan dagpenningen och pensionsbeloppet. Ålderspensionärer har rätt till ersättning i den mån arbetsförhet kan styrkas genom läkarintyg.

Genom arbetslöshetsförsäkringsfonden bedrivs även viss verksamhet för främjande av näringslivet. Bl. a. kan bidrag utgå till arbetsgivare inom fiskerinäringen som genom kollektivavtal förbundit sig att betala lön under arbetslöshet.

6.2 Vissa andra länder

Utredningen har studerat de allmänna försäkringssystem för arbetslöshetsskydd som finns inom vissa utomnordiska länder. Systemen skiljer sig till sin uppbyggnad i ganska stor utsträckning från varandra, men bygger samtliga på grundprincipen att försäkringen skall omfatta alla arbetstagare i arbetsför ålder. En redogörelse lämnas i det följande för dessa system.

6.2.1 *Frankrike*

Arbetslöshetsskyddet i Frankrike utgörs av ett kooperativt försäkringssystem, uppbyggt genom riksavtal mellan arbetsmarknadens parter. Dessa organisationer bär således huvudansvaret för arbetslöshetsförsäkringen och denna omfattar genom lagstiftning med vissa undantag numera alla löntagare inom alla branscher. Statstjänstemän, vissa andra högre tjänstemän och egna företagare omfattas icke av försäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen och de lokala arbetslöshetskassorna administreras av en särskild organisation i vars styrelse ingår lika antal representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, ASSEDIC (Association pour Emploi dans l'Industrie et le Commerce). Kontrollorgan för försäkringen är UNEDIC (Union Nationale pour Emploi de l'Industrie- et le Commerce) som representerar arbetsmarknadens riksorganisationer.

Vid sidan av försäkringen lämnar staten i viss begränsad utsträckning kontant ersättning vid arbetslöshet. Dessutom ges ett uppfyllnadsbidrag vid arbetslöshet i samband med personalinskränkningar på upp till 90 procent av tidigare lön.

Alla arbetstagare som har anställningskontrakt med arbetsgivare anslutna till systemet tillhör arbetslöshetsförsäkringen.

För ersättning från försäkringen fordras minst 91 dagars medlemsskap i försäkringen eller 520 timmar i sysselsättning under den senaste 12-månadersperioden. Karenstid tillämpas inte.

Den statliga ersättningen omfattar alla arbetstagare. Karenstid tillämpas med tre dagar. Villkor för ersättning är att den arbetslöse haft betalt arbete i minst 150 dagar (eller 1 000 arbetstimmar) under det senast förflutna året. Den övre åldersgränsen är 65 år.

För att ersättning skall utges är villkoret i båda fallen att den arbetslöse är ofrivilligt arbetslös och är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

Ersättningen beräknas på genomsnittslön under de tre senaste månaderna innan arbetslösheten. Maximal ersättningstid och ersättningens nivå varierar med åldern.

Den statliga ersättningen vid arbetslöshet utgör (år 1977) 15 Fr pr dag under de tre första månaderna och 13,80 Fr därefter. För person med försörjningsbörda utgår ett tillägg på 6 Fr. Ersättningstiden är ej begränsad men ersättningen minskas med 10 procent per år, dock kan ersättningen för arbetslös över 55 år ej minska mer än till 30 procent av den ursprungliga ersättningen. För den som blir arbetslös efter 55 års ålder sker ej någon minskning av ersättningen.

Den av ASSEDIC administrerade försäkringen finansieras genom avgifter av arbetsgivaren och de anställda. Avgiftsuttaget är baserat på hur hög

arbetslösheten är. Den totala avgiften är för närvarande (år 1977) 2.20 procent av lönen upp till en viss övre gräns. Avgiften fördelar sig med 1,76 procent på arbetsgivaren och 0,44 procent på den anställde. Premiedifferentiering förekommer i mycket liten omfattning. Grundregeln är att försäkringssystemet skall vara solidariskt och att således branscher med mindre arbetslöshetsrisk skall stödja mera riskfyllda branscher.

6.2.2 *Kanada*

Kanada har en allmän arbetslöshetsförsäkring grundad på federal lagstiftning. Försäkringen administreras av Unemployment Insurance Commission (U I C), under arbetsmarknadsministern.

Försäkringen är obligatorisk för alla arbetstagare inom industri och handel med en viss minsta veckoinkomst. Undantagna från försäkringen är egna företagare (utom yrkesfiskare) samt personer som fyllt 65 år.

Villkor för rätt till ersättning är att den arbetslöse under en minsta tid som kan variera mellan 10 och 14 veckor före arbetslösheten haft försäkringsgrundande sysselsättning. Antalet veckor beror på den rådande arbetslöshetsnivån i den region, där den arbetslöse är bosatt. För beräkning av arbetslöshetsnivån indelas landet i 54 ekonomiska regioner. Ytterligare villkor är att den arbetslöse ej uppbär lön av arbete, är oförhindrad att ta arbete, aktivt söker arbete och följer arbetsförmedlingens anvisningar. Ersättning utgår ej för dag då hinder att ta arbete föreligger. Den arbetslöse avstängs från rätt till ersättning om han vägrar eller försummar att söka erbjudet lämpligt arbete, om han ej inställer sig, då han kallats till arbetsförmedlingen eller om han underlåter att följa anvisad arbetsmarknadsutbildning.

Tolkningen av begreppet lämpligt arbete ges i arbetslöshetens inledande skede en liberal innebörd. Såsom lämpligt arbete anses således ej arbete i den arbetslöses yrke med sämre lön eller förmåner i övrigt än som utgår enligt kollektivavtal eller eljest allmänt tillämpas eller arbete i annat yrke med sämre lön eller förmåner i övrigt än som den arbetslöse rimligen kan godtaga med hänsyn till villkoren i hans eget yrke eller skulle ha uppburit om han fortsatt i sitt yrke. Efter det att viss längre tid förflutit blir den arbetslöse emellertid skyldig att anta varje erbjudet arbete även om detta skulle medföra sämre anställningsvillkor än han tidigare haft, dock under förutsättning att villkoren ej är sämre än vad som föreskrivs i kollektivavtal eller eljest allmänt tillämpas i yrket. Avstängning från ersättning sker i dessa fall under högst tre veckor. Avstängning under samma tid kan ske om den anställde frivilligt lämnat sin anställning eller anställningen upphört på grund av olämpligt uppträdande.

Normalt kan ersättning utgå för längst 50 ersättningsbara veckor inom en 52-veckorsperiod, varvid 2 veckor utgör karenstid.

S. k. inledande ersättning (initial benefit) ger ersättning under upp till 25 veckor, varvid en arbetad vecka ger ersättning lika lång tid. Därefter kan s. k. förlängd arbetslöshetsersättning (labour force extended benefits) utgå under högst 13 veckor, varvid ersättning utgår under en vecka för varje tvåveckorsperiod i den tidigare sysselsättningen.

När inledande ersättning och förlängd ersättning utgått under maximal tid

kan under vissa förutsättningar regional förlängd ersättning (regional extended benefit) utgå under högst 32 veckor. Förutsättning för att sådan förlängd ersättning skall utgå är att arbetslöshetstalet i den region där den försäkrade är bosatt överstiger 4 procent. För varje halv procentenhet, varmed det regionala arbetslöshetstalet överstiger 4 procent utgår sålunda en förlängd ersättning under 2 ytterligare veckor. Maximalt kan denna ersättning komma att utgå under 32 veckor.

Detta kan exemplifieras med att en person som har arbetat 35 veckor under de senaste 52 veckorna före arbetslösheten blir berättigad till inledande ersättning under 25 veckor. Därefter utgår förlängd ersättning under fem veckor samt regional förlängd ersättning under åtta veckor beräknat på ett arbetslöshetstal i regionen på sex procent.

Ersättningens storlek är 66 2/3 procent av den arbetslöses genomsnittsinkomst under kvalifikationstiden. För att täckas av försäkringen måste arbetstagaren ha en inkomstnivå på för år 1977 minst 44 dollar och ett inkomsttak är satt på 220 dollar. Den genomsnittliga ersättningen per vecka utgjorde 92.89 dollar år 1976 med en högsta ersättningsnivå på 133 dollar per vecka.

Kostnaderna för försäkringen delas mellan arbetsgivare, arbetstagare och den federala regeringen.

6.2.3 *Nederländerna*

Arbetslöshetsskyddet i Nederländerna utgöres av en allmän arbetslöshetsförsäkring samt ett kompletterande kontantstöd vid arbetslöshet.

Försäkringen administreras av 26 branschkassor, av vilka 16 kassor har ett gemensamt kansli. I kassornas styrelse ingår lika många arbetstagarrepresentanter. Kontantstödet till dem som ej kan få ersättning från försäkringen utbetalas av kommunala myndigheter.

Försäkringen är obligatorisk och omfattar i princip alla löntagare i privat tjänst samt vissa gränskategorier såsom musiker och skådespelare samt personer anställda i hushåll. Anställda inom statlig och annan offentlig verksamhet täcks av ett system liknande den obligatoriska försäkringen. En övre åldersgräns för försäkringen gäller vid 65 år. Någon lägsta åldersgräns finns i och för sig inte, men arbetsgivare får enligt lag inte anställa ungdomar under viss ålder.

För ersättning krävs att arbetslösheten är ofrivillig och att den arbetslöse är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Den sökande är ålagd besöksplikt vid arbetsförmedlingen och är skyldig att ta erbjudet lämpligt arbete. Tolkningen av begreppet lämpligt arbete uppges dock vara betydligt mer liberal till förmån för den arbetssökande än i den svenska försäkringen.

För ersättning krävs tidigare sysselsättning i minst 26 veckor under det senaste året.

Ersättningen utgår dels som interimsersättning under högst 40 dagar per år och dels som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i maximalt 90 dagar, vilket ger en total längsta ersättningstid på 130 dagar (26 veckor) per år.

Ersättning utgår med 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten, som är maximerad till en dagsförtjänst på för närvarande (juli 1977) högst

204,61 Hfl (ca 400 Skr).

Kan arbetsgivare på grund av konkurs eller dylikt inte fullgöra sina skyldigheter beträffande lön under uppsägningstid och semesterersättning har försäkrad möjlighet att från kassan erhålla ersättning härför under en viss period.

Arbetslös som utförsäkrats efter 26 veckor eller som av andra skäl inte kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan i stället få kontantstöd. Detta kan utgå under högst två år och uppgår till högst 75 procent av tidigare dagsinkomst. Samma högsta ersättningsgrundande inkomst gäller som för de försäkrade. För personer som fyllt 60 år förlängs ersättningstiden tills det vederbörande uppnår 65 år.

Under den första perioden som arbetslöshetsersättning utgår behöver den arbetslöse inte acceptera arbete utanför sitt eget yrke. Han kan också vägra att ta arbete utanför hemorten samt avböja erbjudande om vidareutbildning eller omskolning utan att förlora sin rätt till ersättning enligt försäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter dels av arbetsgivarna och dels av de anställda genom avdrag på lönen samt till en del genom skattemedel. Avgifternas storlek är i genomsnitt 0,8 procent av lönesumman, dvs. 0,4 procent för vardera arbetsgivare och arbetstagare med visst avgiftstak. Kontantstödet finansieras helt genom skattemedel.

6.2.4 *Storbritannien*

Arbetslöshetsskyddet i Storbritannien tillgodoses genom en allmän arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen är en integrerad del av det allmänna socialförsäkringssystemet under Department of Health and Social Security och finansieras delvis genom avgifter. Det administrativa ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen åvilar Department of Employment. Lokalt handläggs arbetslöshetsförsäkringen av de under det sistnämnda departementet hörande arbetslöshetsersättningskontoren (Unemployment Benefit Officies), vilka intimt samarbetar med arbetsförmedlingarna (Employment Service Agency).

Försäkringen omfattar praktiskt taget varje person som innehar anställning. Arbetslös som ej kvalificerat sig för ersättning enligt försäkringen eller för vilken försäkringsersättningen är otillräcklig kan få stöd genom en kompletterande bidragsform. Sådan ersättning är behovsprövad med hänsyn till försörjningsbörda, hushållskostnader och vissa andra faktorer.

Personer som uppnått pensionsålderns nedre gräns, men ej uppbär pension, kan erhålla arbetslöshetsersättning. Ersättningen begränsas i sådana fall till att motsvara det pensionsbelopp som eljest skulle ha utgått.

Arbetslöshetsersättning utgår dels i form av en grundersättning med tillägg för försörjningsbörda och dels i form av ett inkomstrelaterat tillägg, beräknat på den beskattningsbara bruttoinkomsten. Ersättning utgår icke för enstaka dag och i allmänhet ej för helgdag eller helgfri dag som ej ingår i den arbetslöses normala arbetsvecka.

Grundersättning utgår till ensamstående person med ett belopp per vecka som (år 1977) var £ 11.10 med tillägg för beroende familjemedlem, för make med £ 6.90 samt för barn med £ 3.50 för det första barnet samt för varje ytterligare barn med £ 2.00. Ersättningen per dag utgör en sjättedel av

ersättningen per vecka. Det inkomstrelaterade tillägget utgör 33,5 % av en föregående veckoinkomst mellan £ 10 och £ 30 samt 15 % på belopp däröver upp till £ 54. Ersättning utgår med högst 85 % av den tidigare inkomsten.

Grundersättning utgår högst 312 dagar, söndagar ej inräknade, under en och samma arbetslöshetsperiod. Ersättning utgår inte för enstaka dag utan endast för två eller flera dagar inom en period av sex på varandra följande dagar, söndagar oräknade. Karenstiden är tre dagar. Har karenstid om tre dagar tillämpats för vissa andra sociala bidrag inom de närmast föregående 13 veckorna före arbetslöshetens början bortfaller karenskravet vad gäller grundersättningen. För det inkomstrelaterade tillägget gäller en karenstid av 12 dagar och en längsta ersättningsperiod av 156 dagar.

Allmänna villkor för ersättning är att den arbetslöse uppfyller de allmänna förutsättningarna för att tillhöra försäkringen och har erlagt avgift minst 26 veckor under anställning hos arbetsgivare sedan han inträtt i försäkringen. I denna tid inräknas även hel vecka av sjukdom eller arbetslöshet även om avgift till försäkringen då ej erlagts.

Ett kvalifikationsår som omfattar 12 månader med början någon av månaderna mars, juni, september och december beroende på vilken bokstavskod som ingår i vederbörandes försäkringsnummer tillämpas. De avgifter som erlagts under kvalifikationsåret berättigar till ersättning under det påföljande bidragsåret. Detta tar sin början fem månader efter utgången av kvalifikationsåret.

Förutsättning för arbetslöshetsersättning är vidare att den arbetslöse visar att han är arbetsför och villig att ta ett lämpligt arbete samt att han ej kan få något sådant arbete.

Såsom lämpligt arbete anses en normal anställning i den arbetslöses vanliga yrke. Har viss längre tid förflutit under arbetslöshet kan även sysselsättning i annat yrke anses som lämpligt arbete, dock under förutsättning att löne- och övriga anställningsvillkor ej är sämre än enligt avtal eller vad som eljest tillämpas.

Ersättning utgår inte om den arbetlöse så begränsar sitt arbetsutbud att förutsättningen för att få ett arbete inte föreligger. Avstängning från ersättning kan ske upp till sex veckor om den arbetslöse frivilligt lämnat ett arbete utan godtagbara skäl eller förlorar sitt arbete genom olämpligt uppträdande eller utan godtagbart skäl vägrar att godtaga eller söka ett lämpligt arbete som anvisas av arbetsförmedlingen. Detsamma gäller vägran att delta i utbildning avsedd att säkra ett reguljärt arbete.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen sker genom avgifterna för den allmänna socialförsäkringen. Detta sker genom avgifter från de försäkrade och arbetsgivareavgifter samt genom bidrag av skattemedel (med omkring 18 % av nyssnämnda avgifter). Avgifterna är inkomstrelaterade och totalt utgör dessa för arbetstagare 5,75 % och för arbetsgivare 8,75 % av veckolön på £ 13 eller däröver.

6.2.5 *Förbundsrepubliken Tyskland*

Arbetslöshetsunderstöd utgår enligt den västtyska arbetsfrämjandelagen (Arbeitsförderungsgesetz) i form av arbetslöshetsersättning och arbetslöshetshjälp. Arbetslöshetsersättningen är en på avgifter grundad försäkrings-

förmån. Försäkringen är statlig och administreras tillsammans med arbetsförmedlingen i en enhetlig organisation, fördelad på 145 Arbeitsämter, i sin tur sammanförda i 8 Landsarbeitsämter. Central myndighet är Bundesanstalt für Arbeit.

Staten, arbetsgivarorganisationerna och de fackliga orgnisationerna är i lika delar representerade i myndighetens ledande organ. Representanter för arbetsmarknadens parter finns även i andra beslutande och förvaltande organ såväl regionalt som lokalt.

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar i princip alla arbetstagare. Undantagna är ordinarie tjänstemän i offentlig tjänst, egna företagare och deras familjemedlemmar såvida inte ett regelrätt anställningsförhållande föreligger, den som har sysselsättning understigande 20 arbetstimmar per vecka, studerande med feriearbete samt den som fyllt 65 år och uppbär ålderspension. Någon lägsta åldersgräns finns ej.

Utländska arbetstagare kan på samma sätt som västtyska medborgare få arbetslöshetsersättning. Kvalifikationstid i annat land tillgodoräknas i den mån detta är möjligt enligt internationella eller bilaterala överenskommelser.

Villkor för rätt till arbetslöshetsersättning är att den arbetslöse under minst sex månader före arbetslöshetens inträde inom en ramtid av tre år haft för försäkringen avgiftspliktigt arbete samt att han är anmäld som arbetssökande hos den lokala arbetsförmedlingen och har ansökt om ersättning.

All arbetslöshet oberoende av orsak är ersättningsgrundande. Ersättning utgår således även till den, som på eget initiativ avbryter en anställning eller som, exempelvis på grund av dåligt uppträdande, ger arbetsgivaren rimlig anledning att säga upp anställningen. I de två sistnämnda fallen utgår dock inte ersättning under de första fyra veckorna. Har den arbetslöse slutat sin anställning på grund av att intjänad lön ej har utbetalats utgår ersättning emellertid omedelbart.

Om den arbetslöse inte godtagit eller tillträtt av arbetsförmedlingen anvisat arbete eller undandragit sig yrkesutbildning, vidareutbildning eller omskolning utan giltigt skäl kan han avstängas under fyra veckor, eller om denna tid med hänsyn till omständigheterna framstår som oskälig, under två veckor. Uppkommer efter en avstängningsperiod om fyra veckor anledning till en ny avstängningsperiod om fyra veckor, förfaller kvarstående rätt till arbetslöshetsersättning.

Ersättningstidens längd är beroende på den tid som den arbetslöse tidigare varit sysselsatt i arbete enligt följande uppställning:

Sysselsättning	*Berättigar till ersättning under*
6 månader	78 dagar
9 månader	120 dagar
12 månader	156 dagar
18 månader	234 dagar
24 månader	312 dagar

Karenstid tillämpas inte

Ersättning utgår med 68 % av nettolönen för de sista 20 dagarna.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter. Avgifterna betalas av arbetsgivare och arbetstagare med lika stora belopp och utgör för

närvarande (år 1977) vardera 5,3 % upp till en årsinkomst på DM 27 900. Om arbetstagarens inkomst understiger ett visst belopp erläggs även dennes avgift av arbetsgivaren. Avgifterna är avsedda att täcka ej endast kostnader för försäkringen utan även annan verksamhet såsom arbetsförmedling och yrkesrådgivning.

Arbetslöshetshjälp kan utgå till arbetslös som ej uppfyller villkoren för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetshjälpen är emellertid behovsprövad och förutsätter avlönat arbete under minst tio veckor eller att den arbetslöse utförsäkrats i arbetslöshetsförsäkringen.

För arbetslös som ej kan erhålla arbetslöshetsersättning eller arbetslöshetshjälp återstår möjligheten att erhålla socialhjälp.

6.2.6 *Österrike*

Österrike har en arbetslöshetsförsäkring som omfattar arbetstagare, vilka samtidigt är obligatoriskt anslutna till sjukförsäkringen i det allmänna socialförsäkringssystemet. Arbetslöshetsförsäkringen administreras direkt av den federala regeringen genom dess socialministerium samt via lokala och regionala arbetskontor.

Försäkrad är arbetstagare som är anställd hos en eller flera arbetsgivare, lärlingar och personer med hemarbete samt högskolestuderande med för studierna föreskrivet praktikarbete samt yrkesfiskare.

Ersättningstidens längd är beroende på den föregående försäkringstiden. Den lägsta ersättningsperioden är 12 veckor. Har den arbetslöse under 52 veckor av de sist förflutna två åren haft anställning vari han varit obligatoriskt försäkrad utgår ersättning under 20 veckor. Har den arbetslöse haft anställning som nyss sagts under 156 veckor inom de sist förflutna fem åren utgår ersättning under 30 veckor. Karenstiden är sju dagar.

För ersättning krävs att den arbetslöse är arbetsför och villig att ta erbjudet lämpligt arbete. Om anställningen upphört genom den arbetslöses egen åtgärd utgår ersättning först efter fyra veckor.

Ersättningen utgår i form av grundbidrag och familjetillägg. Ersättningen fastställs enligt den löneklass som den arbetslöse tillhört under de fyra sista veckorna före arbetslöshetens inträde. Löneklasserna är 54 och spänner mellan en minsta inkomstklass före skatt på (år 1977) S 1 560 per månad med ett grundbidrag på S 792 per månad (S 26,40 per dag) utan familjetillägg och S 1 032 (S 34,40 per dag) inklusive familjetillägg (S 26,40 per dag) och en högsta inkomstklass på S 8 320 eller däröver med ett grundbidrag på S 3 354 per månad (S 111,80 per dag) utan familjetillägg och S 3 594 per månad (S 119,80 per dag) inklusive familjetillägg.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter. Dessa betalas till lika delar av arbetsgivare och arbetstagare (1 % vardera av månadslön upp till högst S 8 400 år 1978).

Den federala regeringen ansvarar för de administrativa kostnaderna för försäkringen och ger också i krissituationer bidrag till s. k. nödfallsunderstöd. Avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen inbetalas via sjukförsäkringsorganisationerna.

II En allmän arbetslöshetsförsäkring – huvudlinjer

I utredningens direktiv anges att sambandet mellan det kontanta stödet vid arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiken i övrigt bör vara en utgångspunkt för utredningsarbetet. Detta samband har varit vägledande för utredningens förslag om administrationen. Även i övrigt bör arbetsmarknadsmyndigheternas roll i försäkringen bevaras. AMS bör således vara tillsynsmyndighet och en arbetslöshetsförsäkringsdelegation liknande den som nu finns bör knytas till AMS. Utredningen betonar också den nyckelroll som arbetsförmedlingen spelar i försäkringen. Denna roll behandlas relativt utförligt i kap. 19.

I den diskussion som föregick tillsättningen av ALF-utredningen spelade frågan om försäkringens personkrets stor roll. Detta framgår också av direktiven. I dessa refereras det av riksdagen godkända utlåtandet från dåvarande inrikesutskottet. "En allmän arbetslöshetsförsäkring bör vara obligatorisk och definitionsmässigt omfatta hela arbetskraften. Ersättning skall i princip utgå till arbetslösa som är villiga att ta arbete men som inte kan erbjudas lämpligt sådant". Uppdraget till utredningen angavs mot denna bakgrund vara att "för försäkringens ändamål definiera begreppet arbetskraften och därmed avgränsa den personkrets som skall omfattas av försäkringen".

Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen omfattade drygt 2 900 000 personer den 31 december 1977. Enligt AKU uppgick antalet personer i arbetskraften i december månad 1977 till 4 100 000. Ungefär 70 % av arbetskraften är alltså arbetslöshetsförsäkrad enligt dessa uppgifter. Tar man hänsyn till dels att försäkringen ej omfattar personer som fyllt 65 år, dels att anslutningen bland egna företagare är mycket låg, kan anslutningen för övriga grupper anges till närmare 75 %.

Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen kompletteras i det nuvarande stödsystemet av det kontanta arbetsmarknadsstödet, KAS. Villkoren för att erhålla KAS överensstämmer i stort sett med de villkor som gäller för ersättning från arbetslöshetskassorna. Av uppgifterna om stödtagarna framgår, att det i främsta rummet har varit unga personer som uppburit KAS. Antalet stödtagare motsvarar endast ca 5 % av det antal personer i arbetskraften som ej tillhör erkänd arbetslöshetskassa. Samtidigt kan emellertid konstateras att det var ungefär samma andel, alltså ca 5 %, av de erkända arbetslöshetskassornas medlemmar som uppbar ersättning under 1977. Andelen personer som enligt AKU uppger sig ha varit arbetslösa någon gång under året kan beräknas till ungefär 7 % av arbetskraften. Enligt dessa

uppgifter skulle det alltså vara ett ganska stort antal personer som uppger sig vara arbetslösa men som inte erhåller kontant stöd under arbetslösheten. Orsaken därtill kan sökas i ett eller båda av följande förhållanden: villkoren är så utformade att vissa arbetslösa inte uppfyller dem; KAS utgår med så lågt belopp att en del arbetslösa ej söker stödet.

Utredningen har sökt bedöma dessa frågor med utgångspunkt i ytterligare material från AKU. Uppgifterna i det följande är medelvärden för månadsundersökningarna andra kvartalet 1977. Av 49 000 arbetslösa som uppgett sig söka arbete genom arbetsförmedlingen tillhörde ungefär 25 000 erkänd arbetslöshetskassa. Antalet personer som uppbar KAS uppgick enligt uppgifter om utbetalat stöd till i genomsnitt 15 000. De angivna siffrorna tyder på att 8–10 000 personer, som enligt egen uppgift var arbetslösa, ej uppbar ekonomiskt stöd. Detta kunde bero på att de antingen ej var kvalificerade för stöd eller att de ej sökt sådant. Av materialet framgår emellertid att ungefär lika många personer som de som inte uppbar ekonomiskt stöd inte heller sökte arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. De sökte hos arbetsgivare direkt eller genom att svara på annons. Ett antal av de arbetslösa uppgav sig vara permitterade utan lön eller avvakta nytt arbete som skulle börja inom 30 dagar.

Det är inte möjligt att ange hur många i gruppen arbetslösa utan ekonomiskt stöd, som utestängts från stöd p. g. a. att de inte uppfyllde ersättningsvillkoren och hur många som frivilligt avstått från stöd för att det är förenat med vissa krav, t. ex. att oförbehållsamt stå till arbetsmarknadens förfogande. Ett högre stödbelopp skulle troligen ha betytt att ett större antal personer skulle ha anmält sig på arbetsförmedlingen och sökt erhålla stöd.

Frågan om hur personkretsen skall bestämmas i en allmän arbetslöshetsförsäkring kan också belysas genom en jämförelse med hur den skyddade personkretsen är angiven i andra socialförsäkringar. De mest betydande av dessa regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Beskrivningen av personkretsen sker där i tre steg: 1) försäkrad, 2) inskriven i allmän försäkringskassa och 3) kvalificerad för en viss förmån. *Alla* försäkrade har således *inte rätt* till *alla* de förmåner som lagen beskriver. Men *inte* heller *alla* som är inskrivna i allmän försäkringskassa har rätt till *alla* förmåner. Förhållandet kan uttryckas positivt på det sättet att *alla* försäkrade har *möjlighet* att kvalificera sig för att erhålla någon eller flera av de förmåner lagen beskriver.

Med utgångspunkt i samma teknik som den nu angivna anser utredningen att en allmän arbetslöshetsförsäkring bör byggas upp enligt följande schema.

Försäkringens inledande bestämmelser bör ange vilka personer som skall ha möjlighet att kvalificera sig för ersättning från försäkringen. Denna krets bör avgränsas så att alla i förvärvsarbetande ålder, 16–65 år, ges potentiell möjlighet att uppfylla ersättningsvillkoren. Utformningen av villkoren bör enligt utredningens mening i övrigt ske med utgångspunkt i följande kännetecken på den försäkrades situation.

Den arbetslöshet som skall ge rätt till ersättning skall vara ofrivillig. Endast arbetslöshet, som orsakas av brist på arbete, skall således i princip kunna berättiga till ersättning. Denna arbetslöshet skall kunna verifieras. Detta sker bl. a. genom kravet på att den arbetslöse skall besöka arbetsförmedlingen. Avsikten med detta krav är att föra den försäkrade i kontakt med de lediga

platser som finns anmälda hos arbetsförmedlingen. När lämpligt arbete finns att tillgå skall besöket på förmedlingen resultera i anvisning om arbete. Skyldigheten att besöka förmedlingen innefattar således möjligheten till en prövning av att den försäkrade är oförhindrad och beredd att anta lämpligt arbete.

Arbetslösheten bör också orsaka ett inkomstbortfall. Ersättningsbar arbetslöshet bör inträda först sedan inkomst som härrör från tidigare arbete upphört att utgå.

Mot den bakgrund som nu angetts finner ALF-utredningen att skydd från försäkringen bör ges till försäkrad som utför förvärvsarbete av en viss omfattning. Det bör kunna krävas att förvärvsarbetet medfört en inkomst som i inte allt för ringa mån bidragit till den försäkrades försörjning även om den inte varit den försäkrades enda försörjningskälla. Denna gräns är naturligtvis individuell. Försäkringsvillkor måste i viss mån vara schabloniserade. Utredningen har stannat för följande. Det mått på minsta omfattning av förvärvsarbete som kan berättiga till ersättning bör anknytas till tidsgränser som gäller i de gruppförsäkringar som tillkommit genom kollektivavtal.

Enligt reglerna för avgångsbidrag måste den anställde ha en arbetstid på minst 16 timmar per vecka för att vara tillförsäkrad denna förmån. Samma tidsgräns gäller för att hela försäkringsbelopp skall utgå enligt tjänstegrupplivförsäkringen. För att omfattas av tjänstegruppsjukförsäkringen måste den anställde ha arbetet minst 208 timmar under ett kvartal, vilket omräknat motsvarar 16 timmar per vecka.

Med hänsyn till dessa förhållanden föreslår ALF-utredningen, såsom framgår av kapitel 9 Arbetsvillkor m. m., att den arbetade tiden för en försäkrad i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall uppgå till i genomsnitt minst 15 timmar per vecka för att arbetslösheten skall vara ersättningsbar.

Personer som genomgått utbildning och därefter inte kan erhålla arbete kan i viss utsträckning anses vara i samma situation som de som haft förvärvsarbete och som genom arbetslösheten förlorat inkomst. De bör därför ha rätt till viss ersättning från försäkringen. Detta gäller i första hand dem som bedrivit sina studier på heltid och som avser att förvärvsarbeta på heltid. 12–14 % av dem som uppburit KAS har erhållit stödet enligt reglerna för studerande, dvs. som nytillträdande på arbetsmarknaden.

ALF-utredningen har också haft att överväga samordningen mellan en allmän arbetslöshetsförsäkring och övriga allmänna försäkringar. I direktiven anges i fråga om samordning bl. a. att det inte är nödvändigt att ha exakt lika bestämmelser för sjuk- och för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har i sitt arbete sökt bedöma i vilka avseenden en samordning skulle kunna genomföras, bl. a. för att därigenom uppnå en mindre omfattande administration. Alla socialförsäkringar arbetar med vissa schabloner i fråga om ersättningsreglernas utformning. Dessa schabloner eller generaliseringar har tillkommit i samband med försäkringarnas införande och utvecklats under den tid resp. förmånssystem varit i kraft. De är alltså historiskt och praktiskt betingade.

En jämförelse mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen visar att reglerna om ersättning skiljer sig från varandra i främst tre avseenden. Inom arbetslöshetsförsäkringen beräknas inkomstbortfallet med tillämpning

av "femdagarsvecka" medan sjukförsäkringen använder "sjudagarsvecka". Ersättningen inom arbetslöshetsförsäkringen baseras på löneuppgifter i det arbetsgivarintyg eller motsvarande som erfordras för att verifiera tidigare förvärvsarbete. Inom sjukförsäkringen beräknas sjukpenningen på grundval av den inkomst av förvärvsarbete som den försäkrade, enligt sin egen uppgift, förväntas uppbära under ett år. Inom arbetslöshetsförsäkringen utgår ersättning för den arbetslösa tiden under veckan i förhållande till den försäkrades normalarbetstid i tidigare arbete. Från sjukförsäkringen utgår halv eller hel sjukpenning beroende på den nedsättning av arbetsförmågan som sjukdomen orsakar.

Utredningen har funnit att arbetslöshetsförsäkringens regler på dessa områden fungerar väl med hänsyn till försäkringens ändamål. Någon anledning finns därför ej att föreslå ändrade regler för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

I fråga om samordning med den allmänna försäkringen finner utredningen emellertid att klara regler bör finnas för hur ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skall påverkas av att ersättning för inkomstbortfall samtidigt utgår från annan socialförsäkring. En utgångspunkt för utformningen av dessa regler bör vara den bestämmelse i arbetslöshetsförsäkringens grundvillkor som anger att ersättning vid arbetslöshet utgår till den som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete.

En av huvuduppgifterna för ALF-utredningen är att föreslå hur den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall administreras. Med utgångspunkt i direktiven finner utredningen att det är tre alternativ till organisation som bör prövas: de allmänna försäkringskassorna; länsarbetsnämnderna/de allmänna försäkringskassorna; arbetslöshetskassor.

Under senare år har flera nya arbetsuppgifter tillkommit för de allmänna försäkringskassorna genom att de ålagts att utge kontanta förmåner enligt olika lagar. För KAS, som infördes 1974, tillämpas en administrativ ordning som innebär att länsarbetsnämnderna prövar rätten till samt beviljar och beräknar stödet, medan de allmänna försäkringskassorna handhar utbetalningen. Dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen beviljas och utbetalas av de erkända arbetslöshetskassorna.

Som framgår av vad som tidigare anförts kommer arbetslöshetsförsäkringen enligt utredningens förslag att på viktiga punkter avvika från vad som gäller inom den allmänna försäkringen, t. ex. ifråga om beräkningen av inkomstunderlaget, antalet ersättningsdagar per vecka etc. Olikheterna betingas av arbetslöshetsförsäkringens syfte och den därav föranledda direkta anpassningen till förhållandena på arbetsmarknaden. Dessa omständigheter är enligt utredningens åsikt av stor betydelse vid bedömningen av de tre alternativen till administration.

Vid denna bör enligt utredningens mening även beaktas behovet av att så långt möjligt ta till vara dels de erfarenheter av försäkringens funktionssätt som finns inom de nuvarande kassorna, dels den samverkan som utvecklats bl. a. inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen mellan organisationerna på arbetsmarknaden och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Mot den bakgrund som här angetts och som närmare utvecklas i kap. 18, finner utredningen att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör administreras av allmänna arbetslöshetskassor, organiserade i anslutning till intresseorganisationer.

III Försäkringsvillkor och ersättningssystem

7 Personkretsen

ALF-utredningen har enligt direktiven som återges i kap. 1 att utforma förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring. Detta innebär enligt utredningens mening att försäkringen i princip skall vara öppen för var och en i förvärvsarbetande ålder i Sverige. Som utredningen angett i del II En allmän arbetslöshetsförsäkring – huvudlinjer, bör emellertid vissa ytterligare villkor uppställas för att rätt till ersättning från försäkringen skall föreligga. Utredningen återkommer till dessa i kap. 8, 9 och 10. I förevarande kapitel diskuteras endast avgränsningen av den personkrets, som kan komma i fråga för prövningen av dessa villkor.

7.1 Åldersvillkoret m. m.

I den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen avgränsas den försäkrade personkretsen, dvs. de personer som kan komma i fråga för ersättning från försäkringen, genom medlemskapet i en erkänd arbetslöshetskassa. Medlemskap kan beviljas den som fyllt 15 men ej 64 år och som förvärvsarbetar inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap upphör vid utgången av månaden före den då medlemmen fyller 65 år.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet infördes 1974 som ett komplement till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Den krets som skall kunna komma i åtnjutande av stöd anges sålunda till personer som icke är medlemmar i arbetslöshetskassa eller som, oaktat de är medlemmar i kassa, av vissa skäl icke äger rätt till ersättning från kassa. Åldersmässigt avgränsas kretsen till personer som fyllt 16 men ej 65 år.

De berörda reglerna, såväl inom arbetslöshetsförsäkringen som det kontanta stödet, är generella och gäller lika för svenska och andra medborgare. För att ersättning från försäkringen eller kontantstöd skall utgå erfordras att vissa ytterligare villkor är uppfyllda. Ersättningsvillkoren skall vara uppfyllda i Sverige. I lagen om kontant arbetsmarknadsstöd 3 § har detta direkt utsagts. KSA-utredningen, som föreslog denna regel, angav att därtill skulle knytas den för all arbetslöshetshjälp generellt gällande förutsättningen att sökanden skulle stå till den svenska arbetsmarknadens förfogande, vilket enligt utredningen innebar att han skulle vara lätt anträffbar och snabbt kunna inställa sig på svensk arbetsförmedling eller arbetsplats. Regeringen äger rätt att träffa överenskommelse med annan stat om andra villkor. Så har också skett i form av konventioner.

Kretsen av försäkrade enligt lagen om allmän försäkring, dvs. de som kan komma i fråga för förmåner enligt lagen, anges i 1 kap. 3 § till "svenska medborgare, så ock de som utan att vara svenska medborgare äro bosatta i riket". I 4 § anges att försäkrad som är bosatt i Sverige, skall vara inskriven hos allmän försäkringskassa från och med den månad då han fyller 16 år.

ALF-utredningen föreslår när det gäller den allmänna arbetslöshetsförsäkringen att bland de inledande bestämmelserna intas en regel vari den försäkrade personkretsen definieras genom en yttersta ram. Utredningen föreslår att denna ram endast skall bestå av ett åldersvillkor innebärande att de försäkrade utgörs av personer som fyllt 16 men ej 65 år. Dessa åldersgränser överensstämmer med de gränser som nu gäller för ersättningsrätt inom det kontanta arbetsmarknadsstödet och den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Den nedre gränsen korresponderar med skolpliktens upphörande och den övre med ålderspensioneringens inträde. Gränserna kan således beräknas innefatta samtliga personer i de förvärvsarbetande åldrarna i landet.

I fråga om den övre åldersgränsen vill utredningen dessutom anföra följande. Genom de senaste reformerna inom den allmänna pensioneringen har möjligheter till rörlig pensionsålder införts. Rätt till förtida uttag av ålderspension tillkommer således den, som fyllt 60 år. Uttaget kan gälla hel eller halv pension som beräknas med viss reduktion på grund av det förtida uttaget. Den allmänna pensionsåldern är 65 år. En försäkrad kan uppskjuta sitt uttag av halva eller hela ålderspensionen och erhåller då viss ökning av sin pension på grund av detta uppskov med uttaget.

Frågan om den övre åldersgränsen för rätt till ekonomiskt stöd vid arbetslöshet prövades av statsmakterna senast i samband med besluten om rörlig pensionsålder. Därvid fastställdes den nuvarande åldersgränsen, 65 år. ALF-utredningen finner att den princip som hittills gällt – att ålderspensionärerna inte bör tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning är tillfredsställande ordnad genom olika former av pension – fortfarande bör gälla. Även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör således en övre åldersgräns på 65 år gälla.

Åldersvillkoret, liksom övriga villkor som uppställs i lagen, gäller generellt för såväl svenska som andra medborgare och utan hänsyn till bosättning.

ALF-utredningen föreslår vidare att bland de inledande bestämmelserna intas en generell regel om att föreskrivna ersättningsvillkor skall uppfyllas i Sverige. Avsteg från denna regel bör endast kunna ske genom överenskommelse med annan stat. Till ersättningsvillkoren hör bl. a. grundvillkoret samt arbets- och utbildningsvillkoren. Grundvillkoret innehåller de krav som sammanfattade brukar uttryckas med orden "stå till arbetsmarknadens förfogande". Att ersättningsvillkoren skall uppfyllas i Sverige innebär således bl. a. att den försäkrade skall ha förvärvsarbetat eller genomgått utbildning här samt att han genom svensk offentlig arbetsförmedling skall söka arbete på den svenska arbetsmarknaden.

7.2 Arbetstagare – företagare

Inom den frivilliga försäkringen är det i främsta rummet arbetstagare som anslutit sig som medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna. Den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen avses emellertid omfatta alla som är yrkesverksamma i landet, oavsett deras ställning som arbetstagare eller företagare. Övergången till en allmän arbetslöshetsförsäkring kommer främst att betyda väsentligt högre ersättningar till sådana arbetslösa som inte tillhör den frivilliga försäkringen i dag. Den kommer också att betyda viss utvidgning av möjligheterna att erhålla ersättning för den som före arbetslösheten haft sysselsättning som företagare. Dessa förändringar kan väntas få effekter i två avseenden. Dels blir det mera angeläget för den som blir arbetslös att söka erhålla försäkringsersättning, dels ökar kravet på precision och klarhet i de regler som skall särskilja ersättningsberättigade och icke ersättningsberättigade.

De svårigheter som detta kan tänkas medföra kan illustreras av den diskussion som förts om arbetslöshetsbegreppet för företagare inom det nuvarande stödsystemet och den kritik som riktats mot tolkningen av lagstiftarnas uttalanden på denna punkt. ALF-utredningen återkommer till denna fråga i kap. 8, men vill redan här klargöra att det framstått som ofrånkomligt att på vissa punkter föreslå regler som är olika för arbetstagare och icke-arbetstagare. Mot den bakgrunden vill utredningen i detta sammanhang beröra gränsdragningen mellan de två nämnda kategorierna i den personkrets som omfattas av försäkringen.

Inom den allmänna försäkringen (sjukförsäkring, folkpension och ATP) har gränsdragningen mellan inkomst av anställning (för arbetstagare och uppdragstagare) och inkomst av annat förvärvsarbete (rörelseinkomst) främst betydelse för avgiftsskyldigheten. Inom arbetslöshetsförsäkringen får gränsdragningen mellan försäkrad som är arbetstagare och annan försäkrad, betydelse även för vilka villkor rörande ersättningsrätt, som i det enskilda fallet skall tillämpas. Med hänsyn härtill finner ALF-utredningen att följande gränsdragning bör gälla inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. De bestämmelser i lagen som uttryckligen riktas till försäkrad som varit företagare skall tillämpas i alla de fall då ett anställningsförhållande med arbetsgivare och arbetstagare som parter inte förelegat. Utredningens förslag innebär således att lagens bestämmelser om försäkrad som varit företagare skall tillämpas även för försäkrad som varit uppdragstagare.

Från den nyss angivna huvudlinjen bör enligt utredningens mening avsteg göras i två fall. Det första gäller de fall då den anställde eller hans familj äger huvudparten av aktierna i ett aktiebolag. I proposition 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring anfördes bl. a.: "I praktiken är en sådan anställd oftast att jämställa med en egen företagare fastän han formellt står i ett arbetstagarförhållande gentemot bolaget". Med hänvisning till detta uttalande föreslår ALF-utredningen – i överensstämmelse med vad som f. n. gäller – att även inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen för sådan försäkrad skall tillämpas de regler som gäller för företagare.

Det andra fallet gäller försäkrad som blivit arbetslös p. g. a. en tillfällig nedgång i verksamheten i sitt företag och som under sådan arbetslöshet

erhållit förvärvsarbete som anställd. Blir han på nytt arbetslös skall han därvid ej anses som arbetstagare med mindre den verksamhet från vilken den ursprungliga arbetslösheten härrörde har upphört annat än tillfälligt. Regeln bör gälla även för det fall anställningen varat så länge att den försäkrade under densamma upparbetat ett nytt arbetsvillkor. Under den nya arbetslösheten skall ersättning utgå enligt de regler som gäller för företagare och som tillämpades vid den föregående arbetslösheten.

8 Grundvillkor

Utredningen behandlar i detta kapitel huvudsakligen de bestämmelser som i den nuvarande lagstiftningen rubriceras *allmänna villkor för rätt till ersättning* respektive *allmänna villkor för rätt till kontant arbetsmarknadsstöd*. I de erkända arbetslöshetskassornas stadgar används uttrycket grundvillkor som rubrik för motsvarande bestämmelser.

De ifrågavarande bestämmelserna anger ofrånkomliga villkor som vart och ett för sig måste uppfyllas vid varje tillfälle någon skall uppbära ersättning. Med hänsyn härtill finner utredningen att termen *grundvillkor* bättre motsvarar villkorens ställning och syfte och kommer att använda den.

8.1 Gällande lagbestämmelser

Grundvillkoren i LKA syftar bl. a. till att avgränsa personkretsen. I LAF sker detta genom bestämmelsen om åldersvillkor för rätt att vara medlem i erkänd arbetslöshetskassa. Den som inte fyllt 15 år och den som fyllt 64 år är således undantagen från rätten att bli medlem i kassa (50 §). LKA anger att den som fyllt 16 år kan erhålla KAS vid arbetslöshet (4 §). I annat sammanhang i lagstiftningen föreskrivs att rätten till KAS upphör vid utgången av månaden före den under vilken den arbetslöse fyller 65 år eller när han dessförinnan börjar uppbära ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag (14 §).

Båda lagarna föreskriver att den arbetslöse skall vara beredd till en viss minsta arbetsinsats. LAF anger att den som förvärvsarbetar mindre än tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt mindre än 17 timmar per vecka ej kan vara medlem i arbetslöshetskassa (50 §). KAS tillkommer endast den som är oförhindrad att åtaga sig arbete för arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar per vecka (4 § LKA).

Grundvillkoren är i övrigt i sak desamma i LAF och LKA. Försäkringsersättning resp. KAS tillkommer vid arbetslöshet således den som är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete /för arbetsgivares räkning (LKA)/; är beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete; är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen; icke kan erhålla lämpligt arbete (4 § båda lagarna).

I likalydande formuleringar anges vidare i de två lagarna vad som skall anses vara lämpligt arbete. Erbjudet arbete skall således anses lämpligt, om

1) inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades (arbetssökandes) yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden,

2) anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal eller, om sådant inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner som vid jämförliga företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer,
3) arbetet ej hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är tillåten enligt lag och kollektivavtal,
4) förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller föreskrift av myndighet om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall (5 § båda lagarna).

Närmare redogörelser för gällande bestämmelser, tillämpningsregler och tolkningar lämnas under varje avsnitt som i det följande behandlar något grundvillkor eller något led i sådant villkor. Åldersvillkoren har behandlats under 7.1 och kommer därför inte att beröras ytterligare i detta sammanhang.

8.2 Arbetslöshet – arbetslös

8.2.1 *Vissa begreppsbestämningar*

Det är vid arbetslöshet som en medlem i arbetslöshetskassa kan erhålla försäkringsersättning eller den som inte är medlem kan uppbära kontant arbetsmarknadsstöd. En första förutsättning för rätt till stöd är således enligt båda lagarna att den sökande är arbetslös. Lagarna innehåller emellertid ingen definition av begreppet arbetslös. Inte heller äldre lagstiftning innehöll någon sådan definition.

Begreppet arbetslös har emellertid preciserats i tillämpningsföreskrifterna. Den som inte utför avlönat arbete för annans räkning och inte heller i förvärvssyfte utför arbete för egen räkning anses vara arbetslös.

Den som är ledig från arbetet med bibehållen lön, t. ex. under semester, ferier eller uppsägningstid anses inte vara arbetslös. Samma bedömning göres för den som uppbär permitteringslön. Medlem av arbetslöshetskassa som uppbär avtalsenlig permitteringslön äger emellertid rätt att räkna karens för de första fem permitteringsdagarna. Närmare redogörelser härför lämnas under 12.1.4. Arbetslöshet föreligger inte heller om man är ledig på egen begäran eller uppskjuter att tillträda en anställning, som man skulle kunna få börja omedelbart. Den som avstår från uppsägningslön avstängs från ersättning enligt de regler som gäller för den som slutat sin anställning frivilligt utan giltig anledning. Detsamma gäller den som avstår från rätten till återanställning.

Studerande anses i allmänhet inte som arbetslös under kortare uppehåll i studierna, t. ex. vid påsk och jul. Är uppehållet längre än fyra veckor kan ersättning emellertid utgå. Den som fullgör värnplikt betraktas inte som arbetslös under sådan tid då penningbidrag utgår, t. ex. vid övningsuppehåll eller tjänstefria dagar. En bisyssla, som bibehålls men inte utökas i samband med att man mister sin huvudsysselsättning, utgör däremot inget hinder för att bl betraktad som arbetslös.

Överväganden och förslag

Att vara arbetslös är i det allmänna språkbruket oftast detsamma som att ha mist sitt arbete definitivt eller tillfälligt, eller att man inte lyckats få något arbete efter utbildning och att man således inte har någon arbetsplats att gå till eller något förvärvsarbete att utföra. Även om en person är arbetslös i denna allmänna mening kan han i vissa fall uppbära uppsägnings- eller permitteringslön. Hans ekonomiska situation kan vara densamma som under den tid han haft förvärvsarbete. Under den tid han har rätt till sådan ersättning bör han inte ha rätt att också uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, vars primära uppgift är att ge kompensation för inkomstbortfall under arbetslöshet.

En bestämmelse om avräkning av dagpenning gentemot ersättning av annan än arbetslöshetskassa har införts i förslaget till författningstext.

8.2.2 *Företagares arbetslöshet*

I de allmänna villkoren för rätt till ersättning från erkänd arbetslöshetskassa resp. rätt till kontant arbetsmarknadsstöd ingår en särskild regel för företagare. Den är identisk i de två regelsystemen och lyder: "Företagare anses arbetslös, när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt, om icke arbetsmarknadsstyrelsen av särskilda skäl föreskriver annat".

Av utredningens enkät till arbetslöshetskassorna framgår, att man inom företagarekassorna har den uppfattningen att arbetslöshetsbegreppet är mera restriktivt – dvs. strängare – för företagare än för löntagare. Den synpunkten har också framförts i riksdagen. Som exempel kan nämnas motion 1975:1726 av herr Nordgren m. fl. (m, c, fp). Det är tillämpningen av bestämmelsen att företagare anses arbetslös "när hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt" som avses.

Som framgår ovan innehåller bestämmelsen en möjlighet för AMS att när särskilda skäl föreligger medge rätt till ersättning för företagare även i andra fall, dvs. vid tillfälligt avbrott i verksamheten. Med stöd av denna bestämmelse har styrelsen medgett att företagares erkända arbetslöshetskassor får utge ersättning till medlem, som saknar inkomst från sitt företag vid tillfälligt avbrott om avbrottet kan anses bero på force majeure, t. ex. att verksamheten helt måste avbrytas till följd av eldsvåda eller vattenskada.

Dessutom har sedan år 1975 bedrivits en försöksverksamhet med väsentligt utvidgad rätt till ersättning vid tillfälligt avbrott i verksamheten för en bestämd grupp av företagare. Det gäller ungefär 680 lastbilsåkare som tillhör åkeriföreningen i Västernorrlands län och som kollektivt anslutit sig till Sveriges hantverks-, industri- och servicenäringars erkända arbetslöshetskassa.

Den huvudsakliga förutsättningen för denna försöksverksamhet är – förutom den kollektiva anslutningen – att länets åkeriförening och lastbilscentraler direkt medverkar i kontrollen av att de föreskrivna ersättningsvillkoren är uppfyllda.

I denna försöksverksamhet gäller i huvudsak följande villkor för ersättningsrätten vid tillfälligt avbrott.

- Rätten till ersättning gäller till kassan kollektivansluten lastbilsåkare som äger en eller högst tre lastbilar och själv närmast före arbetslösheten arbetat som förare av egen lastbil.
- Lastbilsåkare skall för varje avbrottsperiod ha anmält till sin lastbilscentral eller till åkeriföreningen att han viss tid – minst 14 kalenderdagar i följd – tagit lastbilen (lastbilarna) ur trafik för att inte återinsättas förrän han meddelat lastbilscentralen resp. åkeriföreningen. (Avställning av fordon viss tid godtas för rätt till karens och ersättning, även om vederbörande lastbilscentral under den tiden varit nödsakad att beordra fordonets återinsättande enstaka dagar för transporter i oförutsedda situationer av nödkaraktär, såsom akut utryckning för snöröjning, brand, översvämning, olycksfall, nödslakt.)
- Ersättning vid tillfälligt avbrott är begränsad till tidsperioden september–juni.
- Ersättning utgår första gången under nämnda period först sedan lastbilsåkaren varit arbetslös 10 dagar (karens).

På samma sätt som gäller för övriga medlemmar i arbetslöshetskassorna skall arbetslös lastbilsåkare under karens- och ersättningstid stå till arbetsmarknadens förfogande såsom arbetssökande genom arbetsförmedlingen.

Som framgår av redogörelsen har försöksverksamheten byggt på kollektiv anslutning samt att efterlevnaden av att den försäkrade tagit lastbilen ur trafik kunnat kontrolleras. Därtill kommer att dessa försäkrade har att i jämförelse med de flesta andra försäkrade erlägga avsevärt högre avgifter till försäkringen.

Den nuvarande regeln om företagares arbetslöshet tillkom på förslag av KSA-utredningen som lade stor vikt vid frågan när en verksamhet som företagare skall anses vara avvecklad. Utredningen hänvisade därvid till statsmakternas uttalanden i samband med att omställningsbidraget infördes. Regeln syftar enligt KSA-utredningen bl. a. till att skapa garanti mot att kontant stöd vid arbetslöshet skall bli en inkomstutfyllnad för en försäkrad, som driver ett företag med låg lönsamhet.

Vid tillämpningen av den nuvarande lagen har följande hållpunkter angetts med avseende på innebörden av stadgandet att den personliga verksamheten i rörelsen "har upphört annat än tillfälligt".

Kravet innebär i allmänhet att den försäkrade sålt fast egendom och rörelsetillgångar. Även om rörelse eller rörelsetillgångar överlåtits till annan kan det vara skäl att undersöka om överlåtelsen skett under förhållanden som tyder på att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen i praktiken inte har upphört. Från fall till fall får prövas dels om den personliga insatsen i den huvudsakliga produktionen har upphört, dels om deltagande i sysslor i rörelsen begränsar arbetsutbudet. Om den försäkrade i dessa fall vill och kan söka heltidsarbete föreligger i regel ersättningsrätt. Ämnar han fortsätta verksamheten som bisyssla anses han emellertid ej vara arbetslös.

Överväganden

En utgångspunkt för kritiken av nuvarande regler är som angetts, att företagare vid arbetslöshet anses ha en mera begränsad ersättningsrätt än

anställda har. ALF-utredningen finner det emellertid inte möjligt att ha samma regler för anställda och företagare. Arbetslöshetsförsäkringen kan för vissa företagare vara en adekvat form för att ersätta inkomstbortfall. För andra företagare är en avbrottsförsäkring mera relevant.

Oberoende av den försäkrades yrkesinställning skall enligt utredningens mening tre grundläggande krav vara uppfyllda för att ersättning skall utgå från arbetslöshetsförsäkringen:

1. arbetslösheten skall vara ofrivillig såväl då den inträffar som under dess fortvarighet;
2. arbetslösheten skall kunna kontrolleras bl. a. på så sätt att den försäkrade har skyldighet att vara arbetssökande hos arbetsförmedlingen;
3. arbetslösheten skall ha orsakat ett inkomstbortfall. Först sedan inkomst som härrör från det tidigare arbetet upphört att utgå inträder ersättningsbar arbetslöshet.

Den under punkt 2 ovan angivna skyldigheten att vara sökande hos arbetsförmedlingen innefattar en prövning av att den försäkrade är oförhindrad och beredd att anta ett lämpligt arbete – dvs. att han står till "arbetsmarknadens förfogande". Det enda reella medlet för kontroll av att den försäkrade är "oförhindrad och beredd" är ett konkret arbetserbjudande och kortvariga avbrott i förvärvsarbetet försvårar en sådan kontroll. Det kan mot den angivna bakgrunden ifrågasättas om den försäkring som meddelas av Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa, liksom om den försöksverksamhet som bedrivits för åkarna i Västernorrlands län, motsvarar en arbetslöshetsförsäkring.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen finns begränsningsregler vid upprepad kortvarig arbetslöshet (jfr avsnitt 13.1). Många företagare har behov av att genom en försäkring skydda sig mot det inkomstbortfall som orsakas av oförutsedda kortvariga avbrott i verksamheten. Detta behov torde bäst kunna tillgodoses genom en avbrotts-(stillestånds-) försäkring. Sådan försäkring har också tecknats av företagare inom vissa verksamhetsgrenar. Läkare och tandläkare med privatpraktik kan nämnas som exempel. De villkor för rätt till ersättning som en sådan försäkring kan bedömas innehålla är artskilda från dem som skall gälla i en arbetslöshetsförsäkring.

ALF-utredningen finner det av kontroll- och kostnadsskäl samt med hänsyn till arbetslöshetsförsäkringens syfte inte ändamålsenligt att inom denna försäkrings ram utge ersättning till företagare vid kortvariga avbrott i verksamheten. Utredningen finner däremot att statsmakterna i särskild ordning bör överväga denna fråga om kortvarigt inkomstbortfall för företagare.

Det renodlade fallet av arbetslöshet för en företagare uppstår då han skiljer sig från företaget; "då hans personliga verksamhet i rörelsen har upphört annat än tillfälligt" som det heter i nuvarande lagstiftning. I överensstämmelse med vad statsmakterna uttalat i förarbetena till gällande lag finner ALF-utredningen, att reglerna om företagares arbetslöshet bör förhindra att kontant stöd vid arbetslöshet skall bli inkomstutfyllnad för en försäkrad som är sysselsatt i företag med låg lönsamhet. Utredningen har emellertid funnit att behov föreligger av en viss utvidgning av arbetslöshetsbegreppet för företagare. Huvuddragen i en sådan utvidgning bör enligt utredningens

mening vara följande.

Att den försäkrade skall stå till arbetsmarknadens förfogande och genom anmälan på arbetsförmedlingen vara aktiv arbetssökande, enligt villkor under 8.3.2–8.3.6, bör vara huvudkrav. För att dessa krav skall anses godtagbart uppfyllda bör den försäkrade vara oförhindrad och beredd att ta arbete i annan verksamhet under minst tre månaders tid. Genom en sådan bestämmelse undviks att de kortare avbrotten ger rätt till ersättning.

En ytterligare förutsättning bör vara att avbrottet medför inkomstbortfall och är orsakat av ändrade betingelser för företagarens möjligheter att förvärva inkomster. Ett typfall är den företagare som vid nedgång i det egna företagets verksamhet under en del av året fyller ut med annat arbete. Det kan t. ex. vara småbrukaren som har skogsarbete under vintern eller kioskägaren på en turistort som arbetar i sin kiosk under högsäsong men som under lågsäsong har en anställning. Dessa arbetsmöjligheter kan skifta mellan olika år. Om den kompletterande sysselsättningen bortfaller bör ett uppehåll i verksamheten som företagare under vissa omständigheter kunna medföra ersättningsrätt. För att denna rätt skall föreligga erfordras bl. a. att företagaren under uppehållet är beredd att ta arbete på heltid och i övrigt följa de regler, t. ex. i fråga om geografisk rörlighet, som gäller för arbetslös försäkrad som varit anställd.

Utredningen vill i övrigt stanna något inför innebörden av bestämmelsen att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt. Prövningen bör såsom lagens ord anger ske med utgångspunkt i att den personliga verksamheten skall ha upphört. Detta konstateras lättast i de fall då den försäkrade sålt fast egendom och rörelsetillgångar.

I vissa speciella fall kan verksamheten fortsättas av någon medlem av den försäkrades familj. Detta kan ske oberoende av om företaget överlåtits eller ej. Principen skall emellertid även i dessa fall vara att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen faktiskt upphört. Således kan rätt till ersättning inte föreligga om den försäkrade vägrar ta arbete på annan ort med hänvisning till att rörelsen alltjämt är i drift. Ett krav för att företagare skall kunna få ersättning även om driften fortsätts av annan familjemedlem, t. ex. andra maken, bör vara att verksamhetens omfattning, exempelvis mätt med omsättningen, inte motiverar arbetsinsats av mer än en person. Även i detta fall skall prövning jämväl ske huruvida den försäkrades personliga verksamhet har upphört.

Enligt nu gällande lagstiftning skall karenstiden för företagare vara längst två månader. Av förarbetena framgår att den normalt skall ha denna längd, men att den kan sättas ner. ALF-utredningen finner att de motiv som angavs för en längre karenstid för företagarna – bl. a. svårigheterna att avgöra om arbetslöshet verkligen har inträtt – alltjämt föreligger. Syftet med bestämmelsen kan dock enligt utredningens mening tillgodoses genom en annan konstruktion.

Den företagare som har någon anställd tvingas till en viss planering av verksamheten för att kunna iaktta de uppsägningstider som föreskrivs i lagen om anställningsskydd. Det synes berättigat att ställa ett krav på företagaren – antingen han har anställda eller arbetar ensam i företaget – att planera för sin egen sysselsättning. ALF-utredningen föreslår därför att försäkrad som är företagare genom en anmälan till arbetsförmedlingen skall varsla om sin

kommande arbetslöshet. Försäkrad som är företagare bör inte anses arbetslös förrän två månader eller 60 dagar efter det en sådan anmälan inkommit till arbetsförmedlingen.

Då anmälan kommer in till arbetsförmedlingen skall dess tjänstemän börja förbereda en arbetsplacering av den försäkrade. Utredningen vill understryka att ett motiv för förslaget om anmälningstid är att ge arbetsförmedlingen tillfälle att utföra de utredningar och utforma de förslag om sysselsättning som kan stå till buds. Arbetsförmedlingens tjänstemän bör vara oförhindrade att informera en företagare, som anmält sin kommande arbetslöshet, om arbetstillfällen och utbildningsmöjligheter, som kan vara aktuella redan före varseltidens utgång. Något formellt krav på att den försäkrade skall utnyttja ett sådant tillfälle för att få varaktig sysslesättning synes man inte kunna resa. Informationen syftar däremot till att ge den försäkrade möjligheter att överväga sin aktuella och framtida situation.

Anmälan med varsel om arbetslöshet för företagaren bör av två skäl behandlas i distriktsarbetsnämnden. Dels erhåller de kommunala myndigheterna kännedom om fallet, som bakgrund till en lokal näringspolitisk bedömning av t. ex. en nedläggning, dels kan behandlingen i nämnden – genom den personkännedom som nämndens ledamöter i många fall har – underlätta utredningen med att fastställa arbetslösheten.

ALF-utredningen finner att arbetslöshetsbegreppet bör kunna vidgas för företagare på nu angivet sätt utan att det skall behöva innebära att ersättningen blir ett stöd till företag med låg lönsamhet. Bestämmelsen om anmälan om väntad arbetslöshet är enligt utredningens mening av central betydelse i detta sammanhang. Med beaktande härav bör det inte komma i fråga annat än om särskilda skäl föreligger att en anmälan skall äga fortsatt giltighet när en försäkrad uppskjuter tidpunkten för att verkställa sitt beslut om att utan förbehåll ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. En sådan särskild omständighet kan vara att en kund till den försäkrade ger in en efterbeställning och att leveransen av denna order förskjuter tidpunkten för den varslade arbetslöshetens inträde. En förutsättning för att en förskjutning skall accepteras bör dock vara att den anmälts inom en månad efter det ursprungliga varslet och att förskjutningen av tidpunkten för arbetslöshetens inträde ej överstiger en månad. Dessutom bör en sådan förskjutning ej godtas mer än en gång vid samma arbetslöshetstillfälle.

I alla övriga fall än de nu angivna bör förskjutningen av arbetslöshetens inträde föranleda en ny varselperiod av minst 60 dagar.

Med hänsyn till att något krav på att den försäkrade skall vara arbetslös under anmälningstiden ej uppställs, bör fem karensdagar följa vid anmälningstidens utgång.

Förslag

Mot bakgrund av sina överväganden föreslår ALF–utredningen följande bestämmelser avseende ersättningsbar arbetslöshet för en försäkrad som är företagare.

Sådan försäkrad bör anses arbetslös fr. o. m. dag då hans personliga verksamhet i rörelsen enligt till arbetsförmedlingen ingiven anmälan antingen upphört annat än tillfälligt eller upphört för en tid av minst tre

månader. Arbetslöshetens inträde, dvs. den dag då den personliga verksamheten i rörelsen upphör, får inte anges till tidigare datum än 60 dagar efter den dag anmälan inkommer till arbetsförmedlingen. Om den försäkrade återtar sin anmälan kan ny tidpunkt för den personliga verksamhetens upphörande ej utsättas till tidigare datum än 60 dagar efter den dag som angetts i den återtagna anmälan. Undantag från denna regel kan göras i de fall anmälan om förlängning av anmälningstiden sker inom 30 dagar efter första anmälan. I dessa fall förskjuts tidpunkten för arbetslöshetens inträde i motsvarande mån.

Avser anmälan tillfälligt avbrott skall arbetslöshet anses föreligga i de fall den försäkrade visar, att han i den verksamhet som företagare, i vilken han förutses bli arbetslös, tidigare haft avbrott omfattande perioder om minst tre månader och att han under senaste året vid sådant avbrott har förvärvsarbetat i annan verksamhet.

För att anses arbetslös skall försäkrad som är företagare även i övrigt vara oförhindrad och beredd att antaga erbjudande om lämpligt arbete.

För arbetslös företagare föreslås liksom för andra försäkrade fem dagars karens under varje ersättningsperiod.

Kompensation för inkomstbortfall som orsakas av oförutsedda kortvariga avbrott i verksamheten bör av skäl som ovan redovisats inte utges av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen finner det angeläget, att statsmakterna i annan ordning överväger stöd eller försäkringsskydd för företagare som drabbas av sådant inkomstbortfall. I avvaktan på ett sådant stöd eller försäkringsskydd föreslår utredningen att nu gällande lag om arbetslöshetsförsäkring skall äga fortsatt tillämpning för Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa under en övergångstid av förslagsvis tre till fem år.

8.3 Villkor utöver arbetslöshet

8.3.1 *Arbetsför*

Ett av grundvillkoren är att den arbetslöse skall vara arbetsför. Villkoret innebär att han skall kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för honom lämpligt arbete. Den som på grund av sjukdom, invaliditet eller hög ålder inte kan utföra arbete har således inte heller rätt till arbetslöshetsstöd.

Tillämpningsföreskrifterna innehåller ytterligare bestämningar av villkoret. I sina huvuddrag har de följande innehåll.

Arbetslös som uppbär hel sjukpenning anses inte arbetsför medan den som uppbär halv sjukpenning betraktas som arbetsför halva dagen. Hel förtidspension (eller sjukbidrag) innebär att den sökande ej anses arbetsför.

Vid partiell förtidspensionering (eller sjukbidrag) kan krävas särskild utredning för att få frågan om arbetsförmågan klarlagd. Vissa regler har utfärdats för bedömning. Den som uppbär 2/3 förtidspension anses ha styrkt sin arbetsförmåga endast om han uppfyllt arbetsvillkoret efter pensioneringen. Den som uppbär halv förtidspension anses regelmässigt vara halvt arbetsför. Ersättningen begränsas enligt reglerna om avdrag vid överförsäkring.

Den som varit anställd vid skyddad verkstad och som oförvållat mist detta arbete kan begränsa sitt arbetsutbud till enbart skyddat arbete utan att därför

anses som icke arbetsför. Om den sökande däremot själv orsakat att anställningen upphört avstängs han från ersättning under fyra veckor som i övriga fall då någon slutat ett arbete frivilligt utan giltig anledning. Därefter prövas om han kan anses vara arbetsför. Visar denna prövning att han kan ta arbete på den öppna arbetsmarknaden är han berättigad till ersättning.

Förslag

Enligt utredningens bedömning uttrycker de refererade exemplen på tillämpningen en klar strävan att ge arbetslöshetsskydd åt marginella grupper utan att för den skull åsidosätta villkoret. Föreskrifterna bör bli vägledande även i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

8.3.2 *Oförhindrad att åtaga sig arbete*

Det får inte föreligga någon omständighet som hindrar den arbetslöse att utföra tillgängligt och lämpligt förvärvsarbete under den tid han gör anspråk på ersättning. Som exempel på sådana hinder anges i tillämpningsföreskrifterna bl. a. lokal bundenhet, arbete i hemmet och pågående utbildning.

I regel anses den vara förhindrad att ta arbete som begränsar sitt arbetsutbud så att någon reell arbetsmarknad för lönearbete inte står till buds. Detta kan exempelvis gälla en sökande som bor på en ort med obefintlig arbetsmarknad och säger sig endast kunna ta arbete i hemmets omedelbara närhet, dvs. inte vara beredd att göra dagliga resor inom normalt pendlingsavstånd. Bedömningen av sådana fall är emellertid i viss mån beroende på om den sökande byggt upp sin ersättningsrätt med arbete på den lokala arbetsmarknaden. Lokal bundenhet kan också bero på uppdrag, bisyssla eller liknande verksamhet och den arbetslöse skall då ges rådrum för att avveckla denna verksamhet.

Den som är så bunden vid hemmet, t. ex. för tillsyn av barn eller vård av sjuk, att han inte kan ta arbete ens på den lokala arbetsmarknaden anses inte uppfylla de allmänna villkoren för ersättningsrätt. Till barntillsynsfrågan återkommer utredningen senare i detta kapitel under 8.5.

Den som till följd av personligt handikapp är bunden till hemmet och som till väsentlig del haft sin försörjning genom stadigvarande hemarbete men mister detta, anses vara arbetsför och oförhindrad att anta arbete om han är beredd att anta annat hemarbete eller annat arbete som handikappet tillåter. Med handikapp avses inte endast fysiskt sådant, utan även t. ex. bundenhet vid hemmet på grund av vård av handikappad eller åldrig anhörig.

För personer som deltar i utbildning prövas från fall till fall om de kan anses beredda och oförhindrade att anta arbete. Som regel anses den som deltar i utbildning på *heltid* inte uppfylla dessa villkor. Bedömningen huruvida en *deltidsstuderande* kan anses oförhindrad att anta arbete grundas på ett flertal omständigheter. Bl. a. tas hänsyn till hur det tidigare arbetet upphört, utbildningens omfattning och den sökandes bundenhet vid utbildningen. Vidare skall studierna vara förlagda så att de inte utgör hinder för heltidsarbete.

Överväganden och förslag

De anförda exemplen på tillämpningen bör enligt utredningens mening vara vägledande i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen vill dessutom framhålla det grundläggande syftet med de refererade föreskrifterna om arbetslöshetsersättning under studier, nämligen att sådana, liksom bisyssla eller varje annan aktivitet under arbetslösheten, inte får utgöra hinder för att kunna åtaga sig arbete.

Som framgår av de refererade tillämpningsföreskrifterna kan arbetslösa *deltidsstuderande* under vissa förutsättningar anses som oförhindrade att anta arbete. Att studierna skall vara förlagda så att de inte utgör hinder för heltidsarbete kan vid ett ytligt betraktande synas strängt. Som framgår av 13.4.2 erbjuds arbetslösa med deltidsutbud heltidsarbete först sedan det visat sig att önskat deltidsarbete inte finns att erbjuda. Det bör dock beaktas att dessa arbetslösa med deltidsutbud regelmässigt måste vara beredda att anta deltidsarbete på olika tider på dagen eller under hela veckodagar. Det torde vara ytterst få deltidsstuderande som har sina studier förlagda så att de kan anses vara beredda att anta arbetserbjudanden på så skiftande arbetstider. Med beaktande härav torde kravet på att vara oförhindrad till heltidsarbete snarare vara att föredra för deltidsstuderande som därigenom lättare kan bedöma försäkringens villkor i deras särskilda situation. Enligt utredningens mening bör tillämpningsföreskrifterna även på denna punkt tjäna som vägledning i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

8.3.3 *Arbete för arbetsgivares räkning*

Enligt de gällande bestämmelserna är det en anställning den sökande skall vara beredd att anta. Bestämmelsen finns klart angiven i LKA, men däremot inte i LAF. Någon skillnad föreligger emellertid inte ifråga om de praktiska konsekvenserna. Alla arbetslösa som söker ersättning, oavsett det är fråga om KAS eller försäkringsersättning, skall enligt ett annat av grundvillkoren vara anmälda på den offentliga arbetsförmedlingen. Med ytterst få undantag kan arbetsförmedlingen endast anvisa arbete som arbetstagare.

Ett av dessa undantag gäller arbetsförmedlingens service åt vissa kulturarbetare som anvisas engagemang, som inte innebär anställning i arbetsrättslig mening. I proposition 1975/76:84 som riksdagen antagit har föreslagits en mer enhetlig organisation av kulturförmedling och arbetsförmedling. Verksamheten att förmedla updrag till kulturarbetare kan därmed beräknas öka.

Överväganden

Utredningens förslag innebär bl. a. att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen kommer att omfatta förhållandevis stora grupper som inte är arbetstagare i arbetsrättslig mening. Förutom företagare av olika kategorier kommer försäkringen att gälla för fria yrkesutövare och andra som utför arbeten enligt s. k. uppdragsavtal.

Enligt utredningens mening föreligger det inte några principiella hinder för att pröva ersättningsrätten vid avvisande av arbete, som är ämnat att utföras

utan att arbetskraften erhåller anställning i arbetsrättslig mening. Kriterierna på lämpligt arbete behandlas senare i detta kapitel. Lämpligheten måste således i samtliga fall prövas efter dessa kriterier, varvid avtalets eller uppgörelsens karaktär och innehåll särskilt bör beaktas.

Så snart ett arbete inte är förenat med anställning försvåras emellertid prövningen om någon avvisar arbetet i fråga eller underlåter att söka eller utföra det. Enbart det förhållandet att sådana arbeten med få undantag inte anvisas av arbetsförmedlingen kan innebära svårigheter, eftersom omständigheterna i samband med avvisandet måste vara kända eller kunna utredas. När prövning likväl sker bör det särskilt beaktas om arbetsuppgifterna är av sådant slag, som vanligen brukar utföras utan att anställning kommer till stånd. Stor betydelse bör också tillmätas om den försäkrades ersättningsrätt grundats på sådana arbeten.

Utredningen anser inte att det är möjligt att pröva ersättningsrätten i samband med att någon avstår från att etablera sig som egen företagare. Sådan etablering kräver oftast speciella personliga engagemang och ekonomiska risktaganden. En prövning som skulle innefatta bedömningar exempelvis i fråga om personlig lämplighet, marknadsutsikter, vinstmöjligheter och förlustrisker kan rimligen inte läggas på försäkringsorganen.

Mot bakgrund av det anförda kan ifrågasättas om preciseringen "för arbetsgivares räkning" är nödvändig eller lämplig. Den kan synas överflödig med tanke på att nära nog alla arbeten som anvisas av arbetsförmedlingen är anställningar. Det kan emellertid inte uteslutas, att åtskilliga av dem som inte varit arbetstagare vid arbetslöshet kan komma att vilja begränsa sitt arbetsutbud till verksamhet, som motsvarar deras tidigare ställning som företagare eller uppdragstagare. Genom att behålla formuleringen skulle det tydligt komma till uttryck att villkoret att vara oförhindrad att anta arbete innebär, att man inte får resa några hinder mot att ta arbete i form av anställning. Bestämmelsens syfte är otvivelaktigt detta. Bestämningen för arbetsgivares räkning kan emellertid uppfattas som en rättighet att begränsa arbetsutbudet till anställning, dvs. att arbeten som inte har status av anställning inte behöver accepteras – inte ens i de fall ersättningsrätten grundats på arbeten av sådant slag.

Förslag

Som ovan anförts kan å ena sidan skäl åberopas för att den ifrågavarande bestämmelsen från LKA bibehålles i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Å andra sidan kan anföras, att bestämmelsen inte varit erforderlig i den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen samt att den i vissa fall kan komma att tolkas som ett stöd för att inskränka arbetsutbudet. Utredningen har funnit att de sistnämnda skälen överväger och föreslår därför, att orden *för arbetsgivares räkning* utgår. För att emellertid ge ett otvetydigt uttryck åt att det är frågan om arbete för att förvärva inkomst till den försäkrades försörjning föreslår utredningen att bestämmelsen formuleras *vara oförhindrad att åtaga sig förvärvsarbete*. Den diskussion utredningen här fört bör i övrigt kunna tjäna som vägledning om villkorets innebörd.

8.3.4 *Minsta arbetsutbud*

För rätt till ersättning föreligger krav på att den sökandes arbetsutbud skall ha viss omfattning. De frivilliga arbetslöshetskassorna har i svaren på utredningens enkät framfört att kravet borde mildras från 17 till 15 timmar per vecka.

Förslag

Vid sin bedömning av detta villkor har utredningen haft som utgångspunkt, att arbetsutbudet bör vara så omfattande att arbetsförmedlingen har reella möjligheter att anvisa arbete. Utredningen föreslår därför att villkoret om minsta arbetsutbud bör ange tre timmar per dag och i genomsnitt 15 timmar per vecka. Dessa tidsgränser överensstämmer med de som föreslås för tillgodoräknande vid prövning av arbetsvillkoret (se kap.9).

8.3.5 *Beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete*

Villkoret att vara beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete uttrycker krav på en viljeinriktning. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en prövning av villkoret skall kunna ske även om ett formellt erbjudande eller en anvisning om arbete inte föreligger. Villkoret prövas emellertid säkrast – vilket i vissa fall också sker i fråga om andra grundvillkor – i samband med anvisning av ett konkret förvärvsarbete. Som KSA-utredningen framhöll kan det emellertid uppstå situationer när en försäkrad "visar mindre beredvillighet att tillgodogöra sig information om arbetstillfällen eller att förbättra sina möjligheter att erhålla lämpligt arbete".

Överväganden och förslag

ALF-utredningen anser att bestämmelsen rimligen måste innebära, att sökanden skall visa en vilja att utnyttja de tillgängliga möjligheterna till lämpligt arbete. Denna vilja till medverkan kan vara helt avgörande för arbetsförmedlingens möjligheter att ge erforderlig service. Om en sökande uppträder med exempelvis så negativa attityder eller med en sådan ovilja att lyssna eller med sådan påstridighet i fråga om orealistiska önskemål eller arbetsutbud, att arbetsförmedlingen inte får möjlighet till vare sig konkreta förslag eller information om arbetsmarknadens möjligheter, har han inte visat en sådan vilja som villkoret innebär.

Som ovan nämnts kan prövningen av att den försäkrade är beredd att anta lämpligt arbete knytas till att han avvisat en konkret anvisning. Utredningen vill dock framhålla, att kassans beslut i de fall då det konstateras att han inte uppfyller grundvillkoret skall innebära, att ersättningsrätt ej föreligger förrän han visat sin beredvillighet att ta lämpligt arbete. I det övervägande antalet fall kommer detta att ske genom att han börjar ett förvärvsarbete.

Mot bakgrund av vad som här anförts och med syftet att för framtiden förebygga tveksamhet om innebörden i detta grundvillkor vill utredningen föreslå att det formuleras: *beredd att ta lämpligt arbete*. Utredningen vill också understryka att villkorets speciella karaktär gör det angeläget att få till stånd

en enhetlig tillämpning såväl ifråga om arbetsförmedlingens meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt som om försäkringsorganens beslut rörande prövning enligt det nu diskuterade grundvillkoret.

8.3.6 *Anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen*

Kravet på anmälan hos arbetsförmedlingen har funnits alltsedan arbetslöshetsförsäkringens tillkomst och fanns dessförinnan som villkor för andra kontanta stödformer. Att den som uppbär ersättning aktivt skall söka arbete har således alltid varit ett axiom. Det kan också hävdas att det säkraste uttrycket för att man kan och vill ta arbete är att i konkret handling manifestera sin avsikt. Det har också varit självklart att arbete i första hand skall sökas genom samhällets eget kontaktorgan på arbetsmarknaden.

Överväganden

Utredningen har inte på något sätt funnit anledning att ifrågasätta detta villkor för ersättningsrätt i en allmän arbetslöshetsförsäkring. I stället har utredningen funnit frågan om arbetsförmedlingens roll i arbetslöshetsförsäkringen så väsentlig att den – trots att frågan berörs i många sammanhang i betänkandet – tagit upp den till särskild behandling i kapitel 19.

8.3.7 *Icke kan erhålla lämpligt arbete*

Denna särskilda punkt bland villkoren infördes efter förslag från KSA-utredningen. Det synes sannolikt att KSA-utredningen ville markera i själva lagtexten den grundläggande tanken inom såväl försäkringen som det kontanta arbetsmarknadsstödet, att endast brist på arbete får vara skälet för att den som uppbär ersättning saknar arbete. Punkten innefattar också en princip som uttalades av departementschefen i proposition 1973:56 (s. 179) med följande lydelse: "Av såväl samhällsekonomiska som rent arbetsmarknadspolitiska skäl har det ansetts oriktigt att utbetala arbetslöshetsersättning samtidigt som behov av arbetskraft förelegat, om det inte funnits något absolut hinder för den arbetssökande att åta sig arbetet i fråga".

Överväganden

Enligt ALF-utredningens uppfattning innehåller denna punkt själva syftet med arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Det kan sägas att villkoret är förutsatt i de övriga här behandlade villkoren. Punkten kan likväl inte betraktas som överflödig. Det kan inte vara tillfyllest att ett grundvillkor endast förutsättes utan att komma till konkret språkligt uttryck i texten. Medan de andra särskilda villkoren ställer krav på den ersättningssökande angående hans möjlighet, beredvillighet och ansträngningar att få arbete är detta slutliga villkor ett krav på resultatet av ansträngningarna. Kravet gäller emellertid ett negativt resultat, dvs. att trots att den sökande kunnat ta och velat ha och handlat för att få arbete likväl skall ha misslyckats. Att villkorspunkten står sist torde inte vara någon tillfällighet. När alla övriga villkor är uppfyllda prövas detta yttersta villkor som

utlöser ersättningsrätten.

Under hänvisning till vad som anförts har utredningen funnit att denna villkorspunkt, som vunnit burskap i den gällande lagstiftningen, också bör ingå som ett grundvillkor för ersättning från en allmän arbetslöshetsförsäkring.

8.4 Lämpligt arbete

Som framgått av avsnitt 8.1 föreskriver 5 § i såväl LAF som LKA vad som skall anses vara lämpligt arbete. Bedömningen skall grundas såväl på den sökandes personliga förhållanden som anställningsförmånerna och förhållandena på arbetsplatsen. Enligt uttalanden i förarbetena till lagarna liksom i tillämpningsföreskrifter för dessa skall vid överväganden om ett arbete är lämpligt de skilda förhållanden som har betydelse för arbetsvalet vägas samman.

Vad som skall anses som lämpligt arbete är en central fråga i arbetslöshetsförsäkringen och kontantstödet. Det har diskuterats i ett flertal betänkanden. Den rikhaltiga praxis som utvecklats har på vissa punkter förändrats genom åren. KSA-utredningen behandlade frågan ingående i sitt betänkande SOU 1971:42. Detta lades till grund för riksdagsbehandlingen 1973. ALF-utredningen har därför inte funnit anledning att här behandla frågan i hela dess vidd. Den har i stället stannat för att mera överskådligt redogöra för de gällande bestämmelserna och deras tillämpning och diskutera mer ingående endast på de punkter, där den funnit skäl till någon ändring.

Bestämmelserna om lämpligt arbete anknyter visserligen till grundvillkoret att vara beredd att anta lämpligt arbete. Bestämmelserna tillämpas emellertid i flertalet fall i samband med att någon avvisat ett bestämt arbete, varvid detta arbetes lämplighet prövas i samband med reglerna om avstängning från rätt till ersättning under viss tid. Enligt utredningens mening bör därför bestämmelserna om lämpligt arbete placeras i anslutning till reglerna om avstängning från rätt till ersättning.

8.4.1 *Den sökandes förutsättningar*

I förarbetena till gällande lagstiftning angavs att försäkringsbestämmelserna bör vara samordnade med principerna i arbetsmarknadspolitiken. Den första punkten i bestämmelserna om lämpligt arbete sammanfattar de personliga förhållanden till vilka skälig hänsyn skall tas vid bedömning av ett arbetes lämplighet. Dessa hänsyn skall emellertid tas "inom ramen för tillgången på arbetstillfällen". Denna precisering torde avse att ge det arbetsmarknadspolitiska syftet – att ge den enskilde tillfälle och stöd till en fritt vald sysselsättning – en praktisk och realistisk tolkning för arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Först talar lagtexten om hänsyn till den sökandes yrkesvana. De gällande tillämpningsföreskrifterna framhåller bl. a., att det måste anses ligga i såväl arbetsgivarnas som de sökandes och det allmännas intresse att den sökande såvitt möjligt får arbete inom sitt yrke. Den kapitaltillgång som yrkeskunnande representerar bör tillvaratas och onödig yrkesväxling undvikas. Detta

innebär emellertid inte att den sökande får begränsa sitt arbetsutbud enbart till sitt yrkesområde. Det har alltid varit en förhärskande uppfattning, att arbetsslöshetsförsäkringen inte får vara någon s. k. yrkesförsäkring.

Med "förutsättningar i övrigt för arbetet" torde i lagen bl. a. avses vad som tidigare benämndes för krafter och därvid innefatta såväl fysiska som psykiska förutsättningar för arbetet. Med arbete måste då förstås även arbetsmiljö, arbetstakt, skiftgång m. m. Medicinska och hälsomässiga bedömningar sker i tveksamma fall nära nog alltid efter läkarutlåtanden.

I uttrycket "andra personliga förhållanden" innefattas allt annat av personlig art som kan vara av betydelse för valet av arbete. Personliga skäl, som anföres mot förslag om arbete, avser naturligtvis ofta själva arbetet, men ännu vanligare är att erinringarna riktas mot det föreslagna arbetets belägenhet. En ytterst stor grupp av ärenden i vilka ersättningsrätten prövas gäller frågor om lokal bundenhet, brist på färdmedel, lång daglig bortovaro o. d.

Den rikhaltiga praxis som utvecklats i bedömning av lokal bundenhet kan inte refereras fullödigt i detta sammanhang, men tillämpningsföreskrifternas huvudsakliga innehåll bör anföras.

Den som har hinder för att ta arbete på annan ort kan medges rätt att uppträda som lokal arbetssökande. Detta innebär emellertid inte att den, som har skäl som kan godtagas, får inskränka sitt arbetsutbud till enbart bostadsorten. Han skall också vara villig att ta anställning på närbelägna orter som kan nås genom dagliga resor. Mer än 12 timmars daglig bortvaro från hemmet behöver inte accepteras. Krav på kortare tid anses skäligt om den sökande har minderåriga barn eller svårigheter att göra erforderliga inköp, som inte kan uträttas av någon annan i familjen. Oftast är det familjeskäl som orsakar sådan lokal bundenhet, som accepteras av de tillämpande myndigheterna. Makes arbete, familjens sammanhållning, sjuk anhörig är i regel godtagbara hinder mot att flytta till annan ort. Den sökandes ålder skall beaktas. Det är emellertid inte enbart hög ålder som anses vara hinder för flyttning. Sökande under 18 år behöver i regel inte ta arbete på annan ort och i synnerhet inte i större städer.

Innehav av fastighet är inte ett skäl i sig för att bli betraktad som lokalt bunden. Avgörande är om tillsyn av fastigheten krävs och i så fall om tillsynen inte kan anförtros åt någon annan. Om den som innehar jordbruk skall anses kunna ta arbete på annan ort är också beroende av om sysslorna kan utföras av någon annan, vilket kan vara olika under olika årstider. I vissa fall prövas om den sökande kan fara hem under veckosluten. Bisyssla eller uppdrag, som inte kan avvecklas omgående, räknas som hinder mot flyttning under så lång tid som krävs för avvecklingen.

Gäller det arbete på annan ort måste det finnas en bostad som kan anses acceptabel. Den som har familj bör kunna emotse familjebostad inom överskådlig tid. Om det är fråga om dagliga resor måste det finnas erforderliga färdmedel. Sökande som har egen bil anses i princip vara skyldig att utnyttja denna om andra kommunikationer inte står till buds. Reskostnaden bör stå i rimlig proportion till den beräknade inkomsten om arbetet skall anses som lämpligt.

Om den sökande väntar annat arbete kan detta bedömas som ett acceptabelt skäl för att avböja ett erbjudande om arbete, som eljest skulle

anses lämpligt. Den sökande skall emellertid styrka att avtal eller löfte föreligger om arbete, som beräknas påbörjas inom viss bestämd tid – i regel inte längre än ca 14 dagar från dagen för arbetserbjudandet. Det bör vidare finnas anledning att anse det väntade arbetet som mer lämpligt än det som arbetsförmedlingen föreslagit – exempelvis att det väntade arbetet är inom den sökandes yrkesområde eller beläget på närmare avstånd från hemmet eller mer varaktigt.

Överväganden och förslag

Utredningen har i sina överväganden funnit att bestämmelserna om hänsyn till olika personliga omständigheter givits tillämpningar som bör vara vägledande även i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningens mening borde emellertid de grundläggande bestämmelserna i lagen kunna ges en utformning som mer nyanserat än nu ansluter till såväl den praxis som utvecklats som till de mer övergripande arbetsmarknadspolitiska målen. Det torde vara tillfyllest att här kort erinra om det arbetsmarknadspolitiska målet, att ge den enskilde möjligheter till ett fritt och övervägt val av arbete och målet att upprätthålla balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft.

En bättre anslutning till de arbetsmarknadspolitiska målen kan enligt utredningens mening uppnås, om de kortfattade lagbestämmelserna först beskrev vilka skäliga hänsyn som alltid bör tas vid förslag eller anvisning av arbete för att därefter nämna de förhållanden som måste bedömas mot bakgrunden av efterfrågan på arbetskraft. En sådan disposition skulle för övrigt ge en bättre grund för en fortsättning av den redan nu rådande tillämpningen.

I enlighet med det sagda bör den sökandes personliga förhållanden och förutsättningar i övrigt för arbetet regelmässigt bedömas självständigt och inleda bestämmelserna om lämpligt arbete. Yrkesvana bör emellertid på samma sätt som nu ställas i förhållande till efterfrågan. Samma bedömning bör gälla utbildning till visst yrke utan att någon vana har hunnit bli förvärvad. För att ge uttryck härför bör uttrycket yrkesvana utbytas mot det vidare begreppet yrkeskunnande.

Utredningen har i samband med frågan om ersättningens konstruktion övervägt möjligheten av att under en begränsad tid i början av arbetslösheten låta arbetssökandet avse endast det egna yrket. En sådan yrkesförsäkring under en avgränsad tid skulle i vissa fall kunna innebära ett incitament till ett angeläget och intensivt arbetssökande på den arbetsmarknad som den sökande har största erfarenheterna av. Bl. a. med anledning av att stora grupper sökande inte har någon klar yrkestillhörighet samt att vissa grupper som kommer att tillföras en allmän arbetslöshetsförsäkring torde vara ytterst specialiserade, har utredningen emellertid inte funnit skäl att föreslå ändring av försäkringens bestämmelser på denna punkt.

I stället vill utredningen understryka vad som i föreskrifterna sägs om det angelägna i att den sökande såvitt möjligt får arbete inom sitt eget yrke och att den kapitaltillgång yrkeskunnandet representerar tillvaratas. I det följande föreslår utredningen att den sökandes egna önskemål skall beaktas inom ramen för arbetsmarknadens efterfrågan. Detta innebär bl. a. att den enskilde

som så önskar ges tillfälle och stöd att under en viss tid bevaka arbetsmarknaden inom det egna yrkesområdet.

Hänsyn till yrkesvana som föreskrivs i gällande lagar torde förutsätta att den sökande i första hand vill ha sysselsättning inom det egna yrket. I ett fritt och övervägt val av arbete kan emellertid ligga åtskilligt mer än detta. I vissa fall vill de sökande byta yrke vilket bör respekteras inom ramen för arbetstillgången. I andra fall är det visst slag av arbete eller inom viss näringsgren eller visst yrkesområde eller arbete på viss ort som står högt i den enskildes värdering. Utredningen har inte funnit att det föreligger några hinder att låta hänsynen omfatta dylika önskemål såvida det sker inom ramen för vad arbetsmarknaden har att erbjuda.

En viss avvägning torde ofta behöva ske då det gäller innehållet i den försäkrades önskemål om arbete. Ju mer bestämd och definitiv hans önskan är om arbete inom visst yrke eller om visst slag av arbete, desto större måste hans beredskap vara att anta önskat arbete på den ort och under de förhållanden sådant arbete står att få. Omvänt bör också gälla, att ju starkare hans önskan är om arbete på en viss ort eller att andra personliga förhållanden skall beaktas, desto större måste hans beredvillighet vara att acceptera möjliga arbetstillfällen och ge avkall på önskemål om arbetets art.

Den som frivilligt lämnat sitt arbete och förklarar att han inte önskar återvända har därmed inskränkt sitt arbetsutbud. Han måste därför i överensstämmelse med vad som här ovan anförts vara beredd att omgående vidga sitt utbud i annat avseende – exempelvis till andra yrkesområden och arbetstider. Om annat lämpligt arbete inte finns att tillgå på hans hemort och han inte är beredd att flytta till annan ort bör han emellertid kunna anvisas arbete på sin tidigare arbetsplats om sådant står till buds.

Det kan i vissa fall krävas en viss tid för att klarlägga såväl arbetsmarknaden för den enskilde som hans personliga förutsättningar för tillgängliga arbetstillfällen. Såväl sådan tid som ett visst rådrum för den sökande måste accepteras. Särskilda önskemål som beaktas bör ej få innebära någon väsentlig tidsutdräkt ifråga om förslag om arbete. Om en längre tid krävs bör den sökande vara beredd att ta annan anställning i avvaktan på att arbetsförmedlingens ansträngningar ger resultat. Dessa frågor behandlas mer ingående i kap. 19 om arbetsförmedlingen. Om någon har önskemål som inte kan uppfyllas på den tillgängliga arbetsmarknaden eller vill ha en särskilt lång betänketid bör han visserligen ha rätt att åtnjuta arbetsförmedlingens service, men däremot inte ha rätt attt avstå från ett möjligt arbete för att i stället uppbära ersättning från försäkringen.

8.4.2 *Anställningsförmåner*

Anställningsförmånerna skall enligt gällande bestämmelser vara förenliga med vad som föreskrivs i kollektivavtal eller vara skäliga i förhållande till de förmåner som i likvärdiga företag utgår till arbetstagare med liknande arbetsuppgifter och kvalifikationer. Med förmåner avses inte enbart lön i inskränkt mening utan även andra anställningsförmåner såsom sjuklön, semester, olika tillägg och ersättningar samt förekommande avtalsförsäkringar. Tillämpningsföreskrifterna lämnar uppgifter om hur jämförelser skall tillgå när normerande avtal saknas.

I föreskrifterna sägs vidare, att i samband med bedömningen av anställningsförmånerna bör viss hänsyn även tas till den sökandes ekonomi. Ett arbete bör ge försörjning åt den sökande och hans familj. Detta anses i regel möjligt om de tidigare nämnda kriterierna på skäliga förmåner föreligger. I vissa fall kan en lön ändå vara otillräcklig. Detta kan exempelvis gälla innan någon fått erforderlig rutin i ett arbete med enbart ackordslön eller när någon nödgas bo på annan ort än hemorten med fördyrade levnadskostnader.

Med anledning av ett förslag från KSA-utredningen framhöll departementschefen i proposition 1973:56 (s. 182) att tidigare lönesättning eller utgående kassaersättning i princip inte får vara avgörande för om de arbeten som erbjuds den arbetslöse skall anses lämpliga. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen torde avsteg från de gällande reglerna medges. I handboken för arbetslöshetskassor meddelas, att kassorna har sådan möjlighet till undantag.

Överväganden

Utredningen har inte funnit skäl till någon väsentlig ändring av bestämmelserna om anställningsförmånerna. Med hänvisning till vad som anförts under avsnitt 8.3.3 om arbete som inte är anställning i arbetsrättslig mening har utredningen funnit det lämpligt att bestämmelserna om lämpligt arbete får en sådan formulering att de antyder att sådana arbeten kan ifrågakomma.

Sådana bestämmelser om utfyllnadsersättning som utredningen föreslår i kap. 15 gör det obehövligt med tillämpningar som är jämförliga med dem som nu grundas på det anförda uttalandet i prop. 1973:56 angående löner som väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen.

8.4.3 *Konfliktberörd arbetsplats*

Arbete vid arbetsplats där det råder konflikt, som är lovlig enligt lag och kollektivavtal, är enligt gällande lagstiftning inte att anse som lämpligt. KSA-utredningen framhöll att det även fanns anledning att ta hänsyn till den sökandes personliga svårigheter att ta arbete vid arbetsplats, där det råder konflikt som strider mot lag och kollektivavtal. Departementschefen anförde (i prop. 1973:56) att sådana hänsyn skall tas endast då speciella skäl föreligger. Inrikesutskottet framhöll (InU 1973:23) med anledning av en motion, att det kan vara svårt att avgöra om en konflikt är lovlig eller ej. Med hänsyn härtill och till de personliga svårigheter som kan uppstå för en arbetssökande kan det vara berättigat att iaktta viss försiktighet med anvisning av arbete på konfliktberörda arbetsplatser. I tillämpningsföreskrifterna framhålls att hänsyn bör tas till den sökandes personliga svårigheter att godta arbetserbjudande vid en arbetsplats där det råder olovlig konflikt.

Enligt arbetsmarknadskungörelsens (SFS 1966:369) skall arbetsförmedling bedrivas oberoende av arbetskonflikt. Information om konflikten skall alltid lämnas av förmedlingen.

Överväganden och förslag

Utredningen har i sina överväganden funnit, att det i åtskilliga fall skulle vara obilligt att anvisa arbete på konfliktberörd arbetsplats även om konflikten

skulle strida mot lag eller kollektivavtal. Den enskildes svårigheter eller obehag i samband med arbete på en konfliktberörd arbetsplats torde oftast vara oberoende av om konflikten är laglig eller ej.

Arbetsförmedlingens neutralitet i arbetskonflikter är enligt ALF-utredningens mening svår att förena med förslag till arbete på konfliktberörd arbetsplats, i samtliga fall då ett avvisande av arbetet kan innebära att rätten till ersättning frånkännes den sökande.

En stridsåtgärd som är otillåten enligt lag och avtal kan emellertid vara av ytterst ringa omfattning. Den kan exempelvis ha igångsatts av ett fåtal och inte fått någon väsentlig anslutning, eller på annat sätt vara av sådant slag att arbetet inte kan anses olämpligt enbart av det skälet att konflikt säges förekomma.

Enligt utredningens mening bör den ifrågavarande punkten i lag om allmän arbetslöshetsförsäkring utformas så att den ger stöd för hänsyn till den enskildes svårigheter att anta arbetet vid konfliktsberörd arbetsplats även om konflikten inte är laglig. Detta bör kunna ske utan att för den skull förklara alla arbeten olämpliga där begränsade missnöjesyttringar sker, som kan benämnas konflikt. Utredningen föreslår därför att anvisat arbete skall anses lämpligt om det ej är hänförligt till arbetsplats där arbetskonflikt råder, som är lovlig enligt lag och kollektivavtal eller annan konfliktberörd arbetsplats vid vilken det allmänt skulle anses obilligt att anvisa någon arbete.

8.4.4 *Arbetsmiljö m. m.*

Det slutliga kriteriet på lämpligt arbete är enligt gällande lagar, att förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall. Bestämmelsen har inte föranlett några kommentarer i tillämpningsföreskrifterna.

Utredningen har funnit, att en motsvarande bestämmelse bör ingå i en lag om allmän arbetslöshetsförsäkring.

8.5 Vård av barn som hinder för arbete och ersättning

Som tidigare nämnts innebär kravet på att den försäkrade skall vara oförhindrad att åta sig arbete för att ersättning skall kunna utgå också att man inte får hindras av tillsyns- eller vårdarbete i hemmet, t. ex. av barn eller sjuka eller åldriga anhöriga. Regeln gäller även om den försäkrade ofrivilligt drabbats av hindret, t. ex. på grund av brist på barntillsyn på orten eller otillräckligt antal platser inom långtidsvården. Av kända skäl är det främst kvinnorna som därigenom binds av vårduppgifter i hemmen och sålunda hindras att förvärvsarbeta.

8.5.1 *Antal fall som prövas*

Antalet fall där ersättningsrätten ifrågasatts på grund av att den försäkrade är förhindrad att anta arbete till följd av tillsyns- eller vårduppgifter i hemmet är inte särdeles stort. Gruppen domineras helt av de fall där brist på barntillsyn utgör hinder för förvärvsarbetet.

Antalet meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt från arbetslöshetskassa

var år 1976 2 694. Av dessa framkom i 131 fall (ca 5 %) problem med barntillsyn. 7 av fallen rörde män. Antalet besvär hos AMS över kassornas beslut var år 1976 566, varav 43 avsåg barntillsyn. I 68 fall överklagades AMS beslut hos försäkringsdomstolen under 1976. 3 av dessa fall gällde barntillsyn.

Under 1976 förekom 1 300 fall av ifrågasatt rätt till kontant arbetsmarknadsstöd. Av dessa gällde 35 stycken fråga om barntillsyn. I 422 anfördes besvär över länsarbetsnämndernas beslut hos AMS. 7 av dessa gällde barntillsyn. AMS beslut överklagades hos försäkringsdomstolen i 27 fall. Inget av dessa rörde barntillsynsfrågan.

8.5.2 *Tillämpning*

Enligt praxis såväl inom arbetslöshetsförsäkringen som KAS krävs som regel att barntillsyn är ordnad för normalt dagtidsarbete för att den sökande skall anses som "oförhindrad att åta sig arbete". Den som är arbetslös behöver emellertid inte ha barntillsyn ordnad genom utomstående under sådan tid. Enligt tillämpningsföreskrifterna skall tillsynsfrågan däremot vara så förberedd att den kan lösas utan längre dröjsmål när ett arbete erbjuds.

Tillämpningsföreskrifterna anger vidare att den som utan eget förvållande mist ett deltids- eller skiftarbete och som har barntillsyn ordnad för att även fortsättningsvis ta arbete på motsvarande tider, bör få den tid som är erforderlig för att ordna barntillsyn för en utvidgad eller på annat sätt förlagd arbetstid. Intill dess så skett anses dessa sökande "oförhindrade att åta sig arbete" trots det begränsade arbetsutbudet. Det åligger dem dock att vidta alla de åtgärder som är möjliga för att inom rimlig tid ordna barntillsynen.

8.5.3 *Frågans behandling i riksdagen 1975/76*

I motion 1975:184 föreslog fru Hörnlund m. fl. (s) en skyndsam utredning i särskild ordning så att det snabbt kunde läggas fram förslag av innebörd att ingen arbetslös skall avstängas från ersättning på grund av brist på barntillsynsplatser. Enligt motionärernas mening borde brist på barntillsyn utgöra "giltigt hinder" när det gällde att inte kunna ta erbjudet arbete och den arbetslöse borde således ej förlora ersättning från försäkring eller KAS i sådana fall. Motionärerna ansåg också att arbetsförmedlingarna borde ta särskild hänsyn till småbarnsföräldrarnas problem med barntillsyn vid anvisning av arbete.

Inrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande (InU 1975/76:6) med anledning av motionen att undantag inte medgavs från kravet att ersättningssökande skall vara oförhindrad att åta sig ett arbete. Denna tillämpning av lagen var baserad på principen att rätt till arbetslöshetsersättning förutsätter att sökanden står till arbetsmarknadens förfogande. Då frågan om hur de praktiska reglerna skulle utformas i anslutning till denna princip f. n. utreddes inom ALF-utredningen, borde frågan enligt utskottet inte brytas ur sitt större sammanhang och prövas i en separat utredning. Utskottet hemställde därför att motionen inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

8.5.4 *Kommunernas förtursregler*

Planeringsgruppen för barnomsorg genomförde under hösten 1976 en enkät bland landets 277 kommuner varvid bl. a. ställdes frågor om förturer och om barns vistelsetrygghet inom barnomsorgen. En sammanställning över enkäten har utgivits i form av en stencil, "Enkät rörande kommunernas barnomsorg" 1978-02-10. Kommunernas svar på frågan om barn får behålla sin barnomsorgsplats under förälders arbetslöshet framgår av följande tabell (s. 57 i enkätsammanställningen).

Barn som får/inte får behålla sin barnomsorgsplats under förälderns arbetslöshet – antal kommuner

Får barnet behålla barnomsorgsplatsen under förälderns arbetslöshet	ja	nej	ej svar	samtliga
	215	32	26	273
därav				
1 månad	97			
2 månader	29			
3 månader	15			
4 månader	9			
6 månader	5			
individuell prövning	30			
annat	4			

Av enkätsammanställningen framgår vidare att "Barn vars förälder varit arbetslös och just erbjudits arbete", beviljades förtur till daghem av 51 kommuner och förtur till familjedaghem av 61 kommuner. 123 kommuner har svarat att de inte beviljar förturer på denna grund (s. 50). Bland de kommuner som angivit en turordning mellan förturerna har "barn vilkas förälder varit arbetslös och just erbjudits arbete" fått turordningsnummer 1 av två kommuner, nummer 2 av sju kommuner och nummer 3 av 21 kommuner (s. 51).

8.5.5 *Överväganden och förslag*

Enligt utredningens lagförslag skall även framgent gälla att sökande skall vara oförhindrad och beredd att anta arbete för att ha rätt till ersättning. För en arbetslöshetsförsäkring ser utredningen dessa som grundläggande krav, giltiga oberoende av hindrens orsak. För arbetssökande som har minderåriga barn som behöver tillsyn innebär detta att tillsynen, liksom hittills, skall vara ordnad för att ersättning skall kunna utgå under arbetslösheten. Utredningen är medveten om att den i många kommuner otillräckligt utbyggda barnomsorgen medför svårigheter för en del arbetssökande att uppfylla ett sådant krav. Det är därför enligt utredningens mening synnerligen angeläget att den utbyggnad av barnomsorgen som beslutats av statsmakterna under 1976 kommer till stånd enligt planerna.

Den rådande bristsituationen leder till otillfredsställande situationer i flera sammanhang. Främst är det kvinnor som berörs. Saknas barnomsorg kan kvinnorna inte söka sig arbete utanför hemmet eller kan endast ta arbete på

kvällar eller nätter när andra anhöriga ser till barnen. Som utredningen ser det är detta emellertid inte något i grunden arbetsmarknadspolitiskt problem som man bör försöka lösa inom arbetslöshetsförsäkringens ram. I ett speciellt fall där den rådande bristsituationen ger en särskilt stötande konsekvens, föreslår utredningen dock i det följande en lösning som även innefattar ett stöd via arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen avser det fall då en förälder som blivit arbetslös mister sin barnomsorgsplats under arbetslösheten, något som får till följd att föräldern också mister rätten till arbetslöshetsersättning om inte barntillsynen i stället ordnas på annat sätt. Intill dess utbyggnaden av barnomsorgen nått en sådan nivå att dylika situationer inte uppstår bör enligt utredningens mening en förälder som blivit ofrivilligt arbetslös antingen få behålla barnomsorgsplatsen under arbetslösheten eller ges förtur till sådan plats om ett arbete skulle erbjudas.

Som framgår av Planeringsgruppens för barnomsorg enkät tillämpas redan inom vissa kommuner en ordning med förtur för barn vilkas förälder varit arbetslös och just erbjudits arbete. Enligt utredningens mening bör en sådan ordning bli regel inom alla kommuner för den förälder som blivit ofrivilligt arbetslös. En bestämmelse av denna innebörd bör införas i lagen (1976:381) om barnomsorg. Bestämmelsen kan förslagsvis utformas med stadgandena om företrädesrätt till ny anställning i lagen om anställningsskydd som förebild. Den bör ge den ofrivilligt arbetslöse förälder som mist sin barnomsorgsplats rätten att få första plats som blir ledig efter det att föräldern fått ett arbetserbjudande. Om förtur garanteras på detta sätt får barntillsynen anses tillfredsställande förberedd i arbetslöshetsförsäkringens mening och föräldern därmed berättigad till arbetslöshetsersättning. Intill dess så skett föreslår utredningen, som framgår nedan, att nu gällande praxis i huvudsak bibehålls.

Som tidigare nämnts behöver den sökande enligt nuvarande praxis inte ha barntillsynen ordnad genom utomstående under arbetslös tid. Det är tillfyllest om barntillsynen är så förberedd att den kan sättas igång när ett arbete erbjuds. Endast i gynnsamma fall torde man emellertid kunna räkna med att barntillsynen kan fås att fungera med så kort varsel som några timmar eller från en dag till påföljande dags morgon. Nämnda praxis har därför också inneburit att man såsom ersättningsberättigad arbetslös tid godtar de dagar som i många fall måste åtgå för att sätta den förberedda barntillsynen i funktion. Genom utvecklingen av en sådan praxis har således inom arbetslöshetsförsäkringen skett en anpassning till den förändrade arbetsmarknad som uppstått genom att ett större antal småbarnsföräldrar numera tillhör arbetskraften. Enligt utredningens mening bör nuvarande praxis kunna tillämpas även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Den arbetslöshet som det här är fråga om torde närmast kunna betecknas som en form av friktionsarbetslöshet vid övergången mellan en arbetslöshet och inträdet i ett nytt förvärvsarbete. Den är således en arbetslöshet som bör mötas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. i förekomande fall ekonomiskt stöd genom arbetslöshetsförsäkringen.

När det gäller frågan om vilka krav som skall ställas för att barntillsynen skall anses tillfredsställande förberedd i försäkringens mening, vill utredningen anföra följande. Förberedelsen skall innebära att den försäkrade har träffat en överenskommelse antingen med privat dagbarnvårdare eller med

den kommunala barnomsorgen att barnet tas om hand när ett arbete erbjuds. Om en förälder behöver en viss varseltid för att sätta den planerade barntillsynen i funktion innan ett förvärvsarbete kan tillträdas, så skall en sådan tid medges. Behovet av varseltid och längden på denna torde variera från fall till fall och bl. a. bero på tillgången på barnomsorg på orten och på hur tillsynen är planerad att ordnas i det enskilda fallet. Varseltiden får emellertid inte bli så lång att grundvillkorens krav urholkas och den sökandes möjligheter att erhålla ett nytt arbete i praktiken blir obefintliga. Som huvudregel bör därför gälla att den inte får sträcka sig utöver två veckor.

Den allmänna regeln bör som hittills vara att barntillsynen skall vara ordnad för arbete på normal dagtid. När det gäller personer som ofrivilligt mist ett deltids- eller skiftarbete och som haft och alltfort har barntillsyn ordnad endast för sådan arbetstid eftersom tillsyn på andra tider ej står att få, så anser utredningen att det kan vara befogat att, på det sätt som nu sker, övergångsvis godta en inskränkning i arbetsutbudet till samma arbetstider som dessa personer tidigare haft. Under övergångsperioden har de sökande skyldighet att, bl. a. genom att anmäla sig hos den kommunala barnomsorgen, göra vad de kan för att ordna barntillsyn för en utvidgad eller på annat sätt förlagd arbetstid. Intill dess sådan barntillsyn finns att få, får deras begränsade arbetsutbud godtas som grund för ersättning från försäkringen. Utredningen vill emellertid poängtera att grunden för att ett inskränkt arbetsutbud skall accepteras måste vara en objektivt konstaterad avsaknad av barnomsorg för normal dagtid.

Det är enligt utredningens mening angeläget att de försäkrade redan vid arbetslöshetens början blir informerade om de regler som gäller beträffande barntillsynen inom arbetslöshetsförsäkringen. I möjligaste mån måste undvikas att den försäkrade först i samband med ett konkret arbetserbjudande börjar göra ansträngningar för att ordna barntillsynen, något som i detta läge ofta misslyckas och får till följd att den försäkrade dels går miste om arbetet i fråga, dels mister rätten till ersättning från försäkringen eftersom grundvillkoren inte är uppfyllda. I samband med inskrivningen på arbetsförmedlingen bör förmedlaren därför klargöra vad som krävs för att barntillsynen skall vara förberedd i försäkringens mening. Särskilt angeläget är det att sådan information lämnas till försäkrade som inte tidigare haft barn, men som lämnat föregående förvärvsarbete i samband med att de fött barn och därefter söker sig ut på arbetsmarknaden. Sak samma gäller de personer som kvalificerar sig för ersättning från försäkringen genom det särskilda villkoret för nytillträdande på arbetsmarknaden. När det gäller försäkrade som tidigare haft deltids- eller skiftarbete och som, på grund av att barntillsyn ej står att få för annan arbetstid, medgivits rätt att ha ett inskränkt arbetsutbud, bör det i första hand ankomma på arbetslöshetskassan att upplysa om vilka åtgärder som krävs av dessa försäkrade för att ordna barntillsyn. I sin *Anmälan* till kassan lämnar den försäkrade de uppgifter, bl. a. om tidigare och önskad arbetstid och hur eventuell barntillsyn är ordnad, som gör att kassan kan uppmärksamma fallet och ta kontakt med den försäkrade.

9 Arbetsvillkor m. m.

9.1 Ramtid och arbetad tid

9.1.1 *Bakgrund*

6 § LAF och 6 § LKA innehåller bl. a. bestämmelserna om arbetsvillkoret. Detta villkor som uppställs för rätt till ersättning avser att skapa garanti för att den ersättningssökande haft anknytning till arbetsmarknaden i viss omfattning.

Villkoret innebär att den sökande skall ha förvärvsarbetat minst fem månader under den tolvmånadersperiod, ramtiden, som ligger omedelbart före arbetslösheten. I lagen om kontant arbetsmarknadsstöd anges att hänsyn endast tas till sådan månad då förvärvsarbete utförts minst tio dagar och minst 70 timmar. Varje arbetslöshetskassa har givits viss frihet, att med hänsyn till förhållandena inom respektive bransch, själv bestämma det arbetstidsmått som skall gälla för att en månad skall få tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Departementschefen uttalade dock i propositionen 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m. m. att som riktpunkt för kassorna skulle gälla samma arbetstidsmått som för det kontanta arbetsmarknadsstödet. I 23 av de 46 kassorna gäller också samma arbetstidsmått, medan fyra kassor har ett något mildare krav och elva ett strängare. Åtta kassor tillämpar efter arbetsmarknadsstyrelsens medgivande en s. k. kvantitetsregel. Denna innebär ett lösgörande från kravet på att fem av månaderna inom ramtiden skall innehålla visst minimimått av arbete uttryckt i både timmar och dagar.

Ursprungligen krävdes enligt kvantitetsregeln att arbete utförts under sammanlagt 90 dagar, vilka kunde vara spridda under hela ramtiden. Sedan år 1976 har kassorna emellertid sänkt dagantalet från 90 till 75, varvid samtidigt tillfogats kravet att de 75 arbetade dagarna dock skall vara fördelade på minst fem av ramtidens tolv månader.

Kvantitetsregeln tillämpas främst av kassor vars medlemmar är sysselsatta inom byggnadsverksamhet och skogsbruk. Inom dessa områden har tillgången på arbete, åtminstone under tidigare år, varit ojämn under året. Kvantitetsregeln, som innebär ett mindre rigoröst krav vad gäller den arbetade tidens förläggning, har medfört större möjligheter för sysselsatta inom dessa områden att uppfylla arbetsvillkoret.

Det minimimått på minst tio dagars, dock minst 70 timmars arbete som nu uppställs för att månad skall få tillgodräknas i arbetsvillkoret har framvuxit i praxis och daterar sig till den tid då kassorna tillämpade veckoavgifter.

Skyldighet förelåg då för medlem att erlägga avgift till kassan – liksom till fackföreningen – när han utfört arbete i viss omfattning under en vecka. För de flesta kassor låg gränsen för avgiftsskyldighet mellan 20 och 24 timmar, dvs. ungefär halvtidsarbete. För att en vecka skulle vara tillgodoräkningsbar vid prövning av avgifts- och arbetsvillkoret i arbetslöshetskassan krävdes att avgift erlagts för veckan och att arbete också utförts i sådan omfattning att avgiftsplikt förelåg. Sammanlagt skulle avgift ha erlagts för minst 26, senare 20, veckor under ramtiden. Kassorna övergick sedermera till månadsavgifter, varvid de 20 veckorna omvandlades till fem månader. Det tidigare gällande minimiarbetstidsmåttet per vecka multiplicerades med fyra vid övergång till månadsavgifter. För att garantera att anknytningen till arbetsmarknaden dock hade en viss utsträckning i tiden föreskrevs samtidigt att de arbetade timmarna skulle vara fördelade på visst antal dagar, vanligen tolv, vilket då motsvarade två arbetsveckor. Arbetstidsmåttet har därefter justerats nedåt med hänsyn till arbetstidsförkortningen och övergången till fem dagars arbetsvecka. KSA-utredningen konstaterade i sitt betänkande 1971 att de flesta kassor då tillämpade tidsgränser på tio dagar och 80 timmar. Utredningen ansåg att timgränsen borde sänkas och föreslog 70 timmar som riktpunkt. Skälet härtill var – förutom beslutad arbetstidsförkortning – att ersättningsmöjligheterna för deltidsarbetande därmed skulle kunna utsträckas i skälig omfattning.

9.1.2 *Överväganden och förslag*

Alltsedan arbetslöshetsförsäkringens införande har den principen gällt att ersättning från försäkringen endast tillkommit den som haft förvärvsarbete i viss omfattning och som förlorat detta. Utredningen anser att rätten till arbetslöshetsersättning alltjämt bör ha sin grund i en genom förvärvsarbete dokumenterad anknytning till arbetsmarknaden och att ersättningen bör stå i relation till omfattningen av det förlorade arbetet.

För personer som saknar sådan tidigare anknytning till arbetsmarknaden, men som efter en avslutad utbildning söker sig ut i arbetslivet, föreslår utredningen att ett grundskydd skall kunna utgå. Detta förslag behandlas i kapitel 10. Ett sådant grundskydd föreslås även utgå till personer som i hemmet utfört oavlönat vårdarbete av visst kvalificerat slag.

Utredningen har övervägt om anknytningen till arbetsmarknaden skulle kunna dokumenteras på annat sätt än genom att arbete utförts i viss omfattning. Sålunda har diskuterats möjligheten att knyta ersättningsrätten till viss inkomst av förvärvsarbete under en tidsperiod före arbetslösheten. Denna inkomst, exempelvis angiven som en viss lägsta årsinkomst, skulle därvid sättas till ett så lågt belopp att även förvärvsarbetande med lägsta tänkbara timförtjänst faller inom ramen för de ersättningsberättigade. Ett sådant system medför emellertid att den som har låg lön behöver arbeta ett högre antal timmar för att uppnå inkomstgränsen än den som har hög lön. Ett sådant förhållande har utredningen inte ansett acceptabelt och denna variant har därför förkastats.

Utredningen har i stället beslutat föreslå att ett arbetsvillkor, dvs. ett ersättningsvillkor uttryckt i viss arbetad tid, bibehålls i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. En strävan har därvid varit att utforma arbetsvill-

koret så att inte vissa grupper missgynnas beroende på den arbetade tidens omfattning eller förläggning. Ovan har redogjorts för den historiska bakgrunden till det nu gällande arbetsvillkoret. Det bör även erinras om att detta utformats under en tid då försäkringen i stort sett endast omfattade heltidsarbetande personer. Framförallt under senare år har antalet deltidsarbetande i arbetskraften ökat väsentligt. Erfarenheterna från det kontanta arbetsmarknadsstödet har visat att oregelbundna arbetstider varit vanligt förekommande bland dem som uppburit stöd. Mot bakgrund härav har utredningen ansett det rimligt att arbetsvillkoret i försäkringen omformas så att de nämnda grupperna inte missgynnas jämfört med heltidsarbetande, när det gäller att bygga upp en ersättningsrätt inom försäkringen.

Arbetad tid beräknad i timmar

Utredningen föreslår därför att kravet på arbetad tid beräknas till visst antal arbetade timmar under ramtiden. Grundprincipen i villkoret är att *antalet arbetade timmar skall motsvara 15 veckors arbete* med den normalarbetstid som gällt för den försäkrade. En sådan differentiering av timkravet i förhållande till den individuella normalarbetstiden gör det möjligt att ta hänsyn till deltidsarbetandes kortare normalarbetstid. Den minsta tid under vilken den försäkrade skall ha befunnit sig på arbetsmarknaden för att bygga upp en ersättningsrätt blir enligt förslaget lika lång vare sig den försäkrade varit heltids- eller deltidsarbetande, nämligen 15 veckor. Antalet arbetade timmar kommer däremot att variera mellan olika försäkrade.

Sett till antalet arbetade timmar medför förslaget jämfört med nuvarande arbetsvillkor en höjning för försäkrade med normal arbetstid på 24 timmar per vecka eller mera och en minskning i samma hänseende för försäkrade med en kortare normalarbetstid. Höjningen motvägs emellertid av att kravet på att den arbetade tiden, både vad gäller timmar och dagar, skall vara fördelad på ett visst sätt under fem månader slopas. Därmed kommer all arbetad tid under en månad – icke som nu blott ett visst maximerat antal timmar – att kunna tillgodoräknas den försäkrade vid prövningen av arbetsvillkoret. Utredningens förslag innebär att arbetsvillkoret är uppfyllt efter ca 3,5 månader, medan det enligt nuvarande regler kan vara uppfyllt först efter 4,5 månader. Teoretiskt kan arbetsvillkoret enligt gällande bestämmelser uppfyllas med 350 timmars arbete (för det kontanta arbetsmarknadsstödet och i de kassor där villkoret är satt till tio dagars, dock minst 70 timmars arbete under vardera av fem månader), men i praktiken har en heltidsarbetande vanligen arbetat mellan 700 och 800 timmar för att uppfylla villkoret.

Nuvarande arbetsvillkor kan vara svårt eller omöjligt att uppfylla för sådana deltidsarbetande som har arbetstiden koncentrerad till vissa dagar eller nätter. De kan med god marginal uppfylla kravet på antal arbetade timmar under månaden, men inte det stipulerade lägsta dagantalet. Genom den föreslagna utformningen av arbetsvillkoret utökas möjligheten för dessa grupper att bygga upp en rätt till arbetslöshetsersättning. I motion 1975:638 av fru Landberg (s) och fru Hörnlund (s) yrkades översyn och förslag om ändring av arbetsvillkoret i lagen om kontant arbetsmarknadsstöd för att åstadkomma en förbättring för de delårs- och deltidsarbetande. Inrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande (InU 1975/76:6) med anledning av motionen

att de deltidsarbetandes ställning i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle komma att prövas av ALF-utredningen. Genom utredningens förslag till arbetsvillkor tillgodoses motionärernas krav.

Utredningens förslag till arbetsvillkor medför att *arbetsgivarintyget* inte behöver innehålla någon specifikation av den arbetade tiden med fördelning på månader och dagar. Det räcker med uppgift om det totala antalet arbetade timmar under anställningen eller ramtiden. Intyget måste därutöver bl. a. innehålla uppgift om normalarbetstiden, vilken är av väsentlig betydelse för prövning av villkoret.

Enligt utredningens förslag skall en försäkrad ha arbetat 15 veckor med för honom normal arbetstid för att uppfylla arbetsvillkoret. För en heltidsarbetande innebär detta ett krav på minst 600 arbetade timmar under ramtiden. För den som haft en normalarbetstid på 30 timmar blir motsvarande minimikrav 450 timmar och för den som haft normalarbetstiden 20 timmar blir det 300 timmar osv. Eftersom 600 timmar är det strängaste kravet så följer härav att alla försäkrade – även deltidsarbetande – som uppnått detta timantal uppfyller arbetsvillkoret. I det praktiska arbetet torde det vara lämpligt att uppställa detta 600-timmarskrav som en första hjälpregel. Om detta krav uppfylls är fallet därmed färdigbehandlat vad gäller arbetsvillkorets prövning. Det stora flertalet fall kommer att tillhöra denna grupp och prövningen blir för dessa således mycket enkel. För övriga fall blir prövningen något mera tidskrävande, men klaras oftast genom en enkel räkneoperation.

Den praktiska prövningen

Det praktiska tillvägagångssättet vid prövningen kan illustreras genom indelning av försäkringsfallen i följande tre grupper:

A) Alla försäkrade som arbetat 600 timmar eller mer under ramtiden och vilkas normalarbetstid uppgått till minst 15 timmar per vecka kan omedelbart konstateras ha uppfyllt arbetsvillkoret.

B) Om den arbetade tiden inte uppgått till 600 timmar, men dock till minst 225, kan arbetsvillkoret ändå vara uppfyllt om den försäkrade helt eller delvis varit deltidsarbetande under ramtiden. Om en deltidsarbetandes normalarbetstid i arbetsgivarintyg uppges vara 25 timmar per vecka och det totala antalet arbetade timmar anges till 400, avses prövningen i princip ske på något av följande två sätt.

1) Normalarbetstiden 25 multipliceras med 15, varvid man erhåller talet 375, som är det lägsta antal timmar som krävs för att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt.

2) Det totala antalet arbetade timmar, 400, divideras med normalarbetstiden 25, varvid man erhåller talet 16, dvs. antalet hela arbetsveckor. Eftersom detta överstiger 15 är arbetsvillkoret uppfyllt.

C) Om den försäkrade under ramtiden haft två eller flera arbeten med olika normalarbetstid och den sammanlagda arbetade tiden inte uppgår till 600 timmar samt ingetdera av arbetena omfattar tillräckligt många arbetstimmar för att ensamt uppfylla arbetsvillkoret, skall prövningen ske på i princip samma sätt som enligt 2) ovan. Exempel: En försäkrad uppvisar två arbetsgivarintyg varav det ena upptar 175 arbetade timmar i en anställning med normalarbetstiden 35 timmar per vecka och det andra 180 arbetade

timmar i en anställning med normalarbetstiden 15 timmar. Prövningen får då ske på följande sätt:

175 timmar: 35 =	5 arbetsveckor	
180 timmar: 15 =	12 arbetsveckor	
Summa	17 arbetsveckor	

Eftersom 15 arbetsveckor är tillfyllest så är arbetsvillkoret uppfyllt i detta fall.

Som framgår av den föreslagna lagtexten skall den försäkrades normalarbetstid per vecka – av ett förvärvsarbete eller av flera tillsammantagna – ha uppgått till 15 timmar för att kvalificera till ersättning från försäkringen vid förlust av arbetet. De överväganden som ligger till grund för utredningens förslag på denna punkt redovisas i del II En allmän arbetslöshetsförsäkring – huvudlinjer. Härav framgår också bl. a. att det inom de avtalsgruppförsäkringar som finns på arbetsmarknaden krävs att en arbetstagare skall ha arbetat minst ca 16 timmar per vecka för att omfattas av försäkringarna. Utredningen har ansett det lämpligt att anknyta till den i dessa försäkringar uppställda minimigränsen för arbetets omfattning. För att medge en viss marginal har utredningen dock stannat för att för arbetslöshetsförsäkringens del föreslå att gränsen sätts till 15 timmar per vecka. Härav följer att det lägsta antal timmar varmed arbetsvillkoret kan uppfyllas blir 225 (15 x 15).

För det fall att någon normalarbetstid inte skulle ha varit fastlagd för viss anställning eller visst förvärvsarbete får normalarbetstiden för det arbetet fastställas genom en genomsnittsberäkning. Om den veckoarbetstid som därvid erhålls uppgår till minst 15 timmar föreligger rätt till ersättning från försäkringen, givetvis under förutsättning att det totala antalet arbetade timmar är tillräckligt för att uppfylla arbetsvillkoret. Skulle en genomsnittsberäkning av veckoarbetstiden däremot visa att denna inte uppgår till 15 timmar är arbetet inte av den omfattningen att det kvalificerar till ersättning från försäkringen.

I de fall då normalarbetstiden visar sig uppgå till minst 15 timmar per vecka i genomsnitt i ett förvärvsarbete skall, vid prövningen av arbetsvillkoret, alla arbetstimmar i nämnda arbete medräknas, alltså även timmarna i sådana veckor där arbetstiden eventuellt understigit 15 timmar.

Om försäkrad uppvisar arbets(givar)intyg från två eller flera efter varandra följande arbeten (anställningar) varav något haft en normalarbetstid understigande 15 timmar per vecka, så skall detta arbete, som framgått ovan, ej medräknas vid prövningen av arbetsvillkoret. Har försäkrad däremot parallellt haft exempelvis två förvärvsarbeten, varav det ena haft en normalarbetstid understigande 15 timmar men båda tillsammans uppgått till minst denna nivå, så skall arbetstimmarna i båda arbetena medräknas vid en prövning av arbetsvillkoret.

Ramtid

Den arbetade tiden i arbetsvillkoret skall enligt nuvarande bestämmelser ligga inom en *ramtid* av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde. Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser om ramtiden

bibehålls oförändrade i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Utredningens förslag till timarbetsvillkor förutsätter dock att ramtidens tolv månader icke som i nuvarande system generellt blir liktydigt med tolv kalendermånader. I de fall då detta är av betydelse för den försäkrade måste ramtiden beräknas i antal dagar. Beträffande sådan tid som inte inräknas vid bestämmande av ramtiden, överhoppningsbar tid, föreslår utredningen vissa förändringar. Dessa behandlas nedan i avsnitt 9.3.2.

Tillgodoräkningsbart arbete

Av utredningens förslag till inledande bestämmelser följer att ersättning inte kan utgå till den som *inte fyllt 16 år*. Förvärvsarbete som utförts under ramtiden dessförinnan får dock tillgodoräknas vid prövningen av arbetsvillkoret om det utförts efter fullgjord skolplikt.

De erkända arbetslöshetskassorna har i dag möjlighet att i sina stadgar föreskriva att endast arbete såsom anställd får tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen avses arbetsvillkoret bli lika för alla försäkrade. All *tid med inkomst av förvärvsarbete* skall medräknas vid prövningen. Inkomst i såväl pengar som i naturförmåner skall därvid beaktas. Huruvida inkomsten härrör ur en anställning eller förvärvats på annat sätt, t. ex. genom ett frilansuppdrag eller genom arbete i egen rörelse, saknar betydelse. Det är således i princip möjligt inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen att bygga upp arbetsvillkoret till viss del genom arbete såsom anställd och till resterande del genom arbete som inte hänför sig till någon anställning, t. ex. arbete inom eget företag.

Som huvudregel skall gälla – på samma sätt som nu är förhållandet – att arbetsvillkoret skall uppfyllas genom *förvärvsarbete i Sverige*. Enligt den praxis som utbildats inom arbetslöshetsförsäkringen anses arbete utfört utomlands såsom arbete i Sverige i följande fall, nämligen då fråga är om

1. arbete hos arbetsgivare med säte i Sverige, om lön utgår härifrån,
2. tjänstgöring vid svenskt FN-förband,
3. biståndsarbete avlönat av SIDA samt
4. arbete hos Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet och till dem knutna organ.

Utredningen anser att denna praxis bör tillämpas även inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Möjlighet att i arbetsvillkoret få tillgodoräkna arbete utomlands i större utsträckning än vad nämnda praxis medger bör, enligt utredningens mening, liksom hittills grundas på särskild bilateral eller multilateral överenskommelse.

I 49 § lagförslaget har intagits en bestämmelse om att regeringen äger träffa sådana överenskommelser.

De överenskommelser som för närvarande (april 1978) finns mellan Sverige och andra länder och som innehåller bestämmelser om förmåner vid arbetslöshet finns upptagna sist i detta kapitel, avsnitt 9.4.

Förvärvsarbete ombord på *fartyg* skall anses som arbete utfört i Sverige om skattskyldighet enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt föreligger för inkomst av förvärvsarbetet.

Utredningen har övervägt att föreslå att även *arbete utomlands för internationella organisationer* skall jämställas med arbete i Sverige vid

prövningen av arbetsvillkoret. Det torde emellertid vara svårt att ange, genom uppräkning eller på annat sätt, inom vilka sådana organ arbete skulle få tillgodoräknas. En uppräkning blir snabbt inaktuell och en avgränsning med hänsyn till verksamhetens ändamål torde vara synnerligen vansklig att göra. Utan någon form av avgränsning blir emellertid konsekvenserna för försäkringen omöjliga att överblicka även om arbetslösheten inte torde vara av någon större omfattning bland de personer det här är fråga om.

Med hänsyn härtill och mot bakgrund av att utländska medborgare mellan 16 och 65 år på samma sätt som svenskar kommer att omfattas av försäkringen om de söker arbete på den svenska arbetsmarknaden, har utredningen inte velat föreslå att arbete för internationella organisationer skall få tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Däremot föreslår utredningen i avsnitt 9.3.2 att sådant arbete skall få överhoppas vid beräkning av ramtiden.

9.2 Tid jämställd med arbetad tid

9.2.1 *Semester och annan tid med helt eller delvis bibehållen lön*

Inom såväl arbetslöshetsförsäkringen som det kontanta arbetsmarknadsstödet kan arbetsvillkoret delvis uppfyllas genom annan sysselsättning än arbete. Vid prövningen får tillsammans högst två månader av sådan tid då den försäkrade genomgått arbetsmarknadsutbildning och erhållit statligt utbildningsbidrag, fullgjort värnplikt eller uppburit föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring jämställas med arbetad tid. I den mån sådan tid ej är tillgodoräkningsbar får den i stället överhoppas vid beräkning av ramtiden. Vidare jämställs med arbetad tid sådan tid då den försäkrade haft semester eller eljest varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön, dock med förbehållet att ledigheten inte får ha sin grund i sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse.

Överväganden och förslag

Utredningen anser att sådan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön som sist nämnts även i fortsättningen skall vara jämställd med arbetad tid vid prövningen av arbetsvillkoret.

Med den förändring i arbetsvillkoret som utredningen föreslagit, där all arbetad tid kan tas till vara genom att kravet på fördelningen över fem månader slopats, och där timantalet för vissa grupper sänkts väsentligt, anser utredningen att möjligheten att få tillgodoräkna annan tid som arbetad tid bör kunna slopas. Utredningen föreslår sålunda att tid i arbetsmarknadsutbildning, värnplikt eller då föräldrapenning utgått inte längre skall kunna grunda ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. Den skall däremot vara överhoppningsbar vid bestämmande av ramtiden, varigenom uppnås att den försäkrade i ersättningshänseende befinner sig i samma situation vid den överhoppade tidens slut som vid dess början.

Härmed åstadkommes en förenkling av regelsystemet och en lättnad administrativt sett, genom att endast två kategorier av tid, antingen arbetad

eller överhoppningsbar sådan, behöver beaktas vid prövningen av arbetsvillkoret. Med hänsyn till arbetslöshetsförsäkringens principiella funktion – att ersätta inkomstbortfall som uppkommit genom förlust av förvärvsarbete – bör enligt utredningens mening eftersträvas att ersättningsrätten så långt möjligt grundas på ett renodlat arbetsvillkor.

9.2.2 *Oavlönat vårdarbete*

Enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd får även sådan tid jämställas med arbetad tid under vilken sökande i enskilt hem *vårdat åldring eller handikappad* i sådan utsträckning att han varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Ursprungligen föreskrevs i lagen att sådant hinder endast skulle anses ha förelegat då det utgått antingen kommunalt vårdbidrag eller sådant invaliditetstillägg eller vårdbidrag varom stadgades i lagen om allmän försäkring 9 kap. 2 § första stycket respektive 4 § i dessa lagrums lydelse före den 1 juli 1975.

Sedan invaliditetstillägget från och med nämnda datum försvunnit för att ersättas med den mera omfattande handikappersättningen, vilken utgår på delvis andra grunder, och sedan även grunderna för erhållande av vårdbidrag enligt lagen om allmän försäkring ändrats vid samma tillfälle, kunde frågan om vårdinsatsens omfattning inte längre avgöras genom hänvisning till nämnda lag. Hänvisningen borttogs därför. Någon förändring i sak åsyftades inte härmed. Även fortsättningsvis skulle gälla att förhållandena skulle ha varit sådana att den vårdade varit ur stånd att reda sig själv och på grund därav vid upprepade tillfällen dagligen varit i behov av hjälp av annan. Liksom tidigare skulle vårdbehovet anses styrkt när kommunalt vårdbidrag utgått.

Bestämmelsen om oavlönat vårdarbete som grund för att erhålla kontant arbetsmarknadsstöd baserar sig på ett förslag av KSA-utredningen. Utredningen anförde som motiv till förslaget att de vårduppgifter det här var fråga om fick anses vara en arbetsinsats inte enbart av värde för den vårdade och dennes familj utan en del av den vårdinsats, för vilken hela samhället hade ett ansvar.

Om vårdnaden pågått regelbundet under längre tid och varit så omfattande att den hindrat vårdaren från att anta annat arbete ansåg KSA-utredningen att det fanns goda skäl att jämställa vårdinsatsen med förvärvsarbete vid prövning av arbetsvillkoret. KSA-utredningen antog att en allt större del av dessa vårduppgifter framdeles skulle komma att utföras under former som kunde likställas med förvärvsarbete, främst som social hemhjälp. Den anhörige vårdaren kunde således i framtiden förutsättas få inkomst som hemsamarit från sitt vårdarbete och fick därmed möjlighet att uppfylla arbetsvillkoret med förvärvsarbete.

Överväganden och förslag

Utredningen delar de värderingar varpå KSA-utredningens förslag bygger och anser att de alltjämt är giltiga.

För att erhålla bakgrundsmaterial till en förhandlingsframställan från

Svenska Kommunalarbetareförbundet genomförde landstingsförbundet under hösten 1976 en enkätundersökning bland landstingen angående vissa frågor om hemsjukvårdsbidrag. Enligt denna undersökning vårdades under 1975 genomsnittligt 33 500 patienter inom hemsjukvården. Av dessa vårdades ca 19 500 av anhörig. Det är framför allt dessa som utför sådant oavlönat vårdarbete som det här är fråga om. Man beräknar att genomsnittligt drygt 45 procent av anhörigvårdarna är över 65 år. Hur många av anhörigvårdarna som är anställda av primärkommun som hemsamariter har av tekniska skäl inte kunnat uppges av landstingen.

Det kan antas att merparten av de personer som uppbar invaliditetstillägg enligt 9 kap. 2 § första stycket lagen om allmän försäkring ingick bland de patienter som erhöll hemsjukvårdsbidrag. Vårdbidragen enligt 9 kap. 4 § samma lag kan däremot inte antas vara kombinerade med hemsjukvårdsbidrag i samma utsträckning. Antalet vårdbidrag beräknas ha uppgått till ca 9 000 i januari 1975. Det är således vanskligt att uppskatta storleken av den grupp som utför oavlönat vårdarbete i hemmet i sådan omfattning att vården utgör hinder att anta annat arbete. Uppskattningsvis kan den dock beräknas till drygt 25 000 personer, varav emellertid 1/3 torde vara personer över 65 år.

Av landstingsförbundets undersökning framgår att systemet med kontantbidrag till den vårdade alltjämt är det vanligaste inom hemsjukvården även om en ökning kan väntas ske av antalet anhöriga som anställs som hemsamariter. Mot bakgrund härav föreslår utredningen att den möjlighet som nu finns att jämställa oavlönat vårdarbete med förvärvsarbete vid prövningen av arbetsvillkoret enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd bibehålls och införs i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen föreslår att den som utfört oavlönat vårdarbete skall vara berättigad till ett grundskydd från försäkringen. Försäkrad som enbart har vårdarbete att tillgodoräkna sig under ramtiden skall ha utfört sådant arbete under minst fyra månader för att arbetsvillkoret skall anses uppfyllt.

När det gäller att bedöma om vårdarbetet haft en sådan omfattning att det hindrat den försäkrade att anta annat arbete anser utredningen att hittillsvarande praxis alltjämt bör gälla. En bedömning enligt denna praxis bör, om det är till fördel för den försäkrade, också göras i de fall då ett landsting valt att utge vårdbidrag i form av lön till den anhörige vårdaren enligt hemsamaritavtalet i stället för ett kontantbidrag till den vårdade. Antalet avlönade timmar kan i sådana fall vara så lågt att de vid en prövning enligt arbetsvillkoret inte skulle medföra ersättningsrätt från försäkringen eller ge en ersättning som understiger grundbeloppet. Har emellertid vårdarbetet varit av en sådan omfattning att det bedöms ha hindrat den försäkrade att anta annat arbete bör grundbeloppet dock utgå. Skulle det vara till fördel för den försäkrade att ersättningsrätten bestäms genom prövning av arbetsvillkoret, skall så ske.

9.3 Överhoppningsbar tid

9.3.1 *Gällande bestämmelser*

För såväl det kontanta arbetsmarknadsstödet som arbetslöshetsförsäkringen gäller att sådan tid icke inräknas i ramtiden då den försäkrade varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom, värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område eller vård av eget barn eller adoptivbarn som ej fyllt två år, i den mån sådan tid inte jämställs med förvärvsarbete.

9.3.2 *Överväganden och förslag*

Utredningen anser att de uppräknade slagen av hinder mot förvärvsarbete i princip är de, som även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör medföra en förlängning av ramtiden.

De olika förhållanden som medför att tid blir överhoppningsbar vid beräkning av ramtiden är av tämligen olikartad karaktär och det kan ifrågasättas om de alla bör medföra samma verkan i ersättningshänseende. Utredningen har diskuterat om inte exempelvis värnpliktstjänstgöringen, som är en insats av tid och arbete i samhällets tjänst, bör kunna jämställas med förvärvsarbete. I den mån man anser att så skall vara fallet, torde samma böra gälla även för tid under vilken föräldrapenning utgått. Som tidigare framhållits har utredningen emellertid den uppfattningen att ersättningsrätten principiellt bör ha sin grund i utfört förvärvsarbete. I linje härmed har utredningens strävan varit att lägga fram ett förslag till ett renodlat arbetsvillkor. För att göra det möjligt att föreslå ett sådant villkor, vilket är angeläget inte minst för att uppnå en förenkling i handläggningen, har utredningen valt att omforma själva arbetsvillkoret för att åstadkomma en mildring i detta, bl. a. genom ett bättre tillvaratagande av arbetad tid vid prövningen. Mot bakgrund härav har utredningen ansett det vara möjligt att avvara den nu gällande regeln att *värnpliktstjänstgöring, arbetsmarknadsutbildning* och tid varunder *föräldrapenning* utgått i viss utsträckning får jämställas med arbetad tid. Sådan tid skall i stället överhoppas vid bestämmande av ramtiden.

Med värnpliktstjänstgöring avser utredningen även vapenfri tjänst enligt lagen härom.

Liksom hittills bör enligt utredningens mening gälla att sådan tid då försäkrad varit förhindrad att förvärvsarbeta på grund av *vård av eget barn* i viss utsträckning skall vara överhoppningsbar. Med hänsyn till att behovet av föräldravård kan vara mycket skiftande från fall till fall, beroende bl. a. på så skilda faktorer som barnets hälsa eller tillgången på barnomsorg på bostadsorten, har utredningen beslutat föreslå att tid då försäkrad varit förhindrad att förvärvsarbeta på grund av vård av barn skall vara överhoppningsbar intill det barnet fyller tre år.

Begreppet *vuxenutbildning* infördes i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet av KSA–utredningen. När det gällde överhoppningsbar tid definierades vuxenutbildning, för att skilja den från ungdomsutbildningen, av utredningen som en utbildning vilken föregåtts av

minst fem månaders sammanhängande förvärvsarbete med en för arbetet normal heltidstjänstgöring. I den enkät till länsarbetsnämnderna som utredningen genomfört har bl. a. framkommit synpunkter på definitionen av begreppet vuxenutbildning. Från nämnderna har således påtalats att kravet på att det före utbildningen liggande arbetet skall ha bedrivits på heltid ibland får konsekvenser som inte kan anses rimliga. Som exempel anges att en person som efter flera års deltidsarbete genomgår en utbildning kan gå miste om sin upparbetade ersättningsrätt genom att nämnda utbildning inte anses vara vuxenutbildning och därmed ej är överhoppningsbar. Utredningen instämmer i att regeln i det angivna exemplet får en icke önskvärd effekt. Enligt en utredning gjord av delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor rörande deltidsanställdas villkor (SOU 1976:6) saknar en betydligt större andel av de deltidsanställda kvinnorna än de heltidsanställda yrkesinriktad utbildning och det är också en större andel av de deltidsanställda som har enbart folkskola. En stor grupp av de deltidsarbetande har uppgivit att de önskar förvärvsarbete i större omfattning än de har. En väg för dessa kvinnor att förbättra sin situation på arbetsmarknaden är att utöka sin utbildning. Liksom tidigare heltidssysselsatta bör denna grupp vara bibehållen vid en före utbildningen upparbetad ersättningsrätt, som omedelbart kan aktualiseras om en period av arbetslöshet skulle uppstå efter utbildningen. För att uppnå ett sådant resultat föreslår utredningen den förändringen att som vuxenutbildning skall anses sådan utbildning som har föregåtts av minst fem månaders sammanhängande förvärvsarbete med en normalarbetstid på minst 15 timmar per vecka. Under femmånadersperioden skall arbete ha utförts i så många timmar att ett arbetsvillkor uppfyllts.

Som framgår av avsnitt 9.1.2 har utredningen övervägt om inte *arbete utomlands för internationella organisationer* borde jämställas med arbete i Sverige vid prövningen av arbetsvillkoret. Utredningen har emellertid avstått från att föreslå detta. För att inte den, som åtar sig ett utlandsarbete av nämnt slag, därigenom skall förlora en rätt som ett tidigare arbete i Sverige kan medföra enligt arbetslöshetsförsäkringen, föreslår utredningen att den utomlands arbetade tiden i stället får överhoppas vid beräkning av ramtiden. Det torde i första hand vara arbete för mellanstatliga organ såsom FN och till FN anslutna fackorgan, Europarådet o. dyl., som kommer i fråga i detta sammanhang, men även arbete för internationella hjälporganisationer bör enligt utredningen behandlas på samma sätt.

9.4 Överenskommelser med andra länder

1. Konvention mellan Sverige, *Danmark, Finland, Island och Norge* om social trygghet (SFS 1956:491). Enligt artikel 1 omfattar konventionen bl. a. förmåner vid arbetslöshet. För att belysa konventionens omfattning vid den tid då den undertecknades har angivits att den bl. a. omfattar ersättning enligt förordningen om erkända arbetslöshetskassor, kontantunderstöd enligt kungörelsen angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet samt förmåner enligt kungörelsen angående yrkesutbildningskurser för arbetslösa.

Överenskommelse mellan Sverige, *Danmark, Finland, Island och Norge* om

bestämmelser för tillgodoräknande av kvalifikationsperioder m. m. i samband med rätt till ersättning för arbetslöshetsförsäkrade (SFS 1976:555 ändrad 1977:17).

2. Konvention mellan Sverige och *Italien* rörande social trygghet (SFS 1957:458). Enligt artikel 1 är konventionen bl. a. tillämplig på lagstiftningen i Sverige rörande understöd från erkända arbetslöshetskassor samt rörande vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet.

Överenskommelse mellan det *italienska* statliga försäkringsorganet och Arbetslöshetskassornas Samorganisation av den 29 oktober 1971 om bestämmelser för tillgodoräknande av kvalifikationsperioder för rätt till förmån från den svenska arbetslöshetsförsäkringen m. m.

3. Konvention mellan Sverige och *Storbritannien och Nordirland* om social trygghet (SFS 1957:154). Enligt artikel 2 är konventionen bl. a. tillämplig på den svenska lagstiftningen rörande arbetslöshetsförsäkring.

4. Konvention mellan Sverige och *Förbundsrepubliken Tyskland* om ersättning vid arbetslöshet (SFS 1977:818). Enligt artikel 2 är konventionen tillämplig på den svenska lagstiftningen rörande arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetsstöd (kontant arbetsmarknadsstöd).

5. Konvention mellan Sverige och *Österrike* om social trygghet (SFS 1976:722). Enligt artikel 2 är konventionen bl. a. tillämplig på den svenska lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd.

Dessutom har förhandlingar ägt rum med Frankrike, Grekland, Portugal och Spanien med sikte på en lösning liknande den i konventionen med Österrike av frågan rörande rätten till ersättning vid arbetslöshet.

10 Nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden

10.1 Gällande lagregel

När det kontanta arbetsmarknadsstödet infördes den 1 januari 1974 blev det möjligt för nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden att, efter viss utbildning, erhålla ekonomiskt stöd utan att uppfylla något arbetsvillkor. Sålunda anges i 9 § LKA att den kan erhålla stöd som i minst tre månader sökt arbete vid arbetsförmedlingen efter det att han avslutat antingen

- ungdomsutbildning,
- yrkesinriktad vuxenutbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd eller
- arbetsmarknadsutbildning som omfattar minst tre månader.

För att erhålla KAS med stöd av denna paragraf krävs att den nyutbildade, om ej särskilda skäl föreligger, börjar att söka arbete inom fem månader från utbildningens avslutande.

10.2 Statistiska uppgifter

Kapitel 5 innehåller en statistisk belysning av det kontanta arbetsmarknadsstödet. Härav framgår att under 1974 ca 7 000 och under 1975 ca 5 000 personer beviljades KAS med stöd av utbildningsvillkoret. En bearbetning av samtliga stödberättigade efter tidigare yrke visade emellertid att ungefär 12 000 personer under vartdera av åren uppgivit sig tillhöra gruppen studerande eller nyexaminerade. Omkring hälften av dessa har således kunnat kvalificera sig för stöd genom att uppfylla arbetsvillkoret.

I kapitel 5 redovisas också en jämförelse mellan på arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa med och utan kontantstöd under augusti–oktober 1975. Jämförelsen baserar sig på arbetsmarknadsstyrelsens arbetssökandestatistik, vilken bl. a. visar antalet kvarstående arbetssökande utan arbete vid varje månads slut, vilka är aktuella för omedelbar placering. Av tabell 5.8 i kapitlet framgår att antalet kvarstående vid slutet av de undersökta månaderna uppgick till i genomsnitt 81 000 personer. Av dessa tillhörde ca 34 000 erkänd arbetslöshetskassa och ca 8 000 uppbar kontant arbetsmarknadsstöd. Resten, dvs. drygt 38 000 personer, hade ej någon form av kontantstöd. Av dessa uppgav närmare 13 000 att de före arbetslösheten studerat eller att de var nyexaminerade, medan 2 600 uppgav sig vara nyinträdande som tidigare arbetat i eget hem. Resterande 23 000 personer angav att de förvärvsarbetat

närmast före sökandet på förmedlingen.

I den sistnämnda gruppen ingår således personer som arbetat i för liten utsträckning för att uppfylla arbetsvillkoret, antingen så att veckoarbetstiden inte varit tillräckligt omfattande eller att de endast haft ett kortvarigt arbete. Gruppen kan antas innehålla personer som är på väg in på arbetsmarknaden utan att ännu ha lyckats få en fast etablering.

Av de 13 000 som studerat före arbetssökandet kan det antas att en del genomgick den kvalifikationstid på tre månader som ingår i utbildningsvillkoret.

Jämförelsen visar att de arbetslösa som inte var berättigade till kontantstöd var betydligt yngre än de övriga. Av tabell 5.9 i kapitel 5 framgår att 57 % var yngre än 25 år och 20 % var högst 17 år gamla. Under de tre månaderna som jämförelsen omfattade minskade antalet personer i de här åldrarna från 8 500 i augusti till 6 500 i oktober. Orsaken kan delvis vara att en del sökande hunnit genomgå tremånaderskvalifikationen och blivit berättigade till KAS.

10.3 Överväganden och förslag

Det är utredningens mening att ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen i första hand skall baseras på en genom förvärvsarbete dokumenterad aktuell anknytning till arbetsmarknaden. Som huvudregel skall därför gälla att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt. Om så är fallet skall den försäkrade vara berättigad till dagpenning bestående av grundbelopp jämte viss procentuell andel av den del av den förlorade dagsförtjänsten som överstiger grundbeloppet.

Som framgått av kapitel 9 föreslår utredningen dels en sänkning av lägsta försäkringsbara veckoarbetstid från 17 till 15 timmar, dels en ny utformning av arbetsvillkoret som i större utsträckning än vad som nu är förhållandet gör det möjligt för deltidsarbetande av olika slag att bygga upp en ersättningsrätt i försäkringen.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen krävs för rätt till ersättning att den försäkrade varit medlem i kassa minst 12 månader. Genom införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring bortfaller detta medlemsvillkor. I den allmänna försäkringen föreslås ersättning i relation till inkomstbortfallet kunna utgå omedelbart efter att ett arbetsvillkor uppfyllts, om en arbetslöshet skulle inträffa då.

Genom slopandet av medlemsvillkoret och genom den förändring som utredningen föreslår i arbetsvillkoret beräknas ett större antal personer bli berättigade till ersättning genom att uppfylla arbetsvillkoret.

Ett arbetsvillkor kommer emellertid alltid att från ersättning utesluta personer som inte tidigare haft förvärvsarbete eller vilkas förvärvsarbete ligger långt tillbaka i tiden. Utredningen anser emellertid att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör innefatta ett ekonomiskt skydd även för dessa grupper, vilka i dag kan erhålla kontant arbetsmarknadsstöd om bl. a. vissa utbildningskrav är uppfyllda.

Enligt nu gällande regler skall den sökande ha avslutat viss angiven utbildning samt därefter under tre månader ha sökt arbete genom arbetsförmedlingen innan stöd kan utgå. Den utbildning som kan utgöra grund för rätt

till stöd finns noggrant angiven i lagen. Efter ett inledningsskede, under vilket en praxis skapades, har dessa regler visat sig relativt enkla att tillämpa. Reglerna är generella så till vida, att kravet på någon form av utbildning jämte den därpå följande perioden av arbetssökande, gäller för alla som inte uppfyller arbetsvillkoret.

Enligt utredningens mening är genomgången utbildning ett gott kriterium på allvaret i den försäkrades arbetsutbud och den bästa förberedelsen för ett utträde på arbetsmarknaden. Den som satsat på en utbildning har som regel gjort detta i avsikten att den skall leda till en anställning som kan ge en försörjning. I och med avslutandet av utbildningen har en sådan förändring i den sökandes förhållanden inträffat att den bör konstituera rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, om det visar sig att något arbete inte står att få.

Utredningen föreslår därför att även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall gälla att den som avslutat ungdomsutbildning, vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning skall, utan att arbetsvillkoret är uppfyllt, ha rätt till ersättning – uppgående till grundbeloppet – sedan han i minst tre månader efter utbildningen sökt arbete genom arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag innebär att ett sådant utbildnings- och kvalifikationskrav skall gälla alla som inte uppfyller arbetsvillkoret. Den utbildning som skall grunda rätten till ersättning skall vara av sådant slag och sådan omfattning att den ökat den sökandes möjligheter att erhålla ett förvärvsarbete.

10.3.1 *Ungdomsutbildning*

Med ungdomsutbildning förstås enligt nuvarande praxis minst genomgången grundskola jämte fullföljd gymnasial utbildning. Med gymnasial utbildning jämställs därvid annan fullföljd utbildning som är yrkesinriktad. Preciseringen av ungdomsutbildningen avser att såsom kvalificerande för kontant arbetsmarknadsstöd utskilja sådan utbildning som underlättar för den sökande att erhålla ett förvärvsarbete. Enligt ALF-utredningens mening bör detta vara grunden för bedömningen även inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och nuvarande praxis bör därför även framgent kunna tillämpas.

Erfarenheterna har visat att ungdomar som saknar yrkesutbildning och arbetslivserfarenhet är arbetslösa i större utsträckning än ungdomar som har en viss yrkesutbildning. Ett kontantstöd vid arbetslöshet är enligt utredningens mening icke ett acceptabelt eller meningsfullt medel att tillgripa vid arbetslöshet bland ungdomar. Det måste ses som en av de viktigaste uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken att, genom samverkan mellan arbetsmarknadsmyndigheterna, kommunerna, skolan och övriga berörda myndigheter, med konstruktiva och på sikt verkande medel såsom yrkesinriktad utbildning, praktikarbete, beredskapsarbeten osv., hjälpa och stödja de ungdomar som önskar träda ut på arbetsmarknaden.

I enlighet med regeringens proposition 1975/76:39 om skolans inre arbete m. m. beslöt riksdagen i maj 1976 bl. a. om en utbyggnad och förstärkning av den uppsökande studie- och yrkesorienteringen. Inom denna skall särskilt beaktas behovet av åtgärder för den grupp ungdomar som inte söker fortsatt

skolmässig utbildning efter grundskolan eller som inte fullföljer sin utbildning i grundskolan eller gymnasieskolan. Åtgärderna skall syfta till att förebygga framtida sysselsättningssvårigheter och sociala problem för ungdomarna. I verksamheten ingår en systematisk uppföljning av 16–19-åringar som lämnat grundskola eller gymnasieskola, syftande till att ge alla ungdomar en möjlighet till arbete eller utbildning. Ansvaret för uppföljningen åvilar i första hand skolan.

I de fall det blir aktuellt med arbete eller arbetsmarknadsutbildning skall kontakten övertas av arbetsförmedlingen, som därefter har ansvaret för att kontinuerlig kontakt hålls med den unge tills arbete har kunnat ordnas. Med en sådan systematiserad uppföljning, vilken skall ske i nära samverkan mellan skolan och andra berörda myndigheter, främst arbetsförmedlingen och de sociala myndigheterna, bör förutsättningarna öka väsentligt för att erbjuda de nytillträdande ungdomarna andra alternativ än ett kontantstöd när de söker sig ut på arbetsmarknaden.

Främst bör eftersträvas att erbjuda de ungdomar, vilka icke längre finner det traditionella skolarbetet meningsfullt, annan utbildning som ger närmare kontakt med det praktiska arbetslivet. Arbetsmarknadsutbildning är därvid ett alternativ, som ger den unge såväl en yrkesutbildning som erfarenhet av praktiskt arbete. Beredskapsarbeten, eventuellt i form av praktikplatser, är likaledes ett alternativ som ger de kontakter och den arbetslivserfarenhet som kan utgöra språngbrädan till ett framtida förvärvsarbete.

Utredningen vill emellertid inte helt utesluta möjligheten att undantagsvis utge kontantstöd även till ungdomar som inte fullföljt sin ungdomsutbildning. På samma sätt som nu får dock en individuell prövning ske av varje sådant fall. Om det, efter samråd med berörd skolmyndighet, kan konstateras att fortsatta studier inte är meningsfulla för eleven eller om denne förgäves sökt lämplig vidareutbildning och man icke heller genom den ovannämnda uppföljningen för tillfället lyckats finna annan lösning på den unges problem, så bör han icke vara utesluten från kontant arbetslöshetsstöd, om varken arbete eller annat alternativ står till buds. Det är emellertid en angelägen uppgift för arbetsförmedlingen att i första hand söka finna andra mera verksamma lösningar på den unges arbetslöshet. Även om det direkta kontanta stödet således inte kan avvaras i vissa speciella fall, bör det ifrågakomma främst för kortare perioder innan annan lämplig åtgärd hunnit sättas in och först sedan alla andra till buds stående medel prövats.

10.3.2 *Vuxenutbildning*

För att en sökande efter avslutad vuxenutbildning skall vara berättigad till stöd utan att arbetsvillkoret är uppfyllt, krävs enligt gällande regler att vuxenutbildningen varit yrkesinriktad, bedrivits på heltid och omfattat minst ett läsår samt berättigat till studiesocialt stöd. Till skillnad från vad som gäller vuxenutbildning såsom överhoppningsbar tid (avsnitt 9.3.2) krävs inte i utbildningsvillkoret att utbildningen skall ha föregåtts av förvärvsarbete av viss omfattning. De krav som uppställs avser att skapa garanti för att utbildningen underlättat möjligheterna för sökanden att träda ut i förvärvslivet. Att utbildningen skall ha denna kvalitet är det grundläggande villkoret som gäller lika både för vuxen- och ungdomsutbildningen. Utredningen

anser att så bör vara förhållandet även framgent. Kravet på yrkesinriktning bör i detta sammanhang således inte ställas högre på vuxenutbildning än på ungdoms- eller arbetsmarknadsutbildning. Vuxenutbildningen skall liksom de övriga utbildningarna uppfylla det grundläggande villkoret, nämligen att vara ägnad att underlätta möjligheterna för sökanden att erhålla ett förvärvsarbete. Utredningen föreslår därför en lagtext där detta utsäges, medan ordet yrkesinriktad däremot fått utgå. En vuxenutbildning innefattande en fullföljd gymnasial utbildning bör således – på samma sätt som gäller för ungdomsutbildningen – medföra rätt till arbetslöshetsersättning oavsett vilken gymnasielinje det är fråga om. Även när det gäller eftergymnasial utbildning bör bedömningen vara lika vare sig den är att hänföra till vuxenutbildning eller ungdomsutbildning.

Förberedande kurser och kurser på grundskolenivå kan däremot inte sägas underlätta den sökandes möjligheter att erhålla arbete på ett sådant sätt att de kan godtas i utbildningsvillkoret.

Den flexibilitet och individualitet som kännetecknar utbildningen vid folkhögskolorna har medfört svårigheter att uppställa generella regler för bedömningen av utbildningen vid dessa enligt det nuvarande utbildningsvillkoret. Dessa svårigheter kan beräknas kvarstå även för den allmänna arbetslöshetsförsäkringens del. Möjligen kan svårigheterna t. o. m. komma att öka sedan många folkhögskolor numera frångått årskursindelningen och i stället stoff- och nivågrupperat kursinnehållet efter elevernas intresseinriktning och förkunskaper. Det torde därför i många fall bli ofrånkomligt med utredningar om utbildningen i det enskilda ärendet. Generellt skall självfallet gälla de ovan angivna riktlinjerna för bedömning av utbildning i allmänhet – i första hand att utbildningen skall vara ägnad att underlätta möjligheterna för sökanden att erhålla arbete. I linje med vad ovan sagts kan folkhögskolekurser på grundskolenivå eller av enbart förberedande art inte räknas till denna kategori. Klart yrkesinriktad är däremot folkhögskolornas musik- och ledarutbildning. Mellan dessa båda ytterligheter förekommer en mängd kurser antingen med enbart allmän, teoretisk undervisning eller med undervisning specialinriktad på visst ämnesområde eller med båda slagen av undervisning bedriven jämsides. När det gäller dessa kan någon generell regel för bedömningen inte uppställas.

10.3.3 *Arbetsmarknadsutbildning*

När det gäller frågan om arbetsmarknadsutbildning som grund för ersättning från försäkringen vill utredningen anföra följande. För den som saknar tidigare anknytning till arbetsmarknaden eller vars förvärvsverksamhet ligger långt tillbaka i tiden måste en utbildning ses som den bästa starten för utträdet på arbetsmarknaden. Utredningen anser därför att kravet på genomgång av arbetsmarknadsutbildning av viss längd bör bibehållas som huvudregel för de nytillträdande som inte nyligen avslutat annan utbildning. Genom den personliga insats som en arbetsmarknadsutbildning innebär tjänar kravet också som ett mått på allvaret i dessa nytillträdandes arbetssökande och visar att de är beredda till egna ansträngningar för att möta kraven på arbetsmarknaden. Eftersom målet för de sökande är att erhålla ett arbete torde arbetsmarknadsutbildning te sig som ett bättre alternativ än

enbart kontantstöd, särskilt sedan utbildningsbidragen numera höjts väsentligt.

För att beviljas arbetsmarknadsutbildning krävs som regel bl. a. att man söker arbete genom arbetsförmedlingen och att förmedlingen finner sådan utbildning vara ägnad att medföra stadigvarande arbete. Mot bakgrund härav kunde det synas lämpligt att låta en tilltänkt arbetsmarknadsutbildning, oavsett dess längd, också vara tillfyllest i det enskilda fallet för att uppfylla arbetslöshetsförsäkringens utbildningskrav. En utbildning av kortare varaktighet än tre månader torde emellertid sällan öka den sökandes möjligheter att erhålla ett arbete. Utredningen anser därför att denna minimitid bör bibehållas som huvudregel.

Utredningen är medveten om att det finns åtskilliga fall där en sådan förändring inträffat i en persons förhållanden att det kan finnas fog, i vart fall ur social synpunkt, att anse honom ersättningsberättigad utan att något arbetsvillkor eller utbildningsvillkor är uppfyllt. Som exempel kan nämnas att en ensamstående fått försörjningsplikt mot ett barn, att en tidigare hemarbetande make blivit ensam efter en skilsmässa eller ett dödsfall eller finner sig vara undersysselsatt sedan barnen i familjen vuxit upp. När en person i en sådan situation söker sig ut på arbetsmarknaden finns det självfallet ingen anledning att ifrågasätta allvaret i vederbörandes arbetsutbud. Utredningen har också övervägt om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna utges till personer, för vilka en förändrad situation av ovannämnt slag inträffat. Det stöter emellertid på avsevärda svårigheter att utforma en någorlunda lättillämpad regel, som täcker alla de skiftande situationer som kan tänkas uppkomma.

Utredningens förslag innebär därför att som huvudregel alltjämt skall gälla att nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden kan erhålla ersättning först sedan de blivit arbetslösa efter en avslutad utbildning. Utbildningens värde som ett första led i steget ut på arbetsmarknaden kan enligt utredningens mening inte överskattas.

Det torde emellertid i en del fall förekomma att den sökande redan har en yrkesinriktad utbildning som, oaktat den ligger längre tillbaka i tiden, fortfarande bedöms som gångbar på arbetsmarknaden och där en tillgänglig arbetsmarknadsutbildning uppenbarligen inte skulle öka vederbörandes möjligheter att erhålla ett arbete. På samma sätt som utredningen föreslagit ovan när det gäller ungdomar som inte fullföljt sin ungdomsutbildning, bör det i dessa fall föreligga en möjlighet att efterge utbildningsvillkoret. På skriftlig begäran från sökanden och efter hörande av distriktsarbetsnämnden, bör arbetslöshetskassa kunna medge sådan eftergift.

10.3.4 *Övriga villkor*

För att kontant arbetsmarknadsstöd skall börja utgå till en sökande som avslutat ungdomsutbildning, vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning krävs att den sökande under tre månader efter avslutandet av utbildningen sökt arbete genom arbetsförmedlingen. Att omedelbart efter en avslutad utbildning utge arbetslöshetsersättning till alla nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden bör enligt utredningens mening ej heller komma ifråga i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Liksom hittills bör

arbetsförmedlingen under en tid få tillfälle att pröva den sökandes förutsättningar på arbetsmarknaden och hans vilja och beredskap att anta stadigvarande arbete. Att den nytillträdande verkligen har en allvarlig avsikt att träda ut i förvärvslivet skall stå helt klart innan ersättning kan börja utgå. Den nytillträdandes beredskap på denna punkt visas bäst genom hans egna aktiviteter och genom att arbetsförmedlingen får tillfälle att erbjuda arbeten. Skulle arbetsförmedlingen finna att den sökande, trots att han formellt uppfyller det uppställda utbildningskravet i försäkringen, dock har en mindre gångbar utbildning och därför eller av andra orsaker har bristfälliga möjligheter att finna en lämplig anställning, bör förmedlingen föreslå lämpliga åtgärder för att avhjälpa bristerna, t. ex. en arbetsmarknadsutbildning. Kvalifikationstiden bör avvägas dels så att arbetsförmedlingen får tillfälle att göra den avsedda bedömningen och eventuellt sätta in behövliga arbetsmarknadsåtgärder, dels så att den visar att den sökande icke blott önskar ett feriearbete utan verkligen avslutat sin utbildning och avser att varaktigt söka sig ut i förvärvslivet. Enligt utredningens mening är den kvalifikationstid på tre månader som nu uppställs väl avvägd ur dessa synpunkter. Utredningen föreslår därför att samma tid bibehålls i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Detta skall gälla även i de enstaka fall då utbildningsvillkoret av särskilda skäl eftergivits.

Syftet med utbildningsvillkoret är att öppna en möjlighet för nyutbildade att – oaktat de ej uppfyller arbetsvillkoret – erhålla arbetslöshetsersättning om de trots sin färska utbildning skulle drabbas av en arbetslöshet av längre varaktighet. Härav följer naturligen att endast den som är nyutbildad bör få rätt att kvalificera sig för ersättning genom utbildningsvillkoret. Det skall vara helt klart att orsaken till att vederbörande söker sig ut på arbetsmarknaden är att han avslutat en utbildning. För lång tid får därför inte ha förflutit från det att utbildningen avslutades och till dess att den sökande anmäler sig på förmedlingen. Enligt gällande lag skall, om inte särskilda skäl föreligger, anmälan till förmedlingen ske inom fem månader från det att utbildningen avslutats. ALF-utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon förändring på denna punkt för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

11 Ersättningsnivå, ersättningens form m. m.

ALF-utredningens direktiv innehåller bl. a. uttalanden om ersättningen i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Det heter således att försäkringen skall utformas enligt inkomstbortfallsprincipen och att ersättningen bör konstrueras med utgångspunkt i den inkomst den försäkrade hade före arbetslöshetens inträde. Sammantagna innebär dessa uttalanden att de försäkrade särskilt i vissa inkomstlägen kan komma att erhålla ersättningar som väsentligt överstiger dagpenningen i de nuvarande kassorna. I direktiven uttalas att en sådan förbättring är angelägen. För nytillträdande på arbetsmarknaden som är arbetslösa anges att de bör tillförsäkras en grundtrygghet på rimlig nivå.

11.1 Gällande bestämmelser

Inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen utgår ersättningen med ett visst belopp per dag – dagpenning. Detta belopp kan i vissa fall reduceras. Dagpenning får således utgå med ett belopp som högst motsvarar 91,7 % av den försäkrades förlorade inkomst. För den som uppbär förtidspension från den allmänna försäkringen eller ålderspension på grund av tjänst sker också avdrag enligt en särskild tabell. Reglerna för samordningen med pensionsförmåner refereras närmare i avsnitt 11.4.3.

Dagpenning utgår för högst 5 dagar per kalendervecka. Vid arbetslöshet del av vecka utgår en ersättning som motsvarar förhållandet mellan den arbetslösa tiden för veckan och normalarbetstiden i timmar per vecka i det tidigare förvärvsarbetet.

Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) utgår med 55 kr. per dag under högst 5 dagar per kalendervecka. Vid arbetslöshet del av vecka utgår även KAS för arbetslösheten i relation till normalarbetstiden för vecka i det förlorade arbetet.

Medlemmarna i en erkänd arbetslöshetskassa skall av kassan placeras i dagpenningklass om lägst 60 och högst 160 kr. Försäkringen omfattade den 31 december 1977 omkring 2 900 000 personer.

Övriga personer som utför förvärvsarbete i sådan omfattning att de kan uppfylla arbetsvillkoret för att erhålla ersättning är tillförsäkrade KAS. Deras antal torde uppgå till 1 000 000 personer. KAS kan också utgå till vissa nytillträdande på arbetsmarknaden.

Från och med den 1 juli 1978 kommer KAS att utgå med 65 kr. per dag.

Dagpenningklasserna i den frivilliga försäkringen är från samma tidpunkt lägst 70 och högst 180 kr.

11.2 Inkomstberäkningen inom andra socialförsäkringar

Kompensation för inkomstbortfall lämnas genom olika socialförsäkringar. Inkomstberäkningen är inte enhetlig; försäkringarnas syfte har påverkat reglerna för inkomstberäkningen.

Inom den allmänna sjukförsäkringen skall den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) vara den inkomst – i pengar och/eller naturaförmåner – som den försäkrade kan antas tills vidare komma att uppbära genom eget arbete. Det är alltså den beräknade framtida inkomsten, angiven i årsbelopp, som är underlag för den ersättning som utgår vid sjukdom. Ändring av SGI sker efter anmälan av den försäkrade och träder i kraft 30 dagar efter det anmälan gjorts. Sådan ändring kan numera ske även under pågående sjukdomstid.

Ersättning vid arbetsskada – sjukpenning eller livränta – baseras på de regler om sjukpenninggrundande inkomst som gäller inom sjukförsäkringen.

Allmän tilläggspension grundas på den försäkrades inkomst av förvärvsarbete. Förtidspensionen beräknas dels på de inkomster den försäkrade uppburit under de år han haft förvärvsarbete, dels på en enligt vissa regler beräknad inkomst för vart och ett av de år som återstår tills han uppnår den allmänna pensionsåldern. Ålderspension beräknas på inkomster av förvärvsarbete. Både i fråga om förtids- och ålderspension är det medeltalet av inkomsterna under "de 15 bästa åren" som beaktas vid beräkningen av pensionsbeloppen.

Delpension utgår till den som fyllt 60 år som en del av skillnaden mellan den inkomst som han uppbar före övergången till deltidsarbete och den inkomst som han kan komma att tills vidare uppbära vid deltidsarbete. Om hans aktuella inkomst inte överensstämmer med vad som angetts i beslut om sjukpenninggrundande inkomst så bör enligt förarbetena arbetslöshetsförsäkringens praxis för beräkning av inkomst kunna vara vägledande vid beräkningen av delpensionen.

11.3 Ersättningen i en allmän arbetslöshetsförsäkring

Vid överväganden om ersättningens form och nivå inom arbetslöshetsförsäkringen har utredningen beaktat att ersättning för utfört arbete i allmänhet utgår endast under tid då en anställd är sysselsatt i arbetsgivarens tjänst. Undantag från den regeln gäller i stort sett endast sådana ersättningar från arbetsgivaren som utgår enligt gällande lagar och tillkommit för att öka de anställdas trygghet. Som exempel kan nämnas semesterlön och semesterersättning, permitteringslön och lön under uppsägningstid i den mån arbetsgivaren inte kan sysselsätta den anställde under den tiden. Vidare gäller undantaget från regeln för anställda inom stat och kommun som uppbär månadslön liksom för privatanställda tjänstemän. Lönen för dessa grupper anses utgå för samtliga kalenderdagar i månaden.

En annan utgångspunkt för utredningens överväganden är de skillnader i risk för att bli arbetslös, som föreligger mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Det är de grupper, som har den lösaste anknytningen till arbetmarknaden som har de största arbetslöshetsriskerna och som arbetslöshetsförsäkringen betyder mest för. För dessa grupper utgår som regel lön endast för den tid de är i arbete.

Det är relativt vanligt att det nya arbete, som anvisas en försäkrad, inte fullt ut häver den pågående arbetslösheten. Det kan vara ett kortvarigt arbete som erbjuds och som alltså medför fortsatt arbetslöshet. I andra fall kan det vara ett deltidsarbete till den som önskar heltidsarbete. Han blir alltså partiellt arbetslös.

Utredningen har här pekat på några förhållanden som visar att försäkringsersättningens utformning är av stor betydelse för hur försäkringen kan fylla sitt syfte. I det följande redovisas utredningens förslag mera i detalj i fråga om ersättningens form, ersättningsnivå samt beräkningen av inkomstbortfallet.

11.3.1 *Ersättningens form*

Inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen utgår ersättningen som redan nämnts i form av dagpenning och med högst 5 dagpenningbelopp per vecka. Ersättningen inom arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från vad som gäller inom t. ex. sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring, som utbetalar sjukpenning för 7 dagar per vecka.

Arbetslöshet avbryts i många fall av kortvariga arbeten. De kan räcka en eller flera dagar, men ibland endast några timmar. Med anledning därav har utredningen diskuterat att ersättning från försäkringen skulle utgå med ett timbelopp. Därmed skulle ersättning kunna ansluta till den arbetslösa tiden med större noggrannhet än som nu är fallet. Ett sådant timersättningssystem skulle emellertid kräva ett omfattande administrativt arbete, vilket enligt utredningens bedömning skulle komma att väsentligt minska fördelarna av detsamma. Utredningen har därför beslutat föreslå att ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall utgå med ett för dag beräknat belopp, kallat dagpenning.

Dagpenningen föreslås bestå av ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp som relateras till inkomstbortfallet. Utredningen återkommer till detta förslag i nästa avsnitt.

Den frivilliga försäkringens regler att dagpenning skall utgå för högst 5 dagar per vecka innebär att försäkringen anpassats till utvecklingen på arbetsmarknaden. 5-dagarveckan är numera den förhärskande arbetstidsformen för heltidsarbetande. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall utgå i form av dagpenning och utbetalas allt efter arbetslöshetens omfattning med högst 5 dagpenningbelopp per kalendervecka.

Vid arbetslöshet del av vecka föreslås ersättning utgå enligt en omräkningstabell. Jämför avsnitt 13.4.3.

11.3.2 *Ersättningsnivå*

Det finns för de olika socialförsäkringarna ingen gemensam ersättningsnivå. Den allmänna sjukförsäkringen ger vid sjukfall som varar 7 dagar eller längre tid 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten. Arbetsskadeförsäkringen ger efter den s. k. samordningstiden 100 %. Delpensionsförsäkringen ger 65 % av inkomstbortfallet. Förtids- och ålderspensionen utgår med belopp som motsvarar 65 à 70 % av den tidigare inkomsten om den försäkrade har full intjänandetid (eventuellt med hjälp av år med s. k. antagandepoäng).

Inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen är ersättningsnivån i vissa fall relativt låg om man jämför med nivån inom andra socialförsäkringar, t. ex. sjukförsäkringen. För vissa försäkrade är den högre. Det gäller lågavlönade för vilka kompensationen som tidigare nämnts kan uppgå till 91,7 % av den förlorade inkomsten.

Systemet med dagpenningklasser innebär att kompensationsnivån är högre för medlemmar med låg inkomst än för medlemmar med högre inkomst. Detta förhållande gäller för medlemmar inom samma dagpenningklass.

Utredningens direktiv anger att försäkringen skall utformas efter inkomstbortfallsprincipen. Detta torde innebära att ersättningen liksom inom övriga socialförsäkringar skall beräknas i relation till den inkomst, som den försäkrade förlorat eller anses förlora.

I sina överväganden rörande ersättningens konstruktion har utredningen anknutit till sitt förslag att ersättning skall kunna utgå även till personer som är arbetslösa efter avslutad utbildning eller som i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad. Dagpenningen till dessa nytillträdande bör enligt utredningens mening utgöras av ett grundbelopp. Det bör bestämmas till ett belopp som kan anses rimligt i jämförelse med den arbetsförtjänst som nytillträdande kan uppnå på arbetsmarknaden.

Den som förlorat ett förvärvsarbete erhåller en ersättning som ger kompensation för det aktuella inkomstbortfallet. Det innebär att ersättningen följer inkomstutvecklingen. Mot den bakgrunden finner ALF-utredningen det rimligt att det grundbelopp som enligt förslaget skall utgöra dagpenning till nytillträdande värdesäkras. Detta kan ske genom att det anges utgöra en viss andel av det basbelopp som gäller inom den allmänna försäkringen. Genom denna metod uppnås att grundbeloppet garanterar en minimistandard till arbetslöshetsförsäkrad med heltidsutbud.

För att ge en bättre anpassning till förhållandena på arbetsmarknaden bör grundbeloppet åldersgraderas. Utredningen föreslår att det skall utgå med ett lägre belopp till arbetslös försäkrad som ej uppnått 18 års ålder.

Till heltidsarbetande som blivit arbetslös och förlorat inkomst föreslås en ersättning som utgår med det nyss nämnda grundbeloppet jämte 80 % av den förlorade inkomst som överstiger detta belopp. Liksom inom andra socialförsäkringar bör det enligt utredningens mening även inom arbetslöshetsförsäkringen finnas ett "tak" över vilket den förlorade inkomsten ej kompenseras. Detta bör anges till sju och en halv gånger basbeloppet, dvs. till samma gräns som gäller inom den allmänna sjukförsäkringen och ATP.

Utredningen har i sina förslag beaktat att den frivilliga försäkringen ger en högre kompensation till den som har lägre inkomst. Denna effekt finner

utredningen böra bibehållas även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Vid bedömningen av ersättningsnivån har också beaktats att förvärvsarbete är förenat med vissa kostnader för den försäkrade. Mot den bakgrunden har utredningen utformat förslaget till ersättning så att dagpenningen på de vanligast förekommande inkomstnivåerna motsvarar 85–90 % av den försäkrades dagsförtjänst, medan den i lägre inkomstskikt går upp till en högre nivå.

Utredningens förslag vad gäller ersättningsnivå kan sammanfattas enligt följande. Till arbetslös försäkrad, som avslutat utbildning eller i sitt hem vårdat åldring eller handikappad (nytillträdande) utgår dagpenning med ett grundbelopp motsvarande 1/125 av det för januari månad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring gällande basbeloppet. Grundbeloppet föreslås avrundat till närmaste 5-tal kronor. Har den försäkrade ej fyllt 18 år skall dagpenningens grundbelopp vara 60 % av grundbeloppet. Nytillträdande erhåller ersättning endast för det fall hans arbetsutbud motsvarar heltidsarbete inom det yrkesområde han söker arbete.

Tabell 11.1 Exempel på dagpenning enligt utredningens förslag. Exemplen bygger på att basbeloppet i den allmänna försäkringen är 11 800 kr. Grundbeloppet i försäkringen blir då 95 kr. om den försäkrade fyllt 18 år och 57 om han är yngre.

1. Dagpenning för den som fyllt 18 år

Inkomst kronor per			Dagpenning kronor	Dagpenning i % av dagsförtjänst
tim	dag	månad		
15	120	2 640	115	95,8
20	160	3 520	147	91,9
25	200	4 400	179	89,5
30	240	5 280	211	87,9
35	280	6 160	243	86,8
40	320	7 040	275	85,9

2. Dagpenning för den som ej fyllt 18 år

Inkomst kronor per			Dagpenning kronor	Dagpenning i % av dagsförtjänst
tim	dag	månad		
8	64	1 408	63	98,4
10	80	1 760	75	93,7
12	96	2 112	88	91,7
15	120	2 640	107	89,3

3. Dagpenning för deltidsarbetande som fyllt 18 år med normalarbetstid 19 timmar/vecka

Inkomst kronor per			Dagpenning kronor	Dagpenning i % av dagsförtjänst
tim	dag	månad		
20	76	1 672	70	92,1
25	95	2 090	85	89,5
30	114	2 508	100	87,9

Försäkrad heltidsarbetande, som blir arbetslös och som uppfyller arbetsvillkoret för rätt till ersättning, erhåller dagpenning motsvarande grundbeloppet jämte 80 % av den överskjutande dagsförtjänsten. Till arbetslös försäkrad som ej fyllt 18 år utgår dagpenning motsvarande 60 % av grundbeloppet jämte 80 % av den överstigande dagsförtjänsten.

Försäkrad deltidsarbetande som blir arbetslös och har rätt till ersättning erhåller dagpenning med så stor del av grundbeloppet som motsvarar förhållandet mellan normalarbetstiden per vecka och talet 40 jämte 80 % av den överskjutande dagsförtjänsten. För yrken där normalarbetstid för heltidsarbetande understiger 40 timmar per vecka räknas heltidsarbetet och deltidsarbetet upp till den nivå som motsvarar 40 timmar per vecka.

I stället för dagpenning beräknad så som nu angetts bör dagpenning motsvarande helt grundbelopp i visst fall kunna utgå till arbetslös försäkrad som varit deltidsarbetande. Detta föreslås ske om den försäkrade utökat sitt arbetsutbud så att det avser heltidsarbete och därefter står till arbetsmarknadens förfogande under tre månader.

I enlighet med uttalanden i utredningens direktiv föreslås, att dagpenning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall vara skattepliktig inkomst.

11.3.3 *Beräkning av inkomstbortfallet*

I den frivilliga försäkringen är medlemmarna placerade i en viss dagpenningklass. Dagpenning får dock icke överstiga viss del av medlemmens dagsförtjänst. Dagsförtjänsten beräknas som 1/5 av den veckoinkomst eller 1/22 av den månadsinkomst som medlemmen vanligen åtnjutit under arbetstid som är normal för honom. Normalt förekommande ersättningar – t. ex. för obekväm arbetstid, skifttillägg, drickspengar – räknas in, men däremot inte tillfälliga ersättningar som t. ex. gratifikationer.

Det är förenat med vissa problem att fastställa den försäkrades dagsförtjänst. Den nuvarande regeln anger som huvudfall i fråga om anställd att det är inkomsten i den senaste varaktiga anställningen som skall gälla. För en försäkrad som haft flera kortvariga arbeten med olika inkomster kan dagsförtjänsten beräknas med hänsyn till hans inkomst under längre tid, t. ex. under de månader som tillgodoräknats i arbetsvillkoret. Medlem som varit företagare får i regel sin dagsförtjänst beräknad på ett sådant sätt att extrema förändringar i hans inkomstsituation närmast före arbetslösheten inte skall påverka beräkningen. Dagsförtjänsten utgör 1/260 av den beräknade årsinkomsten.

Det är med hänsyn till försäkringens syfte viktigt att beräkningen av inkomstbortfallet grundas på en så aktuell inkomstuppgift som möjligt. Löneuppgiften på arbetsgivarintyget och taxeringsmaterialet ger ur denna synpunkt ett acceptabelt resultat.

En annan metod skulle vara, att bestämma dagpenningen på grundval av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Inom sjukförsäkringen beräknas sjukpenningen på grundval av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det är den inkomst i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad, som försäkrad kan antagas för år räknat komma att tills vidare åtnjuta av eget arbete. Även om det är en strävan inom de allmänna försäkrings-

kassorna att följa upp de försäkrades SGI bygger denna ändå alltid på ett antagande om framtida inkomst. Till detta kommer att SGI i de fall den försäkrade glömt att anmäla inkomständring inte alltid återger de faktiska inkomstförhållandena. För att motverka effekterna därav finns visserligen inom sjukförsäkringen den tidigare nämnda regeln om att SGI med 30 dagars fördröjning kan ändras under pågående sjukdomstid.

I en rapport med förslag från riksförsäkringsverket "Översyn av delpensionsförsäkringen" (Ds S 1977:9) redovisas dock att "den försäkrades registrerade sjukpenninggrundande inkomst i övervägande antalet fall inte överensstämmer med de uppgifter om inkomst som lämnas i ansökan (om delpension) och arbetsgivarintyg . . .". De allmänna försäkringskassorna har därför vid beräkning av delpension ofta fått tillämpa en undantagsregel som säger att om den försäkrade, om försäkringskassan haft kännedom om samtliga förhållanden som föregår övergången till deltidsarbete, skulle varit försäkrad för högre sjukpenninggrundande inkomst än den som angetts i kassans beslut, skall skillnaden mellan inkomst före och efter övergången till deltidsarbetet dock beräknas med utgångspunkt i sådan högre inkomst.

Mot bakgrund av vad som angetts kan utredningen inte förorda att beräkningen av inkomstbortfallet i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen baseras på den försäkrades SGI. Uppgifter enligt arbetsgivarintyg för anställd eller taxeringsmaterialet för företagare bör således ge underlag för beräkning av dagpenningen. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att dess förslag till grundbelopp medför, att försäkrad som fyllt 18 år och visar sig ha uppfyllt arbetsvillkoret genom heltidsarbete alltid är tillförsäkrad en dagpenning som lägst motsvarar 1/125 av basbeloppet.

Utredningen föreslår att den försäkrades dagsförtjänst på samma sätt som i den nuvarande försäkringen, beräknas till 1/5 av den veckoinkomst, 1/22 av den månadsinkomst eller, i förekommande fall, 1/260 av den årsinkomst som han vanligen uppburit före arbetslösheten under arbetstid som var normal för honom.

Då man, såsom i utredningens förslag, lämnar systemet med dagpenningklasser får frågan om vilken inkomst som skall läggas till grund för beräkningen av dagsförtjänsten en ökad betydelse. Det gäller att så nära som möjligt anknyta ersättningen till en inkomst som kan betraktas som normal för den försäkrade. I det följande anges några exempel som enligt utredningens mening kan tjäna som vägledning för handläggningen av frågan om inkomstbortfallet.

I normalfallet bör ersättningsunderlaget bestämmas med ledning av uppgifterna i arbetsgivarintyget från den senaste anställningen. Beräkningen av ersättningsunderlag skall alltid ske i dagsförtjänst. Förhållandena i den tidigare anställningen kan emellertid variera mycket starkt såväl i fråga om arbetstid som i fråga om inkomst. I sådana fall bör ersättningsunderlaget bestämmas genom att man beräknar medeltalet över en längre tidsperiod. Ju större variationer som föreligger i det enskilda fallet, desto längre bör den period vara på vilken ersättningsunderlaget beräknas.

Ersättningsunderlaget för en försäkrad som före arbetslösheten haft kortvariga arbeten bör bestämmas så att det motsvarar vad som kan anses vara hans genomsnittliga inkomst. Om arbetslösheten inträffar efter ett kortvarigt tidsbestämt arbete med hög inkomst kan denna inkomst inte

accepteras som underlag för ersättningen med mindre tidigare arbeten under ramtiden kan visas ha medfört motsvarande inkomster. Hänsyn bör kunna tas till andra arbeten under ramtiden även för det fall lönen i det kortvariga arbete som närmast föregår arbetslösheten har varit lägre än för dessa andra arbeten.

Normalt förekommande ersättningar såsom tillägg för obekväm arbetstid, skifttillägg, regelbundet utgående drickspengar eller naturaförmåner bör liksom hittills räknas in i ersättningsunderlaget.

I fråga om annan försäkrad än anställd kan problemen med att fastställa inkomstbortfallet bli stora. Inom den frivilliga försäkringen har erfarenheter vunnits om möjligheterna att lösa dessa problem. De s. k. företagarkassorna har emellertid inte helt identiska regler för beräkning av inkomstbortfallet. I en allmän försäkring bör reglerna vara enhetliga. Vissa schabloner torde dock erfordras.

Med hänsyn till de variationer i årsinkomster som torde vara vanliga under några år före nedläggning av ett företag synes beräkningen av årsinkomsten i dessa fall böra ske med beaktande av en inte alltför kort period. Utredningen finner att man i dessa fall bör anknyta till reglerna i den nuvarande försäkringen.

Utredningen föreslår mot den angivna bakgrunden följande huvudregel vid beräkning av årsinkomsten för försäkrad som varit företagare och vars personliga verksamhet i rörelsen upphört annat än tillfälligt. Årsinkomsten bör i dessa fall vara återstående till kommunal inkomstskatt skattepliktig inkomst minskad med vad som kan anses vara kapitalavkastning och realisationsvinst.

Är arbetslösheten temporär för annan försäkrad än anställd, bör regeln vara att det är inkomstbortfallet under det tillfälliga avbrottet i den försäkrades verksamhet som skall ligga till grund för beräkning av ersättningen.

I gällande lagstiftning finns en bestämmelse hur skall förfaras för det fall underlag för beräkning av dagsförtjänsten saknas. Erfarenheten är att denna bestämmelse saknar betydelse, varför den inte behöver överföras till den nya lagstiftningen.

11.3.4 *Uppräknad dagpenning vid långvarig arbetslöshet*

Enligt ALF-utredningens förslag till hur dagpenning skall beräknas och fastställas kommer ersättningen vid arbetslöshet att i det stora antalet fall anknyta till förtjänsten i det senaste arbetet. Därmed garanteras att ersättningen till den försäkrade ger den kompensation som varit avsedd. I fall av långvarig arbetslöshet kan emellertid kompensationen i reala termer bli lägre. Detta blir fallet vid fortgående stegring av prisnivån för konsumtionsvaror. Den som är långvarigt arbetslös kan därutöver komma att få vidkännas en i jämförelse med sina förutvarande arbetskamrater utebliven standardökning.

Mot den nu angivna bakgrunden finner utredningen att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör innehålla en regel om uppräkning av ersättningsunderlaget vid långvarig arbetslöshet. Uppräkning bör ske för försäkrad som är arbetslös vid årsskifte och som uppbär dagpenning beräknad på ett inkomstunderlag från tid före den 1 juli det tilländalupna året liksom för

försäkrad som blir arbetslös och vars dagpenning skall beräknas på inkomst från arbete under tid före den 1 juli året före det arbetslösheten uppstod.

Till frågan om vad som skall vara underlag för uppräkningen, dvs. hur stor uppräkningen skall vara, vill utredningen anföra följande. Den som är långvarigt arbetslös kan göra anspråk på att få samma standardutveckling som varje annan medborgare. Det finns emellertid ingen institution eller några regler som bestämmer att inkomstfördelningen skall utvecklas så att varje medborgare erhåller just den standardutveckling som är lika med förändringen av de reala resurserna i folkhushållet. Prisbildningen på arbets- och varumarknaderna fungerar i stället så att en del medborgare vinner och andra förlorar vid jämförelse med det medeltal som utvecklingen mäts i. Det finns inte heller någon statistisk serie som mäter utvecklingen av de reala resurserna med den precision och den snabbhet som skulle erfordras för att uppgiften skall läggas till grund för uppräkningen. Frågan om att genom uppräkning av ersättningen söka ge den arbetslöse kompensation för stegringen i konsumentpriserna kan enligt utredningens mening ses på ett annat sätt. Om uppräkningen syftar till att försäkringsersättningens realvärde skall bevaras så erhåller den försäkrade en oförändrad standard i stället för en sänkning, vilket skulle bli resultatet om uppräkning inte skedde. Dessutom finns en av offentlig myndighet utarbetad statistisk serie – konsumentprisindex – avsedd att mäta utvecklingen av konsumentpriserna. Basbeloppet inom den allmänna försäkringen grundas på denna indexserie.

Uppräkningen av ersättningsunderlaget bör i de nämnda fallen ske en gång om året med verkan fr. o. m. den 1 januari. Uppräkningen bör ske på grundval av basbeloppet för januari månad och motsvara dess förändring från januari månad föregående år.

Försäkrad kan komma att uppbära ersättning för arbetslöshet i omedelbar anslutning till överhoppningsbar tid. Detta kan innebära att lång tid kan ha förflutit mellan den tid ersättningsunderlaget avser och arbetslösheten. Sådan försäkrad bör också få sitt ersättningsunderlag uppräknat. Uppräkningen bör motsvara basbeloppets förändring från januari månad det år ersättningsunderlaget avser till januari månad det år då ersättning skall utgå.

11.4 Dagpenning för tid då annan socialförsäkringsförmån utgår

Genom olika förmåner är medborgarna i Sverige tillförsäkrade försörjningsskydd då inkomst av förvärvsarbete av någon anledning bortfaller. Ekonomiskt stöd utgår i stort sett vid inkomstbortfall på grund av viss orsak. Den första är nedsättning i en persons arbetsförmåga på grund av sjukdom då sjukpenning, förtidspension eller livränta garanterar en viss försörjningsnivå i förhållande till tidigare inkomst. Den andra orsaken till inkomstbortfall kan vara att stödtagaren ägnar sig åt en verksamhet som ej ger ett direkt ekonomiskt utbyte, men som statsmakterna anser bör stödjas. Exempel på sådan verksamhet är vård av barn, då föräldrapenning utgår samt studier då samhället ger någon form av studiestöd. Den tredje orsaken till inkomstbortfall och därmed att ekonomiskt stöd utgår är arbetslöshet.

En allmänt tillämpad grundsats i socialförsäkringssystemet är att en person

för samma tid ej skall kunna uppbära stöd från flera stödformer. Lagstiftningen innehåller därför regler om samordning då olika förmåner skulle kunna utgå samtidigt.

I utredningens direktiv framhålls också att principiella invändningar kan göras mot ett system, där ersättningen kan utgå parallellt från två skilda försäkringsformer. Utredningen bör därför överväga särskilda samordningsregler gällande i situationer med överlappande försäkringsformer. Samtliga avsnitt i det nuvarande allmänna försäkringssystemet bör därvid beaktas. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringens koppling till sjukförsäkringen bör enligt direktiven uppmärksammas de konsekvenser arbetslöshetsersättningen kan få för sjukpenningen. Ett system som medför att man genom att få arbetslöshetsersättning kvalificerar sig för höjd sjukpenning bör således undvikas.

I kap. 8 har utredningen diskuterat grundvillkoren för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det framgår där att den försäkrade för att vara berättigad till ersättning skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete. I den mån en försäkrad uppburit ekonomiskt stöd för inkomstbortfall på grund av förlorad arbetsförmåga kan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inte utgå för den tid detta stöd erhållits. Bedömningen av huruvida förmåner som utgår oberoende av arbetsförmåga, exempelvis familjepension och ålderspension, skall påverka ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen får göras med utgångspunkt i andra förhållanden än grundvillkoren.

11.4.1 *Sjukpenning*

Sjukpenning utgår vid sjukdom som förorsakar nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften. Vid fullständig arbetsoförmåga utgår hel och i annat fall halv sjukpenning. Att dagpenning ej kan utgå under tid då den försäkrade är sjuk följer som ovan framhållits av grundvillkoren. Vid hel sjukpenning kan således dagpenning ej utgå medan vid halv sjukpenning dagpenning kan utgå för tid som den försäkrade är arbetsför.

Överväganden och förslag

ALF-utredningen har haft anledning att i ett yttrande till socialdepartementet den 13 oktober 1977 anföra synpunkter på frågan om ersättning vid sjukdomsfall för den som är arbetslös och uppbär dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. I yttrandet anknöt utredningen till den metod som angavs i direktiven med uppdrag till riksförsäkringsverket att överväga bl. a. den angivna frågan. Metoden skulle innebära, att låta arbetslöshetsersättningen utgå under kortvarig sjukdomstid som infaller under arbetslös tid. I sitt yttrande anförde utredningen i huvudsak följande synpunkter.

Kravet att den arbetslöse skall vara arbetsför och stå till arbetsmarknadens förfogande är grundvillkor inom arbetslöshetsförsäkringen. Den angivna metoden innebär, att detta grundläggande krav skulle efterges i dessa fall. Därtill kommer de problem som kan förutses om sjukdomstid infaller under tid då den arbetslöse är avstängd från rätt till ersättning från arbetslöshets-

försäkringen. Arbetslöshet och sjukdom är artskilda som orsaker till inkomstbortfall och ersättningsrätten bör därmed prövas enligt de regler som gäller för respektive orsak.

ALF-utredningen är med hänvisning till det anförda inte beredd att föreslå en regel om att dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen skall utgå vid kortvarig sjukdom under arbetslöshet.

Utredningen har tagit ställning för att bibehålla femdagarsvecka som grund för beräkning av tid då ersättning skall utgå vid arbetslöshet. En omräkning av sjukersättningstiden till samma tidsmått som skall gälla för dagpenning måste därför göras även i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Den i dag tillämpade omräkningsmetoden innebär att i fall med kortare sjukdomstid än en vecka minskas den arbetslösa tiden med sex timmar för varje sjukdag. Är medlem "halvt sjukskriven" minskas den arbetslösa tiden med tre timmar för sådan dag. Man räknar således om tiden vid sjukdom till "arbetad tid". För deltidsarbetande med en normalarbetstid på 30 timmar eller mindre per vecka sker en minskning av den arbetslösa tiden med fyra respektive två timmar. Denna metod har visat sig fungera väl varför utredningen föreslår att den får tillämpas även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

I samband med frågan om en samordning med sjukpenningförsäkringen vill utredningen ta upp frågan om försäkrade med låg sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Skillnaden mellan SGI och det ersättningsunderlag på vilket dagpenningen beräknas kan i något fall bli ganska stor. Sjukpenningen kan i vissa fall komma att vara lägre än dagpenningen vid arbetslöshet. Utredningen föreslår en väsentlig förbättring av grundskyddet vid arbetslöshet. Förbättringen blir störst för grupper av arbetslösa med ingen eller ringa föregående anknytning till arbetsmarknaden. Dessa torde därmed i många fall sakna sjukpenning eller endast ha rätt till låg sjukpenning. Detta är emellertid en konsekvens av ALF-utredningens förslag om ersättning även till nytillträdande som blir arbetslös. Med hänvisning till departementschefens uttalande om denna fråga i direktiven är utredningen inte heller beredd att föreslå att dagpenningen skall få vara sjukpenninggrundande inkomst.

11.4.2 *Föräldrapenning*

Genom den utbyggda föräldraförsäkring, som trätt i kraft den 1 januari 1978, har den sammanlagda tiden för rätt till föräldrapenning förlängts till 270 dagar, varav 90 dagar skall kunna tas ut i form av särskild föräldrapenning t. o. m. barnets första skolår. Den särskilda föräldrapenningen får tas ut under den tid som föräldrarna finner lämpligast och i form av hel, halv eller en fjärdedels föräldrapenning. Var och en av föräldrarna disponerar 45 dagar av ersättningstiden för särskild föräldrapenning, men kan när som helst genom anmälan till försäkringskassan avstå från sin rätt till särskild föräldrapenning till förmån för den andre föräldern. Ensamstående förälder disponerar själv hela ersättningstiden men har också rätt att låta förälder eller styvförälder, som inte har barnet i sin vård men som tillfälligt vårdar detta, disponera den särskilda föräldrapenningen. Förvärvsarbetande förälder har lagfäst rätt till ledighet under den tid då hel, halv eller en fjärdedels föräldrapenning utgår och har rätt att dela upp sådan ledighet på två perioder. Ett villkor för särskild föräldrapenning är att föräldern avhåller sig från förvärvsarbete. Enligt en

särskild samordningsregel utgår föräldrapenning ej i den mån föräldern för samma dag och samma tid uppbär sjukpenning eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning.

Överväganden och förslag

Om förälder, under tid då han har ledighet från förvärvsarbete enligt reglerna för föräldrapenning blir arbetslös, kan han i princip välja mellan att fortsätta att uppbära föräldrapenning eller att avstå sin rätt till föräldrapenning till den andre föräldern eller annan person som ovan angivits och att ansöka om arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår ingen ändring av denna regel. För det fall förälder med halv eller en fjärdedels föräldrapenning som arbetar övrig tid blir arbetslös i denna del anser utedningen att arbetslöshetsersättning bör kunna utgå enligt de av utredningen föreslagna reglerna för ersättning vid arbetslöshet del av vecka. (Jfr. kap. 13).

11.4.3 *Pensioner*

Dagpenning från arbetslöshetskassa och pensionsförmåner kan f. n. utgå samtidigt i fyra fall. De tre första fallen avser de förmånsformer, som anges i de vid sänkningen av den allmänna pensionsåldern till 65 år tillkomna reglerna om rörlig pensionsålder mellan 60 och 70 år, nämligen

1) förtidspension från folkpensioneringen och ATP,
2) delpension i kombination med deltidsarbete samt
3) förtida uttag av hel eller halv ålderspension från folkpensioneringen och ATP.

Det fjärde fallet är att arbetslöshetsersättning kan bli aktuell samtidigt med att ålderspension utgår enligt de statliga och kommunala tjänstepensionssystemen samt för vissa grupper av anställda inom den privata sektorn med rätt till tjänstepension före 65 års ålder. Rätten till arbetslöshetsersättning upphör då den försäkrade uppnår den allmänna pensionsåldern 65 år varför arbetslöshetsersättning och pensionsförmåner kan utgå samtidigt till försäkrad som ej fyllt 65 år.

Dagpenning till försäkrad som erhållit ålderspension minskas enligt en av regeringen fastställd pensionsavdragstabell. Avdragsbeloppet motsvarar 1/260 av pensionens årsbelopp. Avdraget motiveras med att arbetslös kassamedlem som uppbär ålderspension under sin ersättningstid inte bör komma i bättre ställning än annan arbetslös medlem med motsvarande inkomst av förvärvsarbete.

Förtidspension

Enligt gällande regler har medlem i arbetslöshetskassa som uppbär *hel* förtidspension eller sjukbidrag inte rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den som uppbär *två tredjedelar* av hel förtidspension kan få ersättning vid arbetslöshet under förutsättning att arbetsvillkoret i försäkringen är uppfyllt efter det att pension börjat utgå. Vid *halv* förtidspension gäller att ersättning utges även om arbetsvillkoret ej är uppfyllt efter pensionen och då inom ramen för överförsäkringsreglerna.

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår ej vid *hel* förtidspension eller helt sjukbidrag. Vid *två tredjedels* respektive *halv* förtidspension minskas det kontanta arbetsmarknadsstödet med pensionsbeloppet.

Utbetalning av förtidspension kan i vissa fall komma att ske retroaktivt för flera månader. I sådana fall samordnas förtidspension med dagpenning och kontant arbetsmarknadsstöd, varvid det pensionsbelopp, som först förfaller till betalning, minskas med vad som utbetalats i arbetslöshetsstöd för tid som pensionsbeloppet avser.

När arbetsskadelivränta utgår samtidigt med förtidspension gäller reglerna om samordning med förtidspension. Försäkrad kan dock uppbära arbetsskadelivränta utan att samtidigt uppbära förtidspension. Om den försäkrade har fullgjort arbetsvillkoret sedan livränta börjat utgå eller om livräntan understiger 50 procent påverkar denna vanligtvis inte ersättningsrätten i arbetslöshetsförsäkringen. Uppgår livräntan till 50 procent men ej till 70 procent utgår ersättning inom ramen för överförsäkringsreglerna. I de fall när livräntan uppgår till 70 procent eller däröver utgår ingen ersättning.

Överväganden och förslag

Förtidspensioneringens syfte är att ge kompensation för den pensionsberättigades förlorade arbetsförmåga och är till sin omfattning anpassad därtill. Utredningen anser att arbetslöshetsersättning bör kunna utgå till arbetslös försäkrad som uppbär förtidspension i den grad han bedöms som arbetsför enligt reglerna om förtidspension.

Vid hel förtidspension bör därför, i likhet med vad nu gäller, någon möjlighet till arbetslöshetsersättning inte finnas. Även vid två tredjedels förtidspension bör de nu gällande reglerna kunna tillämpas i en allmän arbetslöshetsförsäkring. I den mån arbetsvillkoret uppfyllts genom förvärvsarbete under pensionstiden bör sålunda arbetslöshetsersättning kunna utgå i relation till den inkomst som förlorats genom arbetslöshet.

Vid halv förtidspension är den återstående arbetsförmågan så pass omfattande, att det är att jämställa med situationen vid halv sjukskrivning. Utredningen finner det därför naturligt att liksom nu gäller låta ersättningsrätt föreligga om arbetsvillkoret är uppfyllt. Om den försäkrade inte har haft arbete efter pensioneringstillfället föreslås den ersättningsgrundande inkomsten liksom nu sker beräknas på hälften av den inkomst, som den försäkrade haft av heltidsarbete före pensioneringen.

Samma regler som föreslås gälla vid samordning med förtidspension bör också liksom nu tillämpas i fråga om sjukbidrag.

De nu tillämpade bestämmelserna i 17 kap. AFL om samordning vid retroaktiv utbetalning av förtidspension har visat sig väl ägnade att förhindra att dubbla ersättningar utgår. Bestämmelserna bör kunna tillämpas också i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Delpension

Ersättning vid arbetslöshet i samband med delpension fastställs i den nu gällande försäkringen enligt reglerna för ersättning vid deltidsarbete, vilket innebär, att medlem som uppbär delpension vid arbetslöshet skall ha

ersättning för den normalarbetstid han haft som delpensionär. Ersättning utgår med tillämpning av överförsäkringsbestämmelserna.

Delpension fastställs till belopp som motsvarar 65 procent av skillnaden mellan den inkomst som den försäkrade åtnjöt före övergången till deltidsarbete under arbetstid som var normal för honom och den inkomst han kan antas komma att tills vidare uppbära vid deltidsarbete. Dock får skillnaden för år ej överstiga skillnaden mellan den försäkrades SGI före och efter övergången till deltidsarbete.

Den ersättningsgrundande inkomsten beräknas med ledning av ett av arbetsgivare eller facklig huvudorganisation utfärdat intyg om den försäkrades inkomst och arbetsförhållanden. Erkänd arbetslöshetskassa och länsarbetsnämnd skall biträda försäkringskassan vid handläggningen av ärenden om delpension, bl. a. vid beräkningen av arbetsförtjänsten.

Delpensionens nivå anknyts till basbeloppet. Vid ändrade förhållanden för den enskilde sker omprövning av delpensionen. Delpension utgår ej för månad då den försäkrade har ålderspension eller förtidspension.

Förslag

Den nuvarande metoden i arbetslöshetsförsäkringen att fastställa arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete i samband med delpension fungerar tillfredsställande och bör kunna bibehållas i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Ålderspension

Så som angetts i kapitel 7 om personkretsen föreslår utredningen att arbetslöshetsförsäkringen skall upphöra att gälla då den försäkrade uppnår den allmänna pensionsåldern, alltså fr. o. m. den månad den försäkrade fyller 65 år. I detta avsnitt diskuterar utredningen de regler, som bör gälla inom arbetslöshetsförsäkringen för det fall ålderspension utgår för tid innan den försäkrade fyller 65 år. Det kan gälla fall av förtida uttag av ålderspension inom den allmänna pensioneringen eller fall då tjänstepension i form av ålderspension utgår före 65 års ålder.

Förtida uttag av ålderspension

Förtida uttag av ålderspension enligt AFL kan ske i åldrarna 60–65 år och den försäkrade kan välja att göra helt eller halvt uttag av pension. Pensionen minskas vid förtida uttag med 0,5 procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till den månad, då den försäkrade uppnår 65 års ålder. Reduktionen kan medföra en minskning av pensionsbeloppet per månad med maximalt ca 30 procent och kvarstår under den återstående pensionstiden även efter 65 år.

Förtida uttag av ålderspension är alternativ till förtidspension och delpension. Det står den enskilde fritt att förvärvsarbeta och samtidigt utnyttja det förtida uttaget. Det är enligt reglerna om rörlig pensionsålder möjligt att när som helst upphöra med det förtida uttaget. Den försäkrade kan senare åter göra uttag.

Överväganden och förslag

Genom reglerna om pensionsavdrag i den nuvarande försäkringen reduceras dagpenningen med utgående pension räknat per dag. Rätten till kontant arbetsmarknadsstöd upphör i det fall den arbetslöse före 65 års ålder börjar uppbära hel ålderspension enligt lagen om allmän försäkring.

Olika synsätt kan anläggas på frågan om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skall kunna utgå samtidigt med förtida uttag av ålderspension före 65 års ålder. Skäl har anförts för att avräkning av förtida uttag från arbetslöshetsersättning ej skall ske. Man har därvid pekat på att det vid förtida uttag rör sig om en redan intjänad kapitalmassa, vars utbetalning tidigareläggs och utsträcks under en längre tidsperiod.

Det har å andra sidan hävdats, att det ligger i ålderspensioneringens natur att vara en under de aktiva åren på arbetsmarknaden intjänad garanti för den fortsatta försörjningen efter utträdet ur arbetslivet och att pensionen liksom arbetslöshetsersättningen är en ersättning för förlorad inkomst. Om båda försäkringarna utgår parallellt medför detta en dubblering av förmåner med samma syfte och dessutom kan en viss överförsäkringseffekt uppstå.

Den nuvarande metoden med proportionell reduktion av dagpenningen med det per dag beräknade pensionsbeloppet vid förtida uttag av ålderspension ger en nyanserad behandling i arbetslöshetsfall med en anpassning av ersättningen vid inkomstbortfall i det enskilda fallet. Med det redovisade synsättet på pension som en kompensation för inkomstbortfall kommer emellertid arbetslöshetsersättningen i likhet med en arbetsinkomst under tid då pension utgår att tjäna som en ren pensionsutfyllnad.

Förtida uttag av ålderspension har införts för att ge den försäkrade en möjlighet att före den allmänna pensionsåldern trappa ned sin arbetsinsats. Den som har ålderspension kan således genom en frivillig åtgärd anses ha minskat sitt arbetsutbud i motsvarande mån. Den enskilde har tillfälle att, på ett helt annat sätt än som tidigare varit möjligt, under en övergångsperiod från 60 års ålder vid varje tidpunkt anpassa sin arbetssituation efter omständigheterna genom att ansöka om eller upphöra med förtida uttag av pension.

ALF-utredningen anser därför att ett samtidigt uttagande av arbetslöshetsersättning och förtida uttag av ålderspension ej längre kan motiveras. Försäkrad med helt förtida uttag av pension bör således enligt utredningens uppfattning jämställas med försäkrad som uppbär ålderspension och anses ha ett arbetsutbud som ej grundar ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. Vid halvt förtida uttag av pension bör ett halvt arbetsutbud jämfört med arbetsutbudet under tiden närmast före uttaget anses föreligga.

Tjänstepension med tidigare pensionsålder än 65 år

Pensionen för statliga och vissa andra tjänstemän regleras i princip genom ett allmänt pensionsavtal. Förmånerna kan utges i form av bl. a. ålderspension, förtidspension och sjukpension.

Tjänstepension utgår i regel fr. o. m. den allmänna pensionsåldern vid 65 år. Tjänsteman som omfattas av pensionssystemet kan emellertid under vissa förutsättningar erhålla hel pension vid lägre ålder än 65 år. Pensionens grundbelopp är beroende av pensionsunderlag och tjänstetidsfaktor.

Pensionsunderlaget utgör i regel 65 procent av lönen i lönegradens högsta löneklass. För egenpension erfordras i regel minst 30 tjänsteår. Pensionens storlek påverkas bl. a. av tjänstetidsfaktorn som bestäms av förhållandet mellan det antal tjänsteår som får tillgodoräknas och det antal tjänsteår som erfordras för hel pension.

För arbetstagare hos kommuner gäller normalpensionreglemente med bestämmelser som i sin uppbyggnad i stort motsvarar det system som gäller för statligt anställda. Pensionsåldern är 65 år, men tidigare pensionsålder föreskrivs för vissa personalgrupper med särskilda tjänstgöringsförhållanden.

Även inom den privata sektorn tillämpas för vissa personalkategorier regler om tidigare pensionsålder än 65 år. Framför allt gäller detta enligt vissa äldre pensionsreglementen. Även i dessa fall beräknas pensionen bl. a. med användande av tjänstetidsfaktorn.

Överväganden och förslag

Samma synsätt bör anläggas på tjänstepension som utgår före 65 års ålder som på förtida uttag av ålderspension. Huvudregeln bör därför i dessa fall vara att den som har lägre pensionsålder än 65 år och uppbär hel ålderspension ej skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande och ej vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

I den mån den pensionsberättigade inte har uppnått tjänstetidsfaktorn 1 utan uppbär reducerad tjänstepension med en tjänstetidsfaktor på högst 0,8 bör enligt utredningens mening dock arbetslöshetsersättning kunna utgå för den del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet som ej kan anses täckt av tjänstepensionen. Beräkning av dagpenningens storlek bör därvid ske med användning av den försäkrades tjänstetidsfaktor. Vid exempelvis en tjänstetidsfaktor på 0,5 bör således dagpenning kunna utgå med hälften av det belopp som motsvarar inkomstbortfallet vid arbetslöshet.

12 Karenstid och ersättningstid

12.1 Karenstid

12.1.1 *Gällande bestämmelser*

En grundläggande förutsättning för att ersättning vid arbetslöshet skall utgå är såväl i arbetslöshetsförsäkringen som i fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet (13 § i respektive lag) att den arbetslöse under en tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar, s. k. karensdagar. I karenstid inräknas endast dag för vilken ersättning skulle ha utgått om karensvillkoret varit uppfyllt.

I fråga om kassamedlem, som före arbetslösheten haft sin huvudsakliga försörjning genom verksamhet som självständig företagare får kassan föreskriva en längre karenstid, dock högst två månader, varvid ramtiden förlängs i motsvarande omfattning. För kontant arbetsmarknadsstöd gäller för självständig företagare en karenstid av två månader inom en ramtid av sex månader. Om särskilda skäl föreligger får emellertid AMS föreskriva en kortare karenstid för företagare, som söker kontant arbetsmarknadsstöd.

Karens behöver endast fullgöras en gång under en och samma ersättningsperiod. Har en sammanhängande tid av tolv månader – överhoppningsbar tid oräknad – förflutit efter att den försäkrade respektive stödtagaren senast uppbar ersättning inleds en ny ersättningsperiod, under vilken karens ånyo skall fullgöras. Karensvillkoret gäller ej för stödtagare som övergår från kassaersättning till kontant arbetsmarknadsstöd i samband med att hans rätt till ersättning från arbetslöshetskassa upphört genom att han utförsäkrats.

12.1.2 *Tidigare överväganden*

Karenstid har funnits inom arbetslöshetsförsäkringen från dess tillkomst. Skälen därtill har dels varit ekonomiska, dels administrativa.

Karenstiden var ursprungligen olika lång i de olika kassorna. Från år 1964 infördes generella bestämmelser som innebar att karenstiden normalt skulle omfatta fem dagar inom en ramtid på fem veckor och att karens endast behövde upparbetas en gång under försäkringsåret.

KSA-utredningen föreslog (SOU 1971:42) att karensvillkoret skulle bortfalla i arbetslöshetsförsäkringen. Dagpenning skulle enligt förslaget kunna utgå fr. o. m. den första arbetslösa dagen om anmälan gjordes på arbetsförmedlingen. Som skäl för att slopa karensreglerna anförde KSA-utredningen att frågan om ersättning från socialförsäkringarna vid kortare inkomstbortfall

kommit i ett nytt läge efter att karensreglerna fr. o. m. 1967 ändrats inom sjukförsäkringen. Ändringen innebar att sjukpenning enligt huvudregeln utgår fr. o. m. dagen efter insjuknandedagen, varvid dock en s. k. fridagsregel tillämpas vid kortare sjukdomsfall. Ett ytterligare motiv för att ej tillämpa karens angav utredningen vara, att gällande avtal om permitteringslöner kraftigt minskat de kortare permitteringarnas omfattning.

I fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet fann KSA-utredningen emellertid att karensvillkor erfordrades. Utredningens förslag innebar en karenstid på fem dagar inom en ramtid av fem veckor. Sådan karens skulle behöva göras endast en gång under en ersättningsperiod. Det var huvudsakligen administrativa skäl som låg till grund för utredningens förslag om karenstid för kontant arbetsmarknadsstöd.

I proposition 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m. m. framhöll chefen för dåvarande inrikesdepartementet att ett slopande av karensbestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen skulle innebära en stor belastning på kassornas ekonomi. En jämförelse med sjukförsäkringen borde enligt departementschefen inte göras med tanke på de skilda förhållanden som råder inom de båda försäkringarna. Vid inträffad arbetslöshet behövs på helt annat sätt än vid sjukdomsfall tid för att pröva den arbetslöses situation och överväga vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. En viss karenstid ansågs därför nödvändig inom arbetslöshetsförsäkringen.

Inrikesutskottet anslöt sig i sitt utlåtande till propositionen och avvisade av kostnadsskäl en motion om att slopa karensen. Utskottet anförde i utlåtandet att avskaffande eller förändring av karensvillkoren tillhörde de frågor som fick tas upp i det framtida reformarbetet.

12.1.3 *Synpunkter från arbetslöshetskassorna*

I ALF-utredningens enkät till de erkända arbetslöshetskassorna behandlades bl. a. frågan om karenstidens utformning. Olika synpunkter anfördes av kassorna. Fjorton kassor ansåg att karenstiden icke skulle slopas och att den som nu borde omfatta fem dagar. Skälet för att bibehålla karens angavs vara att det skulle medföra en stor belastning ur administrativ synpunkt att avskaffa karenstiden. Tretton kassor förordade en dags karens motsvarande den s. k. insjuknandedagen i sjukförsäkringen. Sexton kassor slutligen förordade ett slopande av karensen, varvid arbetsgivaren vid permittering alltid skulle utge ersättning för den första arbetslöshetsdagen.

12.1.4 *Permitteringslön*

De bestämmelser om permitteringslön som gäller genom avtal mellan vissa av parterna på arbetsmarknaden är av väsentlig betydelse för stora grupper av medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna. Särskilt gäller detta i fråga om karensreglerna.

Det centrala avtalet mellan SAF och LO om permitteringslön tillkom år 1964. Det fick redan från början en direkt koppling till arbetslöshetsförsäkringens karensbestämmelser. Med permittering förstås i arbetsrättslig mening att anställningen fortbestår, men att arbetet tillfälligt avbrytes, varvid lönen reduceras eller upphör att utgå. Avtalet innebär att anställda inom de

berörda fackförbundens avtalsområden är garanterade lön under viss tids permittering. Som villkor härför gäller att anställningen varat i tre av de senaste 24 månaderna och att arbete utförts under i genomsnitt minst 18 timmar per vecka.

Har permitteringen föranletts av arbetarens eget vållande, konflikt, semesterstängning eller oförutsett beslut av offentlig myndighet, utgår ej permitteringslön. Permitteringslön utgår inte heller till den som utför arbetet i sitt eget hem eller om anställningen skett för viss tid eller för visst projekt och ej heller vid uppehåll i säsongarbete.

För medlem i arbetslöshetskassa som fullgjort medlems- och arbetsvillkor utgår permitteringslön för karensdagar, sammanlagt dock med högst tio dagar per kalenderår. Han skall därvid uppvisa intyg från arbetslöshetskassan om att kassaersättning inte kunnat utgå för dessa dagar.

Kassamedlem som ej uppfyller medlems- eller arbetsvillkor är berättigad till permitteringslön för högst tio dagar under ett kalenderår. Arbetstagare som ej är medlem i arbetslöshetskassa erhåller permitteringslön för samma antal dagar, som skulle ha ersatts om han varit medlem och haft ersättningsrätt.

Enligt en ändring i avtalet år 1969 utgår permitteringslön inte endast vid permittering hel dag utan även för del av dag under förutsättning att arbetslöshetskassan räknar dagen som hel eller halv karensdag.

Tid under vilken man uppbär permitteringslön enligt lagen (1974:12) om anställningsskydd kan ej till någon del ingå i karenstid.

12.1.5 *Förslag*

Som framgått av det föregående prövade statsmakterna frågan om karenstid inom arbetslöshetsförsäkringen i samband med den reform som trädde i kraft den 1 januari 1974. Sedan dess har inga omständigheter tillkommit som enligt ALF-utredningens mening motiverar en ändring av bestämmelserna. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att de bestämmelser om karenstid, som gäller inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, förs över till den allmänna. Möjligheten för kassan att föreskriva längre karenstid för försäkrad som före arbetslösheten haft sin huvudsakliga försörjning genom verksamhet som egen företagare bör däremot utgå.

12.2 Ersättningsperiod

12.2.1 *Nuvarande förhållanden*

Enligt nuvarande bestämmelser i 14 § lagen om arbetslöshetsförsäkring utgår ersättning till försäkrad under längst 300 dagar från det karensvillkoret uppfyllts (ersättningsperiod). För den som fyllt 55 år innan ersättningsperioden gått till ända förlängs ersättningsperioden till 450 dagar. I ersättningsperioden inräknas ersättningstid även i annan arbetslöshetskassa vid övergång mellan kassor. Ersättningsrätten upphör vid utgången av månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år, dvs. vid den allmänna pensionsålderns inträde.

Enligt 14 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd utgår stöd under längst 150 dagar från det karensvillkoret uppfyllts (ersättningsperiod). Om stödtagaren uppnått 55 år innan ersättningsperioden gått till ända är stödtiden längst 300 dagar. För sådan stödtagare gäller också att ersättningsperioden är obegränsad om arbetslösheten är en omedelbar följd av

a) nedläggning eller bestående ändring i driften vid företag där han var anställd
b) avveckling av hans verksamhet som självständig företagare på grund av omfattande eller genomgripande förändring i ortens näringsliv eller i hans näringsgren samt under förutsättning att han i minst 24 månader under de tre åren närmast före arbetslösheten utfört förvärvsarbete.

Rätten till kontant arbetsmarknadsstöd upphör vid utgången av månaden före den under vilken den arbetslöse fyller 65 år eller när han dessförinnan börjar uppbära ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag.

Medlem i erkänd arbetslöshetskassa eller stödtagare, vars arbetslöshet upphör innan ersättningsperioden gått till ända, har rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om han då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. Har en sammanhängande tid av tolv månader – i vilken inte inräknas överhoppningsbar tid – förflutit från det han senast uppbar ersättning, kan rätt till ersättning föreligga endast om han på nytt uppfyller arbets- och karensvillkoren. Han börjar då på en ny ersättningsperiod.

Har ersättningsperioden utgått och medlemmen eller stödtagaren under perioden uppfyllt ett nytt arbetsvillkor erhåller han, efter på nytt genomgången karenstid, ersättning under ytterligare ersättningsperiod. Från den perioden avräknas det antal dagar som ersättning utgått sedan arbetsvillkoret senast uppfylldes.

12.2.2 *Överväganden*

I utredningens direktiv hänvisas till att allmän enighet rådde vid riksdagsbehandlingen av proposition 1973:56 om att det kontanta arbetsmarknadsstödet skall utgå under en viss längsta tid. Departementschefen uttalar vidare i direktiven: "Även en reformerad arbetslöshetsförsäkring bör innehålla regler om stöd endast under viss maximerad tid. Enligt min mening kan det inte anses ligga inom ramen för arbetslöshetsförsäkringens syfte att fortlöpande utge ersättning till arbetstagare som är arbetslös under mycket lång tid. För dessa personer bör särskilda arbetsmarknads- eller socialpolitiska åtgärder komma ifråga".

Av redogörelsen för gällande regler framgår, att en försäkrad, vars arbetslöshet varit avbruten av längre eller kortare perioder med förvärvsarbete, kan vara skyddad och erhålla ersättning under väsentligt längre tid än de 300 eller 450 dagar som ersättningsperioden inom den frivilliga försäkringen omfattar. Reglerna om ersättningsperiod, som trädde i kraft i samband med reformen 1974, innebär en avsevärd förbättring av skyddet i jämförelse med äldre regler om ersättningstidens längd. Ett uttryck därför synes bl. a. vara att de erkända arbetslöshetskassorna i sina svar på ALF-utredningens enkät inte framfört önskemål om en generell förlängning av ersättningsperioderna. Inte

heller de uppgifter som utredningen haft tillgång till om den genomsnittliga ersättningstiden i ett antal kassor tyder på behov av en sådan generell förlängning.

Uppgifter om det antal stödtagare som erhållit KAS under den längsta tid sådant stöd kan utgå talar emellertid för att den ersättningsperiod som enligt huvudregeln gäller för KAS – 150 dagar – är för kort för att den skall kunna anses ge godtagbart skydd. Under år 1975 uppnådde således 2 500 personer maximal ersättningstid. År 1976 var motsvarande antal 2 900 och 1977 3 700.

Utredningen finner också skäl att ta upp en detaljfråga rörande bestämmelserna om ersättningsperiod. Det gäller den åldersgräns som anges för att försäkrad skall erhålla en ersättningsperiod omfattande 450 dagar. Flera av de erkända arbetslöshetskassorna anförde i sina enkätsvar, att denna åldersgräns borde sänkas till 50 år; ett par kassor angav 45 år som en lämplig åldersgräns.

Som ovan framhållits kan skyddet inom arbetslöshetsförsäkringen omfatta längre tid än vad ersättningsperioden i och för sig anger i de fall den försäkrades arbetslöshet inte löpt i en följd utan varit bruten av perioder med arbete. Ersättningsperioden anger däremot direkt omfattningen av skyddet för en försäkrad med sammanhängande arbetslöshet.

Olika undersökningar rörande arbetslöshetens varaktighet har genomförts som visar att arbetslöshetstiden är längre för äldre än för yngre personer. Under senare år har också påtalats den utslagningsprocess på arbetsmarknaden som drabbar flera personer än tidigare. ALF-utredningen finner mot den bakgrund som här redovisats, att en sänkning av åldersgränsen för rätt till ersättning under den längre ersättningsperioden bör övervägas.

Enligt gällande bestämmelser kan KAS utgå till stödtagare som fyllt 60 (i vissa fall 55) år utan annan tidsbegränsning än som följer av att han erhåller ålders- eller hel förtidspension från den allmänna pensioneringen. Stödet utgår visserligen med ett relativt blygsamt belopp vid jämförelse med den ersättning ALF-utredningen föreslår. Med de förslag utredningen i övrigt framför om ersättningsperiod skulle emellertid skyddet kunna försämras för ett antal försäkrade som är varaktigt arbetslösa och uppnått 60 års ålder. Visserligen synes de kunna erhålla hel förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder enligt gällande regler, men ALF-utredningen finner det dock önskvärt att regelsystemet inom arbetslöshetsförsäkringen ger ett skydd även till den som väljer att stå till arbetsmarknadens förfogande genom att vara aktiv arbetssökande.

12.2.3 *Förslag*

Mot bakgrund av vad som angetts i direktiven, de synpunkter som framförts i enkätsvaren samt uppgifterna om ersättningstiderna i de enskilda fallen, föreslår ALF-utredningen följande regler avseende ersättningstiden i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Liksom i den nuvarande försäkringen bör ersättningstiden anges i ersättningsperiod. Vid utgången av en period bör en prövning av arbetsvillkoret ske på nytt. Uppfyller den försäkrade arbetsvillkoret vid denna prövning, bör han erhålla rätt att uppbära ersättning under ytterligare en

period. Den nya perioden bör räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret. Karensvillkoret bör också fullgöras på nytt.

Ersättningsperioden föreslås bli 300 dagar. Uppnår den försäkrade 50 års ålder innan ersättningsperioden gått till ända bör perioden i stället vara 450 dagar. Förslaget innebär att periodernas längd blir oförändrade i jämförelse med vad som gäller inom den frivilliga försäkringen. Åldersgränsen för rätt till den längre perioden sänks dock från 55 till 50 år.

Till försäkrad, som fyllt 60 år innan ersättningsperioden löpt ut och som vid slutet av denna period ej uppfyller nytt arbetsvillkor, föreslås ersättning utgå även efter ersättningsperiodens utgång. Denna ersättning bör vara det grundbelopp som utredningen föreslår i kap. 11 och utgå längst till och med månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år.

13 Deltidsarbete och ersättningsrätt

13.1 Gällande bestämmelser

De deltidsarbetandes villkor regleras i LAF främst i 22–27 §§, vilket avsnitt är benämnt Ersättning vid arbetslöshet del av vecka m. m. Men även i andra sammanhang i lagen förekommer bestämmelser med betydelse för de deltidsarbetande. Detta gäller bl. a. reglerna om rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa, arbetsvillkoret, bestämmelserna om dagpenningklasser och reglerna om överförsäkring. Bestämmelserna i LKA är något enklare.

I LAF stadgas att försäkrad som söker deltidsarbete har rätt till ersättning endast om arbetsutbudet är minst tre timmar per arbetsdag och i genomsnitt 17 timmar per vecka. En motsvarande bestämmelse finns i grundvillkoren i LKA.

Ersättning till försäkrade, som söker deltidsarbete, utgår enligt LAF med det antal dagpenningbelopp per vecka som svarar mot den arbetslöshet, som skall ersättas enligt en särskild *omräkningstabell*. Denna tabell tillämpas även för det fall en försäkrad är arbetslös under del av vecka. Från och med ingången av år 1977 tillämpas enligt LKA en liknande men något förenklad tabell för dem som uppbär KAS.

Vid beräkning av arbetslöshet för den som före arbetslösheten varaktigt utfört *bisyssla* vid sidan om heltidsarbete skall enligt LAF inte tas hänsyn till bisysslan såvida denna inte utvidgas under arbetslösheten och inte heller omfattar mer än fem timmar under eljest arbetsfria dagar. Motsvarande bestämmelse tillämpas för den som uppbär KAS.

Till försäkrad, som regelbundet utför deltidsarbete under vecka han i övrigt är arbetslös, utgår högst 50 dagpenningbelopp. Bestämmelsen kallas vanligen *50-dagarsregeln*. Arbetslöshetskassan kan emellertid medge att tiden ökas till 150 dagar. Om särskilda skäl föreligger får arbetsmarknadsstyrelsen ytterligare öka antalet dagpenningbelopp, som får utgå under sådan partiell arbetslöshet. En 50-dagarsregel finns också i LKA. I tillämpningen av denna har länsarbetsnämnderna givits en prövningsrätt motsvarande den som i LAF är given åt arbetslöshetskassorna.

I LAF är särskilt utsagt att ersättningsrätten inte får påverkas av att någon *utökar sitt arbetsutbud* under arbetslösheten i förhållande till den arbetstid han hade före arbetslösheten. Undantag kan medges om den försäkrade har särskilda skäl för att vidga arbetsutbudet. I tillämpningsföreskrifter har motsvarande regler uppställts för kontantstödet.

Utöver den ovannämnda 50-dagarsregeln finns ytterligare bestämmelser i

LAF som är avsedda att förhindra att försäkringsersättningar tas i anspråk för löpande löneutfyllnad vid undersysselsättning. En sådan bestämmelse syftar till *begränsningar i samband med korttidsarbete*, d. v. s. om företag, där den försäkrade fortlöpande är anställd, inskränker arbetet till mindre än fem dagar i veckan. Om särskilda skäl föreligger får arbetsmarknadsstyrelsen föreskriva, att antalet dagar för vilka den försäkrade eljest skulle ha haft rätt till ersättning minskas med en dag. Motsvarande föreskrifter kan utfärdas även om arbetsinskränkningen förlagts så, att antalet arbetsdagar i veckan inte minskats.

Slutligen finns en begränsningsregel i LAF, som ger kassan rätt att – när särskilda skäl föreligger – *förhindra att dagpenning utgår för den femte dagen i sådan vecka, då den försäkrade arbetat i fyra dagar* i sådan omfattning att hel dagpenning inte kunnat utgå för någon av dessa. Kassan eller AMS kan också förhindra att ersättning utgår för dagar, som gottgjorts den försäkrade genom *semesterersättning*.

13.2 Förarbetena till gällande regler

KSA-utredningen behandlade frågan om deltidsarbete och ersättningsrätt synnerligen ingående. Utredningen redovisade bl. a. en undersökning om deltidsarbete. Vidare behandlade den frågan om vilken service arbetsförmedlingen bör ge de deltidssökande liksom olika delfrågor, som har samband med bestämmelserna om ersättningsrätt för arbetslös som haft deltidsarbete.

KSA-utredningen anförde att deltidsarbetare är den som antingen arbetar eller söker arbete endast under viss del av normal arbetstid. Deltidsarbetet kan ske under förkortad daglig arbetstid eller utföras endast vissa dagar i veckan. Arbete kortare tid än 36 timmar per vecka ansåg utredningen i regel böra hänföras till deltidsarbete. Ersättningsrätten för dem som före arbetslösheten haft eller därunder får deltidsarbete borde bli så fullständigt reglerad som möjligt. En allmän förutsättning för ersättningsrätt i dessa fall borde vara att arbetsutbudet omfattade i genomsnitt minst 17 timmar i veckan och minst tre timmar per arbetsdag. Utredningens förslag byggde på ett schematiskt beräkningssystem då all arbetslöshet under veckan räknas om till att motsvara ett antal hela och halva dagpenningbelopp.

KSA-utredningens förslag innebar i övrigt bl. a. att reglerna om bisyssla, utökat arbetsutbud under arbetslöshet, 50-dagarsregeln och reglerna om korttidsavdrag i stort skulle följa vad som tidigare gällt. I fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet föreslog utredningen att i huvudsak samma regler skulle gälla, som i försäkringen. Någon omräkning skulle emellertid inte ske, utan stödet skulle utgå med helt eller halvt belopp per dag.

I *proposition 1973:56* anslöt sig departementschefen till utredningens förslag att ersättningsrätten inte skall beräknas separat för varje dag utan att en samlad beräkning skall ske per vecka. Även de deltidsarbetandes ersättningsrätt borde således beräknas enligt omräkningsprincipen. I fråga om den tekniska utformningen av omräkningsreglerna anknöt departementschefen till ett förslag från AMS i vilket reglerna hade vidareutvecklats. Den grundläggande principen i detta förslag var, att ersättningen genomgående skulle bestämmas utifrån normal arbetstid och inkomst per vecka. Detta

borde ske i alla fall då en försäkrad före arbetslösheten haft deltidsarbete eller under en arbetsvecka inte varit sökande eller ersättningsberättigad i full utsträckning.

På ytterligare en punkt avvek departementschefen från vad utredningen hade föreslagit i dessa frågor. Det gällde de i föregående avsnitt nämnda bestämmelserna som ger kassorna och AMS möjligheter att dels dra in ersättningen för en dag i sådan vecka, då den försäkrade utfört arbete i sådan omfattning att hel dagpenning inte kunnat utgå för någon av dagarna, dels föreskriva att dagpenning inte får utgå för dag som ersatts genom semesterersättning. Dessa bestämmelser fanns redan tidigare och borde enligt departementschefen behållas i lagstiftningen.

I fråga om det kontanta arbetsmarknadsstödet anslöt sig departementschefen till vad utredningen anfört om ersättningsrätt i samband med deltidsarbete.

Bland de motioner, som propositionen föranledde, fanns två som berörde deltidsbestämmelserna. I en förordades bl. a. möjlighet till kortare veckoarbetstid utan att ersättningsrätten förlorades. I den andra föreslogs, att den som blivit påtvingad ett deltidsarbete skulle ha full ersättningsrätt. Inrikesutskottets majoritet följde emellertid propositionen i samtliga förslag som gällde deltid och ersättningsrätt. Riksdagen följde utskottet.

Enligt förslag i proposition 1976/77:37 har reglerna för KAS sedermera ändrats så att antalet ersättningsdagar vid arbetslöshet del av vecka framgår av en omräkningstabell.

13.3 Vissa uppgifter om deltidsarbete m. m.

I arbetskraftsundersökningarna (AKU) rubriceras de personer som varit i arbete under mindre än 35 timmar som deltidsarbetande. Denna kategori får vid intervjutillfället även besvara ett antal frågor som ger en viss belysning av deltidsarbetets karaktär och omfattning. En del av dem som uppgivit att de arbetat mindre än 35 timmar under mätveckan har emellertid haft sådan arbetstid endast tillfälligtvis. De kan ha varit frånvarande en del av veckan på grund av exempelvis sjukdom eller semester.

På uppdrag av *Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor* genomfördes en tilläggsundersökning om deltidsarbete till AKU för andra kvartalet 1974. I denna undersökning upptogs endast de personer, som vid intervjutillfället uppgett sig *vanligen* arbeta deltid, varför antalet deltidsarbetande är lägre än vad som kan uppges i andra sammanhang där AKU:s siffror används. Uppgifterna har redovisats i delegationens utredning SOU 1976:6 och mer detaljerat i SOU 1976:7.

Mot bakgrund av de förhållanden som redovisades i dessa båda SOU har delegationen i skrivelse 1976-01-26 till dåvarande statsministern anfört synpunkter rörande arbetslöshetsstödet. I skrivelsen framhöll delegationen bl. a. att de deltidsarbetandes önskemål om längre arbetstid borde vara lika angelägen att kompensera som t. ex. de nytillträdandes arbetsefterfrågan. ALF-utredningen borde lägga delegationens principiella inställning till grund för sitt arbete i vad det gäller arbetslöshetsstöd till deltidsarbetande.

I en PM utarbetad inom delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA)

Tabell 13.1 Antal deltidsarbetande. (Årsmedeltal)

År	Kvinnor		Män	
	Antal	%[a]	Antal	%[b]
1970	560 000	36,3	83 000	3,5
1971	572 000	36,0	81 000	3,4
1972	585 000	36,2	84 000	3,6
1973	603 000	37,0	80 000	3,4
1974	619 000	36,7	77 000	3,3
1975	676 000	38,5	90 000	3,8
1976	713 000	39,9	94 000	3,9

[a] % av antal kvinnor i arbetskraften.
[b] % av antal män i arbetskraften.

Deltidsarbetets utveckling (Ds A 1977:7), redovisas vissa uppgifter om antalet deltidsarbetande enligt AKU. Utvecklingen under 1970-talet illustreras i tabell 13.1.

Ökningen av antalet deltidsarbetande synes ha fortsatt. En jämförelse av medeltalen för andra kvartalen visar nämligen en ökning med ungefär 70 000 personer mellan 1976 och 1977.

Av uppgifterna i ovan nämnda PM framgår vidare att det i huvudsak är vad som kallas lång deltid (med en arbetstid på 20–34 tim per vecka) som ökat. Antalet kvinnor med lång deltid ökade således med 163 000 mellan 1970 och 1976. Samtidigt minskade antalet med kort deltid (under 10 tim per vecka) med 10 000. Ökningen var markant i åldersgruppen 25–34 år, men relativt jämnt fördelad mellan övriga åldersgrupper. Antalet deltidsarbetande kvinnor var 1976 ungefär lika stort – 120 000 – i de tre åldersklasserna 25–34, 35–44 och 45–54 år och antalet i dessa klasser utgjorde tillsammans drygt 45 % av hela antalet deltidsarbetande.

13.4 Överväganden och förslag

Åtskilliga av de nuvarande bestämmelserna med betydelse för ersättningsrätt i samband med deltid kommer att mista sin aktualitet i en allmän arbetslöshetsförsäkring i enlighet med utredningens förslag. Exempel härpå är vad som i dag är stadgat om medlemsvillkor, dagpenningklasser och överförsäkringsregler.

Utredningen har vid utformningen av förslagen till ersättningsregler vid arbetslöshet del av vecka övervägt bl. a. de synpunkter som Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor anfört i skrivelse 1976-01-26 till dåvarande statsministern rörande arbetslöshetsstödet som omnämnts i föregående avsnitt.

Att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna utgå till personer, som utan att ha drabbats av någon arbetsinskränkning fortlöpande har deltidsarbete, är enligt utredningens mening oförenligt med en grundprincip i arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen återkommer emellertid till frågan om ersättningen i vissa fall till försäkrad som byggt upp sin

ersättningsrätt genom deltidsarbete.

Enligt utredningens mening bör bestämmelserna om ersättning vid arbetslöshet del av vecka även i en allmän arbetslöshetsförsäkring utformas så att de huvudsakligen utgår från den enskildes situation såväl före som under arbetslösheten.

Reglerna om ersättning vid arbetslöshet del av vecka tillämpas i de fall den försäkrades arbetslöshet, på grund av förvärvsarbete eller s. k. hinderdagar, understiger hans normalarbetstid före arbetslösheten eller hans arbetsutbud.

Försäkrad som före arbetslösheten arbetat deltid och som är arbetslös i samma omfattning berörs inte av de nu angivna reglerna, men andra regler som kan avse hans fall behandlas också i detta kapitel.

13.4.1 *Bestämmelser om arbetsutbud*

Reglerna om *lägsta arbetsutbud* som erfordras för ersättningsrätt ingår i grundvillkoren och har behandlats under 8.3.4. Där har föreslagits att den nuvarande minimigränsen på tre timmar per dag och 17 timmar per vecka skall ändras såtillvida att den fastställs till oförändrat antal timmar per dag men sänks till 15 timmar per vecka. Detta förslag anknyter för övrigt till vad utredningen föreslår i kap. 9 beträffande beräkning av arbetsvillkoret.

Utredningen vill erinra om att rätten att *begränsa arbetsutbudet till enbart deltidsarbete* inte är ovillkorlig. Enligt gällande föreskrifter skall den som söker deltidsarbete i första hand erbjudas sådant av arbetsförmedlingen. I den mån deltidsarbete av önskad omfattning inte finns att tillgå kan deltidsarbete av annan omfattning eller heltidsarbete erbjudas. Arbetets lämplighet skall prövas efter samma bedömningsgrunder som i övriga fall. I den samlade bedömningen skall den sökandes tidigare arbetsförhållanden beaktas, bl. a. om han under längre tid haft endast deltidsarbete. Enligt utredningens mening bör samma regler gälla för deltidssökande i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Bestämmelsen att *utökning av arbetsutbud under arbetslösheten* i regel inte skall beaktas vid beräkning av den arbetslöshet som skall ersättas bör enligt utredningens mening i princip gälla även i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Har den försäkrade särskilda skäl att öka sitt arbetsutbud gäller f. n. att kassan undantagsvis kan medge att den utökade tiden skall ge ersättningsrätt. Enligt föreskrifterna kan hänsyn tagas till ändrade familjeförhållanden eller att vård av sjuk anhörig upphör. Utredningen vill särskilt understryka det angelägna i att tillämpningen även i fortsättningen sker restriktivt.

En fråga som i detta sammanhang särskilt bör beaktas är *samordningen med de nytillträdandes ersättningsrätt*. Rätten till ersättning för dessa behandlas i kapitel 10. I direktiven utsägs särskilt att det är "angeläget att ersättningssystemet utformas så att inte personer som genom arbetslöshet förlorat inkomst får lägre ersättning än arbetslösa som tidigare saknat förvärvsarbete".

Utredningens förslag till ersättningssystem, vilket redovisas i kap. 11, innebär att dagpenning till försäkrad som byggt upp sin ersättningsrätt med heltidsarbete och som söker heltidsarbete alltid kommer att utgöra lägst det grundbelopp som föreslås utgå till nytillträdande på arbetsmarknaden.

Försäkrad som byggt upp ersättningsrätten genom deltidsarbete kan däremot få en lägre ersättning per dag än nytillträdande med heltidsutbud.

Som ovan nämnts föreslår ALF-utredningen restriktiva regler för att ökning av ett arbetsutbud under arbetslöshet skall medföra rätt till ökad ersättning. Liksom nu gäller, bör det vara särskilda familjeskäl, som motiverar undantag. En kort arbetstid före arbetslösheten kan emellertid vara orsakad av ett flertal omständigheter. Skälen för valet av deltidsarbete kan ha förändrats utan att den försäkrade omedelbart funnit tillräcklig orsak för att söka ökad arbetstid på sin arbetsplats eller söka nytt arbete. I andra fall kan den försäkrade ha sökt längre arbetstid utan att ha lyckats. Vidare kan den försäkrade vid tidigare arbetslöshet ha blivit anvisad deltidsarbete och kommit att stanna kvar i detta och därigenom byggt upp ny ersättningsrätt. I samtliga de nämnda exemplen kan den försäkrade när han blir arbetslös vilja ha ett arbete med längre arbetstid och därmed högre inkomst.

Enligt utredningens mening bör försäkrad, som byggt upp sin ersättningsrätt genom deltidsarbete och som blir ofrivilligt arbetslös, kunna få välja mellan å ena sidan den mer begränsade ersättning per dag som grundas på hans tidigare normalarbetstid och å andra sidan helt grundbelopp utan tilläggsbelopp. Valet av helt grundbelopp måste emellertid förbindas med ett deklarerat heltidsutbud. Helt grundbelopp föreslås kunna utgå sedan den försäkrade varit heltidssökande i tre månader. Utredningen föreslår att en regel med angivet innehåll tas in i lagstiftningen.

Ytterligare skäl kan anföras för detta förslag. Ökningen av arbetsutbudet kan beräknas medföra, att den försäkrade snabbare kan finna ny sysselsättning. Utredningens förslag synes också öka valfriheten för de försäkrade som utvidgar sitt arbetsutbud eftersom det regelmässigt finns fler heltidsplatser än deltidsplatser att välja mellan bland de platser som är anmälda till arbetsförmedlingen.

Förslaget torde inte heller innebära någon större kostnadsökning för arbetslöshetsförsäkringen. Det kan i huvudsak endast komma att beröra personer med normalarbetstid kortare än 25 timmar per vecka. Genom ökat arbetsutbud torde möjligheterna att förkorta deras ersättningstid öka väsentligt.

Utredningen finner att förslaget medför behov av riktad information till sådana arbetslösa som kan komma att beröras av regeln.

13.4.2 *Omräkningsreglerna*

Systemet med omräkning av arbetslöshetstiden har inneburit att ersättningen ej påverkas av arbetets respektive arbetslöshetens fördelning under veckan. Den omräkningstabell som används inom försäkringen och utgår från den försäkrades normalarbetstid har genomgående bedömts positivt av kassorna. Erfarenheterna av omräkningsmetoden har som ovan nämnts lett till att ett förenklat omräkningsförfarande införts inom det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Enligt utredningens mening föreligger samma behov av omräkning inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen som i den nuvarande frivilliga. Omräkningstabellen bör dock arbetas om i några detaljer med hänsyn till sänkningen av gränsen för kortaste veckoarbetstiden (Jfr. kap. 9).

13.4.3 *50-dagarsregeln*

Bestämmelsen att högst 50 dagpenningbelopp får utges utan särskild prövning vid arbetslöshet i samband med deltidsarbete syftar till att förhindra att en undersysselsättning normaliseras med arbetslöshetsersättning som utfyllnad av arbetsinkomsten. Av utredningens enkät till de erkända arbetslöshetskassorna framgår, att 50-dagarsregeln tillämpas tämligen allmänt. Under år 1974 medgav således 26 kassor att tiden fick förlängas till över 50 ersättningsdagar för medlemmar som utförde deltidsarbete under veckor de i övrigt var arbetslösa.

I handläggningsföreskrifterna sägs bl. a. att regeln skall tillämpas när en medlem regelbundet utför deltidsarbete oberoende av arbetstidens förläggning. Regeln skall tillämpas även i de fall något fortlöpande anställningsförhållande inte föreligger.

Vid avbrott i deltidsarbete skall ny 50-dagarsperiod räknas, om avbrottet varat minst fem kalenderveckor. Avbrottet får emellertid inte vara planerat för att medlemmen härigenom skall erhålla ny period.

Som skäl för förlängning av 50-dagarsperioden anger föreskrifterna

- att deltidsarbete är bestämt att upphöra viss dag, t. ex. tidsbestämt vikariat,
- att det finns ett klart uttalat löfte att medlemmen inom överskådlig tid får arbeta i den omfattning som svarar mot hans arbetsutbud,
- att medlemmen p. g. a. ålder inte hinner att bli utförsäkrad även om han blir helt arbetslös.

Förlängning av 50-dagarsperioden bör undvikas om medlemmen utför deltidsarbete hos samma arbetsgivare, som han har haft närmast före arbetslösheten.

Utredningen är medveten om att regeln kan uppfattas som motsägelsefull i de fall den tillämpas så att en försäkrad nödgas att upphöra med ett deltidsarbete för att i stället uppbära ersättning för arbetslöshet under hel vecka. Den generella begränsningsregeln kan också uppfattas som allt för stel. I vissa situationer kan 50 dagar uppfattas som en allt för snäv begränsning, i andra fall kan samma regel uppfattas som generös. En viss tids generell rätt att få ersättning för den arbetslösa tiden vid arbete del av vecka synes nödvändig bl. a. av administrativa skäl. Medgivande från kassan eller AMS är avsedda att förlänga tiden, när detta kan motiveras. Trots att lagen om anställningsskydd i vissa fall gör regeln mindre angelägen än vad den var vid sin tillkomst, har det klart framgått att en bestämmelse av här avsett slag är nödvändig i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Även om det kan uppräknas fler situationer då en förlängning av 50-dagarsperioden kan vara motiverad, synes tillämpningsföreskrifternas tre exempel ge en god bild av hur förlängningsärenden bör bedömas. Enligt utredningens mening bör kassorna liksom hittills inta en restriktiv hållning i ärenden om förlängning av de 50 dagarna. Arbetsförmedlingens förutsättningar att anskaffa fullständig sysselsättning åt den försäkrade bör ingå i bedömningen.

Utredningen föreslår att gällande generella begränsningsfall vid arbetslöshet del av vecka tas in i regelsystemet även för den allmänna arbetslös-

hetsförsäkringen. Vidare bör gälla att arbetslöshetskassa, med samma restriktivitet som för närvarande, skall kunna pröva eventuell förlängning med ytterligare högst 100 dagar. Därefter bör det ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att – efter kassans hörande och när synnerliga skäl föreligger – medge den ytterligare förlängning som kan prövas erforderlig i det enskilda fallet.

Med anledning bl. a. av att den lagstadgade semestern förlängts finner utredningen att ny 50-dagarsperiod bör räknas först efter att ett avbrott varat i minst sex veckor.

13.4.4 *Övriga begränsningsregler*

De övriga bestämmelserna om inskränkningar som kan göras i ersättningsrätten (LAF 26–27 §§) har refererats ovan under 13.1. Bestämmelsen om s. k. korttidsavdrag innebär, att vid arbete mindre än fem dagar i veckan eller vid annan arbetstidsförkortning kan arbetsmarknadsstyrelsen, när särskilda skäl föreligger, föreskriva att antalet ersättningsdagar under veckan minskas med en dag. Den andra bestämmelsen ger kassan rätt att förhindra att ersättning utgår för den femte dagen i sådan vecka, då den försäkrade utfört arbete i sådan omfattning att hel dagpenning inte utgått för någon av de övriga fyra dagarna.

Av svaren på utredningens enkät framgår, att reglerna tillämpas endast i ett fåtal fall. Lagen om anställningsskydd torde ha bidragit härtill men även före denna lags tillkomst brukades dessa inskränkningsregler sparsamt. Av enkätsvaren har vidare framkommit, att förhållandena inom vissa yrkesområden är sådana, att reglerna överhuvud inte är aktuella. Detta innebär emellertid inte att begränsningsmöjligheter av de slag som de båda lagrummen medger skulle vara obehövliga. Genom sin existens kan de i vissa fall förebygga missbruk av arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen har i sina överväganden funnit, att de båda begränsningsreglerna – även om de är av delvis olika karaktär – bör kunna sammanföras till en bestämmelse, som allmänt ger arbetsmarknadsstyrelsen rätt att föreskriva inskränkningar i ersättningsrätten för försäkrad eller grupper av försäkrade, när det är fråga om fortlöpande arbetsinskränkning (korttidsarbete) eller sådan förläggning av arbetstiden att försäkringen missbrukas.

14 Ersättning vid delårsarbete

Delårsarbete var tidigare främst känt såsom säsongarbete. Inom framför allt byggnadsverksamhet samt jord- och skogsbruk var säsongarbete omfattande. Inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen nödgades man, ursprungligen av ekonomiska skäl, begränsa ersättningsrätten för medlemmar med säsongarbete. Begränsningen avsåg som regel en bestämd period av året – lågsäsongen – och kunde gälla samtliga medlemmar eller vissa kategorier med påtagliga säsongvariationer i sysselsättningen. I syfte att åstadkomma högsta möjliga rättvisa prövades också inom vissa kassor ytterst komplicerade regler för att fastställa såväl kollektiv som individuell ersättningsrätt under begränsningsperioderna.

Med åren har emellertid säsongbegränsningarna kunnat utmönstras ur stadgarna för de flesta arbetslöshetskassor. Det är till en del de allmänt förbättrade sysselsättningsförhållandena som underlättat denna utveckling. Därtill kommer den utjämning av sysselsättningen under året som varit särskilt påtaglig såväl inom byggnads- och anläggningsverksamhet som i skogsbruket. En bidragande orsak till att regler om säsongbegränsning kunnat utmönstras har också varit att statsbidragen till de erkända arbetslöshetskassorna ökat högst väsentligt. Medlemmarnas inkomstökning har också gett bättre förutsättningar för dem att erlägga tillräckligt höga medlemsavgifter.

14.1 Nuvarande regler

LAF ger arbetslöshetskassa eller arbetsmarknadsstyrelsen möjlighet att begränsa rätten till dagpenning för samtliga medlemmar eller viss grupp av medlemmar om kassans verksamhetsområde omfattar yrke där arbetslöshet förekommer varje år eller om särskilda omständigheter i annat fall föreligger (28 §).

Med stöd av denna bestämmelse har tre av arbetslöshetskassorna – Handelsrepresentanternas, Handelstjänstemännens samt Teateranställdas – begränsningsregler som avser samtliga medlemmar. Fem kassor – Industritjänstemännens, Kommunalarbetarnas, Kommunaltjänstemännens, Skogsarbetarnas och Sveriges Arbetares – har begränsningsregler som avser grupp eller grupper av medlemmar. Även om formuleringarna är olika kan man uttrycka innehållet i bestämmelserna så, att under den tid av året då arbete regelmässigt inte förekommer inom yrket eller branschen kan inte heller

ersättning utgå.

Sveriges fiskares kassa har en begränsningsregel avseende sådan arbetslöshet som orsakas av ishinder. Regeln gäller för de medlemmar som är egna företagare och innebär att medlem som är arbetslös p. g. a. ishinder kan erhålla ersättning sammanlagt högst 90 dagar under en treårsperiod. För varje enskilt år gäller en begränsning på 45 dagar. Har det antalet uppnåtts under två på varandra följande år återstår alltså ingen ersättningsrätt under det tredje året.

Utredningens enkät visar att de ovan nämnda kassorna med undantag av Industritjänstemännens hade haft anledning att under år 1974, som enkäten avsåg, tillämpa bestämmelserna om säsongbegränsning.

LKA anger att arbetsmarknadsstyrelsen om särskilda skäl föreligger får begränsa rätten till KAS för arbetstagare som huvudsakligen är sysselsatta i yrke där arbetslöshet årligen förekommer regelbundet (25 §). I anvisningar till denna bestämmelse har styrelsen angett att skolpersonal, skolmåltidspersonal och personal vid liknande arbetsplats t. ex. skolhem, där verksamheten årligen inställs vissa perioder, inte har rätt till KAS vid kortare uppehåll såsom jullov, påsklov och sportlov om inte uppehållet uppgår till minst fyra veckor. Vid längre uppehåll såsom sommarlov, då verksamheten på arbetsplatsen normalt är inställd, skall KAS inte utgå till den som mer än ett år haft arbete av ifrågavarande slag. För lärare har utfärdats särskilda regler rörande avräkning av deras ersättningsrätt under ferier. Tillämpningsföreskrifterna säger därutöver det självklara, att medlem i erkänd arbetslöshetskassa inte kan få KAS under den tid han på grund av föreskrifter om säsongbegränsning inte kan erhålla kassaersättning.

14.2 Riksdagsbehandling

I samband med riksdagens behandling av prop. 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m. m. väcktes en motion (1973:1830) av herr Hermansson m. fl. (vpk) i vilken bl. a. yrkades att bestämmelsen om begränsning av rätten till KAS vid säsongarbetslöshet skulle utgå ur lagen. Inrikesutskottet avstyrkte, under hänvisning till att den aktuella begränsningen i ersättningsrätten endast får användas om det finns särskilda skäl.

Vid 1975 års riksdag yrkade herr Stadling (s) i en motion (1975:959) att tillämpningsföreskrifterna rörande säsongbegränsning för KAS skulle mildras. Motionären framhöll, att uttrycket särskilda skäl i lagtexten medfört en anpassning till de regler som gäller inom arbetslöshetskassorna. Praxis synes emellertid vara betydligt hårdare för KAS än de regler som arbetslöshetskassorna tillämpar. I orter med ensidigt näringsliv drabbar bestämmelserna i första hand kvinnorna. De har inte samma chans som männen att få sysselsättning i de beredskapsarbeten som anordnas för att utjämna säsongvariationer.

Inrikesutskottet (1975/76:6) konstaterade sammanfattningsvis att den fråga som aktualiserats i motionen – liksom övriga frågor som togs upp i de andra motioner som utskottet behandlade i samma betänkande – skulle komma att tas upp av ALF-utredningen, men uttalade dessförinnan att

starka skäl enligt dess mening talade för att säsongbegränsningen helt avvecklas.

14.3 Omfattning av delårsarbetet

Under år 1973 tillhörde 4 400 000 personer arbetskraften, varav 2 500 000 män och 1 900 000 kvinnor. 3 400 000 tillhörde arbetskraften 50 veckor eller mera, och ingick i den kategori som brukar betecknas "helårsarbetskraften". Övriga personer i arbetskraften – "delårsarbetskraften" – uppgick år 1973 alltså till 1 000 000.

Inemot hälften av antalet personer i delårsarbetskraften var under 25 år men så stor andel som 24 % var 45 år eller äldre. 31 % av antalet kvinnor i arbetskraften tillhörde delårsarbetskraften medan motsvarande andel för männen var 16 %. Antalet kvinnor som tillhörde delårsarbetskraften var ungefär 600 000 medan antalet män var 400 000.

Delårsarbetskraften kan ytterligare belysas genom att man studerar strömmarna in i och ut ur arbetskraften. En sådan studie har gjorts avseende förhållandena under år 1973.

Den största gruppen, den uppgick till närmare en tredjedel av delårsarbetskraften, var personer som både trädde in i och lämnade arbetskraften under året. Mer än halva denna grupp var ungdomar som var yngre än 25 år. Endast ett mindre antal personer i gruppen var på arbetsmarknaden mer än halva året. Man kan på grundval av uppgifterna om denna grupp dra den slutsatsen att de flesta personer som ingick i den var studerande som under en del av året ägnade sig åt feriearbeten eller tillfälliga vikariat.

En andra grupp inom delårsarbetskraften var personer som trädde in i och inte lämnade arbetskraften. Det är alltså personer som är nytillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden. Gruppen uppgick år 1973 till drygt en fjärdedel av delårsarbetskraften. Ungdomar under 25 år utgjorde även i denna grupp mer än halva antalet och nästan samma antal, dvs. ungefär 250 000 personer, fanns i arbetskraften mer än halva året.

En tredje grupp utgjordes av personer som lämnat arbetskraften under årets lopp efter att ha tillhört den sedan årets början. Denna grupp utgjorde ungefär 15 % av delårsarbetskraften. Inemot en tredjedel av gruppen synes vara personer som börjat uppbära ålderspension. Vidare synes ett stort antal kvinnor, som lämnade arbetsmarknaden för arbete och tillsyn av barn i hemmet, ingå i denna grupp. Personer som erhöll förtidspension samt män som gjorde militärtjänst var andra kategorier i gruppen.

En fjärde grupp i delårsarbetskraften var personer som gjorde ett uppehåll i sitt förvärvsarbete. Det kan vara många olika anledningar till ett sådant avbrott i förvärvsarbetet: studier, ledighet under barnens skollov, säsongarbete etc. År 1973 utgjorde de ungefär en fjärdedel av delårsarbetskraften, alltså omkring 250 000 personer. Inom denna grupp var det relativt sett flera medelålders personer än i övriga grupper – mer än halva antalet var 35 år eller äldre. Halva antalet personer i gruppen hade ett uppehåll i förvärvsarbetet på högst tre månader.

Sammanfattningsvis kan följande anges för delårsarbetskraften på grundval av uppgifterna under år 1973. De personer som ingår är förhållan-

devis unga och detta gäller särskilt om männen. Andelen kvinnor i delårsarbetskraften är avsevärt högre än i helårsarbetskraften. Ett par andra drag är att relativt många är verksamma inom yrkesområdet servicearbete och att andelen deltidsarbetande är hög.

14.4 Överväganden

Av den föregående redogörelsen framgår, att regler om begränsning av ersättningsrätten för en försäkrad som haft säsongarbete var vanligare förr än de är nu inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Säsongutjämning av sysselsättningen inom vissa branscher och arbetslöshetskassornas förbättrade ekonomi inom andra ligger bakom den utvecklingen. Likväl finns sådana begränsningar kvar i vissa kassor. I några kassor avser begränsningarna bestämda medlemsgrupper som anges i stadgarna – i första hand personal inom undervisningsväsendet – medan man i andra mera allmänt talar om säsongarbete. Inom kassorna för företagare innebär den på författningen byggande definitionen av företagarens arbetslöshet – att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen skall ha upphört annat än tillfälligt – en begränsning av ersättningsrätten vid säsongarbetslöshet. ALF-utredningens förslag angående företagares arbetslöshet (jfr kap. 8.2.2) medför en viss utvidgning av ersättningsrätten i jämförelse med nuvarande förhållanden.

Redogörelsen för delårsarbetskraften anger att den inte utgörs endast av personer med säsongarbete utan också av förvärvsarbetande som av andra orsaker tillhör arbetskraften endast under en del av året. Anledningen till avgången ur arbetskraften för sistnämnda grupp är inte redovisad annat än i stora drag. I några fall torde anledningen vara att den enskilde resignerat inför långvarig arbetslöshet och upphört med att söka nytt arbete. En allmän arbetslöshetsförsäkring, som ger ett avsevärt bättre skydd än det nuvarande stödet vid arbetslöshet, kan på grund därav väntas medföra att flera personer än tidigare kommer att tillhöra helårsarbetskraften genom att de fortsätter att söka arbete under längre tid än de nu gör. En del av dem som hittills tillhört delårsarbetskraften kommer således att vara aktivt arbetssökande på det sätt som förutsätts för att de skall få rätt till ersättning. Detta får ses som en ökning av den ekonomiska tryggheten för medborgarna. I denna del kommer en allmän arbetslöshetsförsäkring också att medföra större krav på att antalet arbetstillfällen skall öka. I annat fall får man räkna med en väsentlig ökning av arbetslöshetstalen och därmed av kostnaderna för försäkringen.

Då det gäller renodlad säsongarbetslöshet kan arbetslöshetsförsäkringens roll däremot komma att uppfattas på ett annat sätt. För det fall en försäkrad som är säsongarbetslös har för avsikt att återgå till sitt säsongarbete kan han komma att betrakta försäkringsersättningen som en inkomstförstärkning. Detta synsätt ligger nära till hands om den försäkrade redan tidigare haft säsongarbete och vare sig förvärvsarbetat eller aktivt sökt arbete under lågsäsong.

Utredningen föreslår ett differentierat arbetsvillkor för att göra kvalifikationskraven likvärdiga för försäkrade med olika lång veckoarbetstid. Den tid en försäkrad skall ha varit på arbetsmarknaden för att få rätt till ersättning blir

också kortare än enligt nuvarande regler. Detta torde medföra att ett antal personer med delårsarbete, som är för kortvarigt och/eller oregelbundet för att de skall kvalificera sig enligt nuvarande regler, kommer att omfattas av den nya försäkringen.

Innehållet i reglerna om ersättning till delårsarbetande som är ofrivilligt arbetslös har alltså stor betydelse såväl för försäkringens verkningssätt som för dess kostnader. Utredningen är emellertid medveten om att vissa förvärvsverksamheter inte kan bedrivas året runt. Å andra sidan har man inom vissa områden och för viss personal sökt utforma lönesystem som medför en fördelning av lönen även på den tid av året då arbetet inte pågår. Som exempel kan nämnas lönesystemen för lärare och skolmåltidspersonal. I samma mån som sådana metoder kommer att användas för utjämning av inkomsterna över året inom branscher och verksamheter som till sin natur är säsongbundna, så minskar behovet av regler inom arbetslöshetsförsäkringen om begränsning av ersättningsrätten vid säsongarbetslöshet.

Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen kan som anförts beräknas komma att omfatta flera delårsarbetande än den frivilliga. Delårsarbetande som kommer att tillföras försäkringen torde vara dels personer som tvingas acceptera en undersysselsättning, dels personer som hittills frivilligt begränsat sitt arbetsutbud till att gälla viss eller vissa tider av året. Det torde inte gå att fastlägga kriterier som medger att hänföra det enskilda fallet till endera av dessa kategorier. Målet borde emellertid vara att de försäkrade som tillhör den förstnämnda kategorin skall få ett arbete som motsvarar deras önskemål om full sysselsättning, medan de som begränsat sitt arbetsutbud inte skall erhålla ersättning för den tid då deras arbetsutbud endast är formellt.

Självfallet kan det angivna syftet bäst uppnås om arbetsförmedlingen kan anvisa den försäkrade ett lämpligt arbete eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det är först om man förutser starka begränsningar i arbetsförmedlingens möjligheter, som man behöver förorda särskilda regler i försäkringsvillkoren om ersättning till delårsarbetande. Då utredningen använder uttrycket "begränsningar i arbetsförmedlingens möjligheter" så avses inte endast eller ens i första hand ekonomiska resurser för att utföra arbetsuppgifterna. Utredningen syftar i stället på följande förhållanden, som är av betydelse för hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar.

I arbetslöshetsförsäkringen finns och kommer att finnas regler som kan vara svåra att tillämpa redan då det gäller en arbetslös som varit relativt fast knuten till arbetsmarknaden. Det kan t. ex. vara fallet då det gäller att bedöma om den sökande är "oförhindrad att åtaga sig arbete" eller om han är "beredd att antaga lämpligt arbete". Det är försäkringsorganen som avgör frågan om vad som skall anses vara lämpligt arbete och deras bedömning kan leda till avstängning från rätt till ersättning. Avstängningen är emellertid tidsbegränsad men förnyade arbetserbjudanden kan leda till upprepade avstängningar. Utredningen vill i detta sammanhang också peka på bestämmelsen om att en försäkrad skall avstängas från rätt till ersättning om han "utan att uttryckligen ha avvisat sådant /lämpligt/ arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning ej kommit till stånd".

Tillämpningen av reglerna om lämpligt arbete kommer naturligtvis att ifrågasättas av en försäkrad som anser att han inte får sin rätt. Det bör också

påpekas att det inte behöver bli försäkringsorganen och deras handlande som i första hand kommer att ifrågasättas. Arbetsförmedlingen har den första kontakten med den arbetslöse. Det är i allmänhet genom att arbetsförmedlingen lämnar en anmälan om ifrågasatt ersättningsrätt som försäkringsorganen får anledning att pröva om den försäkrade uppfyller villkoren.

Inom nuvarande försäkring kan arbetslöshetskassa, som utredningen redovisat, införa begränsningar i ersättningsrätt för medlem eller medlemmar som tidigare regelbundet förvärvsarbetat endast under viss del av året. I kassornas stadgar har detta uttryckts på olika sätt:

- att ersättning ej må utgå "för sådan tid då . . . arbetsledighet regelmässigt förekommer."
- att ersättning ej utgår "för dag som ligger i månad, under vilken medlemmen något av de två närmast föregående åren på grund av arbetslöshet inte utfört avlönat arbete utom hemmet i den omfattning som anges i § 25 andra stycket" (arbetsvillkoret).
- "Medlem, som tjänstgör vid undervisningsanstalt eller eljest utför säsongarbete, erhåller icke ersättning under den tid då arbete normalt ej utföres."
- "Om medlem samma månad under två på varandra följande kalenderår icke utfört arbete i den omfattning att månaden varit tillgodoräkningsbar enligt § 25 andra stycket, utgår icke ersättning under motsvarande månad för tredje året."

Som framgår av dessa exempel och den tidigare redogörelsen har det således ansetts vara behov av en säsongbegränsning inom försäkringen.

Frågan är då om förhållandena på arbetsmarknaden ändrats i så hög grad att sådana begränsningar inte längre behövs.

Av kap. 8 Grundvillkor framgår, att försäkrad som uppbär lön eller annan ersättning ej skall anses arbetslös även om han i övrigt uppfyller villkoren för att erhålla ersättning. Av grundvillkoren framgår vidare att företagare ej kan erhålla ersättning med mindre han avyttrat sitt företag eller tillhör en grupp av försäkrade som kan erhålla ersättning vid avbrott i verksamheten.

Som tidigare angetts har utvecklingen gått i riktning bort från begränsningsregler för dem som har säsong- eller delårsarbete. Utredningen har kommit till den slutsatsen att sådana begränsningar inte generellt bör finnas i en allmän försäkring.

Vid utformningen av sitt förslag har utredningen bl. a. beaktat statsmakternas uttalanden om målet för arbetsmarknadspolitiken. Det har angetts vara att medverka till att full, produktiv och fritt vald sysselsättning kan upprätthållas. Arbetslöshetsförsäkringen medverkar bäst till det angivna syftet genom att begränsningarna blir så få som möjligt. Därigenom stimuleras den arbetslöse att söka arbete och därmed efterfråga arbetsförmedlingens tjänster.

14.5 Förslag

ALF-utredningen föreslår att säsongbegränsning skall kunna förekomma inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen endast för försäkrade som

tillhör yrkesgrupp med säsongarbete och för vilken lönen ej slås ut även på icke arbetad tid. Vidare bör gälla att inkomsten för den som tillhör yrkesgruppen är så mycket högre än för personer med jämförliga arbetsuppgifter inom yrkesgrupper som ej har säsongarbete, att han kan anses kompenserad även för den lediga tiden. Omräkningsregler liknande dem som i nuvarande försäkring tillämpas för lärare kan vara en metod för att begränsa ersättningsrätten. I andra fall bör mönster för begränsningen kunna överföras från bestämmelser som kassorna har infört i den nuvarande försäkringen. Det bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att meddela erforderliga föreskrifter.

15 Utfyllnadsersättning

ALF-utredningen har enligt sina direktiv att beakta arbetslöshetsförsäkringens roll i arbetsmarknadspolitiken. Den rollen bestäms i stor utsträckning av hur bestämmelserna om ersättningsrätten utformas för det fall en försäkrad vägrar anta ett arbete som han anvisats av arbetsförmedlingen. I kapitel 8 om grundvillkoren har utredningen redovisat sitt ställningstagande och sina förslag i fråga om vad som skall anses som lämpligt arbete.

Den ersättning som utredningen föreslår innebär att ersättningsnivån blir förhållandevis hög – i varje fall upp till en inkomst, som motsvarar 7,5 gånger basbeloppet. De försäkrade torde komma att förvänta sig att arbetslöshetsersättningen som bygger på inkomstbortfallsprincipen, skall garantera dem en inkomst under ersättningsperioden som motsvarar dagpenningen från försäkringen. Denna garanti kan dock inte få avse att ett anvisat arbete alltid skall medföra en inkomst som uppgår till dagpenningens belopp. En sådan garanti skulle innebära, att vissa i övrigt lämpliga arbeten som står till buds skulle kunna avvisas av försäkrade, som tidigare varit relativt högt avlönade, utan att deras ersättningsrätt äventyras. Arbeten som således skulle förklaras olämpliga just för dem skulle däremot anses lämpliga för personer som tidigare varit lägre avlönade. Dessa senare skulle nödgas anta arbetena i fråga, såvida de inte ville riskera sin ersättningsrätt. Vad utredningen föreslår skulle således kunna komma att uppfattas som ett ställningstagande i frågor om vilka som skall utföra de lägre avlönade och därmed mindre attraktiva jobben.

Utredningen har därför funnit anledning att särskilt behandla frågan om förhållandet mellan utgående försäkringsersättning och lönen i ett erbjudet arbete. Frågan avser den roll försäkringsersättningen skall spela när det gäller att bedöma om lönen i ett anvisat arbete skall anses skälig och därmed om ett visst arbete kan anses lämpligt.

15.1 Överväganden

Med anledning av ett förslag från KSA-utredningen förklarade departementschefen i prop. 1973:56, att tidigare lönesättning eller utgående kassaersättning i princip inte får vara avgörande för vare sig om de arbeten som erbjuds den arbetslöse skall anses lämpliga eller om han skall kunna vägra anta arbetet utan påföljd för ersättningsrätten. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen borde avsteg från denna

huvudregel kunna medges. Med stöd av detta uttalande har kassorna givits möjlighet att göra undantag från huvudregeln. Antalet sådana ärenden har emellertid varit få. Orsaken därtill är att ersättningen från den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen i regel är låg i jämförelse med utgående löner inom de flesta yrkesområden.

Under hela den tid arbetslöshetsförsäkringen varit i kraft, har representanter såväl för de beslutande som verkställande organen framhållit, att den inte är en yrkesförsäkring. Mot den bakgrunden gäller att lönen i det anvisade arbetet inte skall jämföras med lönen i det gamla arbetet vid bedömning av om det anvisade arbetet är lämpligt. Om ersättningen från försäkringen kompenserar lönen i det tidigare arbetet till 85–95 % och denna nivå skall garanteras i det nya arbetet, så kan den nyss angivna principen – att försäkringen inte skall vara en yrkesförsäkring – sägas vara uppluckrad. Utredningen har i sina överväganden emellertid funnit att denna fråga bör kunna ses på följande sätt.

Det är ytterst angeläget att bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen utformas så, att försäkringen samverkar med övriga arbetsmarknadspolitiska medel. Arbetsförmedlingens effektivitet skulle avsevärt hämmas om dess tjänstemän – för att upprätthålla goda relationer mellan förmedlingen och den sökande – skulle begränsa urvalet av anvisningar till att avse arbeten, som ger minst samma förtjänst som den försäkrades ersättning från försäkringen.

Att arbetserbjudanden avvisas på grund av att den försäkrade är missnöjd med den lön som erbjuds i det anvisade arbetet, synes vara relativt vanligt. Utredningen vill bl. a. hänvisa till den undersökning som KSA-utredningen publicerade. Missnöje med lönen var – med den uppdelning på orsaker som gjordes i undersökningen – den vanligaste anledningen till att ett arbetserbjudande avvisades. Det kan ändå antas att antalet fall av missnöje med lönen är underskattade i undersökningen. De försäkrade är i många fall medvetna om att löneskälet i regel inte godtas vid ärendenas prövning och söker därför finna andra skäl för att de avvisat ett arbetserbjudande.

Den försäkrade torde i första hand jämföra förtjänsten i ett erbjudet arbete med vad det tidigare arbetet gav. En sådan jämförelse kan dock inte få ligga till grund för att han skall kunna avvisa ett i övrigt lämpligt arbete och ändå ha rätt att uppbära ersättning. Däremot bör arbetslöshetsförsäkringen enligt utredningens mening inrymma en förmån, som beräknas individuellt och utgår som en utfyllnad av förtjänsten i det anvisade arbetet upp till den utgående försäkringsersättningen. Förmånen bör kallas utfyllnadsersättning.

Utredningen vill emellertid framhålla att den försäkrades rätt att erhålla utfyllnadsersättning inte skall medföra att de övriga kraven på vad som skall betraktas som lämpligt arbete får eftersättas. Vägran att anta ett arbete som ger rätt till utfyllnadsersättning skall medföra avstängning från rätt till dagpenning endast om arbetet på alla grunder kan anses lämpligt.

Utfyllnadsersättning bör enligt utredningens mening kunna underlätta och stimulera en önskvärd och nödvändig rörlighet på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår ingen begränsning vad det gäller varaktigheten av det arbete för vilket utfyllnadsersättning skall utgå. Det torde emellertid ligga i sakens natur att den i första hand bör komma i fråga för mera varaktiga arbeten. Den bör kunna underlätta en mera definitiv övergång till det nya arbetet.

Ersättningstiden föreslås bli begränsad – jfr nedan – och ersättningsrätten bör alltså inte förbrukas på kortvariga arbeten annat än om särskilda skäl därtill föreligger. Ett skäl kan vara att det kortvariga arbetet erbjuds den försäkrade i avvaktan på ett mera varaktigt arbete, som både den försäkrade och arbetsförmedlingstjänstemannen vet senare kommer att stå till förfogande och som inte ger rätt till utfyllnadsersättning.

Utfyllnadsersättningen avses som tidigare nämnts utgå efter individuell prövning och under begränsad tid. Utredningen bedömer att den icke nämnvärt kommer att inverka på lönebildning och inkomstfördelning i övrigt.

15.2 Förslag

15.2.1 *Ersättningens bestämningsfaktorer*

Förvärvsarbete bör enligt ALF-utredningens mening ge en högre inkomst än vad ett kontant stöd vid arbetslöshet ger. Det är samma princip som gällt vid utformningen av utbildningsbidraget. ALF-utredningen föreslår att utfyllnadsersättningen skall inrymma ett stimulansbidrag på 10 kr om dagen.

ALF-utredningen föreslår således att utfyllnadsersättning skall utgå med skillnaden mellan den försäkrades dagpenning jämte 10 kr och hans dagsförtjänst i det nya arbetet.

Lönen, dvs. dagsförtjänsten, i det anvisade arbetet bör beräknas enligt samma regler som avses gälla för beräkning av den dagsförtjänst som skall utgöra underlag för bestämning av dagpenning. ALF-utredningen har i kap. 11 angett hur dagsförtjänsten skall beräknas. Den osäkerhet som kan vara förknippad med att beräkna förtjänsten i ett nytt arbete gör att den försäkrade skall verifiera uppgiften. Det bör ankomma på AMS att föreskriva hur detta skall ske.

Utbetalning av utfyllnadsersättning bör ske per 4-veckorsperiod. För sådan period bör den bestämmas till ett belopp som utgör skillnaden mellan produkten av antalet arbetade dagar multiplicerat med dagpenningen jämte 10 kr och förtjänsten i det nya arbetet för perioden. För det fall normalarbetstiden i det nya arbetet är kortare än i det arbete som utgjort underlag för beräkning av dagpenningen bör beräkningen av utfyllnadsersättningen ske på grundval av denna kortare normalarbetstid. Övrig tid – dvs. arbetslös tid – bör beräknas och berättiga till dagpenning enligt omräkningstabellen.

Utredningen vill emellertid betona, att arbetsförmedlingen inte utan vägande skäl bör anvisa en försäkrad ett arbete som medför rätt till utfyllnadsersättning men med kortare arbetstid än den försäkrades arbetsutbud.

15.2.2 *Högsta och lägsta ersättning*

Det kan ifrågasättas om en ersättning som är avsedd att utgå temporärt skall betalas ut oberoende av hur hög eller låg den blir.

Vad först gäller en högsta ersättning vill utredningen erinra om att den föreslår att dagpenning skall beräknas på ett underlag som högst motsvarar en

årsinkomst på 7,5 gånger den allmänna försäkringens basbelopp. Det innebär således att utfyllnadsersättningen ej kan uppgå till högre belopp än skillnaden mellan denna dagpenning och lönen i det nya arbetet. ALF-utredningen finner att någon ytterligare begränsning av utfyllnadsersättningens belopp inte bör ske.

Utredningen har föreslagit att utfyllnadsersättningen – med hänsyn till att den i flertalet fall torde komma att utgöra endast ett marginellt tillskott till den försäkrades försörjning – skall betalas ut per 4-veckorsperiod. Av administrativa skäl bör en viss begränsning införas i fråga om det lägsta belopp som skall utbetalas. Utfyllnadsersättningen bör således uppgå till 10 kronor per dag för att den skall utbetalas.

15.2.3 *Ersättningstid*

Frågan om ersättningstid är beroende av om man betraktar utfyllnadsersättningen som en förmån inom eller vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen. I det förra fallet är det naturligt att se ersättningstiden i relation till den tid dagpenning kan utgå. Om utfyllnadsersättningen ses som en särskild stödform vid sidan av försäkringen leder detta till ett något friare val av ersättningsperiod. Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att betrakta utfyllnadsersättningen som en förmån inom försäkringen. Med detta synsätt skulle ersättningstiden begränsas till det antal dagar som återstår av den löpande ersättningsperioden. Den försäkrade som är arbetslös önskar den trygghet som inkomst av ett stadigvarande förvärvsarbete ger. Ersättningsperioden är begränsad. Om risken för att gå arbetslös efter ersättningsperiodens utgång bedöms som stor bör det vara angeläget att så snabbt som möjligt anta ett arbete som berättigar till utfyllnadsersättning. Ett sådant arbete ger de största chanserna till den inkomstförbättring som följer med större vana och fortgående sysselsättning.

En invändning kan göras mot att den försäkrade förbrukar sin ersättningsperiod under tid då han uppbär utfyllnadsersättning. På grund av att utfyllnadsersättningen alltid är lägre än dagpenningen blir summan av den ersättning som utgår under perioden mindre än om dagpenning utginge för samma tid. Utredningen finner emellertid att detta betraktelsesätt skulle leda till den fullkomligt orimliga slutsatsen att alla arbetslösa har rätt att av försäkringen bekomma en summa motsvarande dagpenningen under hela ersättningsperioden. Om så vore skulle försäkringens grundvillkor vara meningslösa och utan verkan.

Mot bakgrund härav föreslår utredningen att utfyllnadsersättning längst skall kunna utgå med det antal dagar som återstår av den pågående ersättningsperioden. Detta innebär att den tid under vilken utfyllnadsersättning kan utgå kan vara helt olika för två försäkrade. En försäkrad kan ha t. ex. 50 dagar kvar av ersättningsperioden, medan en annan kanske har 250. Detta kan förefalla orättvist, särskilt om de har likvärdig dagpenning och samma förtjänst i det nya arbetet.

Utredningen har övervägt att föreslå en kompletteringsregel enligt vilken alla skulle tillförsäkras utfyllnadsersättning under ett lägsta antal dagar. En sådan regel skulle emellertid avsevärt minska den stimulans som utfyllnadsersättningen är avsedd att vara för den arbetslöse att snabbt gå ut på

arbetsmarknaden på nytt.

Reglerna avseende ersättningsperiod måste dock i ett avseende avvika för utfyllnadsersättningen i förhållande till vad som föreslås för dagpenning. Det gäller bestämmelsen om att rätten till en ny ersättningsperiod skall prövas då en period gått ut. Utredningen föreslår att den regeln inte skall gälla i fråga om utfyllnadsersättning, ty detta skulle medföra en "evig" rätt till sådan ersättning.

15.2.4 *Arbetsförmedlingens tillstyrkan i vissa fall*

En fråga som bör prövas är om utfyllnadsersättning endast bör utgå i de fall arbetsförmedlingen anvisat det nya arbetet. Flera skäl talar för att arbetsförmedlingarnas roll för den svenska arbetsmarknaden kommer att öka. Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör medföra att antalet arbetssökande kommer att öka. Den utvidgade verksamheten med allmän platsanmälan ökar förmedlingens andel av lediga platser. Förmedlingens utökade och förbättrade tekniska resurser kan också leda till att intresset ökas såväl för anmälan av lediga platser som sökande av arbete. Allt flera kan väntas ta förmedlingens tjänster i anspråk.

Ändå kan det förutsättas att arbetslösa försäkrade i vissa fall kommer att få anställningar utan arbetsförmedlingens direkta anvisning. I dag torde det vara sällsynt att en försäkrad utan förmedlingens anvisning tar arbete som inte ger en lön som uppgår till försäkringsersättningen. Om han kan påräkna att utfyllnadsersättning utgår är det inte helt uteslutet, att hans intresse ökar för att också på egen hand söka ett arbete som han trots missnöje med lönesättningen finner lämpligt.

Enligt utredningens mening bör utfyllnadsersättning i princip utgå endast i de fall arbetsförmedlingen haft tillfälle att utreda den sökandes situation och arbetsmarknadsutsikter. I de fall någon själv utan förmedlingens direkta medverkan skaffar sig en anställning som inte ger en lön motsvarande arbetslöshetsersättningen, bör han meddela arbetsförmedlingen sin avsikt att börja en sådan anställning. Arbetslöshetskassan skall inhämta arbetsförmedlingens yttrande i ärendet med till- eller avstyrkan av framställningen om utfyllnadsersättning.

15.2.5 *Fackföreningens tillstyrkan*

För att ett arbete skall anses lämpligt måste anställningsvillkoren vara i överensstämmelse med gällande kollektivavtal. Om sådant inte finns skall enligt grundvillkoren andra bedömningar göras beträffande förmånernas skälighet. Självklart måste dessa villkor vara uppfyllda även för de arbeten där utfyllnadsersättning kan komma att utgå. Men olika tolkningar kan föreligga. Detta synes vara ett tillräckligt skäl för att den fackliga organisationen bör hållas informerad angående ärenden om utfyllnadsersättning och ges tillfälle att anföra sin uppfattning.

Ytterligare bör framhållas att de fackliga organisationerna i ökad omfattning deltar i planering såväl av intern omflyttning inom företaget som av nyrekrytering. Denna medverkan kan ske på grundval av lagen om anställningsskydd eller lagen om medbestämmande i arbetslivet eller vara

föranledd av organisationens deltagande i arbetet i anpassningsgrupperna.

Enligt gällande regler för bidrag till halvskyddad sysselsättning tillfrågas den lokala fackliga organisationen innan beslut fattas. ALF-utredningen föreslår att samma förfaringssätt skall tillämpas innan en arbetslöshetskassa beslutar om utfyllnadsersättning. Den lokala arbetstagaroganisation som bevakar kollektivavtalets tillämpning för det arbete det gäller, bör yttra sig och till- eller avstyrka bifall på ansökan om utfyllnadsersättning.

15.2.6 *Information till arbetsgivaren*

Även arbetsgivaren bör underrättas om att den nyanställde kan komma att uppbära utfyllnadsersättning. Detta bör ske bl. a. med tanke på att arbetsgivaren framdeles har att utfärda uppgift om uppburen lön.

Arbetsgivarnas medverkan i fråga om dessa löneuppgifter torde inte principiellt skilja sig från deras medverkan i arbetslöshetsförsäkringen i vad gäller utfärdande av arbetsgivarintyg. Det periodiska i uppgiftslämnandet skiljer sig däremot från arbetsgivarintygen som endast lämnas vid uppkommen arbetslöshet. I fråga om periodiciteten liknar däremot de löneuppgifter som kan erfordras sådana uppgifter som arbetsgivarna enligt gällande bestämmelser har att lämna i samband med att någon uppbär bortavistelsebidrag. Innan länsarbetsnämnden betalar ut sådant bidrag styrker arbetsgivaren att arbetstagaren fortfarande är i tjänst.

16 Självförvållad arbetslöshet

16.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning vid arbetslöshet har alltid varit att arbetslösheten skall vara ofrivillig. I den nuvarande lagstiftningen har detta slagits fast som ett allmänt villkor i 4 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Där stadgas således att "Ersättning vid arbetslöshet tillkommer försäkrad som . . . icke kan erhålla lämpligt arbete". I 4 § lagen om kontant arbetsmarknadsstöd finns motsvarande bestämmelse.

Alltsedan 1934 års förordning om erkända arbetslöshetskassor har lagstiftningen på området även innehållit en paragraf i vilken de situationer uppräknats då arbetslösheten skall anses självförvållad. En sådan uppräkning finns nu i 29 § LAF och 26 § LKA. Självförvållat arbetslös anses den som lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, avvisat erbjudet lämpligt arbete eller som utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning ej kommit till stånd.

När sådant förhållande inträffat att självförvållad arbetslöshet anses föreligga mister den försäkrade (stödtagaren) sin rätt till ersättning. Ersättningsrätten är emellertid inte definitivt förverkad utan upphör, enligt huvudregeln, endast för en fixerad, kortare period.

Denna är i de flesta fall 28 dagar, men kan vara kortare då det arbete som avvisats, lämnats etc. endast var avsett att vara en kort tid. Förutom nämnda fall av tidsbegränsade perioder, under vilka ersättning icke utgår, innehåller lagarna även en regel som ger möjlighet till en icke på förhand tidsbegränsad inskränkning i ersättningsrätten, den s. k. 20-dagarsregeln. Denna skall tillämpas i de fall då det är uppenbart att den försäkrade resp. stödtagaren ej vill antaga lämpligt arbete. Den innebär att ersättning icke kan utgå förrän förvärvsarbete utförts under 20 dagar.

Enligt såväl lagen om arbetslöshetsförsäkring som lagen om kontant arbetsmarknadsstöd kan bestämmelserna om inskränkning i ersättningsrätten vid avvisande etc. av arbete även tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning.

Enligt utredningens mening bör den principen gälla även inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, att arbetslösheten skall vara ofrivillig för att ersättning skall utgå. Det vore emellertid inte rimligt att den som själv vållat sin arbetslöshet därigenom skulle frånkännas rätt till ersättning under hela den efterföljande arbetslöshetsperioden. En tidsbegränsad avstäng-

ningsperiod skall därför som hittills vara huvudregeln. För allvarligare fall av självförvållad arbetslöshet skall 20-dagarsregeln tillämpas. Denna föreslås i oförändrat skick ingå i den nya lagen.

16.2 Olika slag av självförvållad arbetslöshet

16.2.1 *Den som lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning*

Alltsedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst har gällt att den som frivilligt utan giltig anledning lämnat sitt arbete icke omedelbart därefter kunnat erhålla ersättning från arbetslöshetskassan. Utredningen anser att så alltjämt skall vara fallet och föreslår ingen förändring på denna punkt.

Det krävs enligt gällande tillämpningsföreskrifter mycket starka skäl för att giltig anledning skall anses föreligga att lämna ett arbete. Som exempel nämns att arbetstagaren inte får ut sin lön av arbetsgivaren eller att han kan styrka att arbetet är olämpligt för honom av hälsoskäl.

Ett relativt stort antal fall av egna uppsägningar görs av gifta (eller motsvarande), vilkas makar erhåller arbete på annan ort eller vilkas arbetsplatser flyttas till annan ort. I den mån hemmet och arbetsorten därmed kommer att ligga så långt från varandra, att dagliga resor däremellan ej är möjliga, bedöms dessa fall huvudsakligen efter samma regler som gäller för ett erbjudande om arbete på ort som ligger utom dagpendlingsavstånd.

Någon statistik som visar hur många fall av arbetslöshet som har sin grund i en uppsägning på egen begäran finns inte inom arbetslöshetsförsäkringen annat än för vissa kassor. Tillgängligt material, som rör tjänstemannaområdet, visar att antalet i vissa kassor är högt.

Beträffande det kontanta stödet lämnades vissa uppgifter i utredningens enkät till länsarbetsnämnderna rörande verksamheten under 1974. Av 4 609 beslut om avstängning från stöd som nämnderna (exkl. Malmöhus län) fattade under året grundades 3 027, eller 65,7 %, på att stödtagaren slutat sin anställning på egen begäran.

Mot bakgrund härav vill utredningen inte tillråda någon förändring i tillämpningen av den förevarande punkten i samband med införandet av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Även framdeles bör det föreligga starka skäl till en uppsägning på egen begäran, om ersättning omgående därefter skall kunna utgå från arbetslöshetsförsäkringen. I det helt övervägande antalet fall kan det krävas av en försäkrad, som av olika skäl önskar byta arbete, att han blir kvar i sin gamla anställning intill dess han fått tag på en ny.

16.2.2 *Den som skilts från arbetet på grund av sitt uppförande*

Enligt nu gällande lag skall den avstängas från rätt till ersättning som "skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande". Bestämmelsen har bestått i så gott som oförändrad ordalydelse sedan 1934 års förordning om erkända arbetslöshetskassor.

De arbetsrättsliga reglerna tjänar som ledning vid bedömningen av vad som skall anses som otillbörligt uppförande. Som exempel på sådant anges i

tillämpningsföreskrifterna upprepad sen ankomst till arbetet, frånvaro utan giltig anledning, vägran att efterkomma arbetsledningens anvisning och onykterhet i arbetet.

Enligt lagen (1974:12) om anställningsskydd kan en arbetstagare skiljas från arbetet antingen genom uppsägning med viss uppsägningstid eller genom avskedande. *Avskedande* får enligt lagen äga rum endast om arbetstagare grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Som exempel på fall när avskedande kan ske anges i förarbetena illojal konkurrens och annat illojalt handlande, såsom yppande av yrkeshemlighet i avsikt att skada arbetsgivaren. Vidare bör avsked kunna ske vid allvarligare brott mot arbetsgivaren, t. ex. misshandel, stöld eller förskingring. Onykterhet i tjänsten bör däremot enligt förarbetena normalt inte kunna föranleda avskedande, inte ens om det är fråga om upprepade förseelser.

En *uppsägning* skall enligt lagen om anställningsskydd vara sakligt grundad. Den kan vara föranledd antingen av arbetsbrist eller av förhållanden som hänför sig till arbetstagarens person. Bland de personliga förhållanden som kan medföra uppsägning nämns i förarbetena bl. a. olovlig utevaro från arbetet, ordervägran och onykterhet i tjänsten. Bedömningen bör emellertid enligt förarbetena, inte så mycket inriktas på vad som förekommit i det särskilda fallet utan i stället på de slutsatser om arbetstagarens lämplighet som kan dras av det inträffade. Först vid klart dokumenterad olämplighet bör kravet på saklig grund anses uppfyllt.

Utredningen anser att även inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bör gälla att den som genom sitt uppförande vållat att han skilts från arbetet får vidkännas en inskränkning i ersättningsrätten. Den ändrade formuleringen av lagtexten som utredningen föreslår är inte avsedd att utvidga regelns tillämpningsområde till andra eller flera fall än som följer av nuvarande praxis. Liksom hittills skall gälla att arbetsrättens regler, dvs. numera främst lagen om anställningsskydd, skall vara vägledande vid bedömningen. I nämnda lag förekommer inte begreppet "otillbörligt uppförande", varför detta enligt utredningens mening inte heller är tjänligt som samlingsterm för de beteenden som avses i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring.

Lagen om anställningsskydd, som trädde i kraft den 1 juli 1974, har med sina begränsningar i rätten att avskeda och uppsäga arbetstagare också begränsat det antal fall på vilka den förevarande punkten i nu gällande lagstiftning äger tillämpning. Det är detta snävare tillämpningsområde som utredningen avser skall gälla även för den motsvarande punkten i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Detta omfattar således i första hand fall där den försäkrade gjort sig skyldig till sådana förseelser att han blivit avskedad från arbetet. Men även sådan misskötsamhet som utgör saklig grund för uppsägning faller inom området, t. ex. allvarligare fall av onykterhet i tjänsten, ordervägran och olovlig utevaro från arbetet. Det saknar betydelse om arbetsgivaren i det enskilda fallet valt att avskeda eller säga upp arbetstagaren. Avgörande skall vara att arbetstagaren misskött sig så allvarligt att avskedande eller uppsägning ägt rum i enlighet med bestämmelserna i lagen om anställningsskydd.

16.2.3 *Den som avvisat erbjudet lämpligt arbete*

Förevarande punkt har till sin ordalydelse varit oförändrad sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst. Utredningen föreslår att den i oförändrat skick införs i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Vad som i försäkringens mening är att anse som lämpligt arbete behandlas i kapitel 8 avsnitt 8.4 och tas därför inte upp här.

Utredningen vill däremot något beröra vad som skall förstås med att ett arbete blivit *erbjudet*.

I allmänt språkbruk torde man med ett erbjudande om arbete främst avse att en arbetsgivare eller representant för denne förklarar för en arbetssökande att han är beredd att anställa vederbörande för vissa angivna arbetsuppgifter. I denna mening kan ett erbjudande om arbete från en förmedlingstjänsteman i huvudsak endast förekomma i fråga om beredskapsarbete. Över platserna vid ett beredskapsarbete förfogar nämligen arbetsförmedlingen och ett erbjudande om sådant arbete innebär att en plats finns reserverad för den arbetssökande. Vid kontakterna med de arbetssökande använder arbetsförmedlingen emellertid som regel inte uttrycket *erbjudande* om arbete utan i stället brukas termerna *förslag* och *anvisning*.

Värdet av en överensstämmelse mellan arbetslöshetsförsäkringens och framförallt arbetsförmedlingens terminologi är uppenbart och utredningen har övervägt att föreslå en förändring av lagtexten för att uppnå detta. För närvarande pågår emellertid inom arbetsmarknadsverket en försöksverksamhet rörande fasta arbetsformer för platsförmedlingen. Denna verksamhet torde komma att resultera i förändringar, vilka påverkar arbetsförmedlingens terminologi. Mot bakgrund härav har utredningen valt att i sitt förslag bibehålla lagtexten i den lydelse den nu har. Uttrycket erbjudet lämpligt arbete har också inom arbetslöshetsförsäkringen utvecklats till ett fast begrepp, väl inarbetat och känt bland dem som sysslar med försäkringen.

Vad som skall förstås med att ett arbete blivit *erbjudet* har fastlagts i praxis. Denna bör enligt utredningens mening ligga till grund även för tillämpningen i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Ordet erbjudet har inom försäkringen en vidare innebörd än det har i allmänt språkbruk. Sålunda anses t. ex. ett arbete ha blivit erbjudet när en arbetsförmedlare föreslagit en arbetssökande att söka ett visst angivet arbete. Hur själva kontakten med arbetsgivaren är avsedd att ske – per telefon, genom personligt besök eller skriftligen – saknar därvid betydelse. Om den arbetssökande underlåter att ta den föreslagna kontakten eller om han redan vid besöket på förmedlingen förklarar att han icke vill söka arbetet, anses han dock i försäkringens mening ha erbjudits ett arbete. Vore så icke fallet skulle möjligheten att få till stånd ett arbetserbjudande uteslutande vara beroende av om den arbetssökande förklarade sig villig att besöka arbetsgivaren eller ej och sådana arbeten till vilka krävs skriftliga ansökningar skulle överhuvud ej kunna erbjudas i försäkringens mening.

Frågan om vilka krav som i det konkreta fallet skall ställas på innehållet i arbetserbjudandet för att det skall bedömas som fullständigt, behandlas i kapitel 19.

16.2.4 *Den som utan att uttryckligen ha avvisat lämpligt arbete likväl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning ej kommit till stånd*

Denna punkt infördes år 1956 och har sedan dess haft oförändrad lydelse. I arbetsmarknadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter anges som exempel på regelns tillämpningsområde fall då den arbetssökande vid besöket hos arbetsgivaren lämnat vilseledande uppgifter om sin kompetens, varit påtagligt onykter eller visat uppenbar brist på intresse för arbetet. Vidare nämns det fallet att den arbetssökande avsiktligt dröjt så länge med att söka ett arbete att arbetsgivaren under tiden varit tvungen att anställa någon annan.

Utredningen förslår att den förevarande punkten i oförändrad lydelse införs i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Även om den tillämpas i relativt få fall anser utredningen att den har en väsentlig funktion som komplement till den närmast föregående punkten om avvisat lämpligt arbete. En självförvållad arbetslöshet bör enligt utredningens mening leda till viss inskränkning i ersättningsrätten. Om sådan arbetslöshet uppkommit genom att ett arbete klart och direkt avvisats, eller genom att den försäkrade vid t. ex. ett anställningssamtal uppträtt så att han inte blir anställd, saknar betydelse. De olika handlingssätten bör ha samma inverkan på ersättningsrätten.

Ärenden av det slag som faller under regelns tillämpningsområde är ofta svåra att utreda. Inte sällan lämnar personalanställaren och den arbetssökande motstridande uppgifter om vad som förevarit under en anställningsintervju. Den värdering av trovärdigheten i de båda utsagorna som då blir nödvändig är inte sällan vansklig att göra på grundval av ett skriftligt utredningsförfarande. Utredningen vill emellertid peka på de stränga krav som uppställs för regelns tillämpning. Som framgår av ordalydelsen skall det vara *uppenbart* att den försäkrade genom sitt uppträdande vållat att anställning ej kommit till stånd.

De exempel som ges i nu gällande tillämpningsföreskrifter anser utredningen även framdeles bör kunna tjäna som ledning för regelns användning.

16.2.5 *Självförvållad arbetslöshet i samband med arbetsmarknadsutbildning*

Med arbetsmarknadsutbildning avses sådan utbildning under vilken utbildningsbidrag utgår enligt arbetsmarknadskungörelsen. Den 1 januari 1976 höjdes utbildningsbidragen väsentligt. För de arbetslöshetsförsäkrades del har de sedan dess uppgått till minst samma belopp som dagpenningen från arbetslöshetskassan och utgör fr. o. m. 1 januari 1977 maximalt 160 kr. per dag. För icke arbetslöshetsförsäkrade som fyllt 20 år eller som har vårdnad om barn utgör utbildningsbidraget fr. o. m. sistnämnda dag 120 kr. per dag och för övriga 55 kr, dvs. samma nivå som gäller för det kontanta arbetsmarknadsstödet. Utöver de nämnda dagbeloppen utgår ett stimulansbidrag, vilket fr. o. m. den 1 januari 1978 uppgår till 15 kr. per dag. Samtidigt med förändringarna i utbildningsbidragen den 1 januari 1976 slopades den tidigare gällande bestämmelsen om reducering av bidraget med hänsyn till makes inkomst. I regeringens proposition 1975:45 om riktlinjer för arbetsmarknads-

utbildningen uttalade föredragande statsrådet bl. a. följande: "Skulle maximiersättningen inom arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet höjas är det . . . en naturlig konsekvens av utbildningsbidragets konstruktion att detta bidrag anpassas till en sådan höjning. Det bör ankomma på regeringen att företa denna anpassning". Inrikesutskottet tillstyrkte detta förslag i sitt utlåtande InU 1975:14.

I arbetsmarknadskungörelsen anges förutsättningarna för att en person skall beviljas arbetsmarknadsutbildning. Bl. a. föreskrivs att utbildningen skall vara ägnad att medföra stadigvarande arbete som inte kan komma till stånd utan densamma. Arbetsmarknadspolitikens medel, av vilka arbetsmarknadsutbildningen är ett, skall vidare enligt kungörelsen utnyttjas för att ge den arbetssökande möjlighet att ta arbete som nära ansluter till hans önskemål och förutsättningar. Bedömningen av en utbildnings lämplighet görs också i samråd mellan arbetsförmedlingen och den sökande med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Enligt arbetsmarknadskungörelsen kan utbildningsbidrag i form av särskilt bidrag utgå till den som undergår utredning om förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsförmedlingen har även möjlighet att erbjuda en särskild utredningskurs, Arbetsliv och utbildning (ALU-kurs), vars syfte är att underlätta för den arbetssökande att finna lämpliga lösningar på sitt arbets- och utbildningsval. Även under sådan kurs utgår utbildningsbidrag. Kursen omfattar vanligtvis fyra veckor varunder eleven ges en fördjupad yrkesvägledning och, om så behövs, får tillfälle att samtala med psykolog. Vidare ges information om arbetsliv, arbetsmarknad och utbildning samt tillfälle till praktik vid AMU-center och vid företag i den öppna marknaden.

Av 31 § LAF och 28 § LKA följer att bestämmelserna om avstängning i 28 dagar, om det är skäligt, får tillämpas även i fråga om den som frivilligt utan giltig anledning lämnat en arbetsmarknadsutbildning, avvisat sådan utbildning eller skilts från en arbetsmarknadsutbildning på grund av otillbörligt uppförande.

Om utbildningsbidraget överstiger eller är på samma nivå som den ersättning som utgår från arbetslöshetsförsäkringen finns enligt utredningens mening ingen anledning att av ekonomiska skäl bedöma ett avvisande etc. av arbetsmarknadsutbildning annorlunda än ett avvisande av arbete. Utredningen förutsätter att den anpassning mellan utbildningsbidrag och arbetslöshetsersättning som hittills skett kommer att fortsätta.

Utredningen har övervägt huruvida anledning finns att i en allmän arbetslöshetsförsäkring ställa större krav på att en försäkrad skall anta en erbjuden arbetsmarknadsutbildning än vad som i dag är fallet inom den frivilliga försäkringen. Särskilt har diskuterats om inte i vart fall ALU-kurser borde jämställas med arbete vid tillämpningen av avstängningsreglerna. Utredningen har dock inte funnit att det finns anledning till någon sådan förändring och föreslår att den nuvarande regeln oförändrad införs i den nya lagen. Utredningen vill emellertid understryka värdet av att en försäkrad som blivit arbetslös utnyttjar arbetsmarknadsutbildningens resurser för att vidga sina möjligheter på arbetsmarknaden och därmed förkorta arbetslöshetstiden.

16.3 Den självförvållade arbetslöshetens inverkan på ersättningsrätten

16.3.1 *Tidsbegränsad avstängning*

Alltsedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst har som huvudregel gällt att den som själv vållat sin arbetslöshet mist ersättningsrätten för en tid av 28 dagar. 1964 kompletterades denna regel med en bestämmelse som medgav en kortare avstängningsperiod, nämligen 14 dagar, för det fall att arbetet som lämnats eller avvisats varit avsett att omfatta högst två dagar. Nu gällande regler, som finns i 30 § LAF och 27 § LKA, infördes år 1974 efter förslag av KSA-utredningen. Enligt dessa skall de tidsbegränsade avstängningsperioderna omfatta sju, 14 och 28 dagar, varvid de kortare perioderna skall tillämpas om det lämnade eller avvisade arbetet skulle ha varat högst fem dagar respektive mer än fem men högst tio dagar. I övriga fall skall avstängningsperioden vara 28 dagar.

I de nämnda paragraferna stadgas även att avstängningsperiod skall börja dagen efter det att den självförvållade arbetslösheten inträffat. Har t. ex. ett arbete avvisats eller lämnats utan giltig anledning skall avstängningsperioden börja dagen efter avvisandet resp. dagen efter sista anställningsdagen. I båda lagarna stadgas också att arbetsmarknadsstyrelsen kan bestämma att avstängningsperiod skall börja senare än enligt huvudregeln.

För att underlätta databehandlingen av de försäkringsfall i vilka avstängning beslutats har arbetsmarknadsstyrelsen medgivit att avstängningsperioderna inom arbetslöshetsförsäkringen får förläggas så att de inleds vid det första veckoskifte som inträffar efter den självförvållade arbetslösheten. En avstängningsperiod kommer vid sådant förhållande alltid att omfatta hela kalenderveckor.

Inom arbetslöshetsförsäkringen har i praxis utbildats den regeln att en försäkrad under pågående avstängningsperiod kan avvisa ett lämpligt arbete eller vålla att en anställning inte kommer till stånd utan att detta inverkar på ersättningsrätten. Endast i de fall då ett arbete avvisas etc. på den sista dagen i en avstängningsperiod kan avvisandet leda till en ny avstängning. Bakgrunden till denna praxis är att det inte ansetts möjligt att gentemot en försäkrad som saknar ersättningsrätt ställa krav på att han skall anta erbjudna arbeten. Ett sådant krav har inte heller ansetts kunna sanktioneras genom avstängning, eftersom den försäkrade vid avvisningstillfället saknar ersättningsrätt.

När anledning uppkommer att sända ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt skall arbetsförmedlingen enligt sin instruktion uppmana den försäkrade att fortsätta att hålla kontakt med förmedlingen även under den provisoriska avstängning som omgående blir följden av meddelandet. Skulle meddelandet efter kassans prövning inte leda till avstängning är det angeläget att den försäkrade inte i stället går miste om sin ersättning av den anledningen att han brustit i sin kontakt med förmedlingen. Självfallet är det också förmedlingens skyldighet att även under en avstängningsperiod arbeta för att finna en lämplig anställning för den försäkrade, varför kontakten även av denna anledning bör upprätthållas.

I de fall då en avstängning grundas på att den försäkrade avvisat ett arbete

eller genom sitt uppträdande vållat att en anställning inte kommit till stånd, avbryts som regel inte kontakterna med förmedlingen, utan dessa fortgår efter samma rutin som före avstängningen. Några krav på den försäkrade att hålla sådan kontakt finns emellertid inte enligt nu gällande regler. Inget hindrar att den försäkrade t. ex. reser bort under avstängningsperioden. Någon skyldighet att vara anträffbar för exempelvis ett arbetserbjudande finns inte. I icke så få fall förklarar den försäkrade, sedan meddelande om avvisat arbete sänts till kassan, att han avstår från ersättning under de närmaste fyra veckorna, något som vanligen medför att kassan icke går in på någon prövning om det erbjudna arbetet var att anse som lämpligt eller ej. Inom arbetslöshetsförsäkringen brukar man i dagligt tal uttrycka saken så att denna kategori försäkrade "avstänger sig själva".

Av de personer som blivit arbetslösa efter egen uppsägning uppsöker en del arbetsförmedlingen inom fyra veckor efter slutandet, medan andra dröjer längre innan de kontaktar förmedlingen. För den förstnämnda gruppen, som således gör anspråk på ersättning inom fyra veckor efter det att anställningen lämnats, görs en prövning huruvida de haft giltig anledning att sluta anställningen eller ej. Om så icke befinnes vara fallet fattas beslut om avstängning från ersättning. För den sistnämnda gruppen görs däremot ingen sådan prövning eftersom dessa personer inte ansökt om ersättning under de fyra veckor som eventuell avstängningsperiod skulle ha omfattat. Även om dessa brukar man säga att de "avstänger sig själva".

Överväganden och förslag

Enligt utredningens mening är det angeläget att den försäkrade så snabbt som möjligt, men med skälig hänsyn till hans personliga förhållanden och önskemål, kommer ur sin arbetslöshet. Det är därför av vikt att den försäkrade håller kontakt med förmedlingen, både för att själv kunna ta del av utbudet av lediga platser och för att ge förmedlingen tillfälle att erbjuda ett lämpligt arbete eller göra en utredning för att föreslå annan åtgärd. Enligt utredningens mening bör arbetslöshetsförsäkringens regler utformas så att de främjar den försäkrades kontakter med arbetsförmedlingen och därigenom bidrar till en förkortning av arbetslöshetsperioderna.

Som framgått av tidigare redogörelse ställs det enligt nu gällande regler inga krav på att den försäkrade under avstängningstid skall hålla kontakt med arbetsförmedlingen eller anta erbjudna arbeten. Endast för sådan tid då ersättning utgår ställs krav på förmedlingskontakt. Ett sådant system kan skapa uppfattningen att förmedlingskontakten blott är ett formkrav, vilket skall uppfyllas för att ersättning skall kunna utgå. Utredningen anser att avstängningsreglerna i stället bör utformas så att de stimulerar den försäkrade att så snart som möjligt ta kontakt med förmedlingen vid inträdd arbetslöshet och att upprätthålla sådan kontakt även under avstängningsperiod. För att uppnå detta har utredningen övervägt två alternativa konstruktioner av reglerna.

Att förmedlingskontakt upprätthålls även under avstängningsperiod anser utredningen vara så väsentligt att det vore önskvärt att det kunde uppställas som krav i samtliga fall. Utredningen har därför övervägt ett alternativ enligt vilket de tre avstängningsperioderna bibehålls i sin nuvarande längd, men

med den förändringen att avstängningsperioden inte som nu generellt förläggs omedelbart efter den självförvållade arbetslösheten, utan börjar löpa först i och med att den försäkrade anmäler sig på arbetsförmedlingen. Avstängningstiden skulle därefter ej kunna avverkas utan att den försäkrade under hela perioden var sökande på förmedlingen eller utförde förvärvsarbete. Ett sådant alternativ skulle dessutom innehålla en regel enligt vilken avstängning dock inte skulle drabba den försäkrade sedan en viss längre tid förflutit efter den självförvållade arbetslösheten. Utredningen har emellertid tvekat inför att uppställa så långtgående krav på förmedlingskontakt som det skisserade alternativet innebär.

För att dock i väsentlig utsträckning uppnå det önskade målet – att förmå den försäkrade till aktivt arbetssökande även under avstängningstid – har utredningen i stället valt en annan konstruktion. Denna innebär att de nuvarande tre avstängningsperioderna fördubblas, men att den försäkrade ges möjlighet att, genom att vara arbetssökande på förmedlingen, förkorta avstängningstiden till samma längd som enligt nu gällande regler. För försäkrade som håller kontakten med förmedlingen innebär utredningens förslag således inte någon förändring i avstängningsperiodernas längd gentemot nuvarande förhållanden. Övriga får däremot vidkännas en längre avstängningstid.

Exempel på tillämpningen av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär sålunda att det nuvarande systemet med tre tidsbegränsade avstängningsperioder av olika längd – varav de två kortare skall tillämpas i de fall då det avvisade eller lämnade arbetet endast var avsett att vara en kortare tid – bibehålles. Avstängningsperiodernas längder skall enligt huvudregeln vara 14, 28 eller 56 kalenderdagar. Väljer den försäkrade att under avstängningsperioden vara anmäld och arbetssökande på arbetsförmedlingen skall varje sådan dag räknas dubbelt vid avräkning mot antalet avstängningsdagar. Den försäkrade kan på detta sätt åter bli berättigad till ersättning tidigast efter sju, 14 eller 28 dagar. Följande exempel kan illustrera regelns tillämpning:

1. En försäkrad har avstängts under 56 dagar. Han fortsätter att vara anmäld som arbetssökande på förmedlingen som förut under de två första veckorna. Därefter gör han ett uppehåll på en vecka. De två första veckorna har minskat avstängningsperioden med 2 x 14, dvs. 28 dagar. En vecka därefter utan förmedlingskontakt har minskat perioden med sju dagar. Om den försäkrade antas åter anmäla sig som sökande på förmedlingen med ingången av den fjärde veckan, så har han vid detta tillfälle 21 dagar kvar av avstängningsperioden (56–28–7=21). När han varit fortsatt arbetssökande på förmedlingen i ytterligare 10 1/2 dagar har han åter rätt till ersättning från försäkringen, eftersom han får räkna de sistnämnda dagarna dubbelt vid avräkning mot avstängningsdagarna.

2. En försäkrad har avstängts under 56 dagar. Under de första fyra veckorna eller 28 kalenderdagarna besöker den försäkrade inte förmedlingen. Han anmäler sig som sökande med ingången av vecka fem. 28 kalenderdagar återstår då av avstängningsperioden. Om den försäkrade fortlöpande är anmäld som sökande vid förmedlingen under den femte och sjätte veckan,

dvs. 14 dagar, blir han därefter berättigad till ersättning igen, eftersom nämnda dagar räknas dubbelt vid avräkning mot avstängningsdagarna.

Väljer den försäkrade att på det beskrivna sättet förkorta avstängningstiden skall han deklarera sin arbetslöshet på kassakort på samma sätt som under ersättningsberättigad tid. Avstängningsperioden förkortas endast av dag då den försäkrade är anmäld som sökande på arbetsförmedlingen samt är arbetsför och i övrigt oförhindrad att anta arbete eller av dag då förvärvsarbete utförts.

Skulle den försäkrade, under tid då han är anmäld som arbetssökande men på grund av ett avstängningsbeslut ej är berättigad till ersättning, erbjudas ett lämpligt arbete och avvisa detta, skall avvisandet leda till den inskränkning i ersättningsrätten som följer av reglerna härom. Samma skall gälla om den försäkrade frivilligt utan giltig anledning lämnar ett arbete, skiljs från ett arbete på grund av sitt uppförande eller uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd. Exempel: En försäkrad har avstängts från ersättning under 56 dagar på grund av att han avvisat ett lämpligt arbete. Han fortsätter att söka nytt arbete genom förmedlingen även under avstängningen. På den 14:e dagen i avstängningsperioden erbjuds han ånyo ett arbete, men avvisar även detta. Avvisande nummer två skall då ha den följden att den försäkrade, om det avvisade arbetet var avsett att vara mer än tio dagar, avstängs från ersättning under 56 dagar därefter. Det totala antalet avstängningdagar kommer därmed att uppgå till 70, vilka kan förkortas till 42 dagar, om den försäkrade fortsätter att vara arbetssökande på förmedlingen. Skulle i exemplet det senast avvisade arbetet ha varit avsett att pågå i högst tio dagar – antalet avstängningsdagar skall i sådana fall uppgå till 28 – får avvisandet ingen betydelse för ersättningsrätten, eftersom antalet nya avstängningsdagar inte skulle överstiga det antal som redan beslutats med anledning av det tidigare avvisandet.

Som ovan nämnts får inom arbetslöshetsförsäkringen en avstängningsperiod förläggas så att den inleds vid det veckoskifte som följer närmast efter den självförvållade arbetslösheten, varmed uppnås att den kommer att omfatta hela kalenderveckor. Med den förändring i avstängningsreglerna som utredningen föreslår skulle en sådan förläggning kunna leda till att den totala avstängningsperioden blir för lång i de fall då t. ex. ett arbetsavvisande under densamma skall leda till en förlängning. Om således ett arbete avvisas exempelvis på tisdagen i den tredje veckan i en avstängningsperiod som utlagts över åtta kalenderveckor skulle, med den nämnda metoden, ny avstängningsperiod beräknas med utgångspunkt från den påföljande måndagen, varigenom den totala avstängningstiden blir elva veckor. Det lägsta antal dagar till vilket den försäkrade då skulle kunna förkorta avstängningen blir 49 (16+5+28). Arbetsavvisande nummer två skulle således följas av 5+28=33 avstängningsdagar, även om den försäkrade hela tiden är arbetssökande på förmedlingen. Ett sådant resultat strider mot de regler som föreslås rörande avstängningsperiodernas längd. Om däremot den senare avstängningsperioden utläggs så att den inleds med dagen efter arbetsavvisandet, kan den försäkrade förkorta avstängningstiden till lägst 44 dagar (16+28). I sådana fall som anges i exemplet kräver utredningens förslag därför att den senare avstängningsperioden, i enlighet med lagens huvudregel, fastställs till visst antal kalenderdagar räknat från den dag, då den självförvållade arbetslösheten inträffade.

16.3.2 *Icke tidsbegränsad avstängning*

Såväl LAF som LKA innehåller även en form av avstängning som inte på förhand är tidsbegränsad. Denna skall tillämpas i de fall då det är uppenbart att den försäkrade resp. stödtagaren inte vill anta lämpligt arbete. Den innebär att avstängningen fortlöper intill dess förvärvsarbete utförts under 20 dagar. Själva lagtexten innehåller ett exempel på en situation då regeln är tillämplig, nämligen då den försäkrade resp. stödtagaren vid upprepade tillfällen avvisat erbjudna lämpliga arbeten.

Överväganden och förslag

I utredningens lagförslag återfinns den ifrågavarande regeln i oförändrat skick. Är det uppenbart att den försäkrade inte vill ha något arbete, men ändå gör anspråk på ersättning från försäkringen, är en tidsbegränsad avstängning föga verkningsfull. 20-dagarsregeln, som innebär ett krav på att den försäkrade skall visa sin vilja att anta arbete, har för sådana fall en lämpligare utformning.

Mot 20-dagarsregeln har riktats den kritiken att den drabbar hårdare då tillgången på arbete allmänt är mindre god, liksom på orter med svag arbetsmarknad. Häremot bör emellertid vägas det faktum att regeln endast är avsedd för de fall då den försäkrade är uppenbart ovillig att anta arbete.

På det sätt som lagtexten anger får det förhållandet att den försäkrade vid upprepade tillfällen avvisat lämpliga arbeten ses som det främsta exemplet på regelns tillämpning. Föreligger sådant förhållande torde uppenbarhetskravet alltid vara uppfyllt. Men ej blott avvisande av arbeten utan även andra fakta skall beaktas vid bedömningen. I undantagsfall torde ovilligheten att anta arbete vara uppenbar även utan att något arbete avvisats, t. ex. då en försäkrad som är lokalt bunden utan giltig anledning slutar sin anställning på ortens enda arbetsplats.

17 Återbetalning och frånkännande av ersättning

17.1 Återbetalning av ersättning

Om återbetalning av ersättning som utgått obehörigen eller med för högt belopp finns likalydande bestämmelser i 36 §§ i lagarna om kontant arbetsmarknadsstöd och arbetslöshetsförsäkring. Där stadgas att om medlemmen resp. stödtagaren orsakat, t. ex. genom oriktig uppgift eller genom att underlåta uppgifts- eller anmälningsskyldighet, att ersättning utgått felaktigt, så skall den alltid återbetalas. Även eljest skall ersättning återbetalas när den utgått obehörigen eller med för högt belopp och mottagaren skäligen bort inse detta. Om återbetalningsskyldighet föreligger har kassan rätt att vid senare utbetalning innehålla skäligt belopp i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

17.1.1 *Förslag*

ALF-utredningen har inte funnit anledning föreslå någon ändring i bestämmelserna om återbetalningsskyldigheten. Nuvarande stadgande föreslås oförändrat ingå i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring.

17.2 Frånkännande av ersättning

17.2.1 *Gällande bestämmelser*

Bestämmelserna om åtgärder mot medlem resp. stödtagare som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning skiljer sig från varandra i lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd.

I 51 § 2 LAF stadgas sålunda att kassa kan *utesluta* den medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning. Skulle kassa finna att uteslutning inte är motiverad kan den i stället, enligt 34 §, *frånkänna* medlemmen rätt till ersättning för en tid av högst ett år.

I 35 § LKA stadgas att stöd får *indragas eller skäligen nedsättas* om stödtagare medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för rätten till stöd.

17.2.2 *Tillämpningen av gällande bestämmelser*

För att uppnå enhetlighet i tillämpningen inrättades redan i början av 1950-talet en bedömningsnämnd, vilken fortfarande består, inom Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Nämnden utgörs av de tre ledamöterna i Samorganisationens arbetsutskott. I sammanträdena deltar även en jurist från arbetsmarknadsstyrelsens försäkringsenhet. Till nämnden kan kassorna sända sådana ärenden där tillämpningen av 34 eller 51 §§ LAF eller polisanmälan ifrågasätts. Nämndens ställningstaganden innebär en rekommendation till kassan att fatta beslut om viss angiven åtgärd.

I övervägande antalet fall då oriktig uppgift lämnats har medlemmen uppgivit sig vara arbetslös samtidigt som han varit sjukanmäld hos försäkringskassan eller samtidigt som han förvärvsarbetat. För bedömningen av hur många dagar en medlem i sådana fall bör frånkännas har nämnden utarbetat följande riktlinjer.

	Antal dagar som deklarerats oriktigt				
	1	2–4	5–9	10–14	15–19
Arbete i kombination med arbetslöshet					
Frånkännes ersättning antal dagar	5	10	15	20–25	30
Sjukdom i kombination med arbetslöshet					
Frånkännes ersättning antal dagar	2	5	10	15	20

Beslut av kassa att frånkänna medlem rätt till ersättning enligt 34 § LAF skall anmälas till arbetsmarknadsstyrelsen. Av tabell 17.1 framgår antalet frånkända dagar i de fall som under åren 1974–1977 anmäldes till arbetsmarknadsstyrelsen och i vilka medlem oriktigt deklarerat sig arbetslös samtidigt som han varit sjuk och/eller arbetat. Utöver de i tabellen upptagna förekommer varje år ett antal fall – vanligtvis mindre än fem – där rätt till ersättning frånkänts på grund av annan åtgärd från medlemmens sida, t. ex. ändring av uppgift i arbetsgivarintyg e. d. I ett fall har ärende överlämnats till åtal under de ifrågavarande åren.

Tabell 17.1

År	Fall/ år	Antal frånkända dagar					
		5	10	15	20–25	30	31[a]
1974	66	27	17	8	6	2	6
1975	56	19	16	7	7	–	7
1976	65	28	18	6	8	2	3
1977	76	35	25	9	3	1	3

[a] Innefattar frånkännande i mer än 30 dagar och upp till ett år samt uteslutningar.

När det gäller frågan om indragning eller nedsättning av kontant arbetsmarknadsstöd har arbetsmarknadsstyrelsen lämnat anvisningar till länsarbetsnämnderna i AMS-handboken. Till ledning för nämnderna har i anvisningarna intagits de riktlinjer som bedömningsnämnden dragit upp när det gäller arbetslöshetskassorna och som återgetts ovan.

En förfrågan som utredningen gjort hos åtta länsarbetsnämnder har visat att dessa nämnder mycket sällan använt sig av möjligheten att indraga eller nedsätta stöd. För åren 1974–1976 uppgavs detta ha förekommit blott i tre fall. Från juridiska enheten vid arbetsmarknadsstyrelsen har uppgivits att anmälan till åtal under åren 1974–1977 gjorts i fyra fall.

17.2.3 *1968 års brottmålsutredning*

I januari 1973 avlämnade 1968 års brottmålsutredning betänkandet Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk, SOU 1973:13. Utredningen hade till uppdrag att utreda frågan om formerna för handläggningen av mål angående vissa lindrigare brott m. m. Enligt utredningens mening var det nödvändigt med en begränsning av straffrättens roll i samhället. Rättsvårdens resurser måste, enligt utredningen, i ökad utsträckning koncentreras till allvarligare brott. Mot bakgrund härav förordade utredningen en begränsning av det straffrättsliga ingripandet när det gällde brott mot försäkringskassa och föreslog en utbyggnad av försäkringskassornas möjligheter till administrativa sanktioner.

För att erhålla underlag för sitt förslag undersökte utredningen bl. a. det sanktionssystem som användes inom arbetslöshetskassorna samt den då nyinförda sanktionsformen mot skattebrott, skattetillägg. Utredningen anförde (sid. 141): "Mot bakgrund av utredningens kriminalpolitiska grundsyn förefaller det naturligt och önskvärt att försäkringskassorna liksom arbetslöshetskassorna och de lokala skattemyndigheterna ges möjlighet att själva gripa in mot överträdelser av systemet utan att de rättsvårdande myndigheterna behöver engageras." Utredningen föreslog att en särskild avgift av försäkringskassa skulle påföras försäkrad som gjort sig skyldig till sjukförsäkringsmissbruk. Utredningens förslag på denna punkt har ej genomförts.

17.2.4 *Överväganden och förslag*

De allmänna överväganden varpå brottmålsutredningens förslag vilar får alltjämt anses giltiga. Enligt ALF-utredningens mening finns det därför anledning att inom arbetslöshetsförsäkringen bibehålla möjligheten att ingripa på administrativ väg vid missbruk av försäkringen och undvika anmälan till åtal annat än i allvarligare fall. För den enskilde torde ett administrativt ingripande vara att föredra framför en polisanmälan med den psykiska och sociala effekt som en sådan kan ha. Riktlinjer för gränsdragningen mellan de missbruksfall, vilka bör föranleda anmälan till åtal och de fall som kassorna själva bör klara upp, får utfärdas av arbetsmarknadsstyrelsen.

ALF-utredningen föreslår således att kassorna även i en allmän försäkring skall kunna frånkänna försäkrad rätt till ersättning för visst antal dagar om

han medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för rätten till ersättning. Det högsta antal dagar som kassa enligt denna bestämmelse skall kunna frånkänna försäkrad föreslår utredningen maximeras till 60 eljest ersättningsberättigade dagar under en tid av ett år räknat från den dag då missbruket uppdagades. Som framgår av statistiken ovan från åren 1974–1977 har medlem i ungefär 2/3 av fallen under åren 1974–1976 och cirka 3/4 av fallen under år 1977 frånkänts 10 eller färre dagar. Endast i ett fåtal fall har ersättning frånkänts i mer än 30 dagar. Inom den föreslagna maximiramen bör således merparten av fallen rymmas. Skulle kassa bedöma att denna ram inte är tillräcklig, får ärendet anmälas till åtal.

Det är av stor vikt att riktlinjer dras upp för bedömningen av missbruksfallen och att tillämpningen blir enhetlig mellan kassorna. Arbetsmarknadsstyrelsen bör genom sin tillsynsverksamhet sörja för detta. En bedömningsnämnd av det slag som nu finns organiserad inom Arbetslöshetskassornas Samorganisation torde kunna ha en uppgift att fylla även i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Därest Samorganisationen och arbetsmarknadsstyrelsen finner att en sådan nämnd skulle vara till stöd för kassorna och öka rättssäkerheten, bör det inte vara något hinder att bibehålla bedömningsnämnden som en frivillig, rådgivande instans även i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetskassornas beslut att frånkänna försäkrad rätt till ersättning skall, på samma sätt som gäller andra beslut av kassa enligt arbetslöshetsförsäkringslagen, kunna överklagas hos försäkringsrätt, och talan mot försäkringsrätts beslut skall kunna föras hos försäkringsöverdomstolen.

Kassornas och bedömningsnämndens mångåriga erfarenhet, tillsynen från arbetsmarknadsstyrelsen och de försäkrades möjligheter att besvära sig bör enligt ALF-utredningens mening ge garantier för en rättvis och likformig tillämpning i fall av hithörande slag.

IV Försäkringens administration

18 Organisation och administration

I detta kapitel behandlar utredningen frågan om hur en allmän arbetslöshetsförsäkring bör administreras. Som bakgrund till diskussionen lämnas först en redogörelse för hur organisationen av den frivilliga försäkringen vuxit fram, för de utvecklingslinjer som kan spåras samt för de bestämmelser som nu gäller. Vidare beskrivs administrationen av KAS liksom huvuddragen i administrationen av de allmänna socialförsäkringarna i övrigt.

Tillsynen över försäkringen samt besvärsordningen behandlas i kap. 20 resp. 21.

18.1 Nuvarande förhållanden inom arbetslöshetsförsäkringen och KAS

Den första lagstiftningen i Sverige om frivillig, statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring trädde i kraft nyåret 1935. Lagstiftarna knöt redan från början an till den verksamhet som då förekom. Vissa fackförbund lämnade ekonomiskt stöd till sina medlemmar vid arbetslöshet. Arbetslöshetskassorna kom således redan från början att organiseras av de försäkrade själva. Som vi kommer att belysa i det följande har detta alltid skett genom de försäkrades organisationer. Inte i något fall har en erkänd arbetslöshetskassa tillkommit utan att initiativ tagits av de blivande medlemmarnas intresseorganisation. Bakom några kassor står flera närstående organisationer som varit samlade i kartell eller huvudorganisation.

För att en kassa skall erkännas och få statligt stöd krävs bl. a. att den skall stå helt fri från annan verksamhet. Den skall stå öppen för alla inom kassans verksamhetsområde alltså även för personer utanför de fackliga organisationerna.

Kassorna har trots de nämnda bestämmelserna ytterst få medlemmar som inte är anslutna till organisationen. Utvecklingen har inneburit, att sambandet mellan organisationerna och kassorna blivit mycket starkt. Inom den fackliga rörelsen fanns till att börja med en viss tveksamhet mot lagstiftningen och först efter hand fick försäkringen en omfattning av betydelse.

Försäkringen omfattar praktiskt taget alla organiserade arbetstagare i landet samt ca 22 000 företagare. Vid utgången av år 1977 var medlemsantalet i de 46 kassorna 2 900 000 vilket är drygt 2/3 av hela arbetskraften. Medlemsökningen har på den senaste tiden varit ca 100 000 per år.

Förändringar har skett i lagstiftningen tid efter annan. Ändringarna har rört villkoren för den enskilde och hans förmåner samt statsbidragen. Författningsändringarna har emellertid inte väsentligt ändrat på de grundläggande villkoren för kassornas verksamhet utom i fråga om möjligheterna att bilda arbetslöshetskassor för företagare.

Den senaste mera genomgripande ändringen av lagstiftningen skedde år 1973 med ikraftträdande nyåret 1974. Dessförinnan hade det senaste större utredningsarbetet om arbetslöshetsförsäkring slutförts i och med att KSA-utredningen framlagt sitt huvudbetänkande i april 1971. Reformen innebar att frivilliglinjen bibehölls men att den kompletterades med ett kontant arbetsmarknadsstöd, främst avsett för nytillträdande på arbetsmarknaden.

18.1.1 *Administrativa bestämmelser i LAF*

De gällande bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringen finns i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, LAF. Den bygger på tidigare lagstiftning men väsentliga förbättringar har genomförts främst i fråga om försäkringsvillkoren. Lagen är uppdelad på två huvudavdelningar. Första avdelningen innehåller försäkringsbestämmelserna. Den andra avdelningen innehåller bestämmelser om erkända arbetslöshetskassor. I detta avsnitt skall endast andra avdelningen behandlas för att belysa bestämmelser av särskild betydelse för kassornas organisation och administration.

För kassorna gällde tidigare lagen om understödsföreningar. Detta är inte längre fallet. Den nuvarande lagen har i stället anpassats och anknutits till lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar.

Först stadgas att erkänd kassa skall registreras hos arbetsmarknadsstyrelsen samt att därmed följer rätt till statsbidrag. Kassan får ej utan särskilt medgivande syssla med annan verksamhet än att utge ersättning till medlemmarna (39 §). Den skall ha minst 1 500 medlemmar såvida arbetsmarknadsstyrelsen inte medger undantag (42 §).

De grundläggande bestämmelserna om stadgarnas innehåll har i lagen uppdelats i 15 punkter. På grundval av dessa bestämmelser skall arbetsmarknadsstyrelsen utarbeta normalstadgar, som skall följas i tillämpliga delar. Stadgarna skall bl. a. innehålla uppgift huruvida kassan är avsedd för anställda eller företagare eller för bådadera (45 §).

Kassans stadgar skall också ange dess verksamhetsområde. Som grundregel om medlemskap gäller att var och en som arbetar inom kassans verksamhetsområde har rätt att bli medlem. Medlemskap i annan kassa utgör hinder för att bli medlem. Vidare anges en viss lägsta och högsta ålder samt lägsta antal arbetstimmar per arbetsdag och arbetsvecka för rätt till medlemskap (50 §).

Grunderna och formen för uteslutning av medlem är detaljerat beskrivna i lagen (51–52 §§). Medlem som inte inom viss tid erlagt avgift eller anmält skäl till avgiftsbefrielse, anses ha utträtt ur kassan (53 §).

Kassan skall uttaga fasta medlemsavgifter som i förening med andra inkomster skall täcka kostnaderna för i stadgarna angivna ersättningar, förvaltningskostnader och övriga åtaganden samt föreskriven fondbildning (54 §).

I ett avsnitt om fondbildning stadgas, att fonden per medlem skall

motsvara dels summan av förvaltningskostnaderna det senaste räkenskapsåret, dels också hälften av ersättningsbeloppet per ersättningsdag efter avdrag för preliminär skatt multiplicerat med det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per medlem under de fem senaste åren (56 §).

I fråga om styrelse och firmateckning äger lagen om ekonomiska föreningar tillämpning, men med vissa avvikelser. Styrelseledamot får inte utan särskilt medgivande utses för längre tid än fyra år. Anställd i kassan får ej vara styrelseordförande. En styrelseledamot och suppleant för denne skall utses av arbetsmarknadsstyrelsen efter förslag av kassan (58 §).

Föreskrifterna om föreningsstämma anknyter i allt väsentligt till lagen om ekonomiska föreningar. Medlemmarna kan företrädas av valda ombud. Ombuden skall – såvida inte arbetsmarknadsstyrelsen ger tillstånd till annat – vara medlemmar i kassan. Ordinarie föreningsstämma skall hållas årligen före 1 juli, men kan efter tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen förläggas till annan tid av året. Med särskilt tillstånd kan ordinarie stämma hållas vartannat eller vart tredje år (64 §).

Utöver stadgandet att arbetsmarknadsstyrelsen skall utöva tillsyn över de erkända arbetslöshetskassorna föreskrivs skyldighet för kassorna att lämna myndighetens ombud tillträde till föreningsstämma och styrelsesammanträde (93 och 94 §§).

Arbetsmarknadsstyrelsen kan göra de erinringar som befinnes påkallade i fråga om en kassas verksamhet och förelägga den att vidta de åtgärder som behövs för att nå rättelse. Om föreläggandena inte följs kan arbetsmarknadsstyrelsen hålla inne statsbidragen. Styrelsen kan också ansöka hos rätten om att en kassa skall förklaras skyldig att träda i likvidation (95 §).

Arbetslöshetskassas beslut kan överklagas hos arbetsmarknadsstyrelsen (97 §). Styrelsens beslut om medlems rätt till ersättning eller medlemskap överklagas hos försäkringsdomstolen såvida inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Andra beslut som arbetsmarknadsstyrelsen fattar enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring överklagas hos regeringen (98 §).

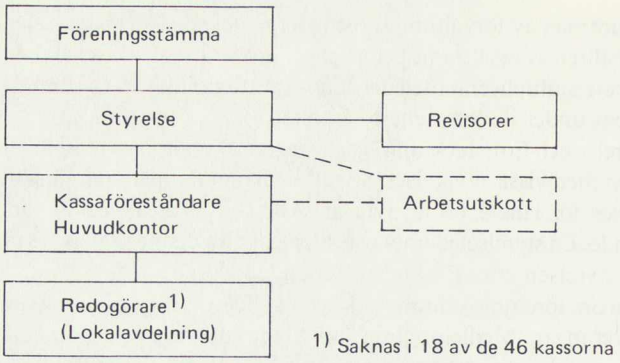
Beslut av arbetsmarknadsstyrelsen som rör medlems rätt till ersättning eller medlemskap får av styrelsen underställas försäkringsdomstolen för prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för sådan prövning.

18.1.2 *De erkända arbetslöshetskassorna*

Som framgått av redogörelsen för de författningsmässiga bestämmelserna har arbetslöshetskassorna en viss handlingsfrihet inom ramen för den givna lagstiftningen. Arbetslöshetskassornas uppbyggnad och administration är heller inte enhetlig. I grova drag kan man dela upp kassorna i två grupper, 28 med lokal organisation, 18 utan sådan.

Schematiskt kan kassornas uppbyggnad illustreras enligt tablå 18.1.

Föreningsstämman är arbetslöshetskassornas högsta beslutande organ. Föreningsstämma beslutar om ändringar i kassans stadgar. Innebär stadgeändringen en anpassning till tvingande bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring kan beslutet därom dock fattas av kassans styrelse.



Tabå 18.1 Schematisk bild av de erkända arbetslöshetskassornas organisation.

Ordinarie föreningsstämma hålles i de flesta kassor en gång om året. Ordinarie föreningsstämma skall utse kassans styrelse och revisorer, behandla styrelsens och revisorernas berättelser och frågan om ansvarsfrihet för styrelsen samt fastställa ekonomisk stat för kassan.

Kassornas styrelser består i allmänhet av sju-nio ledamöter. Antalet styrelsesammanträden varierar starkt mellan kassorna från så få som två och upp till tolv sammanträden per år.

Styrelsen ansvarar för verksamheten mellan föreningsstämmorna. Styrelsen beslutar i ärenden rörande medlemskap och om medlems rätt till ersättning från kassan, t. ex. då ett arbete avvisats eller då medlem förfarit svikligt mot kassan. Vidare avger styrelsen yttranden i besvärsärenden samt handlägger kassans personalfrågor.

I flertalet kassor, framförallt i de kassor där styrelsen sammanträder mindre ofta, har styrelsen delegerat beslutanderätten i enskilda försäkringsärenden till ett arbetsutskott och till kassaföreståndaren.

Revisorerna, som skall vara minst två till antalet, granskar styrelsens förvaltning och kassans räkenskaper. Minst en av revisorerna skall vara auktoriserad eller annan av arbetsmarknadsstyrelsen godkänd yrkesrevisor. Verksamheten granskas dessutom av en därtill förordnad tjänsteman hos arbetsmarknadsstyrelsen.

Kassaföreståndaren ansvarar för den löpande verksamheten och är arbetsledare för personalen på kassans huvudkontor. Han beslutar i de ärenden där beslutanderätten delegerats till honom. Till dessa brukar t. ex. höra avstängningar när medlem utan giltig anledning lämnat en anställning och begränsningar i ersättningsrätten för arbetslös medlem som fått ett deltidsarbete samt, i vissa kassor, avstängningar då medlem avvisat erbjudet arbete.

Föreståndaren förbereder och föredrar ärenden som skall avgöras av styrelsen eller arbetsutskottet. Han ansvarar för kassans räkenskaper, för skatteredovisning och för uppgiftslämnande till arbetsmarknadsstyrelsen. I de kassor där föreståndaren inte samtidigt är kassör eller ekonomichef i förbundet handhas i flertalet fall kassans räkenskaper av förbundskassören eller ekonomichefen.

Lokala företrädare eller redogörare finns i 28 kassor. Dessutom finns

redogörare på varje förbund i de kassor som har medlemmar anslutna till olika fackförbund. Kassorna med redogörare omfattar ca 80 procent av de försäkrade och ca 95 procent av de arbetslösa kassamedlemmarna.

Redogöraren i lokalavdelningen bistår medlemmarna med information om försäkringen samt hjälper dem med de praktiska frågorna i samband med ansökan om ersättning m. m. Innan ett ärende sänds till huvudkontoret skall reodgöraren se till att nödvändiga handlingar för bedömningen finns med, t. ex. arbetsgivarintyg och liknande, samt kontrollera medlemmens deklaration på kassakort. Vidare skall han rapportera förhållanden som kan påverka medlems ersättning och verkställa utredning i ärenden då medlem avvisat arbetserbjudande eller i andra sammanhang då medlems ersättningsrätt har ifrågasatts.

Redogöraren är kassans kontaktombud med arbetsförmedlingen. Han skall följa förmedlingens arbete i vad det avser kassans medlemmar och vid behov bistå förmedlingen i fall då medlems sysselsättningsproblem är av svårare art.

I några kassor utför redogöraren sina uppgifter på fritid, men i flertalet fall är det anställd personal som ägnar en del av sin arbetstid år kassaärenden. De rutinbetonade arbetsuppgifterna utförs oftast av biträdespersonal som är anställd av den lokala fackföreningen.

Kassorna betalar, med några undantag, administrationsbidrag till de fackliga avdelningarna för det arbete de utför. Bidragets storlek varierar med hänsyn till de insatser avdelningarna gör.

Fr. o. m. 1974, dvs. i samband med att nuvarande lagstiftning trädde i kraft, sker som regel utbetalningen av ersättning till arbetslösa medlemmar centralt från huvudkontoren. Helt eller delvis har emellertid fem kassor behållit systemet med lokal utbetalning.

Omläggningen till central utbetalning orsakades huvudsakligen av att ersättningen blev skattepliktig inkomst och att det ansågs mest rationellt med hänsyn till skatteredovisningen att centralisera utbetalningen. Flertalet av de större kassorna använder sig av automatisk databehandling i sin utbetalningsverksamhet och bokföring. Även en del större avdelningar med lokal utbetalning tillämpar datatekniken.

Huvudkontorets personal handlägger de enskilda försäkringsärendena. Man gör erforderliga kontroller om inlämnade arbetsgivarintyg m. m. är tillräckliga för att ersättningsrätt skall föreligga, granskar löpande medlemmens självdeklaration av arbetslöshet på kassakort, räknar ut ersättningens storlek, räknar ut antalet ersättningsdagar, gör avdrag för preliminär skatt och verkställer utbetalning av ersättning till medlemmarna. Utbetalning sker för tvåveckorsperioder så snart medlemmen lämnat sitt kassakort till kassan. Vissa kassor, framförallt inom tjänstemannaområdet, gör utbetalning en gång i månaden.

I de kassor som har lokal utbetalning är huvudkontorets uppgift att i efterhand kontrollera utbetalningen och sammanställa redovisningarna från avdelningarna.

I kassor med endast central administration har personalen samma uppgifter som personalen på huvudkontroen i de kassor som har redogörare, men måste också utföra viss del av de arbetsuppgifter som annars åligger redogörarna. Dit hör bl. a. kontakten med medlemmarna. Huvudkontoret i

sådan kassa får också hålla kontakten med arbetsförmedlingarna. Uppföljningen av förmedlingens arbete med ärenden som berör kassans medlemmar kan dock oftast inte bli lika effektiv i dessa som i övriga kassor.

Avgiftsbetalningen görs samtidigt med avgiftsbetalningen till fackförbundet av de medlemmar som även är fackligt organiserade. I flertalet kassor går det till så att förbundet erlägger avgift till kassan för de medlemmar som även tillhör förbundet. Avgiften till kassan är för dessa medlemmar sammanslagen med avgiften till förbundet. De medlemmar som inte är fackligt organiserade erlägger avgift direkt till arbetslöshetskassan. I åtta av kassorna betalar dessa medlemmar dessutom en särskild administrationsavgift om 2:50 kr. per månad. Extraavgiften uttas m. h. t. de högre administrationskostnaderna för denna grupp.

I flertalet kassor skall medlemmarna erlägga avgift för samtliga månader oavsett om de arbetat eller ej.

I tre kassor erlägger medlemmarna avgiften direkt till kassan, beroende på att deras fackliga organisation eller motsvarande inte kollektivt anslutit sina medlemmar till kassan.

Den medlemsförteckning som föreskrivs i lagen om arbetslöshetsförsäkring är gemensam för kassa och fackförbund utom i de kassor som nämnts i föregående stycke.

Om en medlems ersättningsrätt ifrågasätts, så beror det i flertalet fall på att ett arbetserbjudande avvisats. Med ett fåtal undantag är det arbetsförmedlingen som underrättar kassan om detta. Det sker genom att förmedlingen sänder särskilt meddelande härom till redogöraren. Innan meddelande sänds bör arbetsförmedlingen ta kontakt med redogöraren, dels för att höra dennes uppfattning om det erbjudna arbetet och medlemmens skäl för avvisandet, dels för att ge redogöraren en möjlighet att tala med medlemmen. Kopior av meddelandet sänds till medlemmen, arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden.

När redogöraren fått meddelandet från arbetsförmedlingen skall han snarast göra en utredning i ärendet. För detta ändamål används en särskild blankett, vilken insänds till kassans huvudkontor tillsammans med meddelandet från arbetsförmedlingen. Vid utredningen skall medlemmen kontaktas och ges möjligheter att närmare motivera sina skäl för avvisandet. I övrigt skall redogöraren, beroende på vilka skäl medlemmen åberopar, göra den utredning som erfordras för bedömning i ärendet. Den kan röra det erbjudna arbetet (t. ex. lönens storlek) eller medlemmens hälsa och familjeförhållanden (t. ex. antal barn, deras ålder osv.). Om i samband med utredningen väsentligt nya uppgifter utöver vad som framgår av förmedlingens meddelande lämnas, skall förmedlingen underrättas om detta. Redogöraren skall också ange sin uppfattning om medlemmens skäl för att avvisa arbetet.

När ärendet inkommer till kassans huvudkontor sker eventuellt kompletterande utredning och därefter överlämnas ärendet för beslut i styrelsen, arbetsutskottet eller av kassaföreståndaren. I avvaktan på detta beslut avstängs medlemmen provisoriskt under den tid, som kan bli aktuell.

Innebär beslutet att medlemmen avstängs från ersättning under viss tid, skall han meddelas detta i brev med besvärshänvisning. Om medlemmen inte anför besvär över beslutet skall kassans beslut tillställas arbetsmarknads-

styrelsen efter besvärstidens utgång. Anför medlemmen besvär skall kassan så snart ske kan till arbetsmarknadsstyrelsen sända kassans beslut, medlemmens besvärsskrivelse samt kassans yttrande över besvären.

Innebär beslutet att medlemmen inte avstängs från ersättning skall kassan underrätta honom om detta och utbetala innehållen ersättning samt meddela beslutet till arbetsmarknadsstyrelsen.

Även när ersättningsrätten satts i fråga av andra orsaker än avvisat arbetserbjudande tillämpas i stort samma rutiner.

De erkända arbetslöshetskassorna har bildat en samarbets- och serviceorganisation, Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Samorganisationen företräder kassorna då det föreligger anledning till gemensamt uppträdande, exempelvis inför övriga organisationer och myndigheter. Den har blivit en tungt vägande remissinstans i lagstiftningsfrågor och i övriga ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen. Vidare samarbetar organisationen med tillsynsmyndigheten i fråga om såväl muntlig som skriftlig information om arbetslöshetsförsäkringen. Tillsammans med försäkringsenheten inom AMS utarbetar SO:s styrelse förslag till handläggningsföreskrifter och blanketter, som sedan fastställs av AMS.

18.1.3 *Det kontanta arbetsmarknadsstödet, KAS*

Som nämndes i kapitlets inledning tillkom lagen om kontant arbetsmarknadsstöd i samband med att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen senast reformerades. KAS utgår till arbetslösa som ej är medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa eller som, oaktat de är medlemmar, av vissa skäl ej har rätt till ersättning från sin arbetslöshetskassa. De övriga villkor som gäller för att rätt till kontant arbetsmarknadsstöd skall föreligga framgår av referat i kap. 3.

Administrationen av det kontanta arbetsmarknadsstödet har anförtrotts arbetsmarknadsmyndigheterna (prövning av rätt till stöd m. m.) och de allmänna försäkringskassorna (utbetalning av stödet). Arbetsförmedlingen verkar genom 77 distriktskontor och 152 lokalkontor.

Den som är arbetslös men inte är medlem i eller av vissa andra skäl inte har rätt till ersättning från erkänd arbetslöshetskassa erhåller av arbetsförmedlingen information om KAS och hjälp med att upprätta en ansökan. Sedan ansökan upprättats och de intyg anskaffats, som behövs för att styrka att den sökande varit förvärvsarbetande i erforderlig omfattning, sänder arbetsförmedlingen handlingarna till länsarbetsnämndens kansli.

Efter prövning av om rätt till KAS föreligger bifalles eller avslås ansökan. Beslut härom fattas vanligen av länsarbetsdirektören eller av annan tjänsteman till vilken han delegerat beslutanderätten. Beslutet meddelas den sökande. Kopior av beslutet sänds till arbetsförmedlingens kontaktkontor, som i allmänhet är detsamma varifrån ansökan kommit, och till lokalkontoret i den försäkringskassa sökanden tillhör.

Den sökande erhåller vid sin anmälan på arbetsförmedlingen ett deklarationskort som omfattar två kalenderveckor. På detta skall han dag för dag deklarera sin arbetslöshet, varefter kortet inlämnas till arbetsförmedlingen som sänder det vidare till länsarbetsnämndens kansli.

Inom länsarbetsnämndens kansli upprättas ett utbetalningsunderlag på

grundval av beslutet om att KAS skall utgå och den sökandes deklarationskort. Utbetalningsunderlaget sänds till försäkrinskassans lokalkontor som verkställer skatteavdrag och betalar ut stödsumman till den arbetslöse.

Om en tjänsteman hos arbetsförmedlingen i sitt förmedlingsarbete bedömer att det finns anledning att ifrågasätta den arbetslöses rätt till KAS sänder han ett meddelande härom till länsarbetsnämndens kansli. Den vanligaste orsaken till ett sådant meddelande är att den sökande avvisat ett erbjudet lämpligt arbete. Kansliet har att utreda ärendet. Kontakt tas därvid med den sökande, som ges tillfälle att framför sina synpunkter. Efter vederbörlig utredning beslutar länsarbetsnämnden, eller länsarbetsdirektören om beslutanderätten delegerats till honom, om eventuell avstängning från rätt till KAS.

Länsarbetsnämndens beslut rörande kontant arbetsmarknadsstöd kan överklagas hos arbetsmarknadsstyrelsen. Styrelsens beslut kan, på samma sätt som styrelsens beslut angående ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, överklagas hos försäkringsdomstolen.

18.1.4 *Arbetsmarknadsstyrelsen*

Arbetsmarknadsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen är också central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Styrelsen är även chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna varunder arbetsförmedlingen sorterar.

I viktigare författningsfrågor, anslagsframställningar och andra frågor av större betydelse för den allmänna arbetsmarknadspolitiken beslutar styrelsen i plenum. Även frågor som berör arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet och som anses ha sådan vikt avgörs således av styrelsen i plenum. Detsamma gäller personal- och organisationsfrågor inom den enhet som handlägger försäkringsfrågorna.

Övriga frågor som rör försäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet beslutas av arbetslöshetsförsäkringsdelegationen eller styrelsens chefstjänstemän.

Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen

Ledamöter i delegationen är arbetsmarknadsstyrelsens generaldirektör, som är ordförande, överdirektören, som är vice ordförande, samt fyra andra ledamöter som utses särskilt av regeringen. Tre av dessa företräder arbetslöshetskassorna och utses efter förslag av Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Den fjärde ledamoten, som f. n. är en riksdagsledamot, tillfördes delegationen i samband med att ärenden rörande det kontanta arbetsmarknadsstödet skulle avgöras av delegationen. Vid förfall för generaldirektören inträder chefen för styrelsens försäkringsenhet som ledamot i delegationen. För de fyra av regeringen utsedda ledamöterna finns suppleanter som tjänstgör i den ordning de upptagits i det förordnande som meddelats för dem.

Delegationen beslutar i bl. a. följande ärenden enligt arbetsmarknadsstyrelsens instruktion och delegationens protokollförda beslut:

- Registrering av nya arbetslöshetskassor
- Fastställande av normalstadgar för arbetslöshetskassorna
- Frågor i samband med likvidation av kassa
- Utfärdande av tillämpningsföreskrifter för arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet
- Ärenden angående ifrågasatt rätt till dagpenning eller stöd i de fall chefen för försäkringsenheten anser sig ej kunna godkänna kassas eller länsarbetsnämnds beslut eller finner ärende vara av den vikt att det bör hänskjutas till delegationen
- Besvär över arbetslöshetskassornas beslut rörande försäkring och länsarbetsnämndernas beslut rörande kontant arbetsmarknadsstöd om ärendet är av principiell betydelse eller eljest av större vikt eller om utredningen av ärendet synes kunna föranleda ändring av beslutet i strid mot kassans eller nämndens yttrande
- Yttranden till försäkringsdomstolen över arbetsmarknadsstyrelsens beslut rörande arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet

Delegationen hade 12 sammanträden under år 1977.

Delegationens kansli är allmänna sektionen inom arbetsmarknadsstyrelsens försäkringsenhet. Där sker beredningen av delegationsärendena. Vid delegationens sammanträden under år 1977 behandlades ärenden av följande slag.

- 58 besvär över arbetslöshetskassas beslut
- 25 tillsynsärenden i arbetslöshetsförsäkringen
- 61 yttranden till försäkringsdomstolen över beslut angående arbetslöshetsförsäkringen
- 24 besvär över länsarbetsnämnd beslut angående kontant arbetsmarknadsstöd
- 24 yttranden till försäkringsdomstolen angående kontant arbetsmarknadsstöd
- 17 allmänna ärenden (tillämpningsföreskrifter m. m.).

Under år 1977 avgjorde arbetsmarknadsstyrelsen därutöver genom beslut av chef på försäkringsenheten 650 besvär angående arbetslöshetsförsäkringen och 547 besvär angående kontant arbetsmarknadsstöd.

18.2 Den allmänna försäkringens administration

Den allmänna försäkringen – sjukförsäkring, folkpension och allmän tilläggspension – administreras av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Vidare administrerar verket och kassorna delpensioneringen, arbetsskadeförsäkringen fr. o. m. juli 1977 (yrkesskadeförsäkringen för skadefall som inträffat före juli 1977), bidragsförskotten och de allmänna barnbidragen. Dessutom omhänderhas utbetalningen av det

kontanta arbetsmarknadsstödet, utbildningsbidraget vid arbetsmarknadsutbildning och studiepenningen för vuxenstuderande av kassorna och verket.

Verksamheten i var och en av de 26 allmänna försäkringskassorna leds av en styrelse som består av ordförande och vice ordförande, utsedda av regeringen, samt av fyra – i Stockholms län sex – ledamöter som utses av landstinget (eller kommunfullmäktige i de fall kommun utgör kassans verksamhetsområde). Dessutom ingår två ledamöter som företräder personalen i kassan (personalföreträdare) vilka utses av personalorganisationen (Försäkringsanställdas förbund).

Enligt styrelsens anvisningar leds verksamheten inom kassan av en direktör som finns vid centralkontoret. För den direkta betjäningen av allmänheten finns inom varje kassa ett antal lokalkontor (i vissa fall kompletterat med filialexpedition). Det finns f. n. 456 lokalkontor och 136 filialexpeditioner, vilket innebär mer än dubbelt så många kontaktpunkter för de försäkrade som antalet primärkommuner i landet.

Centralkontoret indelas i

- en administrativ avdelning för personaladministration, utbildning och information, ekonomifrågor, organisation, inköp, lokalanskaffning och kontorsservice;
- en sjukförsäkringsavdelning som handlägger ärenden om allmänna sjukförsäkringsfrågor och om korta sjukfall;
- en utredningsavdelning som handlägger långa sjukfall samt beredning, föredragning och efterkontroll av ärenden som skall prövas av pensionsdelegation;
- en pensions- och bidragsavdelning för pensionsregistrering, pensionsuträkning och beslut i andra pensionsärenden än delegationsärenden samt handläggning av ärenden om bidragsförskott och allmänna barnbidrag;
- revisionsenhet för intern revision inom kassan.

Ärenden angående bl. a. förtidspension och handikappersättning avgörs av en pensionsdelegation som är knuten till centralkontoret. Det finns f. n. 64 delegationer, vilket innebär att det finns flera än en inom vissa kassor. Var och en av dem består av åtta ledamöter: två utsedda av Rfv, två av socialstyrelsen, två av landstinget samt ordförande och vice ordförande utsedda av regeringen. I kassor med endast en delegation är ordföranden och vice ordföranden gemensamma för kassan och delegationen.

De av Rfv utsedda ledamöterna skall ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden och de av socialstyrelsen utsedda skall vara läkare. Kassans direktör och en representant för länsarbetsnämnden får delta i överläggningen men inte i delegationens beslut. Ärende föredras för delegationen av en tjänsteman i kassan, pensionsföredragande.

För det fall ordförande eller föredraganden till protokollet har antecknat avvikande mening skall ärendet underställas Rfv:s prövning.

Arbetet vid kassornas lokalkontor leds av en lokalkontorsföreståndare. I övrigt är lokalkontoren indelade i en sjukförsäkringssektion och en utrednings- och pensionssektion. Vid större lokalkontor är utrednings- och pensionssektionen delad i en utredningssektion och en pensionssektion.

Lokalkontoren har den direkta kontakten med de försäkrade och fullgör

därvid sjukförsäkrings-, utrednings-, pensions- och bidragsfunktioner.

Personaldimensioneringen vid lokalkontoren är anpassad till invånarantalet inom lokalkontorets verksamhetsområde.

Ärenden angående inkomstprövade pensionsförmåner prövas vid lokalkontor av försäkringsnämnd. En sådan nämnd finns i princip för varje kommun och består av minst fem och högst sju av kommunen utsedda ledamöter. Nämnden har också till uppgift att vara kontaktorgan mellan kommunen och försäkringskassan.

Den som inte är nöjd med ett beslut av försäkringskassan kan få detta prövat i högre instans. Besvär över ett sådant beslut skall nu anföras hos riksförsäkringsverket där sådana ärenden handläggs av besvärsavdelningen. Den försäkrade som sedan inte är nöjd med Rfv:s beslut kan anföra besvär hos försäkringsdomstolen. Ny besvärsorganisation kommer att införas fr. o. m. den 1 januari 1979 (jfr kap. 21).

18.3 Sambanden mellan de erkända arbetslöshetskassorna och intresseorganisationerna

De erkända arbetslöshetskassorna som handhar den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen har tillkommit på initiativ och i hägn av någon intresseorganisation – ett fackförbund eller annan yrkesmässig sammanslutning av rikskaraktär. Likväl antyder inte lagstiftningen ens möjligheten av ett sådant samband mellan intresseorganisation och arbetslöshetskassa. Kassornas fristående ställning markeras på olika sätt. Således får en facklig organisation inte registreras som erkänd arbetslöshetskassa, även om den skulle utge understöd vid arbetslöshet. Inte heller får en erkänd kassa utan särskilt medgivande syssla med annan verksamhet än att utge ersättning till medlemmarna i samband med arbetslöshet.

Några formella samband mellan en erkänd arbetslöshetskassa och den bakomliggande organisationen föreligger således inte och har aldrig förelegat. De reella sambanden är emellertid uppenbara och torde kunna betraktas som förutsättningar för de erkända kassornas existens och därmed för hela den försäkringsform som funnits i drygt fyra decennier.

En redogörelse för den nuvarande försäkringen enbart utifrån den formella sidan blir därför högst ofullständig. Den kan inte ge någon uttömmande förklaring vare sig till kassornas tillkomst eller utveckling och inte heller till den medlemsanslutning som försäkringen uppnått.

Som tidigare nämnts har hitintills alla erkända arbetslöshetskassor tillkommit efter initiativ och genom bistånd av fackliga eller andra intresseorganisationer. I några fall står flera organisationer bakom en kassas tillkomst. Med några få undantag har den bakomliggande organisationen anslutit sina medlemmar kollektivt till arbetslöshetskassan.

Sambandet mellan en erkänd arbetslöshetskassa och det fackförbund eller motsvarande som har varit initiativtagare till kassan bottnar i det medlemssamband som råder. Förbundet har i första hand startat kassan för sina medlemmar och medlemmarna i kassan och förbundet har varit och är i allt väsentligt desamma.

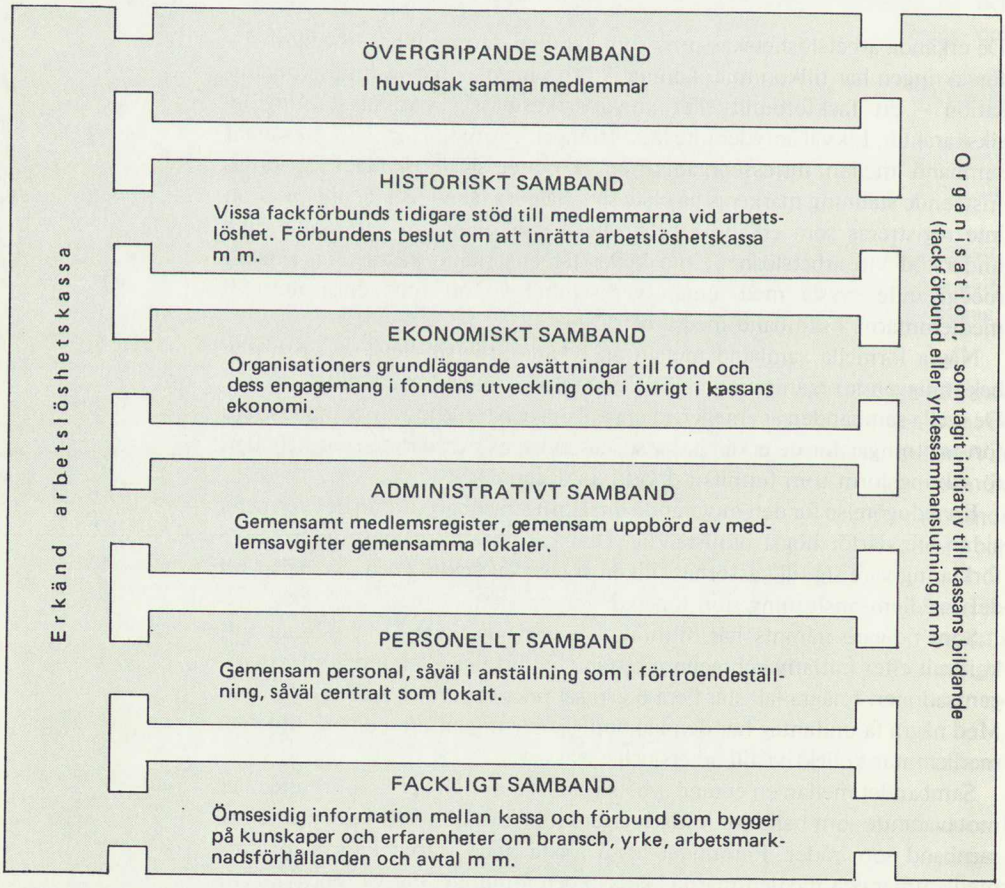
Men detta övergripande medlemssamband kommer till uttryck på ett

flerfaldigt sätt. Om dessa olika uttryck för en och samma intressegemenskap skall redovisas skilda åt blir gränserna dem emellan inte särdeles skarpa. Likväl synes man kunna tala om ett *historiskt*, ett *ekonomiskt*, ett *administrativt*, ett *personellt* och ett *fackligt* samband, som åskådliggörs i tablå 18.2 och som i det följande beskrivs.

18.3.1 *Det historiska sambandet*

Det historiska sambandet har redan antytts. Flera fackförbund hade stödkassor som – om än i begränsad omfattning – bistod medlemmarna vid bl. a. arbetslöshet. Utan sådana uttryck för organisationernas ansvar för sina medlemmar och ömsesidig solidaritet medlemmarna emellan är det inte sannolikt, att försäkringen skulle ha blivit frivillig.

Det historiska sambandet är emellertid inte begränsat till förhållandet inom vissa fackförbund vid tiden för den första lagstiftningens tillkomst. Hade så varit fallet skulle sambandet inte längre vara särskilt aktuellt.



Tablå 18.2 Vissa samband mellan intresseorganisation och erkänd arbetslöshetskassa

Ett levande uttryck för det historiska sambandet ligger däremot i att i samtliga fall, då erkända arbetslöshetskassor bildats, har organisationen tagit initiativ till bildandet och i flertalet fall beslutat om avsättningar till föreskriven fond. Vidare har den initiativtagande organisationen skapat opinion bland medlemmarna, givit tillsynsmyndigheten underlag för ekonomiskt-tekniska beräkningar m. m. Med andra ord har kassan blivit organisationens angelägenhet och engagemanget torde som regel snarare ha ökat än minskat i och med att kassan trätt i funktion.

18.3.2 *Det ekonomiska sambandet*

Det ekonomiska sambandet är visserligen historiskt såtillvida att den initiativtagande organisationen i många fall satsat medel till den föreskrivna fonden. Men organisationens engagemang kan inte upphöra i och med att avsättningen skett. Därför synes det motiverat att särskilt anföra detta ekonomiska samband. Fondmedlens placering enligt de olika alternaitv som föreskrivits i lagstiftningen och medlens avkastning har i hög grad engagerat avsättaren-organisationen. Särskild betydelse har denna känsla av medansvar fått om det uppstått underskott för kassan och medel ur fonden måst tas i anspråk. Vissa förbund har vid tillfällen då kassan varit i en svår ekonomisk situation lämnat bidrag eller lån, räntelösa eller till låg ränta.

För övrigt är det uppenbart att det måste vara ett intresse för exempelvis ett fackförbund, att den närstående erkända arbetslöshetskassan kan ge en ersättning som är tillfyllest för att medlemmarna skall få en skälig kompensation vid arbetslöshet. Detta intresse gäller inte bara ersättningens storlek utan också ersättningstidens längd. Därmed är man tillbaka vid organisationernas intresse och engagemang för försäkringen som sådan och dennas möjlighet att ge trygghet åt medlemmarna vid arbetslöshet.

Storleken av kassans medlemsavgifter har varit en ekonomisk-praktisk fråga som ofta inte har kunnat lämna den fackliga organisationen oberörd. En avgift som av medlemmarna uppfattas som högre än nödvändigt kan självklart minska medlemstillströmningen till den fackliga organisationen och därmed till kassan.

18.3.3 *Det administrativa sambandet*

Det administrativa sambandet framträder främst i gemensamt medlemsregister och i rutinerna för medlemsavgifternas erläggande.

Att flertalet kassor och deras bakomliggande organisationer har kunnat enas om ett gemensamt medlemsregister har i detta sammanhang haft stor betydelse. För det fåtal medlemmar, som varit direkt anslutna till kassan, har ett kompletterande register lagts upp.

En annan väsentligt administrativ lättnad har åstadkommits genom den gemensamma uppbörden av medlemsavgifter. Avgiften till arbetslöshetskassan innefattas som regel i fackföreningsavgiften. I flertalet kassor erläggs avgifterna kollektivt av förbundet för medlemmarna. Det fåtal som endast tillhör arbetslöshetskassan erlägger däremot sina avgifter direkt till kassan, vilket naturligtvis medför ökade administrationskostnader.

Andra betydande administrativa besparingar uppnås genom att gemen-

samma lokaler brukas. Detta sker såväl centralt som lokalt. Arbetslöshetskassans huvudkontor är förlagt i anslutning till förbundsexpeditionen och kassor med lokal representation har sina expeditioner i anslutning till lokaler för förbundens lokalavdelningar.

18.3.4 *Det personella sambandet*

Det personella samband det här är fråga om är något väsentligt mer än en ekonomiskt betingad personell samordning mellan arbetslöshetskassan och den fackliga organisationen. Det är snarare fråga om en fullständig personalunion allt ifrån de beslutande organen och den centrala administrationen till den lokala representationen där sådan förekommer. Med personal avses här såväl anställda som förtroendemän.

Föreningsstämman eller ombudsmötet som föreskrives i lagen om arbetslöshetsförsäkring är kassans högsta beslutande organ. I flertalet av kassorna består ombudsförsamlingen av samma personer som är fackförbundets förbundsråd eller överstyrelse.

I de flesta kassor är ledamöterna av kassans styrelse också ledamöter av fackförbundets styrelse, med undantag för den av tillsynsmyndigheten utsedda representanten i kassastyrelsen. Kassans föreningsstämma läggs ofta i anslutning till möte med något av fackorganisationens beslutande organ. Vidare kan styrelsesammanträdena för såväl kassa som förbund samordnas.

Kassaföreståndaren är i de flesta fall också kassör eller ekonomichef i förbundet. Endast kassor med stor utbetalningsverksamhet har med hänsyn till verksamhetens omfattning särskild kassaföreståndare.

Med något undantag bland de 28 kassor som har lokal organisation är de lokala redogörarna också kassörer i de lokala fackföreningarna.

18.3.5 *Det fackliga sambandet*

Den nära sammanbindning mellan kassa och förbund som ovan beskrivits – särskilt den personella – medför att kassan tillförs ett väsentligt fackligt kunnande. Men genom kassans verksamhet tillförs också organisationen väsentlig information. Begreppet fackligt kunnande används här i en bred och delvis mångfacetterad betydelse. Det innebär sålunda bransch- och yrkeskunskap men också kunskap om arbetsmarknaden och då särskilt om arbetsmarknadsförhållandena inom det område som arbetslöshetskassans verksamhet omfattar. Men begreppet omfattar också vad som kan betraktas som en av den fackliga rörelsens främsta uppgifter, nämligen att känna till rättsregler såsom lagar och avtal och deras tolkningar i gällande praxis.

Det torde vara svårt att uppskatta betydelsen av detta fackliga samband mellan kassa och exempelvis ett fackförbund. Med personalens dubbla funktion som facklig representant och representant för kassan utvecklas ständigt detta fackliga kunnande och tillförs kassan. Kassarepresentanten kommer därigenom ständigt och omedelbart att hållas ajour med de fackliga förhållandena inom kassans verksamhetsområde.

Gången i de ärenden som gäller ifrågasatt ersättningsrätt är också sådan att

kunskap om föreliggande personliga och lokala förhållanden i flertalet fall tillförs ärendet innan det bereds centralt i kassastyrelsen.

18.4 Överväganden. Tre alternativ till administration

I utredningens direktiv hänvisas dels till LO:s och TCO:s gemensamma skrivelse, dels till utskottsutlåtandet vid 1974 års riksdag. De två löntagarorganisationerna anförde i sin skrivelse bl. a. att starka skäl talar för att arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen och i ett utvidgat system skall skötas av de fackliga organisationerna. Genom de nuvarande kassornas långa och förtjänstfulla verksamhet har en praxis kunnat utvecklas, som är väl anpassad efter skiftande förhållanden på arbetsmarknaden. En fortsatt utbyggnad av arbetslöshetsförsäkringen bör därför ske under medverkan av arbetslöshetskassorna.

I utskottsutlåtandet sades bl. a. att utredningen bör vara obunden när det gäller att finna organisatoriska lösningar. En viktig utgångspunkt bör dock vara, att de förvärvsarbetande och deras organisationer även i framtiden skall ha ett stort inflytande. Den arbetslöse bör ha garantier för att hans fall prövas av personer som väl känner hans yrke och att största möjliga hänsyn tas till hans personliga förhållanden. En ökad samordning med den allmänna försäkringen bör övervägas. Särskilt gäller detta på utbetalningsnivån. Självfallet måste också sambandet med arbetsmarknadspolitikens övriga medel beaktas.

Statsrådet uttalade i direktiven att utredningen ställs inför frågan att finna organisationsformer för en allmän arbetslöshetsförsäkring, som gör det möjligt att ta till vara de kunskaper och erfarenheter om förhållandena på arbetsmarknaden och inom olika yrkesområden, som finns inom de fackliga organisationerna och inom de nuvarande arbetslöshetskassorna. Som exempel på svåra problem när det gäller försäkringens organisation, angavs i direktiven frågan om hur nytillträdande på arbetsmarknaden skall fogas in i försäkringen. Statsrådet underströk för egen del vikten av att ett medlemsinflytande liknande det som nu finns i arbetslöshetskassorna bevaras.

Med utgångspunkt i de refererade uttalandena i direktiven har utredningen i fråga om den allmänna arbetslöshetsförsäkringens administration inriktat sitt arbete på att finna organisatoriska lösningar som så långt som möjligt tillgodoser de angivna önskemålen.

Under de diskussioner som förts i utredningen har tre olika alternativ utkristalliserats. Som gemensam utgångspunkt för alternativen gäller, att det materiella innehållet i försäkringen för den enskilde inte påverkas av vilket alternativ som väljs. Arbetslöshetsskyddet skall med andra ord vara detsamma för alla försäkrade oberoende av organisationsformen.

De alternativ utredningen arbetat med är administration genom

1. allmänna arbetslöshetskassor i nära överensstämmelse med nuvarande arbetslöshetskassor,
2. arbetsmarknadsverket, i likhet med vad som nu gäller för kontant arbetsmarknadsstöd samt

3. de allmänna försäkringskassorna, dvs. samma organ som bl. a. handhar övriga allmänna socialförsäkringar.

Utformningen av de tre alternativen redovisas närmare i det följande.

18.4.1 *Alt.: Fristående allmänna arbetslöshetskassor*

Organisationen enligt detta alternativ utgår från nuvarande förhållanden. Redogörelsen i avsnitt 1.2 av detta kapitel över de erkända kassornas organisation och administration är därför i stora drag giltig för detta alternativ. Visserligen upphör de erkända kassorna med sin verksamhet och ersätts av allmänna, men de senare bevarar i sig de drag som är karakteristiska för de nuvarande kassorna, bl. a. gränserna för kassans verksamhetsområde och anknytningen till en viss intresseorganisation.

Den nuvarande lagstiftningen ger var och en som arbetar inom en arbetslöshetskassas verksamhetsområde möjlighet att ansluta sig som medlem. I en allmän försäkring försvinner medlemsbegreppet.

De allmänna arbetslöshetskassorna avses inte föra något register över de personer som är försäkrade och som vid arbetslöshet kan komma att uppbära ersättning. Däremot skall föras register över de försäkrade som erhåller försäkringsersättning.

Utredningen har i kap. 10 föreslagit, att personer som blir arbetslösa i anslutning till att de avslutar sin utbildning under vissa förhållanden skall kunna uppbära ersättning i likhet med vad som nu gäller i fråga om KAS. För dessa arbetslösa och för andra arbetslösa som eventuellt faller utanför kassornas verksamhetsområden inrättas en särskild allmän arbetslöshetskassa. Den bör på samma sätt som övriga kassor ha en fadderorganisation. De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation – ett frivilligt organ för samarbete mellan de nuvarande kassorna – bör bestå och utgöra fadderorganisation till den allmänna arbetslöshetskassan för nytillträdande.

Liksom i den nuvarande försäkringen bör arbetsmarknadsstyrelsen vara tillsynsmyndighet för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen i detta alternativ till organisation. Utredningen återkommer till denna fråga liksom till frågan om besvärsorganisation i kap. 20 resp. 21.

Organisationen i detta alternativ präglas alltså av att försäkringen administreras av kassor, som i princip är uppbyggda branschvis och med nära anknytning till intresseorganisation som är verksam inom kassans verksamhetsområde. Som komplettering finns en "uppsamlingskassa", i första hand för arbetslös försäkrad som är nytillträdande på arbetsmarknaden.

18.4.2 *Alt.: Arbetsmarknadsverket*

Modellen till detta alternativ är hämtad från administrationen av KAS. På samma sätt som i fråga om KAS skall länsarbetsnämnderna bli utredande och beslutande organ inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen enligt detta alternativ. Detta kräver inrättande av en särskild försäkringsavdelning vid varje länsarbetsnämnd. Arbetsförmedlingens lokal- eller distriktskontor svarar för information och service i försäkringsfrågor.

Innan beslut fattas på grundval av en ansökan om ersättning skall den

intresseorganisation, inom vars verksamhetsområde den försäkrades arbetslöshet uppstår, få tillfälle att yttra sig. Remissförfarandet skall ge intresseorganisationerna möjlighet att få kännedom om och att påverka varje enskilt ersättningsärende och att följa utvecklingen inom organisationens verksamhetsområde.

Vid länsarbetsnämndens kansli inrättas en delegation för beslut i vissa frågor. Delegationen bör ha fem–sju ledamöter, ordförande och vice ordförande i länsarbetsnämnden samt övriga ledamöter utsedda efter förslag av intresseorganisationer. För dessa ledamöter skall finnas ersättare. Delegationens ledamöter skall utses så att de kan anses representera kunskaper och erfarenheter om arbetsmarknadsförhållandena inom respektive länsarbetsnämnds verksamhetsområde.

De frågor en sådan arbetslöshetsförsäkringsdelegation skall besluta om avser ifrågasatt avslag på ansökan om ersättning samt meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt. I utredning med anledning av meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt skall också ingå remiss till den intresseorganisation inom vars verksamhetsområde den försäkrade senast hade förvärvsarbete.

Utbetalning av ersättning liksom registerföring skall utföras enligt samma ordning som nu gäller för KAS.

18.4.3 *Alt.: De allmänna försäkringskassorna*

Prövning av rätt till ersättning samt beräkning av och beslut om att utbetala ersättning läggs på lokalkontoret och dess föreståndare, medan beslut med anledning av meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt kan läggas på centralkontoret.

På samma sätt som angavs i föregående avsnitt skall ett remissförfarande tillämpas innan kassan fattar beslut med anledning av ansökan om ersättning eller meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt. Den intresseorganisation inom vars verksamhetsområde den försäkrade senast haft förvärvsarbete har att avge yttrande.

Inom varje allmän försäkringskassa inrättas en arbetslöshetsförsäkringsdelegation för att besluta i ärenden angående ifrågasatt ersättningsrätt. Delegationen kan bestå av fem–sju ledamöter, ordförande och vice ordförande i försäkringskassans styrelse samt övriga ledamöter utsedda efter förslag av intresseorganisationer. För dessa ledamöter skall finnas ersättare. Delegationens ledamöter skall utses så att de kan anses representera kunskaper och erfarenheter om arbetsmarknadsförhållandena inom respektive kassas verksamhetsområde.

De allmänna försäkringskassorna står under tillsyn av riksförsäkringsverket. I frågor om arbetslöshetsförsäkringen bör en central arbetslöshetsförsäkringsdelegation inrättas. Den bör ha nio ledamöter av vilka två företräder riksförsäkringsverket, två företräder arbetsmarknadsstyrelsen samt fem företräder intresseorganisationer för de förvärvsarbetande.

Den centrala arbetslöshetsförsäkringsdelegationen bör besluta om tillämpningsföreskrifter och anvisningar såväl för de allmänna försäkringskassornas handläggning av ärenden rörande den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, som för samarbetet mellan kassorna och arbetsförmedlingen i dessa ärenden. Beredningen av ärenden som skall förevara i den centrala

arbetslöshetsförsäkringsdelegationen sker i riksförsäkringsverket, i förekommande fall i samarbete med arbetsmarknadsstyrelsen.

18.4.4 *Bedömning av alternativen*

De i det föregående redovisade alternativen till organisation av en allmän arbetslöshetsförsäkring innehåller vissa gemensamma moment. Försäkringsvillkoren anger att den arbetslöse skall vara arbetssökande och beredd att anta lämpligt arbete. Oberoende av vilket alternativ som väljs är det genom arbetsförmedlingen den försäkrade skall söka nytt arbete och genom att arbetsförmedlingen erbjuder den försäkrade lämpligt arbete som försäkringsfallet kan bringas att upphöra. Den offentliga arbetsförmedlingen kommer således att spela en avgörande roll inom arbetslöshetsförsäkringen, oberoende av vilket eller vilka organ som i övrigt skall handha försäkringen.

En samordning av den allmänna arbetslöshetsförsäkringens och övriga socialförsäkringars materiella innehåll är, som närmare redovisats i kap. 11, enligt utredningens mening inte lämplig. Om arbetslöshetsförsäkringen skall administreras i de allmänna försäkringskassorna måste ersättningsärendena ändå handläggas i särskild ordning.

Vid en genomgång i övrigt av de tre organisationsmodellerna har utredningen funnit, att det arbete som försäkringsfallen medför visserligen är av samma innehåll men därför inte av samma omfattning, oberoende av vilken modell som väljs. Prövning av ersättningsrätt, beräkning av ersättning, utbetalning av ersättning, behandling av ärenden angående ifrågasatt ersättningsrätt är arbetsuppgifter som konstitueras av försäkringsvillkoren oberoende av organisationen av försäkringen. Som framgått av redovisningen kommer ett nära samarbete att råda mellan intresseorganisationerna och administrationsorganen i alternativet allmänna arbetslöshetskassor. Detta förhållande bedömer utredningen vara till nytta för försäkringen. Utredningen har därutöver sökt bedöma vilken av de angivna organisationsmodellerna som bäst tillgodoser de önskemål som finns om hur försäkringen bör fungera och därvid funnit att den lämpligen bör administreras av arbetslöshetskassor. Skälen därtill är i huvudsak följande.

Av grundläggande betydelse är försäkringens syfte och innehåll. Arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att den blir ett led i arbetsmarknadspolitiken. Utöver den viktiga uppgiften att genom olika åtgärder förebygga att arbetslöshet uppstår, skall arbetsmarknadspolitiken också ge trygghet vid arbetslöshet. De åtgärder som kan vidtas för att ge denna trygghet följer två huvudlinjer. Den ena består i att förmedla eller skapa lämpliga arbeten eller förbereda den arbetslöse för nytt arbete. Detta är arbetsförmedlingens huvuduppgift. Den andra består i att ge den arbetslöse en ekonomisk ersättning i avvaktan på lämpligt arbete. Sådan ekonomisk ersättning utgår från arbetslöshetsförsäkringen, som därmed spelar sin roll i arbetsmarknadspolitiken. Därutöver bör försäkringen enligt utredningens mening utformas så att den samverkar med den lagstiftning statsmakterna genomför på arbetsmarknaden i övrigt. Som exempel kan nämnas lagstiftning om anställningstrygghet och arbetarskydd.

Utredningen föreslår i överensstämmelse med sina direktiv en *allmän* arbetslöshetsförsäkring. Det är två nya grupper som därmed kommer in i

försäkringen. Den ena består av försäkrade som visserligen har en fast förankring i förvärvslivet, men som inte tidigare varit försäkrade. I den andra gruppen ingår personer som inte fått denna förankring och därför har särskilt stort behov av stöd och rådgivning i en arbetslöshetssituation. De nya grupper som får skyddet i en allmän arbetslöshetsförsäkring har samma behov som medlemmarna i de erkända arbetslöshetskassorna av att deras ärenden handläggs av personer med ingående kännedom om och erfarenheter av förhållandena inom förvärvslivet. Det är då naturligt att utnyttja en organisation som redan finns och som besitter dessa kunskaper. Utredningen finner det också angeläget att de försäkrade själva och deras representanter, vilka valts enligt de regler som gäller inom organisationerna, erhåller ett reellt inflytande över försäkringens handhavande, något som också omnämns i de initiativhandlingar som åberopas i direktiven. Detta innebär att de skall ha möjlighet att bedöma ärendena i varje enskilt fall. De nuvarande arbetslöshetskassorna ger denna möjlighet.

För intresseorganisationerna – både de som har företagare och de som har arbetstagare som medlemmar – är det ett centralt intresse att bevaka medlemmarnas sysselsättningsmöjligheter. Detta kan de göra mest effektivt om de har kontakt med sina medlemmar även under den tid då de är arbetslösa. Organisationernas engagemang och insatser är angelägna, såväl ur den enskilde individens som ur samhällets synpunkter. Detta styrks av de erfarenheter som vunnits inom den frivilliga försäkringen. Detta engagemang torde vara lika betydelsefullt för arbetslösa företagare som för arbetslösa arbetstagare. De speciella problem som uppstår för en företagare i en arbetslöshetssituation gör det angeläget att tillförsäkra hans organisation inflytande över försäkringsfrågorna. Samverkan mellan fackföreningarna och arbetsförmedlingarna har också utvecklats och fördjupats. Detta samarbete gäller en rad frågor: att bereda arbete för svårplacerade arbetssökande, vilka åtgärder som kan vidtas vid korttidsarbete, hur man kan erbjuda handikappade förvärvsarbete och andra liknande problem. Samarbetet främjas av att branschorganisationerna är med i handläggningen av ersättningsärenden inom arbetslöshetsförsäkringen.

En rad skäl talar för att de särskilda kunskaper och erfarenheter som finns inom intresseorganisationerna rörande arbetsförhållandena inom en viss näring eller bransch, direkt bör tillvaratas i administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har funnit att den ersättning som skall utgå vid arbetslöshet bör beräknas i anslutning till att arbetslösheten inträffar och så nära som möjligt anknyta till den genom arbetslösheten förlorade inkomsten. I vissa fall är det svårt att beräkna inkomstbortfallet. Det är en stor fördel om de fackliga organisationerna är med och fastställer den ersättningsgrundande inkomsten. De kan därvid tillföra ärendena sin ingående kännedom om löne- och anställningsvillkoren på arbetsmarknaden och om hur dessa villkor tillämpas. På samma sätt kan företagarnas organisationer tillföra ärendena synpunkter och erfarenheter vid bedömning av taxerad inkomst och andra förhållanden av betydelse för ersättningen till arbetslös företagare.

Under utredningsarbetet har många exempel getts på hur de fackliga organisationernas bevakning av medlemmarnas intressen nära sammanfaller med frågor som aktualiseras inom arbetslöshetsförsäkringen. Ett är de

fackliga organisationernas strävan att begränsa förekomsten av korttidsarbete för att i stället uppnå kontinuerlig sysselsättning för medlemmarna. Detta är en strävan som väl sammanfaller med arbetsmarknadspolitikens mål.

Ett annat exempel utgör lagen om anställningsskydd. I det skydd lagen tillförsäkrar de anställda ingår att den ålägger arbetsgivaren vissa ekonomiska förpliktelser gentemot den anställde vid uppsägning eller permittering. Såväl statsmakterna som löntagarna och arbetsgivarna har ett intresse av att arbetslöshetsförsäkringen inte utger ersättning för tid då lön under uppsägning eller permitteringslön skall utgå. Samma intresse föreligger av att bedömningen av fall vid avsked på grund av förseelser från den anställdes sida blir densamma inom försäkring och lagtillämpning i övrigt. I samband med avsked förekommer också att en arbetstagare som blivit avskedad tilldöms ersättning för den lön som han förlorar på grund av arbetslöshet efter avskedandet. Under den tid som kan gå innan domen faller uppbär han ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna förskotterar ersättning under den tiden mot att medlemmen lämnar en villkorad fullmakt. Den innebär att kassan äger rätt att få ersättningen återbetald om avskedandet förklaras ogiltigt. Bevakningen i dessa fall försvåras om inte de fackliga organisationerna, som bevakar den rätt lagen om anställningsskydd ger medlemmen, också har nära kontakt med handläggningen av ärenden om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Lagen om anställningsfrämjande åtgärder kan beräknas få större effekt om man väljer alternativet med allmänna arbetslöshetskassor. Intresseorganisationerna får då nära följa arbetslöshetens utveckling, något som ger deras företrädare bättre erfarenheter att bygga på för arbetet i anpassningsgrupperna.

De ärenden som är särskilt svåra och därmed också särskilt känsliga för hur försäkringen verkar, innehåller frågan om vad som skall anses som lämpligt arbete. I dessa ärenden är de fackliga organisationernas medverkan av mycket stort värde. Erfarenheten visar att dessa svåra frågor kunnat lösas i stort sett friktionsfritt tack vare den ingående kunskap som finns i de fackliga organisationerna. Det gäller då kunskapen i alla de detaljer som ingår vid bedömningen av ett arbetes lämplighet.

Frågan om en person som frivilligt slutat en anställning haft giltig anledning att göra det, kan också i många fall vara svår att bedöma. Även i dessa fall torde den ingående kännedomen om arbets- och löneförhållanden som finns i de fackliga organisationerna vara utomordentligt värdefull för att bedömningen skall accepteras av de berörda. Frekvensen av dessa ärenden synes dessutom ha ökat under de senaste åren.

En av de frågor som utredningen haft att överväga är hur reglerna för ersättning till försäkrade som är delårsarbetande skall utformas. Den lösning utredningen föreslår innebär att man inom administrationen har behov av en mycket god kännedom om förhållandena inom olika yrken, inom olika delar av landet och med hänsyn tagen till den enskildes situation. Den bedömningen är av stor betydelse ur flera synpunkter. Inte minst med hänsyn till önskan om en hög och jämn sysselsättning är det viktigt att arbete kan beredas året runt och säsongerna således utjämnas för den enskilde. Dessa synpunkter sammanfaller med de fackliga organisationernas strävanden. Man kan således utnyttja deras insatser inom detta fält för att arbetslöshets-

försäkringen skall verka i takt med arbetsmarknadspolitiken i övrigt.

Det finns andra frågor av liknande karaktär. Det gäller t. ex. tillämpningen av reglerna om ersättning vid arbetslöshet i samband med arbetskonflikt. Den tillämpningen är så känslig att de som skall utföra den uppgiften måste ha en ingående kännedom om de förhållanden som skapat situationen. Detsamma gäller i stort sett reglerna om att arbetarskyddet skall vara tillfredsställande ordnat på arbetsplats där arbetslös försäkrad anvisas arbete. Arbetarskyddet, dvs. frågor om arbetsmiljön, intar en framträdande plats i de fackliga organisationernas arbete. Deras insatser där påverkar och är inflätade i sysselsättningsfrågorna. Det är också nödvändigt att de kan bevaka så att den arbetslöses situation inte utnyttjas till förfång för arbetarskyddet.

Den frivilliga försäkringen innebär, som framgått tidigare, intima samband mellan arbetslöshetskassorna och de fackliga organisationerna. På några undantag när är kassornas medlemmar också medlemmar i en facklig organisation. Avgiftsbetalningen till kassorna sker i de flesta fall också genom den fackliga organisationen. Detta direkta samband kommer visserligen att brytas i den organisation med allmänna arbetslöshetskassor som utredningen föreslår. Förändringen kan dock inte bedömas vara av den karaktären att den rubbar de fackliga organisationernas strävan att bevaka de försäkrades intresse. Samtidigt innebär den föreslagna organisationsformen att man ej förändrar nuvarande förhållanden med en i många fall direkt koppling mellan medlemskap i en facklig organisation och arbetslöshetskassa.

Utredningen vill slutligen understryka att det måste finnas ett nära samarbete mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och de allmänna arbetslöshetskassorna. Det bygger på en intim intressegemenskap mellan dessa myndigheter och de fackliga organisationerna. Denna ligger i att organisationernas strävanden i första hand inriktas på att den enskilda medlemmen skall få en tryggad sysselsättning, men att den ekonomiska tryggheten skall finnas även om han blir arbetslös. Det är de gemensamma arbetsmarknadspolitiska strävandena som är grundval för intressegemenskapen och därmed för samarbetet. De erkända arbetslöshetskassorna samarbetar utomordentligt bra med arbetsmarknadsmyndigheterna. Väljer man att administrera arbetslöshetsförsäkringen genom allmänna arbetslöshetskassor som bygger på tresseorganisationer, skapar man enligt utredningens mening de bästa förutsättningarna för att detta samarbete skall bevaras också i den nya organisationen.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningen funnit alternativet med allmänna arbetslöshetskassor erbjuda de bästa möligheterna att tillvarata erfarenheter och kunskaper om arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har vidare funnit att en organisation inte är lämplig där arbetsmarknadsverket – samma organ som ansvarar för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna – också svarar för handläggningen av ärenden om ersättning vid arbetslöshet. Arbetsförmedlingens primära uppgift bör vara att bereda den arbetslöse ett för honom lämpligt arbete. AMS har bl. a. i petitaskrivelser särskilt framhållit att den egentliga platsförmedlingen måste betraktas som den viktigaste uppgiften. Man har funnit att en alltför liten del av förmedlingens totala tid kan ägnas åt individuell förmedling av platser och arbetskraft. Styrelsen prioriterar därför de platsförmedlande insatserna. Även arbetsförmedlingens tjänstemän torde finna det angeläget att inte annat än i speciella fall behöva

ägna tid åt försäkringsfrågan för en arbetssökande utan kunna koncentrera sig på den platsförmedlande uppgiften. Även i detta alternativ bör ersättningsärendena således handläggas i särskild ordning inom organisationen liksom för närvarande sker med KAS. Försäkringsärendena bör emellertid enligt utredningens mening handläggas av organ vilka liksom arbetsförmedlingen kan ha direktkontakt med den arbetslöse.

Utredningen föreslår som nämnts ingen samordning mellan de materiella villkoren i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och den allmänna sjukförsäkringen. Därmed faller ett motiv för att förlägga administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till de allmänna försäkringskassorna. När det gäller utbetalningen förordar utredningen emellertid att denna sker centralt genom den allmänna försäkringens dataanläggning. Det är angeläget att ett sådant system anordnas så praktiskt och enkelt som möjligt för arbetslöshetskassorna. Ett sätt är att ordna direkt kommunikation mellan respektive arbetslöshetskassa och den allmänna försäkringens dataanläggning för inmatning av erforderliga uppgifter. Den närmare utformningen av ett centralt utbetalningssystem för arbetslöshetsersättningen genom den allmänna försäkringens dataanläggning, bör lämpligen göras av riksförsäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen i samarbete med arbetslöshetskassorna och försäkringskassorna.

Den administration och organisation som utredningen föreslår innebär att det nuvarande systemet med en bred spridning av beslutsfattandet bibehålls. Genom arbetsförmedling och lokala intresseorganisationer skapas vidare garantier för att handläggningen av ärendena sker i så nära anslutning till den försäkrades egna förhållanden som möjligt.

18.5 Förslag

De allmänna försäkringskassorna tillkom en gång på det sättet att erkända sjukkassor ombildades från att ha varit understödsföreningar till att bli offentlig-rättsliga organ. På liknande sätt skulle de erkända arbetslöshetskassorna vid införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring kunna omvandlas och nya kassor upprättas. För närvarande är det i stort sett två verksamhetsområden där arbetslöshetskassa saknas. Ett är jordbruket där en kassa saknas för jordbrukare. De flesta inom jordbruket anställda är däremot medlemmar i lantarbetarnas kassa. Det andra är konstnärlig och litterär verksamhet. Journalisterna, skådespelarna och musikerna har kassor, men sådana saknas för bildkonstnärer, kompositörer, författare och översättare. Utöver nu nämnda områden kan också husligt arbete nämnas, ett område där antalet yrkesutövare emellertid minskar starkt.

De allmänna försäkringskassornas verksamhet regleras i lagen om allmän försäkring. 18 kap. i nämnda lag har utgjort förebild för utredningens förslag till uppbyggnad av de organ som bör administrera en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Administrationen av en allmän arbetslöshetsförsäkring föreslås bli ombesörjd av allmänna arbetslöshetskassor och arbetsmarknadsstyrelsen. De allmänna arbetslöshetskassorna byggs upp efter mönster av de nuvarande, erkända kassorna. Detta innebär att de allmänna arbetslöshetskassorna bör

arbeta i nära anslutning till intresseorganisation för arbetstagare eller företagare. Det torde få ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassornas samorganisation att i god tid före reformens ikraftträdande genom överläggningar med berörda intresseorganisationer inom områden av förvärvslivet där arbetslöshetskassor nu saknas, få till stånd allmänna arbetslöshetskassor så att hela förvärvslivet täcks in.

I ett fall finner utredningen anledning föreslå hur en allmän arbetslöshetskassa bör komma till stånd. Det gäller en kassa som i första hand skall handlägga ersättningsfrågor för nytillträdande på arbetsmarknaden som är arbetslösa och som enligt utredningens förslag i kap. 10 kan få rätt att uppbära ersättning. Det bör ankomma på Arbetslöshetskassornas Samorganisation att – på samma sätt som intresseorganisation i fråga om andra kassor – stå som "huvudman" för de nytillträdandes kassa.

De erkända arbetslöshetskassorna är olika till sin struktur och organisatoriska uppbyggnad. Mot bakgrund av den utveckling som tecknats tidigare i detta kapitel har utredningen inte funnit skäl att föreslå en detaljerad plan för hur många allmänna arbetslöshetskassor som bör finnas och hur deras verksamhetsområden skall avgränsas. I den nuvarande lagstiftningen ingår en bestämmelse om att registrering av kassa under vissa förhållanden får vägras. Detta gäller om den nya kassans verksamhetsområde helt eller till huvudsaklig del sammanfaller med verksamhetsområde för kassa som redan är registrerad och om på grund därav olägenheter med hänsyn till försäkringsverksamhetens ändamålsenliga bedrivande kan väntas uppkomma. Utredningen föreslår att en motsvarande regel tas in om den allmänna arbetslöshetsförsäkringens organisation. Systemet bör emellertid därmed inte betraktas som totalt bundet utan kunna anpassas till förändringar som sker på arbetsmarknaden samt inom näringslivet och organisationsväsendet.

Utredningens förslag innebär som ovan angetts att den allmänna arbetslöshetsförsäkringen på samma sätt som den frivilliga kommer att administreras av organisationskassor.

Verksamheten i en allmän arbetslöshetskassa bör ledas av en styrelse med tre års mandattid. Styrelsens ledamöter bör utses av regeringen. Suppleanter bör utses för styrelsens ledamöter. Som representant för de försäkrade bör den intresseorganisation som finns i anslutning till kassan ha rätt att föreslå majoriteten av antalet ledamöter i styrelsen. En ledamot bör arbetsmarknadsstyrelsen föreslå.

En av styrelsens ledamöter skall vara föreståndare för kassan. Utredningen väljer här den beteckning för den ledande tjänstemannen som vunnit hävd inom de nuvarande arbetslöshetskassorna.

Beträffande arbetsordning för kassans ledning föreslår utredningen att kassans styrelse skall kunna delegera sin beslutanderätt i särskilt angivna frågor till kassans föreståndare och/eller ett arbetsutskott inom styrelsen. Det bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att fastställa den arbetsordning som skall gälla för kassan.

Utredningens förslag innebär att något register över de försäkrade, motsvarande de nuvarande kassornas medlemsregister, inte kan upprättas. Tillhörigheten till en viss kassa aktualiseras först i samband med att en försäkrad blir arbetslös och söker ersättning.

De allmänna arbetslöshetskassornas verksamhetsområden kommer med utredningens förslag att beskrivas i termer av viss kategori anställda (företagare) inom viss(a) näringsgren(ar), bransch(er) etc. Detta kan emellertid innebära att en viss överlappning av verksamhetsområden för två eller flera kassor kan förekomma. I den frivilliga försäkringen där de försäkrade är medlemmar i en kassa är det medlemskapet som styr vilken kassa som skall handlägga en ersättningsfråga. I en allmän försäkring där den försäkrade inte är registrerad i en viss kassa, måste regler uppställas för vilken kassa som skall handlägga ett visst försäkringsärende.

Utredningen har funnit att följande huvudregel bör uppställas. Arbetslös försäkrad som tillhör intresseorganisation av arbetstagare eller företagare får sitt ersättningsärende handlagt av den allmänna arbetslöshetskassa som inrättats i anslutning till nämnda intresseorganisation. Om en arbetslös försäkrad inte tillhör intresseorganisation som inrättat allmän arbetslöshetskassa, handläggs hans ersättningsärende av den arbetslöshetskassa inom vars verksamhetsområde han haft sitt senaste förvärvsarbete.

För att förhindra att försäkrad uppbär ersättning från mer än en kassa samtidigt föreslår utredningen att markering om arbetslöshet endast får ske vid arbetsförmedlingskontoret i den sökandes hemort.

Utredningen finner också anledning att lägga synpunkter på frågan om hur den lokala representationen skall utformas i ett system med allmänna arbetslöshetskassor. Som framgått av redogörelsen för de erkända arbetslöshetskassorna är det inte alla som har lokala organisationer för handläggning av försäkringsärenden. Frånvaron av lokala organisationer inom vissa kassor skulle kunna uppfattas som en brist i den nuvarande organisationen. Utredningen vill för sin del anföra följande i denna fråga.

De nuvarande kassornas olika organisation synes i allt väsentligt bero på olikheter i den fackliga organisationsstrukturen. Inom vissa delar av arbetsmarknaden har det fackliga behovet av s. k. stor- eller regionavdelningar lett till att arbetslöshetskassans lokala organisation tunnats ut. Inom andra åter har det fackliga behovet av att bygga upp organisationen efter yrkes- eller utbildningslinjer kommit att bestämma också arbetslöshetskassans rutiner och organisation. Exempel på kassor som byggts upp efter behovet av storavdelningar finner man framför allt inom LO-förbundens del av arbetsmarknaden. Den andra organisationsformen finns inom tjänstemannakassorna. Således har både akademikernas och statstjänstemännens kassor handläggningen av ersättningsfrågor inom arbetslöshetsförsäkringen anknuten till riksomfattande organisationer, men dessa har var och en verksamhetsområden som är begränsade till viss yrkes- eller utbildningsgrupp.

Utredningen har övervägt att föreslå bindande regler för de allmänna arbetslöshetskassornas lokala organisation. Den har emellertid funnit att man inte bör utforma en mall för organisationen som slaviskt skall tillämpas inom varje del av arbetsmarknaden. Systemet med allmänna arbetslöshetskassor, som bygger på de nuvarande erkända arbetslöshetskassorna och som alltså har de fackliga intresseorganisationerna som "fadder"-organisationer, garanterar enligt utredningens mening en smidig anpassning av organisationen inom varje kassa så att de försäkrades behov av service och stöd bäst tillgodoses.

Utredningen finner däremot att arbetsförmedlingen i vissa fall bör kunna lämna de försäkrade service och i begränsad omfattning utföra tjänster i försäkringsärenden. Arbetslösa personer som inte tidigare varit ute på arbetsmarknaden skall av vederbörande kontor inom arbetsförmedlingen få hjälp med att inge ansökan om ersättning. I denna service skall ingå att tillse att erforderliga intyg och andra handlingar följer med ansökan samt att översända den till Samorganisationens kassas huvudkontor.

Försäkrade som har haft förvärvsarbete och blir arbetslösa bör själva ta kontakt med vederbörande arbetslöshetskassa och lämna in sin ansökan. Arbetsförmedlingens lokalkontor bör emellertid, i de fall den försäkrade begär det, vidarebefordra ansökningshandlingarna till kassan. Uppstår tveksamhet om till vilken kassa ansökan skall lämnas bör den skickas till Samorganisationens kassa. Denna kassa har att själv handlägga ärendet eller att översända det till den allmänna kassa, som enligt fastställda riktlinjer skall handlägga ärendet. I de flesta fall bör det emellertid vara alldeles klart vilken kassa som skall handlägga ett ärende. Detta gäller även för det fall den arbetslöse inte tillhör någon intresseorganisation. Regeln, att den kassa som organiserar arbetstagarna inom den bransch där den arbetslöse haft sitt förvärvsarbete också skall handlägga hans försäkringsärenden, ger tillräcklig vägledning för arbetsförmedlingen. Den skall som framhållits ses så att kassatillhörigheten avgörs av var majoriteten av arbetstagarna inom den aktuella kategorin vid det lokala arbetsstället är organiserade.

19 Arbetsförmedlingens roll

19.1 Allmän återblick

Redan före arbetslöshetsförsäkringens tillkomst hade arbetsförmedlingen en funktion i samband med att samhället utbetalade understöd vid arbetslöshet. I huvudsak samma uppgift fick förmedlingen inom arbetslöshetsförsäkringen. Åtgärder från samhällsorganen och ersättning från arbetslöshetskassorna har utlösts först efter att arbetsförmedlingen konstaterat, att arbete inte står till buds. Härigenom har förmedlingen kommit att få en dubbel roll av service- och kontrollorgan.

Tidigare skulle den sökande i princip besöka arbetsförmedlingen varje ersättningsdag. Efterhand har de obligatoriska besöken på förmedlingen glesats ut. Det kontrollerande inslaget i arbetsförmedlingens roll i försäkringen kommer närmast till uttryck i samband med att någon avvisar erbjudet arbete, som förmedlingen finner lämpligt, eller att någon inte kommer på förmedlingens kallelse eller på annat sätt ger uttryck för förhållanden eller attityder, som föranleder att det kan ifrågasättas om han kan eller vill ta arbete. Vid utebliven inställelse efter kallelse skall arbetsförmedlingen underrätta kassan respektive länsarbetsnämnden genom en avanmälan och i de övriga fallen genom s. k. meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt.

Det serviceinriktade momentet i arbetsförmedlingens uppgift i försäkringen har ökat i och med att förmedlingens uppgift som serviceorgan mer allmänt har accentuerats och i samband med att förmedlingen fått ökade resurser till sitt förfogande.

19.2 Arbetsförmedlingen i kort översikt

19.2.1 *Arbetsförmedlingen som led i arbetsmarknadspolitiken*

Riktlinjerna för den svenska arbetsmarknadspolitiken anges i en år 1966 av riksdagen antagen proposition. Målsättningen för arbetsmarknadspolitiken skall enligt dessa riktlinjer vara, att i såväl samhällets som den enskildes intresse åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning.

Arbetsmarknaden har under en följd av år kännetecknats av strukturförändringar med omfattande förskjutningar i efterfrågan på arbetskraft mellan olika sektorer och regioner samt långsiktiga förändringar i utbudet av arbetskraft. Dessa förändringar och den nedgång i den ekonomiska aktivi-

teten som kännetecknat västvärlden nu senast under 1976 och 1977 har krävt särskilt kraftfulla insatser. En successiv utbyggnad har skett såväl av platsförmedlingen som av sysselsättningsskapande åtgärder såsom beredskapsarbeten, lokaliseringspolitiska insatser, särskilda åtgärder för äldre och handikappade med skyddat och halvskyddat arbete. Härtill kommer en markant ökning av arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetsmarknadsstyrelsen är ansvarig myndighet för verkställighet och samordning av de arbetsmarknadspolitiska besluten. Dess regionala organ är länsarbetsnämnderna med lokala arbetsförmedlingar i varje län.

Den offentliga arbetsförmedlingens organisation och uppgifter regleras i arbetsmarknadskungörelsen. För arbetsförmedlingsverksamheten indelas landet och länen i distrikt. Inom varje distrikt finns ett distriktskontor och de lokalkontor som myndigheterna bestämmer. En distriktsarbetsnämnd med representanter för arbetsförmedling, kommun(er) och arbetsmarknadens parter finns sedan 1977 i varje distrikt.

Arbetsförmedlingens verksamhet omfattar platsförmedling, yrkesvägledning och arbetsvård. Den skall fortlöpande insamla uppgifter om sysselsättningsläget och om förändringar som kan väntas på arbetsmarknaden. I förmedlingens verksamhet ingår tre grundfunktioner, en informationsfunktion, en platsförmedlande funktion och en arbetsförberedande funktion. Den centrala uppgiften är att med hjälp av dessa funktioner erbjuda den arbetssökande sysselsättning.

19.2.2 *Arbetsförmedlingens organisation och verksamhet*

Under senare delen av 1960-talet genomfördes inom arbetsförmedlingen försöksverksamhet med s. k. öppen förmedling. Detta innebär i huvudsak en utbyggd service via kundmottagning och öppna platslistor. År 1973 genomfördes en modifierad form av öppen förmedling med registrering av arbetssökande och regelmässig service bl. a. med platsförslag.

De förändringar i arbetsförmedlingens arbetsformer som prövats och genomförts har påkallat organisatoriska förändringar. I den nya organisationen är förmedlingens olika funktioner integrerade för att möjliggöra ett närmare samarbete mellan förmedlare, arbetsvårdare och yrkesvägledare. Satsningen på platsförmedlande åtgärder för alla arbetssökande har medfört betydligt ökade uppgifter för förmedlingen med ökade anspråk på personal och andra resurser.

Arbetsförmedlingens nya inre organisation fastställdes år 1973 och genomfördes budgetåret 1973/74 vid samtliga kontor. Den innebär att en särskild kundmottagning skall finnas vid alla distriktskontor och vid de större lokalkontoren. För sökande som erfordrar en mer ingående service finns förmedlings- och utredningssektioner. I dessa sektioner som regelmässigt bevakar olika fält av arbetsmarknaden är specialfunktioner som arbetsvård och yrkesvägledning integrerade. På vissa större förmedlingskontor skall finnas en ordercentral för kontakt med arbetsgivare om lediga platser samt informationsbehandling. Ordercentralen ansvarar för uppgifter till platslistorna.

Vid de större förmedlingskontoren finns särskilda mottagningssektioner med en eller flera kundmottagningar. De allra största kontoren är uppdelade

på enheter vilka i sin tur är uppdelade på sektioner, varav en utgör mottagningssektion. Mindre kontor utan särskild mottagningssektion kan ändå ha kundmottagning.

Den 1 juli 1977 fanns 77 distriktskontor och 152 lokalkontor. Ytterligare fem lokalkontor är beslutade. Arbetsförmedlingarna är i övervägande utsträckning små enheter. Cirka 2/3 av lokalkontoren hade år 1976 mindre än fem arbetsförmedlare och 1/3 var en- eller tvåmanskontor.

Enligt uppgifter från arbetsmarknadsstyrelsen var under perioden juli 1977–januari 1978 vid landets förmedlingskontor i genomsnitt 204 000 arbetssökande registrerade någon gång varje månad. (Här ingår inte personer som var placerade i beredskapsarbeten eller sysselsatta genom andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Inte heller feriearbetssökande och personer som varit permitterade i högst fem dagar är medräknade.)

Under samma period nyanmäldes i genomsnitt 48 000 arbetssökande varje månad, 36 000 avfördes som sökande på grund av att de erhöll arbete eller av andra skäl avbröt kontakten med förmedlingen och ca 14 000 placerades i arbetsförberedande åtgärder. Vid månadens slut kvarstod i genomsnitt 154 000 personer som aktuella arbetssökande i förmedlingens register. Ca 93 000 eller 60 % var utan arbete och aktuella för omedelbar placering enligt de uppgifter de lämnat vid sin senaste kontakt med förmedlingen.

Bland de arbetssökande vid arbetsförmedlingen under fjärde kvartalet 1977 var i genomsnitt inte mindre än 82 000 eller 40 % ungdomar under 25 år. Ca 56 % av de arbetssökande ungdomarna var kvinnor. Antalet kvarstående arbetslösa ungdomar vid månadssluten år 1977 beräknades i genomsnitt uppgå till 31 000. Av dessa utgjorde i genomsnitt 60 % sådana som inte hade någon form av kontant stöd vid arbetslöshet.

De nyanmälda platserna har varje månad under år 1977 efter säsongrensning legat på en nivå mellan 50 000 och 60 000. De kvarstående platserna har säsongrensade uppgått till mellan 30 000 och 40 000 vid slutet av varje månad.

19.2.3 *Pågående och planerat utvecklingsarbete m. m.*

En *förstärkning av arbetsförmedlingens yttre kontorsorganisation* som påbörjats beräknas fortsätta. En successiv utbyggnad planeras bl. a. med syfte att upprätta förmedlingskontor i flertalet av de kommuner som saknar sådant, samt att förstärka mindre kontor som redan finns.

Den utveckling av arbetsförmedlingen som bedrivits på sistone har bl. a. syftat till att *förstärka den direkta platsförmedlingen.* Dagliga ADB-platslistor beräknas inom kort täcka hela landet. Praktiska prov pågår med sökning via terminal. Platsbeskrivningar lagrade i dator med uppdrag åt datorn att bevaka enskilda sökandes önskemål förekommer f. n. vid sex kontor. Alla till arbetsförmedlingen lediganmälda platser i åtta län, bl. a. två storstadslän, ingår i försöksverksamheten.

I enlighet med riksdagens beslut kommer användning av ADB inom arbetsförmedlingen för sökning och datorbevakning att vidgas till sammanlagt tolv kontor. Proven som närmast haft karaktär av systemtest kommer att inordnas i det löpande förmedlingsarbetet.

Försök med s. k. *allmän platsanmälan* startade 1 oktober 1976 i Blekinge,

Kristianstads och Malmöhus län. Försöken grundas på lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen. Från 1 november 1977 utökades försöken till även Stockholms, Uppsala och Södermanlands län. Tillämpningsområdet har utökats ytterligare 1 mars 1978 med Jönköpings, Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Värmlands län. Enligt statistika analyser, som gjorts av arbetsmarknadsstyrelsen, beräknas antalet lediga platser med mer än tio dagars varaktighet ha ökat med 40 % där lagen tillämpats.

I Skånelänen och Blekinge län har försök påbörjats med *fasta arbetsformer för platsförmedling*. Försöken har främst gällt utökad hjälp med platsförslag åt sökande, mer kontakt med arbetsgivare (anvisning), utökad bevakning av nyanmälda platser och bättre uppföljning av förmedlingsåtgärderna. Även dessa försök planeras att utvidgas till de nämnda mälarlänen.

En utredning inom arbetsmarknadsverket i vilken ingått representanter för arbetsmarknadens parter har behandlat den *interlokala förmedlingen*. Denna utredning har inriktats på frågor som rör planering och genomförande av interlokala förmedlingsåtgärder samt informations- och metodfrågor. Medel har anvisats för försök med åtta länscentraler för förmedling av i huvudsak platser utanför det egna länet. Centralerna är utrustade med terminaler för sökning och datorbevakning. Enligt budgetpropositionen 1977/78 kommer försöksverksamheten i första hand att utvidgas till ytterligare tre län.

I övrigt har ett flertal *specialundersökningar* eller försöksprojekt bedrivits som syftar till effektivare åtgärder för vissa grupper sökande. Särskilt bör framhållas en verksamhet med intensifierad arbetsförmedling för ungdom, vars försöksskede är avslutat.

För att göra förmedlingen skickad för de ökade uppgifter som lagts på den och för att möjliggöra den utbyggnad och det utvecklingsarbete som ovan antytts har förmedlingen under en följd av år tillförts personella förstärkningar. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens bedömningar erfordras ytterligare förstärkningar till förmedlingen.

19.3 Gällande regler och föreskrifter

19.3.1 *Grundregler*

Arbetsförmedlingens verksamhet regleras främst genom Arbetsmarknadskungörelsen, AMK, (SFS 1966:368 med efterföljande ändringar). Förmedlingens allmänna service gentemot de arbetssökande kommer närmast till uttryck i 4 § 2 st. i kungörelsen.

Vid förmedlingsarbetet skall eftersträvas att klarlägga den arbetssökandes arbetsönskemål och arbetsförutsättningar. Arbetsmarknadspolitikens medel skall utnyttjas för att ge den arbetssökande möjlighet att taga arbete som nära ansluter till hans önskemål och förutsättningar. Om det behövs skall därvid samråd ske med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer i syfte att anpassa arbetsuppgifter och arbetsförhållanden till den arbetssökandes förutsättningar.

6 § berör de mer speciella uppgifterna i samband med arbetslöshetsförsäkringen och olika former av arbetslöshetshjälp.

Om arbetssökande som erhåller eller begär ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp avvisar lämplig arbetsanställning som erbjuds honom vid förmedlingen eller om han på annat sätt uppenbarligen själv vållar att den erbjudna anställningen icke kommer till stånd, skall arbetsförmedlingen underrätta arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassan.

I 4 § i LAF och LKA, som närmare behandlats i 8 kap., sägs bl. a. att ett villkor för rätt till ersättning är att den arbetslöse "är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver".

Anmälan skall ske vid personlig inställelse på förmedlingen. För arbetslösa bosatta på orter med eller i närheten av fast förmedlingskontor gäller, att de skall inställa sig första dagen av arbetslösheten såvida ersättning respektive karens skall kunna räknas från den dagen. På orter som betjänas av ambulerande arbetsförmedling kan dock anmälan ske per telefon till den fasta förmedlingen med åtföljande personligt besök så snart den ambulerande förmedlingen är tillgänglig.

19.3.2 *Den sökandes kontakt med förmedlingen*

Enligt föreskrifterna för arbetsförmedlingen skall arbetslösa arbetssökande ha samma behandling oavsett om de uppbär någon form av kontant ersättning eller ej under arbetslösheten.

Många sökande känner inte till sina rättigheter och skyldigheter som ersättningsberättigade. Vid det första besöket på förmedlingen – dvs. då någon anmäler sig som arbetslös arbetssökande och skrivs in som sådan – tillfrågas han enligt gällande föreskrifter om han tillhör någon arbetslöshetskassa. Förmedlaren ger såväl muntlig som skriftlig information om arbetsmarknaden, förmedlingens verksamhet och förutsättningarna för att erhålla ersättning från arbetslöshetskassan eller kontant arbetsmarknadsstöd.

Informationen avser emellertid de allmänna villkoren för rätt till ersättning och skall inte innebära något besked om den sökandes ersättningsrätt. Kassamedlemmar uppmanas redan vid det första besöket på förmedlingen att snarast söka kontakt med kassaredogöraren.

Den sökande får uppgift om när han nästa gång skall besöka förmedlingen såvida han inte dessförinnan erhållit arbete. Han får också erforderliga blanketter för att söka ersättning samt kassakort som är markerade så, att de skall täcka tiden fram till nästa besök. Tidpunkten för återbesök skall fastställas individuellt inom en tid av fyra veckor. Som regel gäller, att arbetslösa som uppbär eller ämnar söka ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller kontantstödet, skall göra ett obligatoriskt återbesök hos förmedlingen senast fyra veckor efter besöket. Nyutbildade som söker KAS anmodas att göra återbesök inom två veckor. Även för andra grupper kan tätare besök påfordras under viss tid.

Sådana obligatoriska återbesök är ämnade att ge en garanti för att personliga samtal och erforderlig information kommer till stånd mellan den sökande och förmedlingen. Syftet är därför inte att alla återbesök skall ske med fyra veckors intervaller. Förmedlingen skall styra återbesöken efter behovet av kontakt med den sökande. Denne äger givetvis rätt och rekommenderas ofta att besöka förmedlingen även mellan de obligatoriska

återbesöken. Om det har inkommit uppgift om ledig plats som av förmedlingen bedöms lämplig för viss sökande eller det är fråga om annan information, som inte bör anstå till nästkommande obligatoriska besök, skall förmedlingen omedelbart ta kontakt med den sökande. Sådan kontakt kan initieras genom kallelse till förmedlingen.

19.3.3 *Arbetserbjudandet*

Erbjudandets form

Med arbetserbjudande avses här erbjudande om att söka arbete. Närmare redogörelse för uttrycken erbjudande, förslag och anvisning har lämnats under avsnitt 16.2.3. Med anledning av de konsekvenser som kan följa om en ersättningsberättigad avvisar erbjudet arbete – dvs. att han om arbetet prövas lämpligt blir avstängd från ersättning – har det blivit nödvändigt med särskilda regler för arbetserbjudandets form och innehåll när det riktas till sådan sökande.

Arbetserbjudandet skall avse *ett* eller *flera* bestämda arbeten. Det skall riktas till den sökande personligen och i regel framföras vid dennes besök på förmedlingen. Platsnotiser, annonser eller anslag om ledig plats, som inte särskilt påpekas för den sökande, är således inte att betrakta som arbetserbjudande.

Som ovan nämnts skall erbjudandet i regel framföras till den sökande vid dennes besök på arbetsförmedlingen. I undantagsfall kan erbjudandet lämnas per telefon. Den sökande skall emellertid ges tillfälle att komma till förmedlingen och diskutera erbjudandet såvida det inte är brådskande med arbetet ifråga. Gäller erbjudande en anställning på en ort som är avlägsen från sökandens hemort eller ett yrkesområde utanför sökandens ordinarie yrke, är kravet särskilt starkt att erbjudandet skall lämnas vid sökandens personliga besök på förmedlingen. Om den sökande inte anträffas och inte heller kommer till arbetsförmedlingen på skriftlig kallelse kan erbjudandet lämnas skriftligt i rekommenderat brev med mottagningsbevis. I undantagsfall kan erbjudande prövas även om det lämnas genom kassaredogörare eller direkt av arbetsgivare.

Reskostnadsersättning och traktamente kan utgå till arbetslös sökande, som särskilt kallas till arbetsförmedlingen. En förutsättning är att inställelsen är angelägen för utredning om den sökandes framtida sysselsättning. Reskostnaderna får inte vara obetydliga om dessa ersättningar skall utgå. För obligatoriska besök på arbetsförmedlingen utgår ingen ersättning.

Erbjudandets innehåll

Enligt föreskrifterna skall den sökande i samband med erbjudandet få så fullständiga uppgifter om arbetet, att han med ledning av dem bör kunna avgöra om han skall anta erbjudandet. Ett s. k. fullständigt arbetserbjudande skall därför innehålla uppgifter om *arbetets karaktär* och *varaktighet, arbetsplatsens belägenhet, kommunikationer, arbetstid, kollektivavtal, lön* och *andra förmåner* samt när arbete erbjudes på annan ort, utanför pendlingsavstånd, *bostadsmöjligheter*. Information om flyttningsbidrag skall enligt arbets-

marknadskungörelsen alltid lämnas när det är fråga om anställning på annan ort.

Den sökande bör beredas tillfälle att få uppgifterna kompletterade vid besök på arbetsplatsen och vid sammanträffande med representanter för företagsledning och facklig organisation.

Ett arbetserbjudande som inte är fullständigt anses godtagbart endast i undantagsfall. Det kan ske om den sökande förklarar, att han under inga omständigheter vill diskutera en anställning på den ort eller inom det yrke anställningen avser. Detsamma gäller om den sökande i missnöje avlägsnar sig från förmedlingslokalerna så att förmedlaren inte får tillfälle att lämna ett fullständigt arbetserbjudande. Sådant erbjudande anses inte heller erforderligt om den sökande genom tidigare anställning är väl förtrogen med den arbetsplats som avses.

19.4 Överväganden och förslag

19.4.1 *Allmänna synpunkter*

Enligt utredningens mening kommer en allmän arbetslöshetsförsäkring att ställa väsentligt ökade krav på arbetsförmedlingen. En väl utbyggd och fungerande arbetsförmedling är enligt utredningen en förutsättning för att försäkringen i sin tur skall fungera och fylla den uppgift för vilken den är avsedd såväl inom socialförsäkringssystemet som inom arbetsmarknadspolitiken. Detta innebär emellertid inte att dessa anspråk på förmedlingen i princip skulle vara annorlunda än de som i dag kan ställas i fråga om en förbättrad service i ett system med frivillig arbetslöshetsförsäkring. Det är därför angeläget att den effektivisering av förmedlingen, som krävs för en ökad service i samband med en allmän arbetslöshetsförsäkring, samordnas med den förstärkning och resursuppbyggnad som nu pågår inom förmedlingen.

En allmän arbetslöshetsförsäkring innebär att arbetsförmedlingen inte i samma omfattning som nu får olika kategorier arbetslösa, dvs. försäkrade och oförsäkrade, ersättningsberättigade och icke ersättningsberättigade. Enligt det förslag som utredningen framlägger och som närmast presenteras i kap. 7 kommer hela arbetskraften mellan 16 och 65 år att vara försäkrad. Med de lättnader som föreslås i kap. 9 i fråga om arbetsvillkoret och de regler som föreslås för nytillträdande kommer antalet ersättningsberättigade att öka. Därav följer emellertid inte, att tillströmningen till förmedlingen av arbetslösa sökande kommer att öka i en omfattning som motsvarar utökningen av personkretsen av försäkrade. Kontant arbetsmarknadsstöd utgår f. n. till arbetslösa utanför arbetslöshetsförsäkringen. I den ökade kretsen av försäkrade ingår för övrigt stora grupper med förhållandevis låg arbetslöshetsrisk. Enligt utredningens bedömning torde därför en ökad belastning på arbetsförmedlingen inte i första hand komma till uttryck i att det blir väsentligt flera ersättningsberättigade som kommer att besöka förmedlingen. Ökningen kommer för övrigt med stor sannolikhet inte heller att ske i ett slag utan först efter hand.

Av större betydelse torde bli, att i detta ökade antal kommer att ingå

grupper av sökande – bl. a. egna företagare – som tidigare inte varit förmedlingens kunder i särdeles hög omfattning. I åtskilliga fall kommer det att vara fråga om sökande, som varit förhållandevis specialiserade och inriktade på att fortsätta som företagare, varför anpassningen till arbetsmarknaden kan komma att kräva särskilda insatser av arbetsförmedlingen.

19.4.2 *Service åt sökande och försäkring*

Enligt utredningens uppfattning bör arbetsförmedlingens funktion i en allmän arbetslöshetsförsäkring bygga på de grundläggande regler som är angivna i arbetsmarknadskungörelsen. Det kan emellertid finnas anledning att särskilt aktualisera och analysera bestämmelsernas innehåll inför införandet av en sådan försäkring. Att informera om arbetsmarknaden och föreslå lämpliga arbeten måste anses vara arbetsförmedlingens primära serviceuppgift gentemot den sökande. Om inte arbetsmarknaden svarar mot den sökandens önskemål bör det vara en angelägen serviceuppgift att också erbjuda andra lämpliga arbeten eller utbildning. Om man bortser från kortare permitteringar eller begränsade väntetider inför nytt arbete är fortsatt arbetslöshet nära nog alltid det sämsta alternativet för den arbetslöse. Endast om inget lämpligt arbete står till buds och enbart detta alternativ återstår, föreligger rätt till ersättning. Skyldigheten för den sökande att söka erbjudet lämpligt arbete och förmedlingens åliggande att erbjuda sådana arbeten kan därför, enligt utredningens mening, inte rimligen stå i motsättning till förmedlingens servicefunktion. Däremot bör villkoret ses som ett ofrånkomligt led i försäkringsvillkoren och som en förutsättning för att försäkringen skall fungera och garantera ekonomisk trygghet vid oförvållad och ofrivillig arbetslöshet.

Den definitivt bästa service som arbetsförmedlingen kan bjuda de försäkrade är att förebygga försäkringsfallen så att de inte behöver inträffa. Utredningen vill i sammanhanget allmänt erinra om de möjligheter som föreligger för arbetsförmedlingen och indirekt också för försäkringen att få informationer om risk för framtida försäkringsfall. Lagen (1974:12) om anställningsskydd föreskriver uppsägningstider mellan en och sex månader samt viss skyldighet att lämna varsel till arbetstagarorganisation. Lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder ålägger arbetsgivaren att varsko till länsarbetsnämnden om uppsägningar av väsentlig omfattning mellan två och sex månader i förväg, och vid permitteringar som kan förutses, en månad i förväg. Varsel enligt en av ovannämnda lagar skall också föranleda varsel enligt den andra lagen. Enligt båda dessa s. k. trygghetslagar får således såväl den enskilde som arbetstagarorganisationen och arbetsmarknadsmyndigheten förhandsinformationer om åtgärder som kan komma att innebära arbetslöshet.

I samrådsgrupper vid företag som beslutat eller planerat nedläggning eller driftsinskränkning och i anpassningsgrupper gör förmedlingen nu insatser av förebyggande karaktär. Med bättre personella och tekniska resurser skall förmedlingarnas möjligheter att tidigarelägga sina insatser öka. Enligt utredningens mening skulle mycket vara att vinna om de lagstadgade varsel- och uppsägningstiderna mera allmänt utnyttjades i direkt förmedlingssyfte, varigenom försäkringsfallen i ökad utsträckning skulle kunna förebyggas.

Det utvecklingsarbete som pågår inom arbetsförmedlingen kommer självfallet att få stor betydelse för förmedlingens möjligheter att ge ökad service åt de ersättningsberättigade arbetslösa. Enligt utredningens mening kommer datatekniken att vara till stort gagn i sökandet efter önskat arbete under arbetslösheten. Detta gäller särskilt de sökande som har preciserade realistiska önskemål. Utredningen förutsätter att utbyggnad av dataservicen sker i en sådan takt, att dess fördelar kan utnyttjas i väsentlig omfattning vid tiden för införandet av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen går emellertid inte närmare in på frågan om datateknikens betydelse för speciellt de försäkrade, eftersom flertalet arbetslösa kommer att tillhöra denna kategori.

En speciell synpunkt vill utredningen dock anföra. I kap. 8 har utredningen redogjort för begreppet lämpligt arbete och bl. a. hur den sökandes önskemål bör beaktas. Det är känt att många tvekar inför ett arbetserbjudande som inte motsvarar önskemålen, bl. a. därför att om de tar det erbjudna arbetet får de svårare att bevaka lediga tjänster som motsvarar deras önskemål. Utredningen finner det sannolikt att datatekniken också skall kunna utnyttjas så att en sökande som anvisats ett arbete, vilket inte motsvarar hans önskemål, bör kunna få förmedlingens garanti för en fortsatt databevakning. Om så är fallet bör han i avvaktan på ett önskat arbete med mindre tvekan kunna ta det anvisade arbetet, som självfallet skall vara lämpligt efter de givna kriterierna på sådant arbete. Han bör således i egenskap av ombytessökande veta, att hans intressen i fortsättningen, så länge han önskar, bevakas av datorn på ett kanske effektivare sätt än vad han själv kan göra som arbetslös. Det är inte ALF-utredningens uppgift att framlägga förslag som rör arbetsförmedlingens service till ombytessökande. I sådana fall som här antytts kan emellertid den särskilda bevakningen ses som en uppföljning av den service förmedlingen tidigare lämnat under den försäkrades arbetslöshet.

I den mån datatekniken kan ge en här antydd bevakning av den sökandes intressen efter att han erhållit ett anvisat, visserligen lämpligt arbete men inte helt efter hans önskemål, så bör det underlätta arbetsförmedlingens möjligheter att nå samförstånd med den sökande om att anta erbjudandet. Det bör också underlätta kassornas bedömning angående ersättningsrätten i den händelse sådana erbjudanden avvisas.

Konkreta och fullständiga arbetserbjudanden bör eftersträvas även i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Enligt utredningens mening är det angeläget att platsnotiserna blir så fullständiga att de regelmässigt ger så fylliga uppgifter att de nöjaktigt motsvarar de informationskrav som ställs på fullständigt arbetserbjudande. Hur fullständiga sådana erbjudanden än göres kan de emellertid aldrig bli så upplysande, att den sökande inte lämpligen själv bäst kompletterar uppgifterna med personliga besök på arbetsplatsen. Enligt utredningens mening bör fullständighet i informationen om anvisad plats alltjämt eftersträvas. Men kravet på fullständighet bör inte drivas så långt, att arbetsförmedlingen skall behöva komplettera uppgifterna på varje punkt eller varje detalj, som den sökande själv kan komplettera.

Arbetsförmedlingens personal är ofta ytterst arbetstyngd, vilket kan återverka på servicen åt de sökande. De arbetslösa försäkrade har däremot nära nog obegränsad tid att uppsöka arbetsplatser för att skaffa sig kompletterande information om arbetet eller om vilka kommunikationer som står till

buds. Enligt utredningens mening bör denna lediga kapacitet mer utnyttjas. Det gäller såväl i fråga om arbeten på orten eller inom pendlingsavstånd som arbeten på annan ort då s. k. sökanderesa kan beviljas. I fråga om de sistnämnda arbetena bör emellertid alltid större krav ställas på förmedlingens grundläggande information till den sökande, så att resan kan utnyttjas maximalt, exempelvis för besök på flera arbetsplatser.

För att klart markera att anvisning om arbete givits den sökande anser utredningen att *anvisningskort* (eller introduktionskort) regelmässigt bör användas av förmedlingen.

I fråga om *kontaktperioderna* vill utredningen uttala sin uppfattning, att fyra veckor i regel är för lång tid mellan de obligatoriska besöken på förmedlingen. Individuella kallelser sker visserligen mellan de obligatoriska besöken. Tätare regelbundna besök har föreskrivits för nytillträdande ungdomar som uppbär kontant arbetsmarknadsstöd. Med anledning av bl. a. de uppföljningar som utredningen föreslår i det följande under 19.4.3 är det angeläget att de obligatoriska besöken, i varje fall under den första tiden av arbetslösheten, regelmässigt blir tätare än för närvarande. Utredningen är medveten om att tätheten i besöken är en resursfråga för arbetsförmedlingen och att frågan ingående penetrerats i interna utredningar inom arbetsmarknadsverket. I takt med att förmedlingen tillförs resurser bör emellertid kortare intervaller mellan de obligatoriska besöken eftersträvas för samtliga nyanmälda arbetslösa. Detta bör även gälla de nytillträdande som kvalificerar sig för ersättningsrätt.

Till arbetslöshetskassorna lämnade arbetsförmedlingarna under år 1975 ca 3 000 *meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt* och under år 1976 ca 2 700. Till länsarbetsnämnderna lämnades under samma år ca 1 600 resp. 1 300 sådana meddelanden gällande personer som uppbar KAS. Utredningen är inte beredd att avge något värdeomdöme huruvida dessa meddelanden är för få eller för många. Fler meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt kan aldrig i sig vara något mål att eftersträva. Men att de verkliga förhållandena redovisas och en likartad bedömning sker inom den samlade förmedlingen är enligt utredningens mening angeläget. Det är inte ovanligt att ett meddelande innehåller uppgifter inte endast om det eller de anvisningar som närmast föranlett meddelandet, utan även om arbetserbjudanden som tidigare lämnats och avvisats. Det finns därför ett visst fog för ett antagande, att åtskilliga avvisade erbjudanden om lämpligt arbete aldrig kommer till kassornas resp. länsarbetsnämndernas kännedom. Detta gäller inte minst när inga som helst meddelanden lämnas.

Utredningen är medveten om arbetsförmedlingens arbetsbelastning och att varje meddelande fordrar tid, inte enbart i samband med att det avges utan i vissa fall också vid senare uppföljningar. Det står också klart för utredningen, att meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt ofta kan innebära motsättningar mellan den sökande och arbetsförmedlaren. Enligt utredningens mening kan sådana motsättningar särskilt lätt uppkomma i samband med meddelande till kassan om den försäkrade genom sina tidigare kontakter med förmedlingen uppfattat att konkreta arbetserbjudanden är förhållandevis ovanliga eller att sådana, i den mån de förekommit, inte tidigare har visat sig ha något samband med ersättningsrätten.

Med de fasta arbetsformer som för närvarande prövas inom arbetsförmed-

lingen och som bl. a. syftar till att besöken på förmedlingen skall resultera i konkreta arbetsanvisningar bör det bli lättare för den försäkrade att uppfatta allvaret i försäkringsvillkoret att söka och pröva anvisade lämpliga arbeten. Under nästa avsnitt föreslår utredningen lagfäst uppföljning av ärenden som tenderar mot långtidsarbetslöhet. Enligt utredningens mening kommer en sådan uppföljning att föranleda att anvisningar om arbete lämnas i ökad omfattning.

Under avsnitt 18.5 har utredningen funnit, att arbetsförmedlingen i en allmän arbetslöshetsförsäkring torde behöva lämna de försäkrade service även genom att i begränsad omfattning utföra *tjänster i försäkringsärenden*. Sökande som tidigare inte varit ute på arbetsmarknaden förutsättes få hjälp av arbetsförmedlingen med att inge ansökan om ersättning. I servicen bör bl. a. ingå att tillse att erforderliga intyg och övriga handlingar, som skall bifogas, är fullständiga och blir översända till samorganisationens kassas huvudkontor.

De som tidigare varit ute på arbetsmarknaden beräknas i regel vända sig till den kassa som skall handlägga deras ärende. Arbetsförmedlingen bör emellertid på samma sätt som nu tillhandhålla erforderliga blanketter i de fall den försäkrade inte haft kontakt med kassan. I de fall dessa försäkrade så önskar bör förmedlingen vidarebefordra även deras ansökningar. I fall då tvekan råder om vilken kassa som skall handlägga ärendet bör ansökningarna sändas till samorganisationens kassa.

Även om förmedlingen har haft liknande serviceuppgifter ifråga om ärenden som gällt kontant arbetsmarknadsstöd och givit viss allmän information angående arbetslöshetsförsäkringen kommer servicen av här avsett slag sannolikt att öka väsentligt i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Utredningen förutsätter att erfarenheter från försök till förenklingar som för närvarande göres ifråga om hjälp med ansökningar om kontant arbetsmarknadsstöd skall kunna tillvaratas och utnyttjas även i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

En konsekvens av utredningens förslag till organisation för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen blir, att arbetsförmedlingens service ifråga om markering och tillsyn över att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande bör ske vid kontoret i hans hemort. En regel som anger detta bör ingå i föreskrifterna för arbetsförmedlingen.

19.4.3 *Uppföljning av långa försäkringsfall*

Att bli långvarigt arbetslös innebär en genomgripande förändring i en människas situation. Detta gäller även om arbetslösheten inte skulle medföra annat än en marginell minskning av de ekonomiska resurserna för den enskilde. Det är inte utredningens uppgift att söka redovisa vilka allvarliga personliga och psykiska påfrestningar en långvarig arbetslöshet kan innebära. Utredningen vill endast erinra om att den dagliga rutinen förändras för den arbetslöse. Svårigheterna i att på nytt komma i arbete ökar ofta med arbetslöshetens längd.

Ur samhällssynpunkt är arbetslöshet ett uttryck för att inte alla produktionsresurser tas till vara. Av såväl sociala som ekonomiska skäl har därför ett utmärkande drag i den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan decennier

varit, att man i första hand skall se till att arbetslösa får ny sysselsättning även om den skapas i form av beredskapsarbete och att man i andra hand utger kontant stöd.

Obligatorisk uppföljning

ALF-utredningen anser det vara angeläget att särskilda åtgärder vidtas för att komma till rätta med de problem som långvarig arbetslöshet medför såväl för den enskilde som för samhället. Ett sätt att angripa problemen är att låta arbetslöshet som trots arbetsförmedlingens service varat en viss tid utlösa konkreta åtgärder. Ett första steg måste enligt utredningen vara, att de långtidsarbetslösas situation klarlägges. Detta bör ske genom en uppföljning av ärendet med genomgång av de åtgärder som arbetsförmedlingen föreslagit under den gångna arbetslöshetstiden och med en samlad bedömning av den sökandes personliga förhållanden och förutsättningar. För närvarande sker i många fall samråd i sådana ärenden mellan kassaredogörare och förmedlare. I Org. 74, Studiehandledning till riktlinjerna för arbetsförmedlingens organisation och arbetsformer, rekommenderar arbetsmarknadsstyrelsen en intern bevakning på arbetsförmedlingen av samtliga fall, då den sökande trots kontinuerliga förmedlingsåtgärder alltjämt är arbetslös efter tre månader.

I lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, anges bl. a. att den allmänna försäkringskassan skall vidta åtgärder för att förkorta sjukdomstiden eller för att förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan då den försäkrade uppburit sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård för 90 dagar. Enligt ALF-utredningens mening föreligger starka skäl för att en allmän arbetslöshetsförsäkring får en motsvarande regel, dvs. en bestämmelse om att en särskild utredning skall ske när arbetslösheten består trots arbetsförmedlingens insatser. Ett stadgande härom bör införas i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring. Regeln bör utformas så, att utredningen i ärendet skall ske senast då tre månader (eller 90 dagar) förflutit från arbetslöshetens inträde. Genom en sådan utformning kan uppföljning i ärendet ske tidigare i de fall det gäller ungdomar eller andra sökande för vilka det finns särskild anledning att tro, att långtidsarbetslösheten bör kunna undvikas eller hävas.

En lagligt grundad uppföljning som utredningen föreslår kommer att ställa anspråk på arbetsförmedlingen och innebära mer arbete men främst kommer den att ge förmedlingen ett stöd i dess agerande. Uppföljningen bör inte vara någon ersättning för erforderliga löpande kontakter med redogöraren i den kassa, som handlägger den försäkrades ärende. Ju mer upparbetade kontaktvägarna är mellan förmedlingen och kassan desto färre fall torde behöva bli föremål för uppföljning av det slag som här avses. Enligt de åberopade bestämmelserna i AFL skall den allmänna försäkringskassan verkställa utredningen i långtidsfallen. I överensstämmelse härmed borde den uppföljning som här föreslås läggas på arbetslöshetskassan. Då arbetsförmedlingen ofta är den myndighet med vilken den försäkrade har de flesta personliga kontakterna under arbetslösheten, synes emellertid övervägande skäl tala för att uppföljningen verkställes inom arbetsförmedlingsorganisationen.

Enligt utredningens mening bör distriktsarbetsnämnden, DAN, ytterst ansvara för uppföljningsarbetet och ta ställning till de åtgärder som föreslås.

Det kan emellertid ifrågasättas om nämnden i dess helhet med inte mindre än nio-tio ledamöter och med åtskilliga mer övergripande frågor att behandla alltid är ett lämpligt organ för att också ta del av ett relativt stort antal enskilda ärenden. Ett organ vid sidan av nämnden skulle emellertid på intet sätt vara mer lämpligt att stödja arbetsförmedlingen i sådana ärenden.

Utredningen håller för troligt att den bästa lösningen skulle vara, att ge distriktsarbetsnämnden möjlighet att delegera uppföljningsärenden till en mindre grupp inom nämnden, som i det följande benämns arbetsutskott. Frågor av större vikt eller av principiell natur bör emellertid alltid föras upp inför nämnden i plenum även om sådant arbetsutskott är utsett.

Arbetsutskottet som förutsättes sammanträda regelbundet bör i regel ha större möjligheter än hela nämnden att vid behov samlas till extra överläggning. Om ett stort antal ärenden gäller samma arbetslöshetskassa eller något ärende uppfattas vara av principiell karaktär eller det eljest föreligger skäl bör kassans representant kallas eller ha rätt att närvara när ärendet eller ärendena behandlas.

Redogörelserna inför nämnden eller utskottet bör innehålla uppgifter om lämnade förslag om arbeten, eventuellt avvisade arbeten, förslag om utbildning samt kontakter med redogörare. I varje enskilt ärende bör redogörelsen utmynna i förslag till åtgärder. Kassan bör alltid underrättas om beslut som nämnden eller utskottet fattat eller konfirmerat. En förenkling av redogörelserna för vissa grupper sökande bör kunna medges under begränsad tid, om utrymme därigenom kan vinnas för erforderliga uppföljningar i ärenden som kan anses mer angelägna. Närmare föreskrifter om delegeringen samt hur ärendena skall prioriteras, handläggas och redovisas bör utfärdas av arbetsmarknadsstyrelsen.

En idéskiss om särskilda arbeten

Som redan framhållits blir steget tillbaka in i arbetslivet ofta svårare ju längre arbetslöshetsperioden varat. Mot den bakgrunden är det önskvärt att den fortsatta tid som erfordras för att få fram ett arbete i öppna marknaden åt den som redan varit arbetslös under längre tid inte skall behöva vara en arbetslöshetsperiod i vanlig mening. I de fall en sådan tid inte kan utnyttjas i exempelvis en meningsfull arbetsmarknadsutbildning borde den försäkrade beredas någon annan form av sysselsättning.

Det är inte ALF-utredningens uppgift att föreslå sysselsättningsskapande åtgärder. Utredningen vill likväl i detta sammanhang framföra en tanke som den diskuterat och som innebär, att arbetsförmedlingen borde ges möjlighet att erbjuda kortvariga sysselsättningar, som i det följande benämns *interimsarbeten*. Dessa arbeten skulle i första hand erbjudas långvarigt arbetslösa i avvaktan på möjligheter att finna en mera definitiv lösning på vederbörandes sysselsättningsproblem.

Den lön som skulle utgå till försäkrad, som hänvisats till sådant arbete, borde vara densamma som hans ersättningsunderlag, dvs. regelmässigt något högre än dagpenningen. Detta skulle visserligen innebära, att olika lön skulle kunna utgå för samma arbete. Om man beaktar interimsarbetenas syfte och kortvarighet samt att alternativet till sysselsättning i sådant arbete skulle vara dagpenning av skiftande storlek torde emellertid sådana löneskillnader

kunna accepteras. Givetvis skulle den avtalsenliga lönen på berört arbetsområde aldrig få underskridas. Det skulle ur samhällsekonomisk synpunkt bli billiga – för att inte säga nära nog kostnadsfria – arbeten man finge utförda. Arbetsförmedlingen skulle med distriktsnämndens stöd under tiden den försäkrade vore sysselsatt i interimsarbete få rådrum att bereda arbete åt honom på den öppna arbetsmarknaden.

Reglerna för lämpligt arbete för vilka redogjorts i avsnitt 8.4 borde, enligt utredningens mening, kunna tillämpas även beträffande anvisning till interimsarbete. Vid prövning av lämpligheten bleve emellertid anledning att beakta, att arbetena vore kortvariga och avsedda för en väntetid.

För att systemet skulle kunna fungera bleve det sannolikt nödvändigt att interimsarbetena begränsades till viss tid, t. ex. högst två månader. Om varaktigt arbete inte kunnat erhållas vare sig under arbetsperioden eller under exempelvis två månader därefter borde alternativet interimsarbete på nytt kunna övervägas.

Utredningen vill också något diskutera frågan om administrationen av här skisserade interimsarbeten. Enklast vore möjligen att dessa arbeten inlemmades i övriga beredskapsarbeten, som omfattar statliga, kommunala och enskilda arbeten. Arbetsmarknadsverket skulle enligt detta alternativ påtaga sig det huvudsakliga löneansvaret för dessa kortvariga arbeten, genom att den statliga andelen av kostnaderna skulle motsvara dagpenningen och därmed uppgå till ca 90 % av lönekostnaden. För att kommunerna skulle komma att ha ekonomiska möjligheter att helhjärtat ställa upp framstår det som angeläget att deras kostnadsandel bleve synnerligen låg.

En annan lösning vore att verksamheten överlämnades till kommunerna för att administreras på ungefär samma sätt som nu sker i fråga om de kommunala sysselsättningsinsatserna i glesbygden. Något som synes tala för detta är att det ofta bleve fråga om relativt små arbeten med mycket kort livslängd, som inte lämpade sig att utföras som beredskapsarbeten i vanlig ordning. Länsarbetsnämnderna borde emellertid godkänna arbetsobjekten.

En förutsättning för att kunna förverkliga den här framförda tanken är att det kommer att finnas möjligheter att få fram lämpliga arbeten. Glesbygdsarbetena har givit goda resultat i det avseendet. Dessa arbeten har emellertid ofta kunnat erbjudas även hos enskilda. Statsbidraget är i sådana fall begränsat till 20 000 kr. per objekt. På så sätt har åtskilliga arbetstillfällen kunnat skapas hos bl. a. jordbrukare och stugägare som velat hyra ut sina stugor till turister och liknande. De enskilda objekten har också haft en social motivering.

Den här framförda idén är emellertid inte avsedd att tillämpas endast i glesbygderna. I tätorter borde bl. a. arbeten som innebär service av olika slag vara lämpliga objekt. Ständigt föreligger krav på service utöver den som kommunen normalt erbjuder. Det är också möjligt att kontorsarbeten kunde anordnas hos exempelvis organisationer. Liksom i glesbygderna finns det också i de tätbefolkade områdena stort behov av arbeten av miljöförbättrande karaktär.

Utredningen är medveten om att möjligheterna att bedriva kortvariga arbeten av här antytt slag är beroende av de fackliga organisationernas medverkan. Överläggningar med dessa har till och från förekommit i anslutning till s. k. T:1–arbeten, intensifierad kommunal sysselsättning (IKS-

arbeten) samt vapenfri tjänsteplikt. Erfarenheterna av hittills bedriven verksamhet visar, att det är angeläget med de fackliga organisationernas medverkan redan på planeringsstadiet.

Utredningen har med det anförda angett några huvuddrag i ett system med särskilt organiserade sysselsättningsobjekt. De skulle vara ett medel att ge den arbetslöse en sysselsättning i avvaktan på åtgärder för att bereda honom arbete på den öppna arbetsmarknaden. Om den idéskiss som utredningen här lagt fram kommer att utvecklas bör särskild vikt läggas vid att arbetena integreras i övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Särskilt bör beaktas att distriktsarbetsnämnderna vid uppföljning av långa arbetslöshetsfall finge större möjligheter än vad som i dag står till buds att föreslå praktiska åtgärder i de enskilda fallen. En eventuell vidareutveckling av ett system med vad här kallats interimsarbeten som ett led i uppföljningen av de långa arbetslöshetsfallen bör enligt ALF-utredningens mening ske genom AMS försorg.

19.4.4 *Övriga punkter i utredningens förslag med särskild betydelse för arbetsförmedlingen*

Som framhållits under avsnittet 19.4.1 får tillkomsten av en allmän arbetslöshetsförsäkring betydelse för arbetsförmedlingen. Under 19.4.2 har utredningen anfört vissa frågor som gäller arbetsförmedlingens service gentemot de försäkrade och försäkringsorganen. Flertalet av de synpunkter utredningen anfört under sistnämnda avsnitt är emellertid oberoende av vilken form arbetslöshetsförsäkringen har och äger därför samma giltighet i avseende på den nuvarande försäkringen. Utredningen vill här nedan ta upp vissa av sina delförslag som kan beräknas få betydelse för förmedlingen.

Det bör först erinras om att de *relativt höga ersättningsnivåer,* som utredningen föreslår och närmare redovisar i kap. 11, i vissa fall kan innebära ökade krav på förmedlingens service. Med en utgående ersättning som kompenserar allt väsentligt av inkomstbortfallet under arbetslösheten, kommer sannolikt kraven på de erbjudna arbetena att visa en tendens att öka. För att ingen skall förlora ekonomiskt på att ta arbete under ersättningsperioden har utredningen framlagt ett förslag om utfyllnadsersättning, vars betydelse för arbetsförmedlingen behandlas i det följande.

Vidare bör framhållas att den *längre ersättningstiden* för vissa grupper kan betyda en ökad belastning för arbetsförmedlingen. Detta gäller främst i de fall den sökande inte erhåller något nytt arbete under ersättningsperioden. För att förhindra fall av långtidsarbetslöshet har utredningen i föregående avsnitt föreslagit särskilda regler om uppföljning.

Under avsnitt 8.2.2 har utredningen föreslagit, att *företagare* skall anmäla en förutsedd arbetslöshet två månader innan ersättningsrätt inträder. Motivet härför är att ge arbetsförmedlingen tillfälle att utreda arbetsmarknadsutsikterna för den förhandsanmälde företagaren och ge honom erforderliga informationer samt att informera distriktsarbetsnämnden, om den inkomna förhandsanmälan. Här avses således sådana tidigare insatser som i fråga om arbetstagare behandlats under 19.4.2.

I kap. 15 har utredningen föreslagit att *utfyllnadsersättning* skall kunna utgå under den återstående tiden av försäkringsperioden till sådana sökande, som antar erbjudet lämpligt arbete, vilket emellertid inte ger en lön som motsvarar

den ersättning som uppbäres. Utredningen menar att arbetslöshetsförsäkringen genom tillkomsten av utfyllnadsersättning blir ett betydligt mer aktivt arbetsmarknadspolitiskt medel än försäkringen tidigare varit. Utfyllnadsersättningen bör innebära att arbetsförmedlingen får helt andra möjligheter än tidigare att få till stånd allvarliga överläggningar med de sökande och i samförstånd få dem att överväga att anta arbeten, även i de fall den sökande är tveksam eller har erinringar i fråga om lönesättningen. Rättigheten att uppbära utfyllnadsersättning torde således i många fall komma att eliminera det vanligaste skälet till att de sökande inte är intresserade av att söka arbeten som står till buds. Detta innebär emellertid inte att förmedlingen på något sätt får eftersätta kraven som under avsnitt 8.4 anförts ifråga om arbetets lämplighet.

19.4.5 *Resursbehov inom arbetsförmedlingen*

Som tidigare framhållits i detta kapitel förutsätter ALF-utredningen att den förstärkning av arbetsförmedlingen som erfordras för en allmän arbetslöshetsförsäkring tillgodoses i den allmänna förstärkning med personell, organisatorisk och teknisk utbyggnad som pågår inom förmedlingen. Behoven som tillkommer genom en allmän arbetslöshetsförsäkring kan svårligen skiljas från behov av en utvidgad och effektiviserad platsförmedling i övrigt. Detta gäller inte minst med tanke på att det helt övervägande antalet arbetslösa kommer att vara ersättningsberättigade i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Därför blir frågan om förstärkning av arbetsförmedlingen med anledning av en allmän arbetslöshetsförsäkring i hög grad beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. Men det är också en fråga om vilka kvalitativa anspråk man vill ställa på förmedlingens service till de försäkrade, och i vilken omfattning försäkringen skall införlivas med en aktiv arbetsmarknadspolitik eller enbart vara en passiv försörjningsform vid arbetslöshet.

Något bestämt mått på vad en allmän arbetslöshetsförsäkring ställer för anspråk på arbetsförmedlingen är således omöjligt att ange bl. a. därför att anspråken sammanfaller med andra krav på en förstärkt service. Utredningen vill likväl som hållpunkt för en bedömning av vad dess förslag kan tänkas kräva i fråga om resursförstärkning på arbetsförmedlingen göra följande tillbakablick på olika delar av sitt förslag.

Som anförts torde det inte finnas anledning att i första hand framhålla det ökade antalet försäkrade som en ökad belastning på arbetsförmedlingen. Ökningen av de sökande från de nytillkomna försäkrade synes emellertid böra beaktas som en faktor vid beräkning av de framtida resursbehoven.

De speciella insatser av förmedlingen, som de nytillkomna grupperna kan beräknas föranleda, är enligt utredningens mening ett starkare skäl för förstärkningen än själva antalet tillkomna försäkrade.

Allmänt bör i sammanhanget erinras om vad utredningen framhållit i fråga om att arbetsförmedlingen i ökad omfattning bör handlägga förmedlingsärenden redan under varsel- och uppsägningstid och att sådan tidig service skall ges åt företagare som föranmält kommande arbetslöshet.

Det bör vidare erinras om utredningens förslag, att den sökandes önskemål skall beaktas, blir uttalat i lagtexten.

Utredningen har också framfört tanken på en särskild bevakning av arbetsmarknaden för sökanden som accepterat ett anvisat arbete i avvaktan på mer önskat arbete. Även om dessa personer formellt kommer att hänföras till kategorin ombytessökande, bör en sådan särskild bevakning närmast betraktas som en fortsättning av förmedlingens serviceansvar från den tid de tidigare uppburit ersättning. Denna särskilda service bör därför i den mån den kan förverkligas vägas in som faktor i beräkningen av det resursbehov som närmast kan anses föranlett av försäkringen.

Sådana tätare obligatoriska besök på arbetsförmedlingen som föreslås särskilt för den första tiden av arbetslösheten innebär väsentliga anspråk på förmedlingen.

De serviceuppgifter av närmast administrativt slag som kommer att falla på arbetsförmedlingen i en allmän arbetslöshetsförsäkring bör efter en tid kunna omräknas i tidsåtgång och därmed personalbehov.

De försäkrades större anspråk på erbjudna arbeten bl. a. p. g. a. de föreslagna ersättningsnivåerna bör även uppmärksammas i detta sammanhang. Reglerna om utfyllnadsersättning kommer emellertid i vissa fall att underlätta förmedlingens möjligheter att föreslå och anvisa arbete.

De längre ersättningstiderna för vissa grupper kan i vissa fall innebära att anmälningstiden på förmedlingen förlängs.

Vad den obligatoriska uppföljning som föreslås innebär i fråga om särskilda insatser är särskilt svårt att bedöma på förhand. Antalet uppföljningsfall blir beroende av hur den tidigare givna servicen utfallit. Uppenbart synes dock att en betydande tid måste tas i anspråk för de särskilda beredningarna och redogörelserna inför distriktsarbetsnämnden eller det särskilda arbetsutskottet.

Bevakning av arbetsmarknaden för personer, som anvisats sådana särskilda arbeten, som skisserats under avsnitt 19.4.3, erfordrar förmedlingspersonal, såvida tiden på sådana arbeten inte skall försvåra den sökandes möjligheter till ny fast förankring på arbetsmarknaden. Här föreslås visserligen endast en utredning om möjligheten att anordna sådana arbeten. Det är emellertid fråga om ett önskemål som i princip redan finns angående bättre bevakning av arbetsmarknaden för försäkrade som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, exempelvis beredskapsarbeten.

Utredningen har ovan framhållit att den förstärkning av arbetsförmedlingen som föranledes av en allmän arbetslöshetsförsäkring måste integreras i den allmänna förstärkning som sker inom förmedlingen. Enligt utredningens uppfattning måste den personella förstärkningen också ske i en takt som möjliggör att nytillskottet på ett organiskt sätt skall kunna inordnas i den befintliga verksamheten.

Även om underlaget är för osäkert för en beräkning av det erforderliga behovet i exempelvis antalet tjänster, synes underlaget dock tillfyllest för att konstatera, att det torde bli fråga om ett väsentligt personaltillskott, som i fråga om antal och sammansättning närmare bör prövas av arbetsmarknadsstyrelsen. Utredningen förutsätter således, att utvecklingen noga följs och att förmedlingen efter en kort övergångstid, då behovet närmare preciserats, bl. a. i förhållande till utvecklingen på arbetsmarknaden, erhåller erforderliga resurser.

Under avsnitt 19.4.2 har utredningen förutsatt att datateknikens fördelar i

väsentlig omfattning utnyttjas i förmedlingens tjänst vid tiden för ikraftträdandet av utredningens förslag. Om så är fallet kan den fortsatta tekniska utbyggnaden ske med vunnen erfarenhet och snabbt anpassas efter de aktuella behoven, vilket ofta kommer att vara en förutsättning för att förmedlingspersonalen skall kunna ge den försäkrade en optimal service.

20 Tillsynen

20.1 Nuvarande förhållanden

Arbetsmarknadsstyrelsen utövar enligt 93 § LAF tillsyn över de erkända arbetslöshetskassorna vilka har att rätta sig efter styrelsens anvisningar. I 95 § anges att arbetsmarknadsstyrelsen kan meddela erinringar ifråga om erkänd arbetslöshetskassas verksamhet, formerna för meddelande av erinringar och möjligheten till sanktioner mot kassa.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet administreras av arbetsmarknadsverket. Det av arbetsmarknadsverket likaledes administrerade statliga omställningsbidraget bör i stort sett vara avvecklat då den allmänna arbetslöshetsförsäkringen börjar sin verksamhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen har som tillsynsmyndighet att tillse att lagstiftarnas avsikter och intentioner i fråga om arbetslöshetsförsäkringen förverkligas. Härvid har styrelsen i första hand att tillse att tillämpningen av lagen och andra författningar blir riktig och enhetlig. I andra hand har styrelsen att tillse att administrationen blir så effektiv och ger så god service som möjligt. Med anledning av tillsynsfunktionen – någon närmare beskrivning av formerna för densamma har ej gjorts av statsmakterna – utfärdar arbetsmarknadsstyrelsen anvisningar och tillämpningsföreskrifter samt bedriver inspektionsverksamhet, information och utbildning.

Som ett led i tillsynen över arbetslöshetskassornas verksamhet är arbetslöshetskassas styrelse enligt normalstadgarna § 47 skyldig att inom viss tid till arbetsmarknadsstyrelsen insända avskrifter av styrelsens och revisorernas berättelser, protokoll från föreningsstämma, styrelsens och arbetsutskottets sammanträden samt omedelbart efter det beslut fattats redovisning av behandling av fråga om medlems rätt till ersättning. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter skall kassastyrelsen även insända periodiska rapporter om verksamheten. Härigenom erhåller tillsynsmyndigheten möjligheter att fortlöpande följa verksamheten i arbetslöshetskassorna.

Ärenden rörande kontant stöd vid arbetslöshet behandlas i arbetsmarknadsstyrelsen av en arbetslöshetsförsäkringsdelegation, bestående av generaldirektören och överdirektören och fyra av regeringen utsedda ledamöter, av vilka tre utses på förslag av arbetslöshetskassornas samorganisation.

Arbetsmarknadsstyrelsen är första besvärsinstans beträffande ärenden, som avgjorts av arbetslöshetskassorna, och i fråga om ärenden rörande kontant arbetsmarknadsstöd, vilka avgjorts av länsarbetsnämnd.

Vid sidan av besvärsärendena finns s. k. tillsynsärenden, d. v. s. där

försäkringsenheten är av annan uppfattning än kassan om tolkningen av gällande bestämmelser, ofta på grund av att nya omständigheter framkommit vid den fortsatta handläggningen. Kassan bereds då tillfälle att ompröva ärendet. Vidhåller kassan sitt beslut och enheten ej finner anledning att ändra sitt tidigare ställningstagande behandlas ärendet i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen, som kan ändra eller fastställa kassans beslut.

Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras genom av arbetsmarknadsstyrelsen för varje kassa registrerade stadgar. Dessa bygger på av arbetsmarknadsstyrelsen fastställda normalstadgar, som är grundade på gällande lagstiftning. Enhetliga stadgebestämmelser har eftersträvats men vissa avvikelser från normalstadgarna har medgivits för enskilda kassor med hänsyn till deras speciella förhållanden. För varje kassa finns en handbok som bygger på en av styrelsen fastställd normalhandbok för de erkända arbetslöshetskassorna. Administrativa frågor närmast vid huvudkontoren behandlas i en av arbetsmarknadsstyrelsen utgiven administrativ handbok. För arbetsförmedlingen finns en handbok som bl. a. behandlar administrationen av det kontanta arbetsmarknadsstödet, besöksordning m. m. Vissa föreskrifter finns intagna i arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling. Dessutom finns en serie Meddelande till de erkända arbetslöshetskassorna.

Den löpande administrationen av ärenden rörande kontant stöd vid arbetslöshet handhas av arbetsmarknadsstyrelsens försäkringsenhet. Denna enhet består av fyra sektioner, vilkas benämning i korthet anger arbetsuppgifterna: allmänna, försäkringsjuridiska, försäkringstekniska och inspektionssektionen. Tillsammans finns på försäkringsenheten 31 tjänster.

Allmänna sektionen är enhetens centrala sektion, som omfattar 18 personer, varav 7 utgör för enheten gemensam personal. Den handlägger bl. a. ärenden angående ifrågasatt ersättningsrätt inklusive besvärsärenden, administrativa ärenden, information, internationella ärenden och ärenden angående dispens från skyldighet att besöka arbetsförmedlingen. Den tunga delen av enhetens arbetsuppgifter utgör granskningen av ärenden om ifrågasatt ersättningsrätt – en viktig del av tillsynen – samt handläggningen av besvärsärenden, vari ingår yttranden över besvärsärenden till överinstansen, försäkringsdomstolen. Handläggningen av besvärsärenden behandlas närmare i kap. 21.

Försäkringsjuridiska sektionen, som består av 4 personer, handlägger ärenden om föreskrifter och anvisningar angående arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet, registrering av stadge- och styrelseändringar m. m. samt valordningar och distriktsindelningar. Sektionen medverkar även med viss rådgivning till arbetslöshetskassorna i juridiska spörsmål. En av sektionens tjänstemän deltar i den av arbetslöshetskassornas samorganisation bildade bedömningsnämnden, som lämnar kassorna rekommendationer om åtgärder i bedrägerifall.

Försäkringstekniska sektionen, som består av 4 personer, handhar ekonomiska frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet, avgifts- och statsbidragsberäkning samt bearbetar för verksamheten erforderlig statistik. Inbetalning av skattemedel för arbetslöshetskassornas räkning sker via sektionen.

Inspektionssektionen består av 4 personer och handlägger ärenden angående inspektion och granskning av arbetslöshetskassornas verksamhet, informa-

tion, kurser och kursmaterial samt utformning av kassahandböcker. Kursverksamheten avser såväl arbetsförmedlingens som arbetslöshetskassornas personal. Sektionens arbete omfattar huvudsakligen enhetens externa arbetsuppgifter.

I systemet för tillsynen över de erkända arbetslöshetskassorna ingår att arbetsmarknadsstyrelsen enligt § 41 normalstadgarna efter förslag av kassan utser en ledamot jämte suppleant i kassastyrelsen. Denna ledamot har samma ställning som de av ombudsförsamlingen utsedda styrelseledamöterna, dock med särskild uppgift att i styrelsen beakta det allmännas intressen. I varje arbetslöshetskassa har försäkringsenheten förordnat en av enhetens tjänstemän – företrädesvis från inspektionssektionen – som granskningsman. Denna är ett slags kontaktman mellan kassan och enheten. Hans huvuduppgift är att kontrollera att vid beviljandet av ersättning kassans stadgar och av arbetsmarknadsstyrelsen utfärdade föreskrifter följts. Även placeringen av fondmedlen kontrolleras. Uppgifter om granskningen lämnas i revisionsberättelsen. Därjämte skall granskningsmannen om så erfordras informera kassans personal om stadgar och föreskrifter.

20.2 Överväganden och förslag

Tillsynen över den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen uppdrogs vid starten 1935 åt socialstyrelsen, som då även var tillsynsmyndighet för den kommunala arbetsförmedlingen. Vid arbetsförmedlingens förstatligande 1940 blev arbetsmarknadskommissionen chefsmyndighet för arbetsförmedlingen medan tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen låg kvar hos socialstyrelsen till dess att arbetsmarknadsstyrelsen bildades 1948. Detta historiska samband mellan å ena sidan arbetslöshetsförsäkringen och å andra sidan arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken markerar en stark reell samhörighet mellan dessa verksamhetsfält. Det från en början mera begränsade tekniska sambandet mellan arbetslöshetsförsäkring och arbetsförmedling har utvecklats till att försäkringen blivit ett av hjälpmedlen i arbetsmarknadspolitiken.

Mellan försäkringsenheten och enheter som svarar för olika områden inom arbetsmarknadsstyrelsens verksamhet föreligger ett nära samarbete, som är en förutsättning för försäkringsverksamhetens rationella bedrivande. Helt naturligt gäller detta främst arbetsförmedlingsenheten i frågor rörande arbetsförmedlingen vars roll för arbetslöshetsförsäkringen närmare behandlas i kap. 19. Men även med utbildningsenheten finns ett samarbete i utbildningsfrågor, med arbetsvårdsenheten vad gäller arbetsvårdsärenden, tekniska enheten ifråga om beredskapsarbeten o. s. v.

Det torde därför enligt utredningens mening vara ändamålsenligt och väl motiverat att tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen även i fortsättningen är en uppgift för arbetsmarknadsstyrelsen. Frågan behandlas även i kap. 18.

Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen kommer att ställa större krav på tillsynen från arbetsmarknadsstyrelsens sida än vad som är fallet med den nuvarande frivilliga försäkringen. Det är härvid några faktorer som spelar en väsentlig roll. Arbetslöshetskassorna kommer att bli myndighetsorgan. Det nuvarande intima sambandet mellan arbetslöshetskassorna och de fackliga

organisationerna kommer att i viss mån försvagas och kassorna kan förutsättas i större omfattning än nu vara hänvisade till att leva ett självständigt liv. Av de försäkrade kommer i genomsnitt ungefär 25 % att utgöras av icke organiserade. Även om större delen av dessa redan i dag omfattas av det kontanta arbetsmarknadsstödet, kan denna grupp efter inlemmandet i arbetslöshetsförsäkringen med väsentligt förbättrade förmåner väntas kräva större insatser av arbetsmarknadsstyrelsen liksom även av arbetsförmedlingen. Särskilt intresse kommer att få ägnas den av kassornas samorganisation bildade allmänna arbetslöshetskassan. Slutligen kommer den av staten totalfinansierade arbetslöshetsförsäkringen med väsentligt högre ersättningsnivå än den nuvarande frivilliga arbetslöshetsförsäkringen att medföra betydligt större kostnader vilket i sin tur kommer att öka kraven på arbetsmarknadsstyrelsens tillsyn. I detta sammanhang kan även pekas på en sådan detalj som bedömningen av förvaltningskostnadernas skälighet.

Det kommer att föreligga ett behov av att arbetsmarknadsstyrelsen mera än nu i detalj följer och analyserar arbetslöshetskassornas verksamhet. Därför kommer ökade resurser inom arbetsmarknadsstyrelsen att krävas för tillsynen av kassorna. Det bör dock uppmärksammas att, när det kontanta arbetsmarknadsstödet går upp i arbetslöshetsförsäkringen, styrelsen befrias från de arbetsuppgifter som direkt sammanhänger med detta stöd. Det blir den av arbetslöshetskassornas samorganisation bildade allmänna kassan för i första hand nytillträdande som närmast får det administrativa ansvaret för dem som i dag erhåller kontant arbetsmarknadsstöd. Härvid bör dock uppmärksammas att många av stödtagarna uppfyller arbetsvillkoret, varför de kommer att vara berättigade att försäkras av specialkassorna för olika yrkesområden.

Enhetliga utbetalningsrutiner i kassorna är nödvändiga från kontrollsynpunkt. Krav på enhetliga arbetsformer kan komma att ställas i högre grad än vad i dag gäller de erkända arbetslöshetskassorna. Det bör åvila arbetsmarknadsstyrelsen att efter samråd med arbetslöshetskassornas samorganisation besluta om riktlinjer och föreskrifter härför, vilket kan bli ett komplicerat arbete med hänsyn till kassornas olika storlek, struktur och fackliga förankring.

Stadgar med försäkringsrättsliga bestämmelser kommer ej att erfordras för de allmänna arbetslöshetskassorna. Dessa ersätts av lagstiftningen och de föreskrifter för hela försäkringen som i form av instruktioner och anvisningar utformas av arbetsmarknadsstyrelsen. Det torde närmast bli fråga om en utbyggd handbok för kassorna. Möjligheterna till särbestämmelser för en enskild kassa eller ett visst yrkesområde kommer därigenom att bli starkt begränsade. Däremot skall enligt förslaget till lag om allmän arbetslöshetsförsäkring 55 § finnas stadgar av administrativ karaktär med uppgift om antalet styrelseledamöter, var styrelsen skall ha sitt säte o. s. v.

Utredningen vill anlägga följande synpunkter på utformningen av tillsynsorganet för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

20.2.1 *Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen*

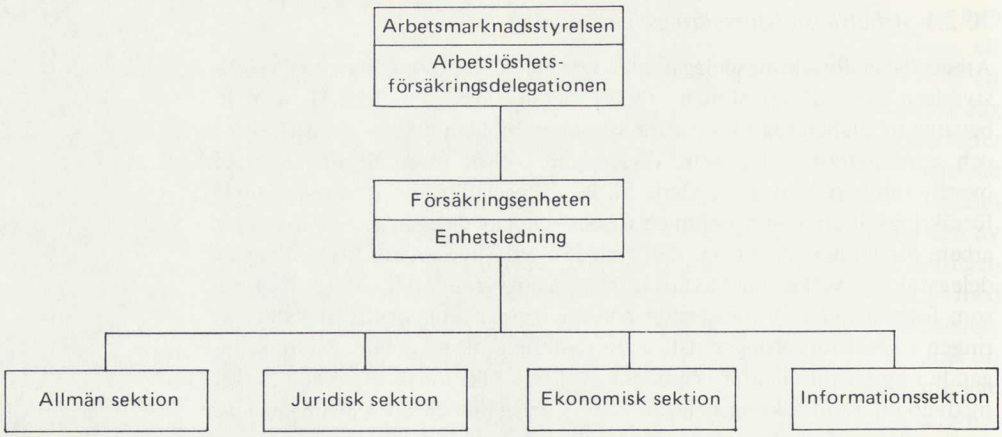
Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen bör bibehållas inom arbetsmarknadsstyrelsen även då en allmän arbetslöshetsförsäkring införts. Härigenom bevaras möjligheterna till ett nära samarbete mellan arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadsstyrelsen. Visserligen föreslår utredningen i kap. 21 överflyttning av besvärsärendena till de för socialförsäkringen nyinrättade försäkringsrätterna, varigenom en väsentlig del av delegationens nuvarande arbete försvinner. Även om detta medför viss kvantitativ krympning av delegationens verksamhet kvarstår dock sådana kvalitativt viktiga uppgifter som fastställandet av föreskrifter och anvisningar för arbetslöshetsförsäkringen i såväl försäkringsrättsliga som administrativa frågor. Ställningstagande i övrigt till olika principfrågor av större vikt för försäkringen kräver medverkan av försäkringsdelegationen. I delegationen bör liksom nu ingå representanter för arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassorna men även för arbetsmarknadens parter.

Samarbetet mellan arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassorna sker inte endast genom arbetslöshetsförsäkringsdelegationen utan i minst lika stor omfattning genom samråd mellan arbetslöshetskassornas samorganisation och försäkringsenheten. Härvid tages initiativ till och förberedes bl. a. utformningen av föreskrifter och anvisningar till arbetslöshetskassorna. Det förutsättes att detta samarbete fortsätter och utvidgas i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen bl. a. med hänsyn till att samorganisationen i den nya lagstiftningen erhåller offentligrättslig karaktär genom kravet på att allmän arbetslöshetskassa skall tillhöra organisationen och genom att densamma blir bärare av kassan för nytillträdande. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att tillsynen till väsentliga delar utövas just genom en samverkan mellan arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadsstyrelsen.

20.2.2 *Försäkringsenheten*

Utredningen har övervägt huruvida de olika arbetsuppgifterna i samband med tillsynen över den allmänna arbetslöshetsförsäkringen inte till vissa delar skulle kunna anknytas till olika specialenheter inom arbetsmarknadsstyrelsen, såsom juridiska frågor till juridiska enheten, statistiken till utrednings- och planeringsenhetens statistiksektion o. s. v. Utredningen har emellertid funnit att några väsentliga fördelar knappast skulle vinnas härigenom. Verksamheten med tillsynen är så speciell och av sådan omfattning att det måste vara fördelaktigt att den är förlagd till en sammanhållen enhet.

Utredningen saknar möjligheter att ta närmare ställning till omfattningen av tillsynsmyndighetens verksamhet och personalbehov, då detta kräver en mera ingående analys av arbetsuppgifternas beskaffenhet än den utredningen kunnat göra. I dag ombesörjs tillsynsverksamheten som tidigare nämnts av en enhet. Det kan i framtiden visa sig att tillsynen och den centrala administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen får sådan omfattning att det kan vara rationellt med en uppdelning av densamma på flera enheter, eventuellt sammanhållna i en särskild avdelning. Det tillsyns-



Tablå 20.1 Organisationsplan över tillsynsorganen

organ som utredningen i det följande skisserar bygger på en enhet med följande uppdelning.

1. Enhetsledning
2. Allmän sektion
3. Juridisk sektion
4. Ekonomisk sektion
5. Informationssektion

Enhetsledning

Enhetens arbete bör ledas av en chef. Arbetet blir sannolikt av sådan omfattning att det är motiverat med en biträdande enhetschef eller en ledningsgrupp, vilken skall biträda enhetschefen med samordning och ledning av tillsynsverksamheten samt med planerings- och utvecklingsarbete.

Allmän sektion

Denna sektions arbetsuppgifter bör vara i stort sett desamma som för den nuvarande organisationens allmänna sektion, dock med ett viktigt undantag. Enligt utredningens förslag skall till de nyinrättade försäkringsrätterna inom socialförsäkringen överföras överprövningen av arbetslöshetskassornas beslut i ersättningsärenden. Sex à sju handläggare är i dag i huvudsak sysselsatta med granskningen av tillsynsärenden samt handläggningen av besvärsärenden. Någon väsentlig personalminskning torde dock knappast besvärsärendenas överflyttning till försäkringsrätt komma att medföra. De allmänna arbetslöshetskassorna bör ha samma skyldighet som de erkända kassorna enligt kassastadgarna § 47 har i dag att till arbetsmarknadsstyrelsen redovisa sina beslut i fråga om enskild försäkrads rätt till ersättning. Dessa beslut bör liksom nu granskas på den allmänna sektionen, en central uppgift i

tillsynen. I de fall då handläggare finner att skäl till ändring föreligger, överlämnas ärendet till en ombudsman på juridiska sektionen. Denna bedömer om besvär skall anföras hos försäkringsrätt. Om domstol begär utredning i ärende skall denna verkställas av allmänna sektionen.

I dag avvaktar arbetslöshetskassorna besvärstidens utgång innan dessa ärenden insänds till styrelsen. Förlängs besvärstiden enligt utredningens förslag till två månader, torde kassorna ej längre kunna avvakta besvärstidens utgång innan ärendena sänds in, då granskningen hos arbetsmarknadsstyrelsen härigenom skulle komma att starkt försenas.

Sektionen bör även i fortsättningen utgöra enhetens centrala sektion, som svarar för enhetens administrativa arbete och för de ärenden som ej tillhör de övriga sektionerna. Till sektionen bör därför liksom nu höra enhetens gemensamma personal. Allmänna sektionen ombesörjer kansliuppgifterna för försäkringsdelegationen. Utfärdandet av föreskrifter och handböcker bör åvila sektionen, i den mån detta arbete ej läggs på juridiska sektionen.

Det internationella samarbetet på arbetslöshetsförsäkringens område har vidgats under senare år, en utveckling som av allt att döma kommer att fortsätta. Frekvensen av fall är svår att förutse och korrespondensen i en del fall kan komma att ske på mindre lättillgängliga språk. Det torde därför ej vara rationellt att, bortsett från fall som avser de nordiska länderna, kanalisera internationella ersättningsärenden direkt till de olika arbetslöshetskassorna. Dessa ärenden bör lämpligen slussas över arbetsmarknadsstyrelsen och på försäkringsenheten måste därför finnas personal och resurser för att handlägga ifrågavarande arbetsuppgifter. Häri inneslutes även arbetet med internationella konventioner och överenskommelser och därav föranledda tillämpningsföreskrifter.

Juridisk sektion

En juridisk sektion bör även i fortsättningen finnas för handläggning av registreringsärenden och andra ärenden av juridisk karaktär samt för juridisk rådgivning till de allmänna arbetslöshetskassorna. Den förut omnämnda bedömningsnämnden för bedrägerifall bör, som föreslås i kap. 17, bibehållas och försäkringsenhetens medverkan lämnas av juridiska sektionen.

Såsom ovan nämnts föreslår utredningen att överprövning av arbetslöshetskassas beslut överförs från arbetsmarknadsstyrelsen till de nya försäkringsrätterna, kap. 21. Detta innebär att man inför ett tvåpartsförhållande i besvärsprocessen och att arbetsmarknadsstyrelsen som en konsekvens av tillsynsfunktionen skall ha talerätt i arbetslöshetsförsäkringsärenden där arbetslöshetskassa meddelat beslut i första instans. Styrelsen skall föra det allmännas talan och bevaka intresset av en riktig rättstillämpning. Arbetsmarknadsstyrelsen erhåller därför rätt att anföra besvär över allmän arbetslöshetskassas beslut hos försäkringsrätt och över försäkringsrätts beslut hos försäkringsöverdomstolen. Detta medför att det inom arbetsmarknadsstyrelsen måste finnas till försäkringsenheten knutna tjänstemän med uppgift att bl. a. fungera som allmänt ombud i arbetslöshetsförsäkringsärenden. Dessa ombudsmannatjänster bör lämpligen placeras på juridiska sektionen. Omfattningen av arbetet är svår att bedöma utan erfarenhetsmässigt underlag och är delvis även beroende av arbetsmarknadsstyrelsens ställningstagande

beträffande antalet fall där styrelsen vill uppträda som part i försäkringsrätt och föra talan där. Ombuden skall även föra talan vid försäkringsöverdomstolen i sådana ärenden som överklagats av enskild part samt gå igenom försäkringsrätts beslut och avgöra om styrelsen skall anföra besvär eller inte. Även handläggare erfordras för dessa arbetsuppgifter. Ombudsmannaarbetet kommer säkerligen att utgöra en väsentlig del av arbetsuppgifterna på juridiska sektionen.

Ekonomisk sektion

Denna sektions arbetsuppgifter härrör väsentligen från nuvarande försäkringstekniska sektion och från inspektionssektionens tillsynsdel.

En viktig uppgift för den ekonomiska sektionen blir att svara för att arbetslöshetskassorna disponerar över erforderliga medel för verksamheten. Den ordning som i dag gäller innebär att kassorna på grundval av de s. k. tvåmånadersrapporterna av arbetsmarknadsstyrelsen à konto erhåller statsbidrag för redan gjorda utbetalningar av ersättning jämte förvaltningskostnader. Efter verksamhetsårets utgång slutregleras statsbidraget i enlighet med upprättat bokslut och efter verkställd revision. I den allmänna arbetslöshetsförsäkringen kommer de ekonomiska frågorna att få ökad betydelse och en delvis annan karaktär. Det är betydande belopp som arbetslöshetskassorna kräver för sin verksamhet, vilket framgår av kostnadsberäkningarna i kap. 22. Eftersom kassorna ej kommer att disponera några egna medel för den löpande verksamheten genom avgifter eller fonder måste de på annat sätt erhålla för verksamheten erforderliga medel. Detta torde lämpligen kunna ske genom att arbetslöshetskassorna erhåller dragningsrätt på statsverkets checkräkning eller annat konto. Arbetsmarknadsstyrelsen måste fortlöpande kontrollera utnyttjandet av dragningsrätten. Även i fortsättningen krävs en kontinuerlig ekonomisk rapportering från kassorna till arbetsmarknadsstyrelsen. I samband med bokslutet för verksamhetsåret sker avstämning och slutavräkning.

Revision av arbetslöshetskassorna kommer att utgöra den större delen av sektionens arbetsuppgifter. Den på grund av bristande resurser ganska sporadiskt bedrivna tillsynsverksamhet ute i kassorna, vilken ombesörjs av de av arbetsmarknadsstyrelsen utsedda granskningsmännen – kontaktmännen – måste väsentligt byggas ut och göras mera systematisk i en allmän arbetslöshetsförsäkring.

Enligt nuvarande 62 § LAF skall styrelsens förvaltning och kassans räkenskaper granskas av minst två revisorer. Enligt 63 § samma lag kan arbetsmarknadsstyrelsen om verksamheten är av stor omfattning eller särskilda skäl anses föreligga föreskriva att minst en av revisorerna skall vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor. Enligt de för kassorna fastställda normalstadgarna § 51 skall en av revisorerna vara auktoriserad revisor eller annan av arbetsmarknadsstyrelsen godkänd revisor. Revisorerna utses enligt normalstadgarna på ordinarie föreningsstämma till nästa ordinarie stämma.

För de allmänna arbetslöshetskassorna föreslår utredningen en föreskrift om att verksamheten skall granskas av minst två revisorer. I större kassor torde det vara lämpligt med flera revisorer. Eftersom det ej kommer att finnas

någon ombudsförsamling som kan utse revisorer bör dessa förordnas av arbetsmarknadsstyrelsen. En av revisorerna skall vara tjänsteman hos arbetsmarknadsstyrelsen. Styrelsen får i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen ett större ansvar för arbetslöshetskassornas ekonomiska förvaltning och bör därför genom egna tjänstemän vara direkt inkopplad på den ekonomiska revisionen i kassorna. Det är även av stor betydelse att en grupp tjänstemän inom arbetsmarknadsstyrelsen får en samlad överblick över kassornas ekonomiska verksamhet. Inte minst gäller detta ifråga om möjligheterna att bedöma frågor om verksamhetens uppläggning från enhetliga, rationella och kostnadsmässiga synpunkter. Ett brett underlag erfordras bl. a. för granskning av de budgeterade förvaltningskostnadernas skälighet. Arbetsmarknadsstyrelsen skall enligt utredningens förslag före verksamhetsårets ingång godkänna av arbetslöshetskassa ingiven förvaltningsbudget.

För att kunna bedöma innebörden av denna arbetsuppgift kan i detta sammanhang följande framhållas. Tillsynsmyndigheten har under de gångna åren inte ägnat kassornas förvaltningskostnader någon mera ingående uppmärksamhet. Detta sammanhänger med att statens förvaltningsbidrag till arbetslöshetskassorna utgått med fasta belopp oberoende av de faktiska förvaltningskostnaderna. Då medlemskollektivet i arbetslöshetskassa och i fackförbund i allmänhet varit identiskt har det praktiskt sett varit en bokföringsfråga hur de gemensamma förvaltningskostnaderna fördelats. I en allmän arbetslöshetsförsäkring får frågan om förvaltningskostnadernas storlek en delvis annan karaktär. Eftersom denna försäkring enligt utredningens förslag kommer att finansieras utan avgifter från de försäkrade träder frågan om vad som är skäliga och godtagbara förvaltningskostnader i förgrunden. Arbetslöshetsförsäkringens även i framtiden relativt nära koppling till den fackliga rörelsen gör det angeläget att få en klar och otvetydig redovisning av de verkliga förvaltningskostnaderna för arbetslöshetskassorna. För bedömningen av dessa kostnaders skälighet fordras framtagandet av vissa normvärden för olika administrativa moment. Ett ställningstagande till de allmänna arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader varvid hänsyn måste tagas även till beredskapsaspekten blir en väsentlig och komplicerad uppgift för den ekonomiska sektionen.

Det får förutsättas att de allmänna arbetslöshetskassorna i stor utsträckning kommer att utnyttja ADB-tekniken i sin administration. Enhetliga system bör eftersträvas med hänsyn till samordning och kontroll. För att kunna följa och bedöma dessa frågor är det angeläget att den ekonomiska sektionen har tillgång till sakkunskap inom detta område. Finns ej sådan på sektionen bör arbetsmarknadsstyrelsens fackmän på detta område kunna anlitas.

Det är önskvärt att arbetsmarknadsstyrelsens revisorer besitter kunskap även om villkoren för beviljandet av ersättning och har möjligheten att kontrollera om ersättningsutbetalning skett i enlighet med lagstiftningen och av arbetsmarknadsstyrelsen utfärdade föreskrifter. Emellertid kan det visa sig vara svårt att finna personer som i erforderlig omfattning kombinerar kunskaper om revisionsteknik och om arbetslöshetsförsäkringens ersättningsbestämmelser. Det kan därför bli nödvändigt med en uppdelning av arbetsuppgifterna på skilda personer, som har att svara för revisionen och för

granskningen av ersättningsutbetalningen.

Statistik. Nuvarande försäkringstekniska sektionen föreslås ingå i den ekonomiska sektionen för att där omhänderha erforderlig statistik. Även för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen fordras fortlöpande statistiska uppgifter från arbetslöshetskassorna för att kunna följa deras verksamhet. Dessa uppgifter sammanställs och bearbetas nu inom försäkringsenheten av försäkringstekniska sektionen. Uppgifterna bildar underlag för avgiftsberäkning och statsbidragsberäkning samt en årlig verksamhetsberättelse. Visserligen bortfaller de två förstnämnda arbetsuppgifterna i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen men kvar står dock kravet på att relativt ingående kunna följa och analysera arbetslöshetskassornas verksamhet. I stort sett bör de uppgifter som finns intagna i arbetsmarknadsstyrelsens årliga verksamhetsberättelse för det kontanta stödet vid arbetslöshet redovisas även beträffande den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringens ställning och den ökade omfattningen av dess verksamhet torde närmast öka behovet av statistiskt material som möjliggör ingående analyser av verksamheten från olika synpunkter. Särskilt nödvändigt är detta såsom tidigare nämnts när det gäller förvaltningskostnaderna.

Informationssektion

Utredningen föreslår att den nuvarande inspektionssektionen omvandlas till en renodlad informationssektion vars arbetsuppgifter inriktas på kurs- och informationsverksamhet. Denna skall vända sig i första hand till personalen vid arbetslöshetskassornas centrala och lokala organ samt arbetsförmedlingen. Sektionen skall svara för informationen även till allmänheten. Inspektionssektionens uppgifter med inspektion och tillsyn föreslås överförd till ekonomiska sektionen. Säkerligen kommer för en allmän arbetslöshetsförsäkring att krävas en mera ingående och systematisk informationsverksamhet än vad som i dag gäller för den frivilliga försäkringen. Detta behövs redan med hänsyn till den större omfattning som den allmänna försäkringen kommer att ha. Men även arbetslöshetskassornas ställning som myndighetsorgan kommer att öka kraven på informationsverksamhet.

Beträffande en allmän arbetslöshetsförsäkring kan ställas större krav än beträffande en frivillig försäkring på upplysningar och information, som är inriktad på allmänheten och som avser den enskildes rättigheter och skyldigheter i fråga om försäkringen. Särskilt i initialskedet kommer enligt utredningens uppfattning att krävas en omfattande informationsverksamhet med denna inriktning.

De nuvarande länskonferenserna för arbetsförmedlare och arbetslöshetskassornas lokala företrädare bör fortsätta. Kursverksamheten för kassornas centrala och lokala befattningshavare som i dag är av mycket skiftande omfattning och karaktär i de olika kassorna bör utbyggas och systematiseras. En viktig del av informationen kommer också i fortsättningen att lämnas genom medverkan vid arbetsmarknadsverkets utbildning av arbetsförmedlingsaspiranter samt kurser för arbetsförmedlare.

Detta är av stor betydelse då arbetsförmedlingen kan väntas få ökat ansvar och vidgade arbetsuppgifter i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Kurs- och studiematerial bör framställas och tillhandahållas genom informationssektionen.

21 Besvärsordningen

21.1 Gällande bestämmelser

21.1.1 *Prövning i första instans*

Enligt 97 § LAF förs talan mot beslut i erkänd arbetslöshetskassa genom besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen. Denna besvärsordning infördes den 1 september 1964 (SFS 1964:495). Tidigare fanns ingen besvärsrätt inom arbetslöshetsförsäkringen. Den som ej var nöjd med arbetslöshetskassas beslut var hänvisad att föra talan mot beslutet vid allmän domstol. Detta skedde dock endast i undantagsfall. Man hade möjlighet att anföra missnöje över arbetslöshetskassas beslut hos arbetsmarknadsstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet. Styrelsen prövade i allmänhet dessa ärenden. Arbetsmarknadsstyrelsen hade intill dess besvärsordningen infördes även en fortlöpande granskning av alla ärenden om ifrågasatt ersättningsrätt, varigenom de försäkrade i viss mån garanterades en riktig handläggning av dessa.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i fråga om arbetslöshetsförsäkringen liksom riksförsäkringsverket beträffande den allmänna försäkringen en dubbel roll som besvärsprövande organ och tillsynsmyndighet. Till en början vid genomförandet av denna ordning år 1964 orsakade detta vissa problem, som emellertid kan anses numera vara i väsentliga delar övervunna.

Besvärsärendena förbereds av handläggare på försäkringsenhetens allmänna sektion. Handläggaren är föredragande för enhetschefen och i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. I de fall då kassans och enhetens uppfattning i ett ärende sammanfaller och godtagna principer samt gällande praxis följs avgörs besvärsärendet i allmänhet av enhetschefen eller dennes ställföreträdare. Skulle däremot kassan och enheten vara av olika uppfattning i ett ärende avgörs detta av arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. Samma ordning gäller om kassan och enheten skulle vara av samma uppfattning men ärendet avser fastställandet av en ny tillämpningsprincip eller innebär ändring av tidigare tillämpad praxis. Likaledes föredras i försäkringsdelegationen för arbetsmarknadsstyrelsens yttrande varje ärende, i vilket besvär anförts hos försäkringsdomstolen.

Som medicinsk sakkunskap anlitas vid avgörandet av besvärsärenden länsarbetsnämndens eller arbetsmarknadsstyrelsens förtroendeläkare för bedömningen av det läkarintyg eller i övrigt det fysiska eller psykiska hinder som ej sällan åberopas vid avvisandet av ett erbjudet arbete.

I instruktionen för arbetsmarknadsstyrelsen (SFS 1948:439) föreskrevs att försäkringsdelegationen skulle biträdas av en tjänsteman med juridisk och en med försäkringsteknisk utbildning. I 1966 års instruktion borttogs denna bestämmelse helt.

Enligt 31 § LKA förs talan mot beslut av länsarbetsnämnd och av allmän försäkringskassa enligt denna lag genom besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen respektive riksförsäkringsverket. Besvären hos riksförsäkringsverket avser den del av handläggningen av KAS-ärenden som ankommer på de allmänna försäkringskassorna, dvs. närmast utbetalningen av stödet. Handläggningen av ärenden beträffande kontant arbetsmarknadsstöd följer vad beträffar arbetsmarknadsstyrelsen i tillämpliga delar samma regler som i fråga om försäkringsärenden.

Huvuddelen av försäkringsdelegationens arbete gäller behandlingen av besvärsärenden. Delegationen sammanträder 12–15 gånger om året. För delegationens sammansättning redogörs i kap. 18.

21.1.2 *Ärendenas antal och karaktär*

Antalet besvärsärenden hos arbetsmarknadsstyrelsen under den senaste tioårsperioden framgår av nedanstående sammanställning:

År	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Arbetslöshetsförsäkring	438	503	496	615	763	867	884	601	565	634
Kontant arbetsmarknadsstöd	–	–	–	–	–	–	908	478	422	582
Totalt	438	503	496	615	763	867	1 792	1 079	987	1 216

Antalet besvärsärenden har stigit praktiskt taget hela tiden fram till år 1974 för att då nå en mycket markant topp i och med att ärenden rörande kontant arbetsmarknadsstöd tillkom. Under åren 1975 och 1976 har antalet besvärsärenden minskat för att åter stiga under år 1977. Antalet meddelanden från arbetsförmedlingen om ifrågasatt ersättningsrätt har sjunkit kraftigt under senare år.

Huvuddelen av besvärsärendena avser erbjudande av arbete, som av arbetslöshetskassa, eller beträffande KAS av länsarbetsnämnd, bedömts vara lämpligt men där kassamedlemmen eller KAS-sökanden är av motsatt uppfattning. Ett inte obetydligt antal fall gäller dock frivilligt slutande, ofta i samband med familjens flyttning till annan ort. Mera sällan gäller besvären medlemskap, placering i dagpenningklass eller avgiftsbetalning.

De anledningar som anförs till att avvisa ett erbjudet arbete är mycket skiftande. Detta visar en undersökning som gjorts av professor Anna Christensen och som kommer att redovisas i annat sammanhang. Vanligast förekommande motiv för arbetsavvisandet är arbete beläget på annan ort, hälsoskäl och dåliga ekonomiska villkor. Vanliga invändningar gäller även väntat annat arbete, restid och resekostnader, svårigheter att klara arbetet, vårduppgifter i hemmet, arbete utom yrket eller att arbetet är okvalificerat o. dyl.

21.1.3 *Talan hos överinstans*

Enligt 98 § LAF förs talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende angående medlems rätt till ersättning eller medlemskap i erkänd arbetslöshetskassa genom besvär hos försäkringsdomstolen, om ej annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Besvär över arbetsmarknadsstyrelsens beslut i sistnämnda fall kan anföras hos arbetsdomstolen. Några besvärsärenden enligt sistnämnda lag har ännu inte förekommit ifråga om kontant stöd vid arbetslöshet. För kontant arbetsmarknadsstöd gäller enligt 32 § LKA motsvarande bestämmelser.

Mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut i föreningsrättsliga frågor förs talan hos regeringen genom besvär (98 § tredje stycket LAF). Det kan gälla exempelvis frågor om registrering, avgifters storlek m. m. Sådana besvärsärenden förekommer relativt sällan.

Antalet besvärsärenden hos försäkringsdomstolen rörande kontant stöd vid arbetslöshet framgår av följande sammanställning:

År	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Arbetslöshetsförsäkringen	64	80	70	96	148	137	81	91	68	75
Kontant arbetsmarknadsstöd	–	–	–	–	–	–	40	38	27	20
Totalt	64	80	70	96	148	137	121	129	95	95

Antalet besvär hos försäkringsdomstolen över arbetsmarknadsstyrelsens beslut i besvärsärenden varierar mellan 5,5 procent 1965 och 19,4 procent 1972 med i genomsnitt 13,5 procent av antalet besvärsärenden hos styrelsen. I allmänhet är det den försäkrade som anför besvär hos försäkringsdomstolen, mera sällan arbetslöshetskassorna.

Både beträffande arbetslöshetsförsäkringen och kontant arbetsmarknadsstöd får när det gäller beslut i vilka besvär kan anföras hos försäkringsdomstolen arbetsmarknadsstyrelsen underställa dem försäkringsdomstolens prövning om det för enhetlig lagtolkning och rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för en sådan prövning (98 § LAF och 32 § LKA). Detta har skett endast i något enstaka fall.

Besvären skall inges till den myndighet eller det organ som har meddelat beslut och beträffande besvärstiden gäller bestämmelserna i 12 § andra stycket förvaltningslagen (1971:290), dvs. besvären skall ha inkommit till kassan eller vederbörande myndighet inom tre veckor från det klaganden fått del av beslutet. Besvär över arbetsmarknadsstyrelsens beslut om vägrad registrering förs sist inom två månader efter den dag då beslutet fattades (99 § LAF).

Kassans beslut och arbetsmarknadsstyrelsens beslut länder till omedelbar efterrättelse, om ej annat angetts i beslutet eller bestämts av myndighet som har att pröva beslutet.

21.2 Besvärsorganisationen inom den allmänna försäkringen

Utredningen angående översyn av besvärsordningen inom socialförsäkringen m. m. utformade ett förslag till försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol (SOU 1976:53) avgivet under hösten 1976 och utsänt på remiss under våren 1977. Detta förslag berörde närmast den allmänna försäkringen och arbetslöshetsförsäkringen hade undantagits med hänvisning till att denna försäkring var föremål för utredning. Förslaget har legat till grund för regeringens proposition 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärsprövning inom socialförsäkringen m. m. Riksdagen har beslutat om införande av en ny besvärsorganisation inom socialförsäkringen den 1 januari 1979 (SfU 1977/78:5 och Rskr 1977/78:113). Besvärsorganisationen regleras i lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar. Här följer en kort redogörelse för den nya organisationen.

Regionala försäkringsrätter inrättas för överprövning av framför allt ärenden som handläggs av de allmänna försäkringskassorna. Försäkringsrätterna skall överta de arbetsuppgifter som riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och försäkringsrådet för närvarande har. De nya försäkringsrätterna lokaliseras till Stockholmsområdet samt till Jönköping och Umeå.

Försäkringsrätt blir domför med tre yrkesdomare. I ärendegrupper som tillsammans utgör drygt en tredjedel av beräknade cirka 14 000 ärenden skall dessutom två nämndemän delta i avgörandet. Lekmannamedverkan skall förekomma i sådana ärenden som i försäkringskassan har avgjorts av pensionsdelegation eller av försäkringsnämnd i dess helhet och i arbetsskadeärenden.

Genom att besvärsprövningen bryts ut från riksförsäkringsverket får verket mera renodlat centrala lednings- och tillsynsfunktioner. I linje med detta skall verket kunna inträda som part i förfarandet i försäkringsrätt med uppgifter att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna. En särskild enhet inrättas inom riksförsäkringsverket för att svara för denna uppgift. Såvitt gäller den högsta instansen, vars namn ändras från försäkringsdomstol till försäkringsöverdomstol, skall förfarandet genomgående vara utformat som ett tvåpartsförfarande. De befogenheter som vissa socialförsäkringsorgan för närvarande har att ex. officio pröva beslut av lägre instans respektive underställa ett beslut för prövning försvinner i samband med att tvåpartsförfarandet införs.

Besvärstiden i socialförsäkringsärenden förlängs från tre veckor till två månader. För att möjliggöra snabb och enkel rättelse blir försäkringsorganen under vissa förutsättningar skyldiga att ändra egna beslut som innehåller kvalificerade felaktigheter. Vidare skall försäkringskassa alltid ta upp beslut till ny prövning när besvär anförts av enskild. Om kassa finner besvären befogade skall den själv ändra beslutet i enlighet med yrkandet. Försäkringsrätt behöver därigenom inte pröva ärendet.

Varje avdelning bör bestå av två ordinarie domare, försäkringsrättsråd, varav en är ordförande på avdelningen och en vice ordförande. Vidare bör på varje avdelning finnas tre till fem försäkringsrättsassessorer. Härtill kommer föredragande och kanslipersonal.

Närmare bestämmelser om arbetsorganisationen m. m. i försäkringsrätterna förbereds av en särskild organisationskommitté.

Förvaltningsprocesslagen skall bli tillämplig på förfarandet såväl i försäkringsrätterna som i försäkringsöverdomstolen.

21.3 Överväganden och förslag

Utredningen har övervägt att med hänsyn till de ofta lokala förhållanden som bedömningen gäller förlägga prövningen av besvärsärenden i första instans till länsarbetsnämnderna. Även ett bibehållande av den nuvarande ordningen har haft förespråkare inom utredningen. På grund av behovet av överblick och angelägenheten av en med socialförsäkringen i övrigt enhetlig besvärsordning har utredningen emellertid stannat för att föreslå i huvudsak samma uppläggning av besvärsprövningen som beslutats för den allmänna försäkringen. I enlighet härmed föreslår utredningen att besvärsprövningen i första instans flyttas från arbetsmarknadsstyrelsen till ett fristående organ, försäkringsrätten. Härigenom upplöses arbetsmarknadsstyrelsens dubbla roll av förvaltningsdomstol och tillsynsmyndighet och uppkommande kompetenskonflikter undviks, vilket måste vara fördelaktigt från såväl principiella som praktiska synpunkter.

Med hänsyn till det relativt begränsade antalet ärenden, för närvarande drygt 1 000 per år, som emellertid kan beräknas stiga till 1 500 à 2 000, skulle någon regional uppdelning av arbetslöshetsförsäkringsärendena på de föreslagna tre försäkringsrätterna knappast behöva ske. Ärendenas speciella karaktär gör tvärtom en viss koncentration och överblick önskvärd och ändamålsenlig. Möjligheterna att anpassa organisationen till ifrågavarande ärendens särskilda natur skulle vara större om de samlades till en försäkringsrätt. Bedömningen av begreppet "lämpligt arbete" berör ett stort antal olika yrkesområden ofta med ganska låg frekvens ifråga om besvärsärenden inom respektive område. Önskemålet om en enhetlig rättstillämpning skulle bäst kunna tillgodoses genom att samtliga arbetslöshetsförsäkringsärenden – det kontanta arbetsmarknadsstödet inarbetas enligt utredningens förslag i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen – koncentrerades till en försäkringsrätt och att de där hänfördes till en särskild avdelning.

Emellertid har utredningen trots vad nu anförts funnit starka skäl tala för att även för arbetslöshetsförsäkringens del låta ärendena följa samma regionala geografiska uppdelning på de tre försäkringsrätterna som gäller för socialförsäkringen i övrigt. Härvid har önskemålet om en enhetlig besvärsordning för hela socialförsäkringsområdet spelat en avgörande roll. Detta medför en domkretsindelning, som i princip innebär att domkretsen för den försäkringsrätt som förläggs till Stockholmsområdet omfattar Svealand, försäkringsrätten i Jönköping omfattar Götaland, och försäkringsrätten i Umeå omfattar Norrland. Från den principiella indelningen har i lagen om försäkringsdomstolar dock gjorts den avvikelsen att Kopparbergs län förts till den norra domkretsen och Östergötlands och Gotlands län hänförts till försäkringsrätten i Stockholmsområdet. En fördelning av besvärsärendena inom arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet under 1976 på de tre försäkringsrätterna enligt beslutad geografisk fördelning skulle blivit följande:

Försäkringsrätten i	Stockholms-området	Jönköping	Umeå	Summa
Kassaärenden	176	219	170	565
KAS-ärenden	195	148	79	422
Summa	371	367	249	987
Procentuell fördelning	37,6	37,2	25,2	100,0

Enligt denna fördelning skulle försäkringsrätterna i Stockholmsområdet och Jönköping få ungefär samma antal ärenden medan rätten i Umeå skulle ligga på en lägre nivå.

21.3.1 *Lekmannainflytande*

Det kan konstateras att vid handläggningen av besvärsärenden rörande arbetslöshetsförsäkringen, lekmannainflytandet inom arbetsmarknadsstyrelsen är stort, i motsats till vad som gäller handläggningen av besvärsärenden inom riksförsäkringsverket, där detta inflytande i stort sett saknas.

Med hänsyn till ärendenas natur är det enligt utredningen angeläget att försäkringsrätten genom nämndemän tillförs sakkunskap beträffande såväl olika delar av arbetslivet som arbetslöshetskassornas praktiska verksamhet på samma sätt som i dag arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsförsäkringsdelegation tillförs sådan sakkunskap genom ledamöter från arbetslöshetskassor. Domstolsavdelning kan vid handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring lämpligen vara domför med tre yrkesdomare och tre nämndemän vilka utsetts på förslag av huvudorganisationerna av arbetstagare och arbetsgivare. En sådan sammansättning skulle i viss mån anknyta till sammansättningen av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. I denna sammansättning bör alla besvärsärenden handläggas som i dag avgörs i denna delegation. För ärenden som i dag prövas av chefen för försäkringsenheten, dvs. ärenden där utgången är helt klar, bör en enklare handläggning än den ovan angivna vara tillfyllest. Här bör kunna anknytas till den precisering av ärenden av detta slag som anges i lagen om försäkringsdomstolar 3 § andra stycket. Försäkringsrätten skulle vara domför utan lekmän

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär avgörande i saken
2. vid förordnande i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande
3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövas i sak
4. vid avgörande av mål där utgången är uppenbar.

21.3.2 *Arbetslöshetskassas omprövning av egna beslut*

De allmänna försäkringskassorna får enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skyldighet att i vissa fall ändra beslut i ärende angående denna lag. Enligt utredningens mening bör på samma sätt de allmänna arbetslöshetskassorna ha skyldighet att ändra beslut i ärende angående försäkring enligt lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring som har fattats av kassan och ej prövats av försäkringsrätt i motsvarande fall, nämligen

1. om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat förbiseende innehåller uppenbar oriktighet
2. om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag
3. om beslutet har blivit oriktigt på grund av felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

Ändring får underlåtas om den oriktighet som vidlåter beslutet är av ringa betydelse.

Möjligheterna till självrättelse bör göra handläggningen av dessa ärenden enklare och snabbare samt bidra till att minska antalet besvärsärenden.

På samma sätt som i 20 kap. 11 § lagen om allmän försäkring sägs om allmän försäkringskassa skall enligt utredningens mening i de fall då besvär anförts av enskild, allmän arbetslöshetskassa ta upp det överklagade beslutet till ny prövning även om ovan angivna omständigheter ej föreligger. Ändring får därvid göras endast i enlighet med klagandens yrkande. Sker sådan ändring, skall besvären anses förfallna. I annat fall skall kassan översända besvären med eget yttrande till försäkringsrätten.

För att nå överensstämmelse med övrig socialförsäkring bör jämte den enskilde även arbetsmarknadsstyrelsen kunna föra talan i arbetslöshetsförsäkringsmål. Styrelsen skall kunna vara part i både försäkringsrätt och försäkringsöverdomstolen. Detta är en konsekvens av styrelsens tillsynsfunktion beträffande arbetslöshetsförsäkringen. Härigenom ersätter ett tvåpartsförhållande det enpartsförhållande som för närvarande gäller för besvärsprövningen inom arbetslöshetsförsäkringen och som innebär att det huvudsakligen är den enskilde försäkrade som får se till att ett felaktigt beslut blir överprövat i högre instans. De nuvarande underställnings- och ex. officioprövningsinstituten, vilka har till syfte att bidra till att tveksamma eller felaktiga beslut blir överprövade i högre instans, har en relativt begränsad räckvidd. Genom insättandet av den fristående mellaninstansen och införandet av ett tvåpartsförfarande försvinner dessa institut.

21.3.3 *Högsta instansen*

Försäkringsdomstolen blir även i fortsättningen högsta instans i socialförsäkringsärenden och bör enligt utredningens mening vara detta även beträffande ärenden om ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. Benämningen ändras till försäkringsöverdomstol i samband med tillkomsten av försäkringsrätterna. Försäkringsdomstol blir samlingsbeteckningen för båda instanserna. Någon genomgripande ändring sker ej beträffande den nuvarande försäkringsdomstolen. Bestämmelser om försäkringsöverdomstolen har intagits i lag om försäkringsdomstolar 1–4 §§.

Besvär över arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende rörande tillämpning av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt föreslås även i fortsättningen kunna anföras hos arbetsdomstolen. Besvär över styrelsens beslut i administrativa frågor (registrering av kassa, verksamhetsområde och liknande) föreslås liksom nu kunna anföras hos regeringen.

I vissa fall kan den enskilde ha ett behov av juridisk rådgivning i arbetslöshetsförsäkringsärenden från utomstående. Detta behov bör liksom i fråga om annan socialförsäkring tillgodoses huvudsakligen inom ramen för det allmänna rättshjälpssystemet, vilket sker i dag.

För att underlätta för enskilda försäkrade att hinna överklaga beslut som de är missnöjda med föreslås att besvärstiden i likhet med vad som kommer att gälla för övriga socialförsäkringar förlängs från tre veckor till två månader.

21.3.4 *Antal mål*

Översynsutredningen räknade med att försäkringsrätterna kommer att få handlägga minst 14 000 ärenden per år, arbetslöshetsförsäkringen ej medräknad. Beträffande denna försäkring har besvärsärendenas antal under åren 1975–1977 uppgått till sammanlagt mellan 1 000 och 1 200 per år för försäkringen och kontant arbetsmarknadsstöd.

I en allmän arbetslöshetsförsäkring torde antalet besvärsärenden komma att öka. De nya grupper som kommer att omfattas av försäkringen kommer visserligen ej att vara numerärt stora men bedömningen av deras ersättningsrätt torde i många fall bli komplicerad. Detta gäller t. ex. fria yrkesutövare som författare och konstnärer. I sig rymmer den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, sådan den föreslås bli utformad, fler frågor som kan bli föremål för besvär än vad som gäller den nuvarande frivilliga försäkringen. Detta gäller t. ex. normalarbetstiden som är av avgörande betydelse vid bedömningen av om det differentierade arbetsvillkoret är uppfyllt. I ännu högre grad gäller detta följande typ av ärenden. Genom att övergå från fasta dagpenningbelopp till en individuell inkomstbortfallsberäkning, där fastställande av dagsförtjänsten har stor ekonomisk betydelse för den enskildes ersättning, uppkommer säkerligen underlag för ett stort antal besvärsärenden av delvis ganska komplicerad natur. Däremot bortfaller de relativt fåtaliga ärendena beträffande medlemsvillkor och avgiftsbetalning i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen, eftersom medlemskap och avgifter försvinner i den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen. I minskande riktning på arbetet med besvärsärenden verkar även den föreslagna möjligheten för arbetslöshetskassorna till självrättelse av vissa felaktiga beslut liksom möjligheten för kassorna att i vissa fall ompröva beslut i samband med att enskild part anfört besvär.

Det torde dock ej vara orealistiskt att räkna med en ökning av antalet besvärsärenden i en allmän arbetslöshetsförsäkring till 1 500–2 000 ärenden per år eller 10–15 procent av besvärsärendenas totala antal inom socialförsäkringen.

I de olika detaljer som ej berörts av utredningen bör i tillämpliga delar arbetslöshetsförsäkringen anknyta till det system som beslutats skall gälla för socialförsäkringen i övrigt från och med den 1 januari 1979.

V Kostnader och ikraftträdande

22 Kostnadsberäkningar

Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen bestäms av antalet arbetslösa, arbetslöshetstidens längd, försäkringsvillkoren och ersättningens storlek (kompensationsnivån). Antalet arbetslösa och arbetslöshetstidens längd bestäms på ett avgörande sätt av det allmänna konjunkturläget, den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken. Den ökning av arbetslösheten som en konjunkturnedgång orsakar kan begränsas genom ekonomisk-politiska och direkt sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Inom ramen för den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken påverkas kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen av innehållet i försäkringsvillkoren och ersättningsnivån.

I detta kapitel söker utredningen beskriva de faktorer som påverkar kostnaderna. Inledningsvis blir det försäkringsvillkoren som beskrivs genom en jämförelse mellan föreslagna och nu gällande villkor. Den beskrivningen kan inte leda fram till en kvantifiering av de kostnadsförändringar som orsakas av skillnaderna i villkor. Den avser däremot att belysa i vilken riktning dessa förändringar kan beräknas gå. Därefter beskrivs skillnaden mellan ersättningsnivå i det nuvarande och i det föreslagna ersättningssystemet. Med uppgifter hämtade från olika undersökningar söker utredningen också belysa skillnaderna i kostnader för ett år mellan det nuvarande och det föreslagna ersättningssystemet. I kapitlets sista avsnitt redovisas antaganden om administrationskostnaderna.

22.1 Försäkringsvillkorens kostnadseffekter

Åldersvillkoret föreslås bli oförändrat i jämförelse med nu gällande ersättningssystem. Utredningen har också föreslagit sådana regler för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen till personer som uppbär allmän pension eller pension från olika tjänstepensionssystem, att dessa regler snarare torde minska än öka antalet ersättningsberättigade i jämförelse med gällande ordning.

Försäkringens grundvillkor föreslås i stort sett bli oförändrade jämförda med dem som nu gäller. I två detaljer föreslås ändringar som kan förutses leda till kostnadsökningar. En större betoning sker av de personliga önskemålen i fråga om vad som skall bedömas som lämpligt arbete. Denna förändring torde dock få relativt liten betydelse för kostnaderna. I fråga om företagares arbetslöshet sker en uppmjukning. Under vissa förutsättningar skall ersättningsrätt föreligga för företagare med säsongverksamhet. Förändringen höjer

kostnaderna för försäkringen.

Arbetsvillkoret kommer enligt förslaget att mildras. I den nuvarande försäkringen är det strängare än i den föreslagna, framför allt för deltidsarbetande. Å andra sidan föreslås ett "rent" arbetsvillkor, vilket innebär att det endast är förvärvsarbete som kvalificerar för den som varit ute på arbetsmarknaden. De bestämmelser som föreslås i fråga om arbetsvillkoret kan beräknas medföra att antalet ersättningsberättigade ökar.

Karensvillkoret föreslås oförändrat i jämförelse med vad som nu gäller och bör alltså inte påverka antalet ersättningsberättigade.

Reglerna om ersättning till försäkrad arbetstagare som är säsongarbetande föreslås bli oförändrade. Samma gäller om reglerna för ersättning vid partiell arbetslöshet. Vad gäller reglerna om avstängningstid föreslås visserligen en förlängning. Den försäkrade kan dock genom att aktivt söka arbete förkorta tiden till vad som gäller i den nuvarande försäkringen. Vidare föreslås "saxad" avstängning om den försäkrade avvisar lämpligt arbete under avstängningstid. Effekten, i den mån det blir någon sådan, bör bli en viss minskning av kostnaderna.

Utredningen föreslår förändringar i två avseenden i reglerna om ersättningsperiod. Den ålder vid vilken perioden ökar till 450 dagar sänks från 55 till 50 år. Ersättningsperioden blir 300 dagar för alla som ej fyllt 50 år. Det innebär en ökning med 150 dagar i jämförelse med vad som gäller för KAS. Båda dessa förändringar torde medföra ökade kostnader för försäkringen.

Ett av förslagen avser en förmån kallad utfyllnadsersättning. Den skall kunna utgå till försäkrad som anvisas lämpligt arbete med lägre förtjänst än utgående dagpenning. Bestämmelsens konsekvenser på kostnaderna för försäkringen kan bedömas gå i två riktningar: ersättningen drar vissa kostnader, men i samma mån som tiden med full dagpenning förkortas i det enskilda fallet blir kostnaderna lägre än de annars skulle ha blivit.

Slutligen vill utredningen nämna den förändring som föreslås i ersättningsnivå. Förslaget innebär att ersättningen direkt relateras till inkomstbortfallet och i de vanligaste inkomstlägena kommer att vara 85–95 % av inkomstbortfallet. Den föreslagna nivån ligger avsevärt högre än i det nuvarande ersättningssystemet.

22.2 Effekten av höjd kompensationsnivå

Beräkningen i detta avsnitt bygger på följande förutsättningar. Antal dagar för vilka dagpenning eller KAS utbetalades under år 1977. Dagpenning utbetalades för ungefär 8 400 000 och KAS för 3 625 000 dagar. Vidare har antagits att den genomsnittliga utbetalade dagpenningen i den föreslagna försäkringen skulle bli 170 kr. Detta motsvarar ett inkomstbortfall på 185 kr per dag, dvs. en timförtjänst på ungefär 23 kr.

År 1977 utbetalades 1 015 milj. kr i försäkringsersättning och de allmänna försäkringskassorna betalade ut KAS med 177 milj. kr. Sammantaget kan således det kontanta stöd som utbetalas vid arbetslöshet beräknas till 1 192 milj. kr.

Kostnaderna för dagpenning i en allmän arbetslöshetsförsäkring skulle med de förutsättningar som angetts ovan bli 2 045 milj. kr. Kostnadsök-

ningen på grund av den höjda kompensationsnivån skulle för år 1977 således uppgå till ungefär 853 milj. kr eller 72 %.

22.3 Kostnadskalkyler

Utredningens genomgång av de faktorer som påverkar kostnaderna visar svårigheterna att finna underlag för kostnadsberäkningar. Detta gäller såväl beträffande antalet försäkrade som kan komma att uppbära ersättning som antalet dagar för vilka dagpenning skall utbetalas. Mot den bakgrunden väljer utredningen att presentera två beräkningar för vilka olika utgångsmaterial har använts.

Den första beräkningen bygger på samma metod som används vid redovisning av utvecklingen i de erkända arbetslöshetskassorna. Där anges bl. a. "antal ersättningsdagar per årsmedlem". De kan beräknas till 3 dagar i medeltal för de fyra senaste åren. Om det genomsnittliga antalet personer i arbetskraften används som mått för "årsmedlemmar" skulle hela antalet ersättningsdagar i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen kunna beräknas till 12 450 000. Om den genomsnittliga dagpenningen såsom i föregående avsnitt antas bli 170 kr skulle försäkringen dra en kostnad på ca 2 100 milj. kr per år.

Det antal personer som enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) är arbetslösa är högre än det antal personer som uppbär kontantstöd. Om man tar den andel som enligt AKU uppger sig söka arbete genom arbetsförmedlingen, kommer siffrorna närmare varandra men är fortfarande högre i AKU. En kalkyl baserad på data från AKU skulle emellertid kunna utföras enligt följande. Antalet arbetslösa under år 1977 kan beräknas till 300 000 personer. Beräkningen bygger på en jämförelse mellan arbetslösheten i månadsundersökningarna för år 1977 och tidigare år samt arbetslösheten i februariundersökningarna för tidigare år. I månadsundersökningarna brukar andelen arbetslösa som anger sig söka arbete på arbetsförmedlingarna vara ungefär 80 %. Antalet arbetslösa som uppfyllt villkoret att vara anmälda som arbetssökande under år 1977 kan mot bakgrund av denna uppgift antas ha varit ungefär 240 000 personer. (För jämförelse kan nämnas att antalet personer som uppbar dagpenning eller KAS har uppgått till ca 215 000). I februariundersökningarna från olika år har arbetslöshetstiden i medeltal angetts till ca 14 veckor. Tas hänsyn till karenstiden skulle man kunna antaga att dagpenning skulle utgå under 65 dagar. Den siffran ligger något högre än i den frivilliga försäkringen, där den för år 1977 kan beräknas ha varit 62 dagar, men väsentligt högre än KAS, som utgick under i medeltal 45 dagar.

På grundval av de angivna uppgifterna – 240 000 arbetslösa som skulle uppbära dagpenning med genomsnittligt 170 kr under 65 dagar – skulle kostnaderna för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen under ett år uppgå till 2 600 milj. kr. Det innebär en ökning med ungefär 1 400 milj. kr eller 119 % vid jämförelse med kostnaderna för det nuvarande kontantstödet.

Som ytterligare belysning av kostnaderna kan nämnas att en förändring av dagpenning med 10 kr höjer eller sänker kostnaderna vid motsvarande arbetslöshet med 156 milj. kr. Det relativa arbetslöshetstalet enligt AKU var

1977 i medeltal 1,8 %. En förändring av detta tal med 0,1 procentenhet ökar eller minskar kostnaderna för ett år med 145 milj. kr.

22.4 Administrationskostnaderna

Kostnaderna för administrationen av det kontanta stödet vid arbetslöshet uppgick för år 1976 till 62,3 milj. kr. enligt följande specifikation.

De erkända arbetslöshetskassorna	52,8
Arbetsmarknadsverket	6,1
Rfv och de allmänna försäkringskassorna	3,4
	62,3 milj. kr

De erkända arbetslöshetskassornas administrationskostnader täcks till viss del av statsbidrag. För år 1976 uppgick statsbidraget till 19 milj. kr eller ungefär 36 %. Bidraget utgår med ett grundbelopp på 6 kr per medlem. Detta belopp upp- eller nedräknas enligt en särskild skala och i förhållande till arbetslöshetens omfattning i kassan. Normalbeloppet utgår med 6 kr om arbetslösheten motsvarar 0,80 till 1,49 dagar per medlem, med 150 % av normalbeloppet om den är 6,00–8,99 dagar och med 80 % om den är 0,60–0,79 dagar per medlem. Dessa uppgifter är exempel hämtade ur den tabell som anger beräkningsfaktorn.

I den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen varierar de olika arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader inom mycket vida gränser. Utslagna på årsmedlem under verksamhetsåret 1976 låg variationerna mellan 211:36 och 4:74 kr kring ett medeltal av 18:30 kr. Anledningarna till dessa betydande skillnader mellan de olika arbetslöshetskassorna är flera. Olikheter i fråga om kassornas storlek och arbetsformer, antal ersättningsdagar och arbetslöshetsfallens längd, olika administrativt samband mellan arbetslöshetskassa och vederbörande fackliga organisation, principerna för kostnadsfördelningen mellan kassa och fackförbund påverkar förvaltningskostnadernas storlek. I vissa fall är arbetslöshetskassorna hänvisade till att leva ett självständigt liv utan någon administrativ koppling till en facklig organisation. Detta är fallet med den kassa som redovisar den högsta förvaltningskostnaden per medlem. Att antalet ersättningsdagar spelar en avgörande roll för kostnaderna visar en fördelning av kostnaderna för verksamhetsåret 1976 på ersättningsdagar i stället för på årsmedlemmar. Kring en medelkostnad av 6:50 kr per dag varierar kostnaden här mellan 3:27 kr och 79:85 kr. Den kassa som hade den högsta kostnaden per årsmedlem med 211:36 kr ligger här på endast 6:52 kr.

Totalt sett torde förvaltningskostnaderna i den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen inte kunna anses vara höga med hänsyn till försäkringens karaktär. Försäkringsfallens antal är stort och skiftande, den veckovisa beräkningen av ersättningen och den beredskap som kassorna tvingas hålla med hänsyn till arbetslöshetens betydande växlingar mellan olika år, betingade av konjunkturerna och de strukturella förändringarna på arbetsmarknaden, är faktorer som påverkar förvaltningskostnaderna.

Statens förvaltningsbidrag till arbetslöshetskassorna har alltid utgått med

fasta belopp per årsmedlem oberoende av de faktiska förvaltningskostnaderna. Då medlemskollektivet i kassa och förbund i regel varit identiskt har det i viss mån varit en bokföringsfråga hur förvaltningskostnaden fördelats mellan de båda kontrahenterna.

Förvaltningskostnaderna för de allmänna arbetslöshetskassorna bör helt åvila försäkringen. Arbetsmarknadsstyrelsen bör såsom tillsynsmyndighet för försäkringen granska dessa kostnader. Härvid kan i huvudsak två linjer väljas, taxelinjen eller budgetlinjen.

Taxelinjen är den administrativt enklaste och förutsätter att arbetslöshetskassans tjänster ersättes enligt en viss taxa som kan innehålla följande huvudmoment. Arbetslöshetskassa erhåller ett visst grundbelopp för sina fasta kostnader. Grundbeloppet differentieras efter kassans storlek dvs. antalet sysselsatta inom kassans verksamhetsområde enligt befolkningsstatistiken. Detta fasta belopp innesluter viss beredskapsersättning. Vidare erhåller kassan ett belopp för varje ersättningsfall (prövning av ersättningsvillkoren) samt ett belopp för varje ersättningsdag. För enklare fall av ifrågasatt ersättningsrätt utgår viss ersättning, för komplicerade fall en högre ersättning. Ersättning beräknas även för besvärsärenden. Vissa avvikelser kan få godtagas för den av samorganisationen bildade kassan för nytillträdande.

Svagheten hos detta system är att det inte tillgodoser behovet av flexibilitet med hänsyn till de starkt varierande förvaltningskostnader som arbetslöshetskassorna erfarenhetsmässigt har. Regler måste anges för de fall då den verkliga förvaltningskostnaden överstiger de taxemässigt beräknade kostnaderna.

Med hänsyn till den varierande förvaltningskostnaden i de olika arbetslöshetskassorna i en allmän arbetslöshetsförsäkring torde budgetlinjen vara att föredraga. Detta innebär att kassa före augusti månads utgång till AMS skall inkomma med förslag till förvaltningsbudget för nästkommande verksamhetsår (kalenderår). Som bedömningsunderlag bör ingå de uppgifter som nämnts om taxelinjen. Detta budgetförslag granskas därefter på försäkringsenhetens ekonomiska sektion, varefter AMS fastställer budgeten. Denna utgör sedan grunden för utbetalning av förvaltningsbidraget. Skulle kostnaderna inte kunna hållas inom den fastställda budgetramen, exempelvis på grund av exceptionellt hög arbetslöshet inom kassan under ett enskilt verksamhetsår, får kassan med angivande av anledningen begära tilläggsanslag hos AMS.

Av vad utredningen nu anfört framgår att stora svårigheter föreligger att söka beräkna förvaltningskostnaderna i en allmän arbetslöshetsförsäkring, som administreras genom allmänna arbetslöshetskassor. Förvaltningskostnaderna inom arbetsmarknadsverket för programmet Kontant stöd vid arbetslöshet torde inte nämnvärt komma att förändras. Däremot kommer kostnaderna för handläggningen av försäkringsärenden att öka, bl. a. beroende på tillkomsten av i varje fall en ny kassa.

Utredningen gör i det följande ett försök att räkna upp de av kassorna redovisade förvaltningskostnaderna för år 1976 – 52,8 milj. kr – med hänsyn till ökningen av antalet försäkrade i en allmän försäkring och kostnadsökningen efter 1976. Kostnaden per ersättningsdag skulle därmed kunna antas ha uppgått till 7:50 kr för år 1977. Då utredningen baserat kostnadsberäk-

ningarna över försäkringsersättning på ett antagande om 15 600 000 ersättningsdagar under ett år skulle administrationskostnaderna kunna beräknas komma att uppgå till 117 milj. kr.

Kostnaderna för administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skulle, på grundval av de antaganden utredningen redovisat i detta avsnitt, kunna beräknas till ca 125 milj. kr i 1977 års löne- och prisläge.

23 Finansiering

Frågan om finansieringen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen behandlas i utredningens direktiv på följande sätt. Innehållet i skrivelsen från LO och TCO samt i dåvarande inrikesutskottets betänkande refereras. Organisationerna angav att avgifterna till försäkringen varierar med graden av arbetslöshet för den enskilda kassan. De ansåg det otillfredsställande att anställda inom branscher med större sysselsättningssvårigheter skall betala högre avgifter än anställda inom branscher där arbetslösheten är lägre. Därför borde möjligheterna till och formerna för fullständig kostnadsutjämning undersökas. Organisationerna ansåg att det borde vara självklart att arbetslöshetsförsäkringen finansieras med arbetsgivaravgifter liksom sjukförsäkring, folkpension och ATP.

Inrikesutskottet framförde att arbetslöshetsförsäkringen inte borde betraktas som en fristående anordning. Finansieringsfrågorna borde ses i ett vidare perspektiv med beaktande av övriga socialförsäkringar och skattesystemet i dess helhet.

Dåvarande arbetsmarknadsministern uttalade i sin del av utredningens direktiv att utredningen skall "utarbeta förslag till hur en obligatorisk försäkring skall finansieras". Mot bakgrund av övergången till arbetsgivaravgifter för finansiering av folkpension och sjukförsäkring fann han det naturligt "att utredningen särskilt överväger ett system där samtliga kostnader som följer av ett införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring finansieras kollektivt av företagen genom avgifter".

23.1 Finansiering av nuvarande kontantstöd

Kostnaderna för det kontanta stödet år 1976 uppgick till 815,3 milj. kr inom arbetslöshetsförsäkringen och 105,4 milj. kr för KAS eller tillsammans 920,7 milj. kr. Finansieringen av dessa kostnader skedde på följande sätt:

Arbetsgivaravgifter	311,0
Statens budget	423,2
De försäkrades avgifter	262,7
Räntor och övriga inkomster[1]	54,3
	1 051,2

[1] Övriga inkomster är t. ex. kursvinster och uppskrivning av värdepapper samt särskilda anslag tillsammans 0,7 milj. kr.

Skillnaden mellan kostnaderna och intäkterna, vilken uppgick till 130,5 milj. kr, utgjorde ökningen av fonderna hos de erkända arbetslöshetskassorna. De försäkrades avgifter jämte fondavkastning och "övriga inkomster" uppgick till 317 milj. kr, vilket utgjorde 34 % av kostnaderna för det kontanta stödet.

Ett annat mått på betydelsen av de försäkrades avgifter för försäkringen kan erhållas genom att ange statsbidragets andel av utbetalad försäkringsersättning. Statsbidrag till ersättningen utgick till de erkända arbetslöshetskassorna år 1976 med 609,2 milj. kr eller 79,9 %. För år 1977 var statsbidragets andel enligt preliminära uppgifter 89 %.

23.2 Överväganden

En del av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens kostnader täcks f. n. genom avgifter från de försäkrade. Betydelsen av dessa avgifter har emellertid minskat under den tid försäkringen funnits. Statsbidragen till försäkringen har kommit att spela en allt större roll. De reformer som genomförts av försäkringen har karakteriserats av att förmånssystemet förbättrats och att statsbidragen höjts. Som ovan angetts beräknas statsbidragets andel av försäkringsersättningen under 1977 preliminärt bli 89 %. Egenavgifterna kan således beräknas täcka 11 %.

De försäkrades avgifter varierar i olika kassor. Medlemmar i kassor inom vars verksamhetsområden risken för arbetslöshet är större än inom andra har högre avgifter. Efter den senaste reformen har spännvidden mellan högsta och lägsta avgift minskat så att avgiften i klassen 160 kr/dag är högst 25 och lägst 3:25 kr per månad. Skillnader i avgifterna betingas till icke oväsentlig del av olikheter i förvaltningskostnader och fondavkastning. Ett bevarande av egenavgifter inom arbetslöshetsförsäkringen skulle, om avgifternas andel av utbetalad försäkringsersättning antages vara 10 %, innebära följande. Utgår man från de beräknade kostnaderna och antalet personer i arbetskraften enligt AKU skulle avgiften uppgå till i medeltal drygt 60 kr per år. Utredningen anför detta endast som ett räkneexempel. För det fall försäkringen till någon del skall finansieras med egenavgifter för arbetstagare torde avgifterna böra bestämmas till en viss procentsats av inkomsten av förvärvsarbete och därmed bli olika stora för olika försäkrade.

I utredningens direktiv uttalas att den utveckling som ägt rum i fråga om finansieringen av de allmänna försäkringarna bör beaktas då frågan om finansiering övervägs. Såväl för sjukförsäkringen som folkpensioneringen har egenavgifterna tagits bort. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att de försäkrades egna avgifter redan i den frivilliga försäkringen spelar liten roll, finner utredningen att de allmänna arbetslöshetskassorna ej bör uppbära avgifter av de försäkrade.

Genom detta ställningstagande har utredningen kvar att pröva två andra finansieringsvägar: över statsbudgeten eller över en fond som byggs upp med avgifter direkt på produktionen (arbetsgivaravgifter och egenavgifter för företagare).

I tidigare utredningar om arbetslöshetsskyddet har frågan om arbetsgivaravgifter övervägts. Ett argument för sådana avgifter är, att arbetstagarnas

sysselsättningssituation på ett avgörande sätt påverkas av arbetsgivarnas dispositioner. Detta synsätt har motiverat det kostnadsansvar som lagts på arbetsgivarna genom trygghetslagstiftningen, bl. a. lagen om anställningsskydd.

Det har emellertid inte tett sig lika naturligt att genom arbetsgivaravgifter finansiera en frivillig försäkring. I samband med att KAS infördes, varvid statsbidraget till de erkända arbetslöshetskassorna också kom att innefatta ett grundbidrag med samma belopp som KAS, lades emellertid en del av kostnaderna över på arbetsgivaravgifter. Finansieringen redan av det nuvarande skyddet sker alltså till en del med arbetsgivaravgifter. Det kan således inte vara en principiell fråga om den finansieringsformen kan komma till användning i en allmän arbetslöshetsförsäkring. Hur stor del av kostnaderna som skall finansieras med arbetsgivaravgifter är en praktisk fråga. Utredningen vill i detta sammanhang peka på en konsekvens av att försäkringen helt skulle finansieras med arbetsgivaravgifter. Under en konjunkturnedgång med sjunkande sysselsättning ökar kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Avgiftsuttaget behöver då höjas av två skäl: kostnaderna ökar och avgiftsunderlaget krymper eller ökar i långsammare takt än kostnaderna. Samtidigt sjunker i allmänhet företagens betalningsförmåga. Det samband mellan konjunkturläge, kostnader och betalningsförmåga som här antytts bör beaktas då frågan om finansiering skall avgöras. Det kan ske genom att avgifterna fastställs på grundval av kostnadernas utveckling på längre sikt än ett år. Skulle kostnaderna för något enstaka år överstiga intäkterna av denna avgift kan en utfyllnad lämpligen ske över statens budget.

Som framgått av föregående kapitel beräknar ALF-utredningen summan av försäkringsförmånerna då den allmänna arbetslöshetsförsäkringen införts till 2 600 milj. kr per år. Arbetslöshetens omfattning är baserad på uppgifter från AKU. Under år 1977 beräknas kontant stöd – dagpenning och KAS – ha utgått med 1 192 milj. kr. Kostnadsökningen vid övergång till en allmän försäkring skulle därmed kunna beräknas till 1 408 milj. kr.

Frågan om finansieringen bör enligt utredningens mening övervägas bl. a. med hänsyn till ersättningens konstruktion. Dagpenningen föreslås bestå av ett grundbelopp och ovanpå detta en inkomstrelaterad del. Då försäkringen blir allmän ligger det nära till hands att kostnaderna för den inkomstrelaterade delen av dagpenningen får finansieras med arbetsgivaravgifter. Därutöver skulle den andel av utbetalade grundbelopp som ingår i dagpenningen för arbetstagare också finansieras på detta sätt. I fråga om finansieringen av kostnaderna för grundbeloppet menar utredningen emellertid att sådana praktiska överväganden kan behöva göras som utredningen ovan framhöll.

ALF-utredningen avstår från att lägga fram ett i detalj utformat förslag angående finansieringen. För att illustrera innehållet i vad som ovan anförts vill utredningen emellertid lägga fram ett räkneexempel.

23.3 Räkneexempel över finansieringen

Som förutsättningar för räkneexemplet gäller att totalkostnaden för dagpenning i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen beräknas bli 2 600 milj. kr.

Kostnaden för dagpenningens grundbelopp beräknas till 1 560 milj. kr och för den inkomstrelaterade delen till 1 040 milj. kr.

Vidare bygger räkneexemplet på att arbetsgivaravgiften finansierar 20 % av grundbeloppet och 100 % av den inkomstrelaterade delen.

	Nuvarande finansiering	Finansiering enl. räkne-exemplet	Förändring
Arbetsgivaravgifter	426	1 352	+ 926
Statens budget	656	1 248	+ 592
De försäkrades avgift	110	–	– 110
	1 192	2 600	+ 1 408

Den i räkneexemplet förutsatta ökningen av arbetsgivaravgiften innebär en höjning från 0,4 till 0,8 % förutsatt att avgiftsunderlaget är ca 190 miljarder kr. Ökningen av finansieringen via statens budget skulle bli 592 milj. kr.

Utredningens förslag avseende dagpenningens konstruktion innebär, att grundbeloppet är värdesäkrat medan den inkomstrelaterade delen följer inkomstutvecklingen upp till försäkringens inkomstgräns. Finansiering enligt räkneexemplet innebär om arbetslösheten är oförändrad, att en kostnadsstegring p. g. a. ökning av levnadskostnaderna fördelas mellan arbetsgivaravgifter och statens budget med relationerna 20 resp. 80 %. Kostnadsstegringar till följd av reallönestegring skulle enligt exemplet komma att helt finansieras genom arbetsgivaravgifter. Detta är renodlade fall. Kostnadsstegringar för försäkringen till följd av sådana ökningar av nominallönerna som täcker såväl viss prisstegring som en ökning av reallönerna kommer således enligt räkneexemplet att belasta både statens budget och den av arbetsgivaravgifterna finansierade arbetslöshetsfonden.

Den i föregående avsnitt framförda tanken på att arbetsgivaravgiften skulle utgå med en för längre tid bestämd procentsats innebär, att kostnadsstegringar till följd av ökad arbetslöshet skulle finansieras över statens budget. En ökning av antalet ersatta dagar med 0,1 % skulle då öka statens kostnad med 145 milj. kr.

23.4 De erkända arbetslöshetskassornas fonder

Inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen har medel avsatts till fonder. Reglerna om dessa fonder ändrades senast fr. o. m. januari 1977. Fonden skall enligt gällande regler uppgå till ett lägsta belopp motsvarande förvaltningskostnaderna för ett år jämte ett halvt års försäkringsersättning exkl. preliminär skatt. Försäkringsersättningen beräknas på genomsnittligt antal ersättningsdagar under de fem senaste åren. Fondens uppgift är att vara den reserv genom vilken avgifterna till försäkringen kan utjämnas mellan år med låg och år med hög arbetslöshet.

I LAF föreskrivs bl. a. att arbetslöshetskassornas stadgar skall ange hur det

vid en upplösning av kassan skall förfaras med dess behållna tillgångar. Vidare ger lagen föreskrifter om likvidation och upplösning av arbetslöshetskassa samt om fusion mellan kassor. I 83 § 3 stycket sägs att om likvidation sker utan överlåtelse av kassans rörelse skall stadgarnas bestämmelser om förfarandet med kassans behållna tillgångar vid dess upplösning tillämpas. Enligt kassornas stadgar skall, om kassan upplöses och ingen överlåtelse sker, kassans tillgångar tillfalla den närstående intresseorganisationen, dvs. den organisation som tagit initiativ till kassan och vars medlemmar också är medlemmar i kassan. De kassor som har medlemmar från flera organisationer har regler om medlens fördelning mellan dessa organisationer vid sådan upplösning av kassan som här avses.

Det bokförda sammanlagda värdet av de erkända arbetslöshetskassornas fonder uppgick den 31 december 1977 till 1 016 milj. kr. Ökningen av fonderna har under de senaste åren uppgått till 100–150 milj. kr per år.

Fonderna är ytterst olika i storlek. Att så är fallet är självklart med hänsyn till att kassorna har så olika antal medlemmar. Men även beräknade per medlem är fonderna synnerligen varierande. Medan fonden per medlem vid utgången av år 1977 i en kassa stannade vid 64 kr uppgick den i en annan till 1 881 kr. Det högsta fondbeloppet per medlem i en kassa för arbetstagare uppgick till 1 460 kr. I genomsnitt uppgick kassornas fonder till 350 kr per medlem vilket motsvarade ca tre dagpenningbelopp.

Arbetslöshetsfonden till vilken arbetsgivaravgifterna förs och som förvaltas av riksförsäkringsverket behandlas under avsnitt 23.5.

23.4.1 *Återblick på fondernas tillkomst m. m.*

Det förtjänar att i sammanhanget kort erinra om fondernas tillkomsthistoria. Kravet på fond har alltid funnits i lagstiftningen om frivillig arbetslöshetsförsäkring. Kassornas rätt att träda i verksamhet har varit beroende av att fonden nått erforderlig storlek. I den första lagstiftningen krävdes för större kassor en fond som skulle motsvara det genomsnittliga beloppet av de tre sistförflutna årens inkomster av erlagda avgifter och erhållet statsbidrag. För de minsta kassorna krävdes en fond som relativt motsvarade fyra gånger vad som krävdes för de stora kassorna.

Även om reglerna mildrats och andra beräkningsgrunder införts, har bestämmelserna om fonder inneburit krav på avsevärda insatser från de nybildade kassornas sida eller från den organisation, som tagit initiativ till kassan. För att förkorta tiden från att beslut fattats om kassans bildande tills dess att den skulle kunna träda i kraft, har fadderorganisationen oftast gått in med stöd i någon form. Närmare redogörelse för detta har lämnats i kap. 18. I vissa fall förekom ekonomisk hjälp vid arbetslöshet inom fackförbundet redan innan den erkända kassan bildades. När det fanns fondmedel reserverade för detta ändamål låg det nära till hands att överföra dessa medel till den nybildade erkända kassan. I andra fall tillsköts medel ur förbundskassan. På liknande sätt har den bakomliggande intresseorganisationen tillträtt om fonden behövt förstärkas sedan verksamheten kommit igång. Det har också förekommit andra former av stöd från intresseorganisationen. Ett stöd som ofta förekommit har varit att organisationen gett lån till kassan för att denna skulle erhålla likvida medel och inte behöva realisera bundet

fondkapital.

Med något enda undantagsfall har samtliga kassors fonder byggts upp med medlemmars medel och/eller med tillskott från den initiativtagande organisationen. Även om statsbidraget varit en förutsättning för kassans verksamhet har i inget fall fonden byggts upp med medel från detta bidrag.

De ytterst varierande fondbelopp per medlem som omnämnts under föregående avsnitt är beroende av ett flertal faktorer, bl. a. kassans ålder, kassans storlek, den beräknade arbetslöshetsrisken, den arbetslöshet som faktiskt förekommit samt sådana tillskott från fadderorganisationen för vilken här ovan redogjorts.

23.4.2 *Vissa synpunkter på fondernas användning*

Som framgår av det ovan anförda finns i kassornas stadgar klart angivna regler om hur det skall förfaras med de erkända arbetslöshetskassornas fonder i samband med de erkända kassornas upplösning.

I diskussionen har emellertid anförts att vare sig vid tillkomsten av lagens eller stadgarnas ovan refererade regler förutsattes möjligheten av en upplösning av kassorna i samband med att försäkringsansvaret övertogs av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Vidare har anförts, att flertalet allmänna arbetslöshetskassor enligt utredningens förslag kommer att fortsätta att administrera försäkringsersättning till ett kollektiv, som i huvudsak tidigare betjänats av den frivilliga kassan. I varje fall kommer den allmänna arbetslöshetskassan att omfatta den tidigare erkända kassans medlemmar. Det har också framhållits att det endast varit i samband med eller p. g. a. statsbidraget som fonden kunnat byggas upp och bestå. Med anledning härav har exempelvis gjorts gällande, att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen med bidrag från samhället åtagit sig att svara för medlemmarnas skydd vid arbetslöshet. Det har därför ansetts skäligt att de frivilliga arbetslöshetskassorna under en kort övergångstid med en del av sina fondmedel borde bestrida kostnader inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Det har mot denna bakgrund gjorts gällande att de frivilliga kassorna borde ha förpliktelse att sörja för skyddet i de pågående arbetslöshetsfallen.

23.4.3 *Överväganden och förslag*

Utredningen har övervägt de synpunkter som redovisats i föregående avsnitt, men som tidigare framhållits skall vid de frivilliga kassornas upplösning fondmedlen tillföras den organisation som tagit initiativ till kassans bildande. De ovan nämnda reglerna i gällande lagstiftning och i kassornas stadgar är således tillämpliga vid upplösningen av de nuvarande kassorna i samband med införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring administrerad av allmänna kassor som myndigheter. Endast genom överenskommelser med företrädare för den organisation som samverkar med resp. kassa kan fondmedel i en eller annan form överföras till den allmänna kassa som skall efterträda den erkända kassan.

Fonderna har byggts upp med hjälp av insatser av de initiativtagande organisationerna, dock med olika intensitet och med olika metoder. Någon schablon för överförande av fondmedel till den nya försäkringen som skulle

ge en nöjaktig rättvisa står därför inte till buds enligt utredningens mening.

Fondernas storlek per medlem varierar från några tiotal kr till nära 2 000 kr. Att fonder med så skiftande betydelse tillfördes de olika allmänna arbetslöshetskassorna skulle i regel knappast uppfattas som meningsfullt. Härtill skulle vissa kassor, som förutsättes nybildas, helt komma att sakna fonder. Som utredningens förslag utformats finns inte något direkt lämpligt ändamål för fondernas användning. Risk torde snarare föreligga för att fonderna endast skulle fortsätta att växa, vilket skulle göra skillnaderna mellan de olika kassornas fonder allt större.

Med hänvisning till vad här ovan anförts har utredningen inte funnit skäl att föreslå att man skall eftersträva något annat förfarande med fonderna än vad som är föreskrivet i kassornas stadgar, vilka i sin tur bygger på gällande lagstiftning. Varje erkänd arbetslöshetskassas fond skall alltså i enlighet med stadgarna tillfalla den närstående företagar- eller arbetstagarorganisation, som tagit initiativ till kassan.

23.5 Arbetslöshetsfonden

I samband med den reform som trädde i kraft 1974 infördes arbetsgivaravgift för finansiering av arbetslöshetsskyddet. Avgifterna används för att täcka viss del av det kontanta arbetsmarknadsstödet samt delar av grundbidrag och progressivbidrag till de erkända arbetslöshetskassorna. Arbetsgivaravgifterna tillföres en fond, arbetslöshetsfonden, som förvaltas av riksförsäkringsverket. Den 30 juni 1977 uppgick fondkapitalet till 283 milj. kr. Vid utgången av juni 1978 beräknas fondkapitalet uppgå till 614 milj. kr jämte viss ränteintäkt.

Förslag

Utredningen förutsätter att arbetslöshetsfondens medel fortsättningsvis kommer den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till del. Därest den allmänna arbetslöshetsförsäkringen till väsentliga delar kommer att finansieras genom arbetsgivaravgifter synes medelsförvaltningen även framdeles böra handhas av riksförsäkringsverket.

24 Reformens ikraftträdande

ALF-utredningens förslag innebär genomgripande förändringar i vissa avseenden. Exempel på sådana är dagpenningens anknytning direkt till inkomstbortfallet, utfyllnadsersättningen och uppföljningen av långa försäkringsfall. Därtill kommer förslaget att inrätta en kassa för nytillträdande på arbetsmarknaden. Utredningens förslag rörande försäkringens administration kan därutöver medföra att en eller flera kassor tillkommer för grupper av försäkrade som ej tillhört den frivilliga försäkringen. Det kan också bli frågan om att vissa kassor som nu finns går samman för att en rationellare administration skall åstadkommas.

En så genomgripande reform som den föreslagna kräver att tid och andra resurser sätts av för utbildning av den personal som i arbetslöshetskassorna skall handlägga försäkringsärendena. Arbetsmarknadsverkets personal på olika nivåer och med olika funktioner behöver en för sina uppgifter anpassad utbildning om reformen. En tredje målgrupp bör vara funktionärer och annan personal samt förtroendevalda i alla de intresseorganisationer som företräder de försäkrade på arbetsmarknaden. Den ökade betydelse som intyg av arbetsgivare kommer att få vid handläggningen av försäkringsärenden medför behov av särskild informations- och utbildningsverksamhet riktad till arbetsgivare och till dem som i företagen utfärdar dessa intyg.

Till nu angivna utbildnings- och informationsbehov, som bör vara tillgodosedda vid reformens ikraftträdande, bör läggas informationen till de försäkrade om reformen.

Mot bakgrund av ett försök att bedöma tidsåtgången för att genomföra de organisatoriska förändringar, utarbeta erforderliga anvisningar och administrativa rutiner samt tillgodose de behov av utbildning och information som den allmänna arbetslöshetsförsäkringen orsakar, finner ALF-utredningen att reformen kräver en förberedelsetid av 6–12 månader efter tidpunkten för statsmakternas beslut.

I det föregående har utredningen också angett vissa utbildnings- och informationsbehov som orsakas av den föreslagna reformen. Utredningen föreslår att arbetsmarknadsstyrelsen erhåller uppdraget att planera och genomföra den utbildnings- och informationsverksamhet som krävs för att tillgodose dessa behov. För att genomföra den verksamheten bör styrelsen tillföras särskilda ekonomiska resurser. Beslut därom bör fattas i anslutning till statsmakternas beslut i övrigt om reformen. Utredningen finner det också angeläget att utbildnings- och informationsverksamheten genomförs i nära samverkan med intresseorganisationerna på arbetsmarknaden.

VI Specialmotivering till författningsförslagen

Förslaget till lag om allmän arbetslöshetsförsäkring

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § i LAF. Arbetslöshetskassorna har fått benämningen allmänna. Deras ändrade ställning framgår av §§ 50–71.

2 §

Arbetslöshetsförsäkringen är allmän och omfattar alla som är mellan 16 och 65 år. Att arbetsvillkoret kan uppfyllas genom förvärvsarbete före 16 års ålder framgår av 10 §. Rätt till ersättning föreligger dock först från 16 års ålder.

3 §

Paragrafen, som i huvudsak överensstämmer med 3 § LKA, innehåller en bestämmelse om att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgår till den som uppfyller föreskrivna ersättningsvillkor i Sverige. Regeln får ses mot bakgrund av att bestämmelserna i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen har utformats som generella föreskrifter för svenska och utländska medborgare, dock med bemyndigande för regeringen att utfärda särbestämmelser på grund av internationella överenskommelser.

Bestämmelsen innebär att endast den som står till den svenska arbetsmarknadens förfogande och har uppfyllt föreskrivna ersättningsvillkor i Sverige är berättigad till ersättning. Bestämmelsen gäller både svenska medborgare och andra försäkrade. Villkoret att den arbetslöse skall stå till den svenska arbetsmarknadens förfogande innebär att han skall vara lätt anträffbar och snabbt kunna inställa sig på svensk arbetsförmedling eller arbetsplats.

Att försäkringsvillkor även kan uppfyllas genom arbete utomlands framgår av utredningens uttalande i samband med att arbetsvillkoret behandlas.

Grundvillkor

4 §

Paragrafens första stycke, som i huvudsak motsvarar 4 § första stycket LAF och 4 § första stycket LKA, innehåller vissa grundvillkor som skall vara

uppfyllda för att ersättning skall kunna utgå. Bestämmelserna har behandlats i kapitel 8.

Den grundläggande förutsättningen för rätt till ersättning är liksom hittills att den försäkrade är arbetslös. Arbetslöshet föreligger när den försäkrade på grund av arbetsbrist inte kan utföra avlönat arbete för annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i affärsmässigt vinstgivande syfte.

Villkoret att den försäkrade skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig förvärvsarbete avser såväl medicinska faktorer som andra omständigheter som utgör hinder för den försäkrade att finna lämpligt arbete. Som exempel kan nämnas lokal bundenhet i vissa fall, hinder på grund av utbildning och hinder på grund av att barntillsyn ej kan ordnas. I fråga om ej ordnad barntillsyn som hinder för att åta sig förvärvsarbete hänvisas till avsnitt 8.5. Det nuvarande kravet på att arbetsutbudet skall omfatta minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan har mildrats så, att det genomsnitt som krävs i en allmän försäkring endast omfattar 15 timmar i veckan.

Ett villkor för ersättningsrätt är att den försäkrade söker arbete genom att anmäla sig hos offentlig arbetsförmedling. Ersättningsrätt kan inte uppkomma före den dag då sökanden i föreskriven ordning gör sådan anmälan. Den försäkrade skall under sin arbetslöshet fortlöpande vara anmäld som arbetssökande hos förmedlingen. Begreppet lämpligt arbete framgår av 30 §.

I paragrafens andra stycke anges att företagare anses arbetslös, om hans personliga verksamhet i rörelsen upphört annat än tillfälligt. Detta är samma formulering som i gällande lag. Utredningen föreslår i den allmänna motiveringen (jfr. avsnitt 8.2.2) att ersättningsrätt skall kunna föreligga även om rörelsen inte läggs ner utan fortsätts av annan medlem av den försäkrades familj. Principen skall emellertid även i dessa fall vara att den försäkrades personliga verksamhet i rörelsen upphört.

Arbetslöshetsbegreppet för företagare har dessutom utvidgats till att omfatta även fall då företagaren gör ett tillfälligt uppehåll i rörelsen. Uppehållet i verksamheten skall dock ha en omfattning av minst tre månader. En annan förutsättning är att han även tidigare har haft sådant uppehåll i sin verksamhet och att han då utfört förvärvsarbete i annan verksamhet. Han skall alltså göra en inkomstförlust under det tillfälliga avbrottet i sin verksamhet. Det är den inkomstförlusten som skall ligga till grund för ersättningsberäkningen.

För att den offentliga arbetsförmedlingen skall ha möjlighet att ordna arbete under arbetslösheten har föreskrivits att företagare skall anmäla till förmedlingen när hans personliga verksamhet i rörelsen upphör. Företagarens arbetslöshet anses härefter ha inträtt först när 60 dagar förflutit från det han hos förmedlingen anmält att hans personliga verksamhet skall upphöra eller har upphört annat än tillfälligt eller tillfälligt under minst tre månader. Av den allmänna motiveringen framgår att det ibland kan förflyta mer än 60 dagar från anmälan till arbetslöshetens inträde.

Arbetsvillkor m. m.

5 §

Paragrafen innehåller regler angående det s. k. arbetsvillkoret. Bestämmelserna har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.1).

För att rätt till ersättning vid arbetslöshet skall föreligga uppställs enligt första stycket krav på att den försäkrade under ramtiden om tolv månader har utfört förvärvsarbete i minst 15 veckor med den för honom normala arbetstiden. Vare sig det gäller en heltids- eller deltidsarbetande skall således den tid under vilken vederbörande har utfört förvärvsarbete vara minst 15 veckor. Det antal arbetade timmar som i det enskilda fallet krävs för att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt kan däremot variera beroende på den försäkrades normala arbetstid under ramtiden. För den som har varit heltidsarbetande, dvs. arbetat 40 timmar per vecka, innebär arbetsvillkoret ett krav på 600 timmars arbete. För deltidsarbetande blir antalet arbetade timmar som krävs för att uppfylla villkoret olika beroende på den arbetstid vederbörande normalt har haft under ramtiden. Det minsta antal timmar i förvärvsarbete varmed arbetsvillkoret kan uppfyllas är 225.

Prövningen av huruvida arbetsvillkoret är uppfyllt är uppdelad i två moment. Dels gäller det att fastställa den försäkrades normalarbetstid, dels skall prövas om den försäkrade har utfört förvärvsarbete i erforderligt antal timmar under minst 15 veckor.

Normalt lär det inte vara några problem att fastställa den försäkrades normalarbetstid under ramtiden. Normalarbetstiden är vanligen den tid som den försäkrade har avtalat med arbetsgivaren om att för hans räkning utföra förvärvsarbete. Mindre och tillfälliga avvikelser från den avtalade arbetstiden skall inte påverka bedömningen. Väsentligt är dock att det, oavsett vad som må vara avtalat, är de faktiska förhållandena som skall vara avgörande. Det är således den tid under vilken den försäkrade rent faktiskt har utfört förvärvsarbete som är bestämmande vid fastställande av normalarbetstiden. Det sist sagda gäller även när normalarbetstid skall fastställas för försäkrad som tidigare har varit självständig företagare.

Man får emellertid räkna med att olika normalarbetstid kan förekomma för skilda perioder och att fall med såväl hel- som deltid kan inträffa. Detta kan gälla såväl vid övergång till nytt arbete hos en ny arbetsgivare som vid byte av arbetsuppgifter eller förändring av arbetstiden hos samma arbetsgivare. Exempel på hur prövningen av huruvida arbetsvillkoret är uppfyllt i sådana fall har givits i den allmänna motiveringen. Vidare kan det inte uteslutas att det i undantagsfall, då någon bestämd normalarbetstid inte föreligger, kan uppstå svårigheter att fastställa normalarbetstid. Så kan vara fallet då den försäkrade har haft oregelbundna arbetstider. I sådana fall får den genomsnittliga arbetstiden under ramtiden läggas till grund för beräkningen av normalarbetstiden.

Den försäkrades normalarbetstid har, såsom tidigare har anförts, betydelse när det gäller att fastställa det antal timmar som den försäkrade måste ha förvärvsarbetat för att uppfylla arbetsvillkoret. En regel om vilket förvärvsarbete som därvid får tillgodoräknas den försäkrade ges i paragrafens andra stycke. Enligt denna bestämmelse beaktas, vid prövningen av om antalet

timmar i förvärvsarbete som krävs enligt reglerna i första stycket föreligger, endast perioder av förvärvsarbete med en normalarbetstid om minst 15 timmar per vecka. Bestämmelsen innebär att försäkrad, för vilken en normalarbetstid om minst 15 timmar per vecka har konstaterats föreligga under en viss period, tillgodoräknas all arbetad tid under den perioden. Således medräknas även arbetad tid under sådana veckor då arbetstiden av någon anledning inte uppgår till 15 timmar. Försäkrad som exempelvis har en normalarbetstid om 20 timmar per vecka får tillgodoräkna sig också arbetad tid under veckor då han av någon anledning har arbetat endast 10 timmar. Likaså skall övertid beaktas. Hur arbetstiden fördelar sig på de olika dagarna i veckan har ingen betydelse. Perioder med en normalarbetstid understigande 15 timmar per vecka beaktas däremot inte.

Såsom framgår av vad nu har anförts är det endast tid då förvärvsarbete har utförts som enligt ifrågavarande paragraf skall beaktas vid prövningen av arbetsvillkoret. Sjukdomstid och annan frånvarotid skall däremot bortses från. Av 7 § framgår att sådan tid i stället kan vara överhoppningsbar vid beräkningen av ramtiden.

Med förvärvsarbete avses i detta sammanhang arbete med inkomst, såväl i pengar som naturaförmåner i form av kost och bostad.

I tredje stycket, som överensstämmer med 6 § fjärde stycket LAF och 6 § andra stycket LKA, erinras om att tid då förvärvsarbete har utförts inte får räknas mer än en gång för uppfyllande av arbetsvillkoret. Detta innebär att man vid prövning av arbetsvillkoret inte får inräkna tid före första karensdagen i den senaste karensen.

6 §

Paragrafens första stycke, som motsvarar 7 § LAF och 7 § LKA, innehåller regler om annan vid prövning av arbetsvillkoret tillgodoräkningsbar tid än förvärvsarbete.

I likhet med vad som f. n. gäller i det kontanta arbetsmarknadsstödet jämställs med förvärvsarbete tid då den försäkrade i enskilt hem har vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att han har varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande. Liksom hittills skall vårdinsatsen ha varit av sådan omfattning att den försäkrade har varit förhindrad att förvärvsarbeta. Bedömningen av vårdinsatsens omfattning får göras särskilt i varje enskilt fall. Därvid skall samma omständigheter som f. n. vara avgörande. De fall som avses skall således även i fortsättningen vara sådana där den vårdade har varit ur stånd att reda sig själv och på grund härav vid upprepade tillfällen dagligen har varit i behov av hjälp av annan. Liksom hittills bör vårdbehovet och vårdens omfattning regelmässigt anses styrkt i sådana fall då kommunalt vårdbidrag har utgått. Såsom framgår av paragrafens andra stycke krävs att vårdarbetet har pågått under minst fyra månader för att det vid inträffad arbetslöshet skall berättiga till ersättning. Kravet på fyra månaders vårdarbete skall ses som ett mått på den vårdinsats som erfordras för att berättiga till ersättning. Fall kan emellertid tänkas då såväl ifrågavarande slag av vårdarbete som ordinärt förvärvsarbete har utförts. Har vårdarbetet pågått under exempelvis två månader, krävs att den försäkrade har utfört ordinärt förvärvsarbete endast under halva den tid som annars erfordras för att arbetsvillkoret skall vara uppfyllt.

Regeln i första stycket 2 att med tid i förvärvsarbete skall jämställas tid då den försäkrade har varit ledig av annan anledning än sjukdom, värnpliktstjänstgöring eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön har sin motsvarighet i såväl den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen som det kontanta arbetsmarknadsstödet. Endast ändringar av redaktionell natur har företagits. Liksom hittills är det främst tid under vilken den försäkrade har åtnjutit semester som omfattas av bestämmelsen. Men även exempelvis tid med uppsägningslön, helglön och väntetidsersättning avses.

7 §

Paragrafen, som motsvarar 8 § LAF och 8 § LKA, innehåller bestämmelser om tid som inte skall inräknas i ramtiden vid prövningen av arbetsvillkoret, s. k. överhoppningsbar tid. Förutom att sjukdom, värnpliktstjänstgöring, vuxenutbildning, nykterhetsvård på anstalt, frihetsberövande på kriminalvårdens område eller vård av eget barn liksom hittills inte skall inräknas i ramtiden, skall i denna tid inte heller inräknas tid då den försäkrade har utfört förvärvsarbete utomlands för mellanstatlig organisation eller internationell hjälporganisation. Det kan i detta sammanhang erinras om att i den nuvarande försäkringen vissa arbeten utomlands får tillgodoräknas vid prövningen av arbetsvillkoret. Detta gäller arbete hos arbetsgivare med säte i Sverige, om lön utbetalas härifrån, tjänstgöring vid svenskt FN-förband, biståndsarbete som avlönas av SIDA samt arbete hos Nordiska rådet eller Nordiska ministerrådet och till dem knutna organ. Denna praxis bör bibehållas även i fortsättningen. I den mån sådant arbete är tillgodoräkningsbart i arbetsvillkoret kan det inte utgöra överhoppningsbar tid.

En annan förändring jämfört med nuvarande regler är att tid då försäkrad har varit hindrad att förvärvsarbeta på grund av vårdnad av eget barn eller adoptivbarn föreslås bli överhoppningsbar i den mån barnet inte har fyllt tre år i stället för som f. n. två år. Eftersom föräldrapenning kan utgå före den beräknade tidpunkten för barns födelse och utan samband med barns födelse har dessutom tid under vilken försäkrad har åtnjutit hel eller halv föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring gjorts överhoppningsbar. Detta gäller självfallet endast om den försäkrade inte har arbetat eller uppburit arbetslöshetsersättning i samband med föräldrapenningen.

I övrigt är avsikten att dessa regler, med ett undantag skall tillämpas på samma sätt som hittills. Tid under vilken försäkrad har varit sjuk och uppburit halv sjukpenning men inte utnyttjat arbetslöshetsförsäkringens ersättningsmöjligheter skall således även i fortsättningen räknas som överhoppningsbar tid. Likaså skall med värnpliktstjänstgöring jämställas vapenfri tjänst samt bistånds- och katastrofutbildning. Även invandrares militärtjänst i hemlandet räknas som överhoppningsbar tid. Liksom hittills skall arbetsmarknadsutbildning normalt räknas till vuxenutbildning och således överhoppas vid bestämmande av ramtiden. Arbetsprövning och arbetsträning, som berättigar till utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen, skall jämställas med arbetsmarknadsutbildning vid beräkning av överhoppningsbar tid. Endast i ett avseende har utredningen funnit anledning att föreslå en ändrad tillämpning av ifrågavarande bestämmelser. Såsom vuxenutbildning bör således enligt utredningens uppfattning i detta sammanhang anses sådan utbildning som har föregåtts av minst fem månaders samman-

hängande förvärvsarbete. Under den tiden skall den försäkrade ha uppfyllt arbetsvillkoret.

8 §

Paragrafens första och andra stycke överensstämmer i huvudsak med 9 § LKA. Reglerna, som inte innebär några nyheter i sak jämfört med vad som nu gäller, har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen kapitel 10.

Bestämmelsen i tredje stycket saknar däremot motsvarighet i den nuvarande lagstiftningen. Innebörden av regeln har berörts i avsnitt 10.3.3.

9 §

Paragrafen, som överensstämmer med 17 § LKA, innehåller en bestämmelse om att den som har blivit berättigad till ersättning på grund av de särskilda kvalifikationsmöjligheterna i 8 § inte skall kunna få ersättning under ytterligare en ersättningsperiod utan att först uppfylla arbetsvillkoret. Endast om särskilda skäl föreligger skall detta kunna ske. Normalt krävs således att den försäkrade har förvärvsarbetat sedan han uppbar ersättning. Ett fall där detta krav kan efterges är när det har förflutit avsevärd tid sedan ersättning uppbars. Försäkrad som beviljats ersättning med stöd av 8 § tredje stycket kan aldrig beviljas ny ersättningsperiod utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret eller ha genomgått utbildning enligt första stycket.

10 §

En grundläggande regel i försäkringen är att rätt till ersättning inte föreligger förrän den försäkrade har fyllt 16 år. Behov av ersättning lär inte föreligga dessförinnan. Enligt 30 § skollagen (1962:319) upphör skolplikten normalt med utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år, om den ej har fullgjorts dessförinnan. Detta innebär att förvärvsarbete kan påbörjas före 16 års ålder. Genom den i förevarande paragraf upptagna bestämmelsen får förvärvsarbete, som har utförts efter det att skolplikten har upphört, tillgodoräknas vid prövningen av arbetsvillkoret.

Karenstid

11 §

Paragrafens första stycke, som motsvarar 13 § första stycket LAF och 13 § första stycket LKA, innehåller bestämmelser om karensvillkor. I likhet med vad som nu gäller som huvudregel i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet föreskrivs en karenstid om fem dagar. Dessa dagar behöver inte ligga i en följd utan kan vara utspridda över en sammanhängande tid av högst fem kalenderveckor. Av 19 § följer att sökande inte skall behöva genomgå karens mer än en gång varje ersättningsperiod om 300 resp. 450 dagar. Enligt 20 § skall emellertid karenstid fullgöras på nytt, om en sammanhängande tid av tolv månader, vari inte inräknas överhoppningsbar tid, har förflutit från det stödtagaren senast uppbar ersättning.

I karenstiden inräknas endast dag, för vilken ersättning skulle ha utgått om

karensvillkoret hade varit uppfyllt. Detta innebär att endast dag då den arbetslöse är anmäld som arbetssökande vid offentlig arbetsförmedling inräknas i karenstiden. I överensstämmelse med den praxis som gäller i den ringslön har utgått enligt avtal få räknas som karenstid. I övrigt skall karensdagarna beräknas på samma sätt som ersättningsdagar enligt den vid deltidsarbetslöshet gällande omräkningstabellen.

I andra stycket upptas, i överensstämmelse med 13 § tredje stycket LKA, en regel om att den som kvalificerar sig för ersättning genom reglerna i 8 § inte skall behöva genomgå någon karenstid. Detta gäller självfallet även den som blir ersättningsberättigad under obegränsad tid sedan han fyllt 60 år, utan att någon uttrycklig regel härom behöver upptas.

Ersättningens form m. m.

12 och 13 §§

Paragraferna överensstämmer med 11 och 12 §§ i LAF och 11 och 12 §§ i LKA.

I 12 § har föreslagits att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen skall utgå dels i form av dagpenning, dels som utfyllnadsersättning. I paragrafen har ersättningen anknutits till femdagarsvecka genom att summan av antalet ersatta dagar och arbetade dagar samt karensdagar under en kalendervecka får uppgå till högst fem. Detta innebär att ersättningen, såväl dagpenningen som utfyllnadsersättningen, beräknas för fem dagar i veckan även för den som arbetar mer än fem dagar per vecka.

I 13 § har intagits regler om ersättningsförbjudna dagar. Denna bestämmelse gäller inte i fråga om utfyllnadsersättning. I bestämmelsen föreskrivs att dagpenningen liksom hittills inte får utges för söndag. Dagpenning skall däremot utges för helgdag och helgdagsafton, om dagpenning utgår för minst två vardagar under samma kalendervecka och en arbetslös dag infaller omedelbart före eller efter ifrågavarande helg.

Dagpenningens storlek

14 och 15 §§

Motsvarande bestämmelser finns i 17 § LAF och 18 § LKA. I paragraferna har ersättningsnivån inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen fastställts.

I 14 § första stycket har dagpenningen för de nytillträdande bestämts till ett grundbelopp som kan anses rimligt i förhållande till de inkomster som nytillträdande kan förvärva på arbetsmarknaden. Denna dagpenning kommer även att utgå till den som vårdat åldring eller handikappad och därför varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande. Den utgör även en minimigaranti för den heltidsarbetare som inte har arbetsförtjänst som uppgår till grundbeloppet. Grundbeloppet har föreslagits till 1/125 av det vid årets ingång gällande basbeloppet. Genom anknytningen till basbeloppet har grundbeloppet värdesäkrats. Grundbeloppet skall avrundas till närmaste femtal kronor.

I 14 § andra stycket har bestämts att grundbeloppet till den som ej fyllt 18 år

endast skall utgöra 60 procent av tidigare nämnda grundbelopp. Detta lägre grundbelopp har införts för att ersättningen bättre skall anpassas till löneförhållandena på arbetsmarknaden.

I 15 § första stycket har ersättningsnivåer för den som har heltidsarbetat, eller som anses som heltidsarbetande bestämts till grundbeloppet jämte 80 procent av den försäkrades arbetsförtjänst i vad den överstiger grundbeloppet. Detta medför att dagpenningen till försäkrad som har heltidsarbetat men inte har fyllt 18 år blir 60 procent av i 14 § första stycket angivet grundbelopp jämte 80 procent av den överskjutande dagsförtjänsten. Med heltidsarbete förstås arbete som omfattar 36 timmar per vecka eller längre tid. Undantag härifrån bör göras för det fall att en kortare arbetstid inom visst yrkesområde betraktas som heltidsarbete.

I 15 § andra och tredje styckena regleras ersättningsnivån för försäkrad som har deltidsarbetat, eller vars arbetsutbud omfattar sådant arbete. Dagpenningen fastställs i detta fall till så stor del av grundbeloppet som motsvarar förhållandet mellan normalarbetstiden eller arbetstidsutbudet per vecka och talet 40 jämte 80 procent av den överskjutande dagsförtjänsten eller den mot arbetsutbudet svarande dagsförtjänsten. För yrken där normalarbetstiden för heltidsarbetande understiger 40 timmar i veckan räknas heltidsarbetet och deltidsarbete upp till den nivå som motsvarar 40 timmars heltidsarbete. För försäkrad som inte har fyllt 18 år blir dagpenningen 60 procent av det sålunda framräknade grundbeloppet jämte 80 procent av den överskjutande dagsförtjänsten. För deltidsarbetande som utvidgar sitt arbetsutbud till att avse heltidsarbete ges i tredje stycket garantier för att dagpenningen inte skall understiga grundbeloppet. Sedan den försäkrade i tre månader stått till arbetsmarknadens förfogande efter utvidgningen, har han enligt nämnda stycke rätt till grundbeloppet. Har han på grund av tidigare deltidsarbete rätt till högre ersättning, utgår denna ersättning.

I 15 § fjärde stycket bestäms ersättningen till försäkrad som är över 60 år och som är berättigad till ersättning under obegränsad ersättningsperiod enligt 18 §. Sådan försäkrad får rätt till grundbeloppet tills han på nytt uppfyller arbetsvillkoret och därigenom kan vara berättigad till högre ersättning enligt första eller andra stycket i denna paragraf.

16 §

Paragrafen, som motsvarar 20 § LAF, innehåller bestämmelser om den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av dagpenningen. Det gäller att anknyta ersättningen så nära som möjligt till den inkomst som är normal för den försäkrade. I inkomsten skall inräknas normalt förekommande ersättningar för obekväm arbetstid, skifttillägg, regelbundet utgående drickspengar, naturaförmåner och ersättningar för mera regelbundet förekommande övertidsarbete. Ersättning för tillfälligt övertidsarbete, gratifikationer eller andra ej regelmässigt utgående ersättningar skall däremot inte inräknas i inkomsten. Enligt huvudregeln är det inkomsten i den senaste varaktiga anställningen som skall gälla. Vid varierande arbetsinkomst bör ersättningsunderlaget bestämmas som medelinkomsten över en längre tidsperiod. Vid kortvariga anställningar får i princip genomsnittsinkomsten under den tid arbetsvillkoret har fullgjorts läggas till grund för inkomstberäkningen.

För beräkning av företagares årsinkomst har föreslagits att den skall utgöras av den försäkrades skattepliktiga inkomst till kommunal inkomstskatt minskad med vad som kan anses vara kapitalavkastning och realisationsvinst. Ersättningsunderlaget bör lämpligen beräknas till medeltalet av de två högsta av de senaste fem årens inkomster. Med hänsyn till företagarna har i paragrafen tagits in en bestämmelse om att dagsförtjänsten skall ifråga om försäkrad med årslön beräknas till 1/260 av årsinkomsten.

Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelse som medför att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen reduceras eller bortfaller för försäkrad, som erhåller ersättning från annan än arbetslöshetskassa. Den inskränkning i ersättningsrätten som f. n. föreligger då försäkrad under arbetslöshet har rätt till ersättning från annan än arbetslöshetskassa skall enligt utredningen överföras till en allmän försäkring. Av lagtexten framgår att inskränkningen gäller även för det fall att ersättningsrätt föreligger men ej utnyttjas. Den som är ledig från arbetet med bibehållen lön t. ex. under semester, ferier, uppsägningstid eller permittering, skall inte vara berättigad till ersättning från försäkringen. Den försäkrade kan exempelvis vara berättigad till permitteringslön enligt lag eller avtal. Innan kassan betalar ut ersättning till den försäkrade bör klarläggas om han är berättigad till permitteringslön eller ej. I de fall då statlig lönegaranti vid konkurs gäller bör kassan, om lönegarantibeloppet fördröjs, betala ut ersättning till försäkrad för uppsägningstiden i den mån den försäkrade varit arbetslös och arbetssökande vid arbetsförmedling. När garantibeloppet sedermera utbetalas skall kassan, liksom hittills medelst fullmakt från den försäkrade, uppbära belopp svarande mot utgiven ersättning.

17 §

Denna paragraf har ingen motsvarighet i LAF eller LKA.

I paragrafen har föreslagits att inkomstunderlaget skall räknas upp för de långtidsarbetslösa. Den som är långvarigt arbetslös eller som är länge borta från arbetsmarknaden på grund av sjukdom eller annan orsak som innebär att tiden är överhoppningsbar skulle om dessa bestämmelser inte infördes kunna få en dagpenning som inte kompenserar den försäkrade i den utsträckning som utredningen tänkt sig. Inkomstunderlag som hänför sig till tiden före den 1 juli året före det år då dagpenning skall utgå skall därför räknas upp i förhållande till basbeloppsförändringen under tiden januari året före och januari det år dagpenning skall utgå. Har basbeloppet under nämnda tid stigit från exempelvis 10 700 till 11 800 skall inkomstunderlaget räknas upp med 10,28 procent.

I andra stycket regleras det fall att inkomstunderlaget skall beräknas för den som exempelvis varit sjuk under flera år. Om inkomstunderlaget är från tiden före den 1 juli tre år tillbaka i tiden skall för varje den 1 januari därefter uppräkning ske på sätt som angivits i första stycket.

Ersättningstidens längd

18–20 §§

Dessa paragrafer, som motsvarar 14–16 §§ LAF och 14–16 §§ LKA, innehåller bestämmelser om ersättningstid och beräkning därav.

Enligt huvudregeln i 18 § första stycket utgår ersättning under längst 300 dagar. Om den försäkrade har uppnått 50 års ålder innan ersättningsperioden har gått till ända, är perioden i stället 450 dagar. Sedan den försäkrade har uppnått 60 års ålder, är ersättningsperioden icke begränsad. Rätten till ersättning upphör månaden före den under vilken den försäkrade fyller 65 år. Såsom framgår av 15 § utgår dagpenning med grundbeloppet, om den försäkrade har fyllt 60 år och inte på nytt har uppfyllt arbetsvillkoret.

Tid under vilken den av utredningen föreslagna utfyllnadsersättningen utgår avräknas i ersättningsperioden.

Övriga regler angående ersättningsperioden har utformats på samma sätt som i den nuvarande försäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Om arbetslösheten upphör innan ersättningsperioden har gått till ända, har den försäkrade vid ny arbetslöshet rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden även om han då inte uppfyller arbetsvillkoret. Går ersättningsperioden till ända men har den försäkrade dessförinnan ånyo uppfyllt arbetsvillkoret, utgår ersättning under ytterligare en hel period. Denna räknas från inträdet av den arbetslöshet då den försäkrade senast uppfyllde arbetsvillkoret. När en sammanhängande tid av tolv månader, vari inte inräknas överhoppningsbar tid, har förflutit sedan ersättning senast uppbars av den försäkrade, föreligger rätt till ersättning endast såvida arbetsvillkoret har uppfyllts på nytt.

Ersättning vid arbetslöshet del av vecka m. m.

21 och 22 §§

Paragraferna som med vissa redaktionella ändringar överensstämmer med 22 och 23 §§ LAF, innehåller de grundläggande bestämmelserna om ersättning vid deltidsarbetslöshet.

I 21 § första stycket fastslås huvudregeln, att försäkrad som är helt arbetslös och som söker arbete i minst samma utsträckning som han före arbetslösheten har arbetat är berättigad till dagpenning under fem dagar per kalendervecka. Detta är helt i överensstämmelse med de regler som tillämpas i den nuvarande försäkringen och gäller således vare sig det förlorade arbetet har varit ett heltidsarbete eller ett deltidsarbete. Det nu sagda gäller dock naturligtvis endast under förutsättning att ersättningshinder av något slag inte föreligger.

Även 21 § andra stycket överensstämmer med nuvarande regler och innebär att antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet beräknas enligt omräkningstabell.

De ifrågavarande bestämmelserna innebär att ersättningsrätten bestäms av dels den försäkrades arbetsutbud och dels den tid som den försäkrade har förvärvsarbetat innan arbetslösheten. De föreslagna bestämmelserna om tid som skall jämställas med förvärvsarbete vid prövningen av arbetsvillkoret innebär emellertid att försäkrad genom vård av åldring eller handikappad kan

bygga upp ersättningsrätt utan att ha utfört egentligt förvärvsarbete. Detsamma gäller dem som blir ersättningsberättigade efter avslutad utbildning. I dessa fall får grundbeloppets storlek bestämmas i proportion till den försäkrades arbetsutbud.

Omräkningstabellen är avsedd att tillämpas i överensstämmelse med vad som gäller i den nuvarande försäkringen. Som fast tidsram för beräkning av ersättning vid deltidsarbete skall liksom f. n. användas kalenderveckan. Detta möjliggör en beräkning av ersättning i nära anslutning till antalet arbetade timmar under veckan och bygger på omräkning av den arbetslösa tiden till hela och halva ersättningsdagar. Den grundläggande beräkningsprincipen är att ersättningsrätten bestäms av den försäkrades normala arbetstid per vecka. Antalet ersättningsdagar är som tidigare framhållits alltid fem, om den försäkrade är helt arbetslös och söker arbete i minst samma utsträckning som han före arbetslösheten har arbetat. Förkortas den ersättningsberättigade veckotiden av arbetad tid, sjukdom eller annat ersättningshinder reduceras antalet ersättningsdagar enligt omräkningstabellen. Tabellen bygger på att jämförelse görs mellan den försäkrades normalarbetstid i timmar per vecka före arbetslösheten och antal arbetslösa timmar under den ifrågavarande veckan efter avdrag av eventuellt ersättningshinder. För resp. intervall av normalarbetstid beräknas två tiondelar av medeltalet inom intervallet vara arbetslös tid för att en dag skall ersättas, tre tiondelar för att en och en halv dag skall ersättas osv. Normalarbetstiden per vecka före arbetslösheten framgår vanligen av arbetsgivarintyget. Om den försäkrade före arbetslösheten haft arbeten med olika normalarbetstider, får den normalarbetstid som skall ligga till grund för ersättningsberäkningen och användningen av omräkningstabellen bestämmas på basis av nuvarande praxis. Normalarbetstiden fastställs i hela timmar.

Antalet arbetslösa timmar förvandlas med hjälp av omräkningstabellen till hela och halva ersättningsdagar. Det erhållna dagantalet multipliceras med dagpenningbeloppet per ersättningsdag.

I överensstämmelse med vad som nu gäller upptas i 22 § regler om bisyssla och om att AMS för visst fall kan utfärda föreskrifter för beräkning av ersättning vid deltidsarbete.

23 §

Paragrafen, som innehåller regler om partiellt arbetslös deltidsarbetande, överensstämmer i stort sett med 24 § LAF.

Bakgrunden till ifrågavarande bestämmelser är att det bör undvikas att partiell arbetslöshet i kombination med försäkringsersättning normaliseras genom att pågå längre tid. Risk för sådan normalisering av partiell arbetslöshet föreligger bl. a. när deltidsarbetet utförs på samma arbetsplats som den där stödtagaren tidigare har varit heltidsanställd eller när deltidsanställning i övrigt under längre sammanhängande period pågår hos en och samma arbetsgivare. Risk för normalisering av partiell arbetslöshet kan emellertid även förekomma i fall då arbetslös heltidssökande, utan att något fortlöpande anställningsförhållande föreligger, under längre sammanhängande period vid upprepade tillfällen utför arbete någon del av vecka då han i övrigt är arbetslös och detta sker hos en och samma arbetsgivare enligt överenskommelse för varje arbetstillfälle. Om tillfälligt deltidsarbete utförs vid olika tillfällen hos

olika arbetsgivare, föreligger däremot i regel inte samma risk för normalisering av partiell arbetslöshet.

Allmänt kan sägas att frågan om förlängning av ersättningstid bör bedömas restriktivt. Detta gäller särskilt, om den försäkrade utför deltidsarbete hos samma arbetsgivare som han har arbetat hos närmast före arbetslösheten. Exempel på fall när förlängning av ersättningstiden kan medges är då det bedöms såsom sannolikt att deltidsarbetet kommer att upphöra inom en inte alltför avlägsen framtid.

24 §

Paragrafen motsvarar i viss utsträckning 25 § LAF.

I första stycket regleras det fallet att den försäkrade utökar sitt arbetsutbud under arbetslösheten. Liksom hittills skall denna bestämmelse tillämpas restriktivt. Undantag från huvudregeln att överskjutande tid inte medräknas vid beräkning av arbetslöshetens omfattning, om arbetsutbudet överstiger den tid per vecka som den försäkrade normalt har arbetat närmast före arbetslösheten, bör kunna medges endast i speciella fall, såsom då den försäkrade på grund av sjukdom har varit tvungen att inskränka sin normala arbetstid eller på grund av ändrade familjeförhållanden eller att vård av anhörig upphör utökar sitt arbetsutbud.

I andra stycket har tagits in en erinran om den möjlighet som enligt 15 § föreligger för försäkrad med tidigare deltidsarbete att tre månader efter anmälan om utökning av arbetsutbudet till att avse heltidsarbete erhålla samma ersättning som nytillträdande ersättningsberättigade.

25 §

Paragrafen ersätter nuvarande 26 och 27 §§ LAF. Den nya lydelsen av paragrafen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak. Avsikten är således att liksom hittills ge möjlighet att begränsa ersättningsrätten vid olika fall av arbetstidsinskränkning. Detta gäller vid s. k. korttidsarbete, dvs. inskränkning av arbete till mindre än fem dagar i veckan vid företag där den försäkrade fortlöpande är anställd och sådan arbetsinskränkning som inte innebär att antalet arbetsdagar per vecka minskas. Bestämmelsen tar också sikte på fall då försäkrad eller viss grupp av försäkrade under en kalendervecka i fyra dagar utför arbete i sådan utsträckning att hel dagpenning inte har kunnat utgå för någon av dagarna.

26 §

Paragrafen, som motsvarar 28 § LAF och 25 § LKA, innehåller bestämmelser som ger AMS vissa möjligheter att begränsa rätten till ersättning vid s. k. säsongarbetslöshet. Såsom anförts i den allmänna motiveringen avser den ifrågavarande begränsningsregeln endast fall då försäkrad är sysselsatt i yrke där arbetet inte pågår viss tid eller vissa tider av året. Regeln skall vidare tillämpas främst i sådana fall då den försäkrades inkomst av arbetet är avsedd att kompensera även den tid under vilken arbete inte utförs. Yrkeskategorier där sådana arbetsförhållanden är vanliga är lärare och annan skolpersonal samt vissa teateranställda.

Den begränsning i ersättningsrätten som i regel torde bli aktuell är att ersättning inte skall utgå under viss period eller vissa perioder av året.

Utfyllnadsersättning

27 §

Den grundläggande förutsättningen för att utfyllnadsersättning skall utgå är enligt första stycket att den försäkrade under pågående ersättningsperiod genom den offentliga arbetsförmedlingen anvisas och tar ett arbete med en dagsförtjänst som understiger utgående dagpenning jämte tio kronor. Jämförelse skall således göras mellan den utgående dagpenningen och den försäkrades lön per dag i det nya arbetet. I de fall då inkomsten av arbetet bestäms för annan tidsenhet än dag, måste omräkning till dagslön göras. I enlighet med de regler som föreslås om beräkning av ersättningsunderlag när det gäller dagpenning skall dagsförtjänsten anses utgöra en femtedel av den försäkrades veckoinkomst eller, när det gäller försäkrad med månadslön, en tjugotvåondel av månadsinkomsten, eller i fråga om försäkrad med årslön, en tvåhundrasextiondel av årsinkomsten.

Beräkningen av inkomsten skall även i övrigt ske på samma sätt som beräkningen av den dagsförtjänst som skall ligga till grund för dagpenningen. I inkomsten skall inräknas normalt förekommande ersättningar såsom ersättning för obekväm arbetstid, skifttillägg, regelbundet utgående dricks-pengar, naturaförmåner och ersättning för mera regelbundet förekommande övertidsarbete.

Med hänsyn till att utfyllnadsersättning kan komma att utgå under en avsevärd tid torde det bli vanligt att förändringar inträffar beträffande den försäkrades inkomst- och arbetsförhållanden under ersättningstiden, varför rätten till och storleken av utfyllnadsersättning måste omprövas. Detta innebär att den försäkrades förhållanden fortlöpande måste följas genom intyg från arbetsgivaren.

Normalt kan man räkna med att arbetsförmedlingen har anvisat det nya arbetet när det blir aktuellt med utfyllnadsersättning. Huvudregeln i första stycket bygger också på denna förutsättning. Arbetsförmedlingens medverkan är väsentlig inte minst för att utreda den försäkrades förhållanden och för att garantera att den försäkrade inte tar vilket arbete som helst i kombination med utfyllnadsersättning. Möjligheten att utge utfyllnadsersättning bör dock inte helt uteslutas i de fall då den försäkrade själv, utan förmedlingens medverkan, har skaffat sig ett arbete med en dagsförtjänst som understiger dagpenningen. I andra stycket har därför upptagits en bestämmelse som öppnar möjligheter att utge utfyllnadsersättning också i sådana fall. De situationer som främst avses med regeln är då förhållandena i det nya arbetet är sådana att anställningen kunde ha anvisats av förmedlingen. Såsom framgår av samma stycke skall yttrande från arbetsförmedlingen alltid inhämtas i dessa ärenden.

Av tredje stycket framgår att yttrande dessutom alltid kan inhämtas från arbetsförmedlingen. För att säkerställa att lönen i det erbjudna arbetet utgår i enlighet med gällande kollektivavtal eller i övrigt är skälig, skall yttrande från berörd lokal arbetstagarorganisation regelmässigt inhämtas i ärende angående utfyllnadsersättning.

28 §

Utfyllnadsersättningens storlek bestäms enligt första stycket av dels den försäkrades dagpenning jämte tio kronor per dag och dels dagsförtjänsten i det nya arbetet. Skillnaden mellan dessa belopp utgör utfyllnadsersättning. Av administrativa skäl utbetalas dock inte ersättning som uppgår till mindre belopp än tio kronor per dag.

Tanken bakom utfyllnadsersättningen är att ersättningen skall beräknas på samma normalarbetstid i det nya arbetet, som den som har legat till grund för beräkningen av dagpenningen. I praktiken torde det också vara vanligast att den försäkrade får samma arbetstid i det nya arbetet som han hade före arbetslösheten. Fall kan emellertid tänkas då normalarbetstiden i det nya arbetet avviker från den tidigare normalarbetstiden. En regel för det fall att normalarbetstiden i det nya arbetet understiger den normalarbetstid som ligger till grund för den försäkrades dagpenning har upptagits i andra stycket.

Om normalarbetstiden i det nya arbetet överstiger den normalarbetstid som ligger till grund för den försäkrades dagpenning lär det inte kunna bli aktuellt med utfyllnadsersättning. Skulle däremot normalarbetstiden i det nya arbetet understiga den tidigare normalarbetstiden, skall arbetstiden i det nya arbetet ligga till grund för beräkningen av utfyllnadsersättning. Det måste beaktas att den försäkrade i det sistnämnda fallet kan vara berättigad till dagpenning såsom deltidsarbetslös. Dagsförtjänsten i det nya arbetet skall därför i detta fall jämföras med en dagpenning som har justerats med hänsyn härtill.

29 §

Paragrafen innehåller regler om den tid under vilken utfyllnadsersättning kan utgå. Såsom har anförts i den allmänna motiveringen är ersättningstiden begränsad till det antal dagar som återstår av den pågående ersättningsperioden. Detta innebär att ersättningstiden i de enskilda fallen kan variera starkt. Bestämmelserna om ersättningstid för utfyllnadsersättning avviker från vad som föreslås i fråga om ersättningstid beträffande dagpenning så till vida att regeln i 19 § andra stycket om att ersättning utgår under ytterligare en hel period, om den försäkrade ånyo har uppfyllt arbetsvillkoret innan ersättningsperioden har gått till ända, inte skall tillämpas i fråga om utfyllnadsersättning. En erinran härom har tagits in i förevarande paragraf.

Såsom framgår av 18 § andra stycket inräknas tid under vilken utfyllnadsersättning har uppburits i ersättningsperioden.

Lämpligt arbete

30 §

Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 5 § i LAF och 5 § i LKA, innehåller bl. a. bestämmelser om när ett erbjudet arbete skall anses lämpligt.

I paragrafens första stycke nämns viss hänsyn som förmedlingen skall ta när den försäkrade erbjuds arbete. Den försäkrades personliga förhållanden

och förutsättningar i övrigt för arbetet bör beaktas vid arbetserbjudande. I paragrafen understryks också att inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skall hänsyn tas till den försäkrades yrkeskunnande och önskemål i fråga om arbete och arbetsort. Av bestämmelsen följer att större hänsyn än f. n. bör tas till den försäkrades personliga förhållanden och förutsättningar för det erbjudna arbetet.

I paragrafens andra stycke 2. har intagits en bestämmelse som överensstämmer med nu gällande lag och innebär att erbjudet arbete skall anses lämpligt endast om arbetet inte hänför sig till arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd, som är lovlig enligt lag eller kollektivavtal. Härutöver har införts en bestämmelse som innebär att arbete inte heller bör erbjudas vid annan konfliktberörd arbetsplats vid vilken det allmänt skulle anses obilligt att erbjuda någon arbete.

Paragrafen i övrigt har berörts i avsnitt 8.4.

Avstängning från ersättning

31 §

Paragrafen, som i huvudsak överensstämmer med 29 § LAF och 26 § LKA, innehåller bestämmelser om i vilka fall försäkrad skall avstängas från ersättningsrätt. I likhet med vad som nu gäller inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen och för det kontanta arbetsmarknadsstödet skall försäkrad i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen avstängas om han 1) lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning, 2) skilts från arbetet på grund av sitt uppförande, 3) avvisat erbjudet lämpligt arbete eller 4) utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställningen inte kommit till stånd.

För försäkrad som frivilligt lämnat sitt arbete bör även framdeles föreligga starka skäl för att vid arbetslöshet omgående utge ersättning. Man bör i regel kunna kräva att försäkrad som vill byta anställning stannar kvar i sitt gamla yrke till dess han fått tag i ny anställning.

I fråga om försäkrad som genom sitt uppförande vållat att han skilts från arbetet skall liksom hittills arbetsrättens regler, främst lagen om anställningsskydd, vara vägledande för bedömningen. Med hänsyn till att uttrycket "otillbörligt uppförande" inte förekommer i den lagstiftningen har ordet otillbörligt inte tagits med i den nu föreslagna lagtexten. Avsikten är inte att med detta åstadkomma någon ändrad rättstillämpning.

32 §

Paragrafen motsvarar 30 § LAF och 27 § LKA.

I denna paragrafs första stycke behandlas avstängningstiderna. Dessa föreslås fastställda till 14, 28 eller 56 dagar. För att uppnå att den försäkrade så snabbt som möjligt kommer ur sin arbetslöshet har utredningen ansett det angeläget att försäkringens bestämmelser utformas så att de främjar den försäkrades kontakter med arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att avstängningstiden skall förkortas med två dagar för varje dag av densamma som den försäkrade är anmäld vid förmedlingen. Därvid räknas endast dag då försäkrad är arbetsför och i övrigt oförhindrad att anta arbete.

Dag, då försäkrad enligt arbetsgivarintyg utfört förvärvsarbete under avstängningstiden, förkortar denna med två dagar. Bestämmelserna innebär att försäkrad som omedelbart vid avstängning anmäler sig och under hela tiden kvarstår som arbetssökande vid förmedlingen liksom hittills får en avstängningstid om 7, 14 respektive 28 dagar. Den försäkrade bör därför alltid, så snart en avstängning kan bli aktuell, upplysas om att avstängningstiden förkortas om han även under denna fortsätter att vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver.

I paragrafens andra stycke har intagits en bestämmelse om beräkning av ny avstängningstid för den händelse fall som anges i 31 § inträffar under pågående avstängningstid. För försäkrad som t. ex. avvisar lämpligt arbete medan han är avstängd från ersättning fastställes ny avstängningsperiod som beräknas på sätt som i paragrafens första stycke sägs. Om den nya avstängningstiden ryms inom den tidigare avstängningstiden får den nya avstängningstiden ingen effekt.

Tredje och fjärde styckena i paragrafen överensstämmer med nu gällande bestämmelser. Tredje stycket innehåller bestämmelse om att försäkrad kan avstängas från ersättningsrätt intill dess han utfört förvärvsarbete i 20 dagar. I fjärde stycket har angetts från vilken tidpunkt avstängningstiden skall räknas. Arbetsmarknadsstyrelsen kan med stöd av bestämmelsen bl. a. föreskriva att avstängningstiden skall inledas på måndag som infaller närmast efter dag då förhållande som anges i 31 § inträffat och gälla hela veckor. Om ny avstängningsperiod skall fastställas enligt paragrafens andra stycke skall den såsom framhållits i den allmänna motiveringen, inledas dagen efter det att orsaken till avstängningen inträffade.

33 §

Denna paragraf, som motsvarar 31 § LAF och 28 § LKA, innehåller bestämmelser om avstängning av försäkrad som inte tar lämplig arbetsmarknadsutbildning. Hänvisning sker till bestämmelserna i 31 § 1–3, men liksom hittills får dessa bestämmelser tillämpas på arbetsmarknadsutbildning endast om det är skäligt. Vid vägran att ta arbetsmarknadsutbildning blir avstängningstiden 56 dagar. För försäkrad som under avstängningstiden är anmäld på arbetsförmedlingen förkortas avstängningstiden på det sätt som anges i 32 § första stycket sista punkten.

Sammanträffande av förmåner

34 §

I förevarande paragraf regleras samordningen mellan ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen och pensionsförmåner enligt AFL.

Första stycket innehåller den grundläggande regeln, att ersättning från arbetslöshetsföräkringen inte skall utgå då den försäkrade uppbär hel ålderspension, hel förtidspension eller helt sjukbidrag enligt AFL. Med hel ålderspension avses även s. k. förtida uttag av hel ålderspension.

Reglerna i andra stycket angående två tredjedels förtidspension och två tredjedels sjukbidrag överensstämmer med vad som tillämpas i den nuva-

rande försäkringen. Detta innebär att sådan försäkrad är ersättningsberättigad från arbetslöshetsförsäkringen under förutsättning att arbetsvillkoret har fullgjorts efter det att pensionen började utgå. Det är således arbetet efter pensioneringen som skall ligga till grund för ersättningsrätten och som avgör om rätt till ersättning över huvud taget föreligger samt bestämmer ersättningens storlek.

Då den försäkrade uppbär halv ålderspension i form av förtida uttag, halv förtidspension eller halvt sjukbidrag skall pensionen anses motsvara halva den arbetstid som den försäkrade tidigare har haft och således anses täcka hälften av den tidigare inkomsten. Återstoden är den arbetstid och inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av ersättning. Om den försäkrade efter pensioneringen har uppfyllt arbetsvillkoret på nytt, skall han, i enlighet med nuvarande tillämpning, behandlas på samma sätt som den som uppbär två tredjedels förtidspension. I de fall då livränta på grund av arbetsskada utgår i samband med förtidspension, skall de beträffande förtidspension gällande reglerna tillämpas. I de fall försäkrad uppbär arbetsskadelivränta utan att samtidigt uppbära förtidspension, skall nuvarande praxis tillämpas vid bedömningen av livräntans inverkan på ersättningsrätten och ersättningens storlek.

Försäkrad som börjar uppbära delpension kan naturligtvis inte anses arbetslös i försäkringens mening för den tid med vilken han minskar sin arbetstid i samband med pensioneringen. Den tiden ersätts genom delpensionen. När försäkrad däremot blir arbetslös efter pensioneringen påverkas inte ersättningsrätten eller ersättningen i och för sig av delpensionen. Den arbetstid och den inkomst som den försäkrade har haft jämsides med delpensionen skall då ligga till grund för arbetslöshetsersättningen.

35 §

Paragrafen reglerar rätten till ersättning för försäkrad som uppbär tjänstepension till följd av förvärvsarbete. Liksom i fråga om pension enligt AFL skall hel tjänstepension inte kunna utgå parallellt med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller försäkrad som uppbär mindre än hel tjänstepension skall ersättning vid arbetslöshet kunna utgå endast för den tid som inte täcks av pensionen. Detta gäller dock endast den som uppbär reducerad tjänstepension med en pensionsfaktor på högst 0,8. Uppbär den försäkrade pension med en pensionsfaktor som överstiger 0,8 kan ersättning inte utgå. Försäkrad som uppbär halv tjänstepension är således berättigad till hälften av den ersättning som skulle ha utgått om han inte hade uppburit pension.

Såsom framgår av det anförda påverkas ersättningsrätten endast av pension som utgår till följd av förvärvsarbete medan frivillig pensionsförsäkring inte beaktas. Alla pensioner som har samband med förvärvsarbete faller således in under ifrågavarande bestämmelse. Detta gäller vare sig den försäkrade är anställd eller företagare. Många gånger är det dock svårt att avgöra om en pensionsförsäkring har tecknats frivilligt eller om pensionen skall anses utgå till följd av arbete. Detta gäller särskilt i fråga om försäkringar som har tecknats av företagare. Liksom hittills bör en pensionsförsäkring omfattas av ifrågavarande bestämmelser, om det inte framstår som klart att

försäkringen har tecknats under sådana former att den är att betrakta som frivillig och utan anknytning till förvärvsarbete.

36 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om arbetslöshetsersättning vid sjukdom. Denna samordning är avsedd att ske på samma sätt som i den nuvarande försäkringen. Detta innebär att den tid som den försäkrade skall anses ha varit arbetslös minskas för varje dag under vilken han har varit sjuk. För den som före arbetslösheten har arbetat mer än 30 timmar sker avdrag från den arbetslösa tiden med sex timmar för varje dag med hel sjukdom och för den som arbetat 30 timmar eller mindre är avdraget fyra timmar för sådan dag. Är den försäkrades arbetsförmåga nedsatt i sådan grad att han skulle vara berättigad till halv sjukpenning är motsvarande avdrag tre resp två timmar.

37 §

I paragrafen finns regler om föräldrapenning i samband med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Enligt huvudregeln utgår inte arbetslöshetsersättning till den som uppbär föräldrapenning. Med hänsyn till att föräldrapenning kan utgå såsom halv eller en fjärdedels föräldrapenning och således kombineras med förvärvsarbete erfordras emellertid bestämmelser som gör det möjligt att uppbära arbetslöshetsersättning i samband med föräldrapenning. Ifrågavarande regel innebär att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skall kunna utgå för den tid som inte täcks av föräldrapenning.

Särskilda bestämmelser

38 §

I paragrafens första stycke ges föreskrifter om ansökan om ersättning. Bestämmelserna innebär bl. a. att vid ansökningen i förekommande fall skall fogas intyg av arbetsgivare om den försäkrades arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för bedömande av den försäkrades rätt till ersättning. I lagen sägs inte hos vilken arbetslöshetskassa ansökan skall göras. Det naturliga är att ansökan görs hos den kassa som är verksam inom den försäkrades yrkesområde. Finns det inte någon sådan kassa får ansökan riktas till samorganisationens kassa, till vilken även nytillträdande på arbetsmarknaden får vända sig. Samorganisationen bör dock ha möjlighet att hänvisa ett ersättningsärende till annan kassa, som enligt organisationens bedömning ligger närmare till hands att handlägga ärendet.

I andra stycket har upptagits en regel som f. n. återfinns i kassornas stadgar och således tillämpas inom försäkringen.

39 §

Paragrafen har utformats efter mönster av 20 kap. 9 § AFL. Av paragrafen följer bl. a. att arbetsgivare är skyldig att på begäran utfärda sådant intyg som avses i 38 §. Arbetsgivares uppgiftsplikt enligt denna paragraf har straffsanktionerats med böter.

40 och 41 §§

Genom 40 §, som motsvarar 34 § LAF, får arbetslöshetskassorna möjlighet att avstänga försäkrad, som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande av betydelse för bedömande av hans rätt till ersättning, från rätt till ersättning under sextio ersättningsdagar. Varje sådant beslut skall vara gällande under högst ett år från det att förhållandet uppdagades, varefter verkan av beslutet förfaller.

Möjligheten till avstängning enligt denna paragraf avser såväl rätt till dagpenning som rätt till utfyllnadsersättning.

Den bedömningsnämnd, som f. n. utfärdar rekommendationer i dessa ärenden, bör även framdeles finnas kvar.

I 41 § finns regler om återbetalningsskyldighet och kvittning. Reglerna motsvarar 36 § LAF och 36 § LKA. Det bör särskilt framhållas att ifrågavarande bestämmelser regelmässigt är tillämpliga i de fall då det visar sig att den försäkrade i efterhand erhåller lön eller motsvarande ersättning från arbetsgivare. Sådana situationer är inte ovanliga när det gäller vissa lärartjänster med förordnande för ett läsår i sänder eller när exempelvis arbetstagares rätt till uppsägningslön är oklar eller när utbetalning av lön i samband med arbetsgivarens konkurs fördröjs.

42 §

Ifrågavarande bestämmelser, som motsvarar 20 kap 10 § AFL, medför skyldighet för arbetslöshetskassa att ändra sitt eget beslut om det kommer till kassans kännedom att beslutet innehåller en kvalificerad felaktighet.

De kvalificerade felaktigheter som här avses redovisas under tre olika punkter i paragrafens första stycke. Enligt punkt 1 skall arbetslöshetskassa ändra beslut som på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet. Punkt 2 innebär att ett beslut som har blivit oriktigt därför att det har grundats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag skall ändras av arbetslöshetskassa. Det kan exempelvis gälla felaktigheter i det arbetsgivarintyg som ligger till grund för ersättningsbeslutet. Punkt 3 avser beslut som har blivit oriktiga på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller liknande orsak. Beslutsfattarna har t. ex. inte känt till eller har missuppfattat en författningsbestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget.

Beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna i förevarande paragraf och 43–45 §§ hänvisas till propositionen angående ändrad organisation för besvärsprövning inom socialförsäkringen (prop. 1977/78:20 sid. 94–102) i tillämpliga delar.

43 §

Bestämmelserna i första–tredje styckena motsvarar i huvudsak 20 kap. 11 § AFL. Reglerna i första stycket innebär att talan mot allmän arbetslöshetskassas beslut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring föres hos försäkringsrätt. Om beslutet rör tillämpningen av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt skall dock talan liksom hittills föras hos AMS. I andra stycket har tagits in en erinran om att talan mot försäkringsrätts beslut föres hos försäkringsöverdomstolen.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om skyldighet för arbetslöshetskassa att alltid ta upp ett beslut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring till ny prövning när besvär har anförts av enskild. Reglerna innebär att ändring endast får ske i enlighet med klagandens yrkande. Ändringen skall alltså vara helt i överensstämmelse med den försäkrades yrkande för att den skall kunna göras i arbetslöshetskassa. I annat fall skall ärendet översändas till försäkringsrätt för prövning tillsammans med uppgift om kassas ståndpunktstagande. Om kassan beslutar om ändring i enlighet med yrkandet skall besvären anses förfallna och handlingarna skall inte översändas till försäkringsrätten. Ny prövning enligt denna bestämmelse kan ske endast om besvärshandlingen kommer in i rätt tid. Efter besvärstidens utgång kan ändring ske endast om beslutet innehåller en kvalificerad felaktighet av det slag som anges i 42 §. Är så inte fallet skall arbetslöshetskassan meddela beslut av innebörd att besvären inte kan tas upp till prövning och att förutsättningarna för ändring enligt nyssnämnda lagrum inte är uppfyllda. Ett sådant beslut kan överklagas i vanlig ordning.

Fjärde stycket, som har sin motsvarighet i 98 § LAF och 32 § LKA, upptar en bestämmelse om att talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut angående försäkrads rätt till ersättning enligt denna lag skall föras hos försäkringsrätt, om inte annat följer av lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. I femte stycket stadgas att talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt denna lag i annat fall än som avses i fjärde stycket skall föras hos regeringen.

44 §

Paragrafen, som motsvarar 20 kap. 12 § AFL, innehåller bestämmelser om arbetsmarknadsstyrelsens talerätt. Styrelsen skall således kunna vara part i mål vid försäkringsrätt och försäkringsöverdomstolen när det gäller överprövning av arbetslöshetskassas resp. försäkringsrätts beslut. Arbetsmarknadsstyrelsen skall vidare liksom enskild part ha möjlighet att begära ändring av beslut enligt 42 §. En bestämmelse härom har intagits i första stycket sista punkten.

Eftersom avsikten inte är att arbetsmarknadsstyrelsen alltid skall föra talan i försäkringsrätt när en enskild har klagat, har i andra stycket intagits en bestämmelse om att arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer huruvida styrelsen skall föra talan i sådana mål. Försäkringsrätt skall dock kunna förelägga arbetsmarknadsstyrelsen att svara i ett mål. En bestämmelse härom finns i andra stycket sista punkten. I försäkringsöverdomstolen skall däremot arbetsmarknadsstyrelsen regelmässigt vara part, vilket framgår av tredje stycket.

45 §

Paragrafen, som motsvarar 20 kap. 13 § AFL, innehåller bl. a. bestämmelser om ingivande av besvärshandling. Huvudregeln är att besvärshandling skall tillställas den myndighet eller domstol som har meddelat beslutet. Enligt andra stycket skall dock besvären tas upp till prövning, om de före besvärstidens utgång har kommit in till besvärsmyndigheten i stället för till beslutsmyndigheten. Vidare får det anses befogat att godta besvär som före

besvärstidens utgång har kommit in till arbetsmarknadsstyrelsen. Detsamma gäller om besvär över arbetslöshetskassas, arbetsmarknadsstyrelsens eller försäkringsrätts beslut i rätt tid har kommit in till allmän arbetslöshetskassa, även om besvären inte avser kassans eget beslut.

I förevarande paragraf har vidare intagits en bestämmelse om att besvärstiden skall vara två månader. När det gäller besvär som anförs av arbetsmarknadsstyrelsen räknas besvärstiden från den dag då beslutet meddelades. För annan part räknas däremot besvärstiden från det han har erhållit del av beslutet.

46 §

Ifrågavarande paragraf, som saknar motsvarighet i LAF och LKA, innehåller bestämmelser om att den offentliga arbetsförmedlingen skall företa utredning om huruvida skäl föreligger att vidta särskild åtgärd, som är ägnad att förkorta arbetslösheten, senast när den försäkrade har varit arbetslös under nittio dagar eller om eljest skälig anledning föreligger. Detta innebär att arbetsförmedlingen skall ingripa så snart som möjligt i sådana fall då långtidsarbetslöshet kan befaras.

47–49 §§

Motsvarighet till förevarande paragrafer finns i 33, 35 och 37 §§ LAF samt i 34, 37 och 38 §§ LKA.

Om allmänna arbetslöshetskassor

50 §

I 43 § LAF finns bestämmelse som motsvarar viss del av paragrafens bestämmelser. I paragrafens första stycke har angivits att allmän arbetslöshetskassa kan inrättas i anslutning till intresseorganisation av arbetstagare eller företagare. Bestämmelsen medger att flera intresseorganisationer går samman för att inrätta en allmän arbetslöshetskassa. För att kassa skall få inrättas krävs medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen. Innan medgivande ges har AMS att pröva om kassan kan beräknas få den omfattning eller organisation att man kan förutsätta en ändamålsenlig försäkringsverksamhet. Av paragrafens andra stycke framgår vidare att AMS kan vägra kassas inrättande om det avsedda verksamhetsområdet för kassa helt eller till hvudsaklig del sammanfaller med verksamhetsområdet för redan inrättad arbetslöshetskassa och det på grund härav kan befaras uppkomma olägenheter med hänsyn till försäkringsverksamhetens ändamålsenliga bedrivande. AMS har genom denna bestämmelse fått huvudansvaret för att en väl fungerande administration även i fortsättningen kommer att finnas för arbetslöshetsförsäkringen.

I paragrafens tredje stycke har föreskrivits skyldighet för de allmänna arbetslöshetskassorna att tillhöra en samorganisation för arbetslöshetskassor. Denna samorganisation får ansvaret för administrationen av en kassa för i huvudsak de nytillträdande på arbetsmarknaden. Dessutom skall samorganisationen ta de initiativ som erfordras i frågor som är gemensamma för

arbetslöshetskassorna och i samarbete med AMS informera om försäkringen.

51 §

Motsvarande bestämmelse om tillsyn finns i 93 § LAF.

I första stycket i paragrafen har angivits att AMS utövar tillsynen över de allmänna arbetslöshetskassorna och att dessa skall ställa sig styrelsens anvisningar till efterrättelse. I andra stycket har upptagits bestämmelse om att AMS skall föra register över de allmänna arbetslöshetskassorna. Denna registrering är endast en registerföring och har inte samma betydelse som den nuvarande registreringen, vilken är en förutsättning för att statsbidrag skall utgå till kassan. Tillstånd från AMS enligt 50 § att inrätta allmän arbetslöshetskassa är i viss utsträckning avsedd att ersätta nuvarande registrering.

52 §

Paragrafen, som motsvarar 46 § LAF, innehåller bestämmelser om allmän arbetslöshetskassas firma. I 50 § har föreslagits att AMS beslutar om inrättandet av allmän arbetslöshetskassa. I samband med inrättandet av kassan får AMS i enlighet med första stycket i denna paragraf möjlighet att fastställa firma för kassan. Bestämmelsen i andra stycket har tillkommit för att förebygga förväxling mellan allmän arbetslöshetskassa och annan förening eller kassa.

53 §

I paragrafens första stycke, som motsvarar 40 § LAF, har föreskrivits att för allmän arbetslöshetskassas förbindelser svarar endast kassans tillgångar. I andra stycket har angetts när AMS tillstånd fordras för vissa rättshandlingar av kassan.

I tredje stycket har nuvarande bestämmelser om likvidation och upplösning ersatts med en bestämmelse om att AMS meddelar bestämmelser i varje särskilt fall om vad som skall iakttagas beträffande allmän arbetslöshetskassas tillgångar och skulder, om kassan upphör eller dess verksamhetsområde ändras. Med den ställning som allmän arbetslöshetskassa får har det inte längre ansetts erforderligt med ett likvidationsförfarande. En kassas borgenärer riskerar i praktiken aldrig några rättsförluster.

54 §

I paragrafens första stycke fastslås att de allmänna kassorna skall vara organ för enbart statlig verksamhet. I andra stycket har givits föreskrifter om kassornas skyldigheter att tillhandagå andra myndigheter, försäkringsinrättning samt arbetsgivare med yttranden och upplysningar. Dessutom har intagits en bestämmelse om att arbetslöshetskassa inte får vägra biträde åt myndighet som handhar allmän försäkring eller lokalt organ som i 1 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring sägs.

55 §

I första stycket av paragrafen har föreskrivits att kassan skall ha en styrelse, som är kassans högsta beslutande organ. Principen är att beslutanderätten tillkommer styrelsen i den mån ej annat har föreskrivits. I paragrafens andra stycke har intagits bestämmelser om kassans stadgar. De skall på förslag av kassan fastställas och registreras av AMS. I stadgarna skall finnas upgift om kassans verksamhetsområde, var styrelsen skall ha sitt säte, antalet ledamöter i styrelsen, uppgift om kassans arbetsordning och om hur värde- och övriga säkerhetshandlingar skall förvaras.

56 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om styrelsens sammansättning. Den allmänna arbetslöshetskassans styrelse skall bestå av minst fem och högst elva ledamöter, som utses av regeringen. En ledamot utses efter förslag av AMS. Övriga ledamöter utses efter förslag från den intresseorganisation som verkar i anslutning till kassan. En av dessa ledmöter skall vara kassans föreståndare. Föreståndaren skall alltså alltid ingå i styrelsen. I fråga om personalföreträdare i styrelsen hänvisas till lagen (1976:230) om rätt för arbetstagarorganisation att utse och entlediga företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet. Styrelsen skall inom sig utse ordförande och vice ordförande. I paragrafens tredje stycke har angetts att antalet suppleanter skall vara två mindre än antalet ledamöter – härvid bortses från personalföreträdare.

57 §

Mandatperioden för styrelseledamot har i paragrafen föreslagits bli tre år. Regeringen har emellertid medgivits möjlighet att förordna om undantag från denna regel. De undantagsfall som åsyftas är övergångssituationer såsom då kassa skall uppgå i annan kassa. För det fall att vakans uppstår under mandatperiod har föreslagits att ny ledamot skall tillsättas endast för tiden intill dess den avgående ledamotens mandattid utlöper. Fråga om entledigande av ledamot kan väckas hos regeringen av intresseorganisation som verkar i anslutning till kassan. Ett motiv för entledigande kan vara att ledamoten övergått till förvärvsarbete inom annan kassas verksamhetsområde.

58 §

I paragrafen har intagits krav på svenskt medborgarskap och myndighet för den som skall vara ledamot av allmän arbetslöshetskassas styrelse.

59 §

I paragrafen har upptagits bestämmelser som skall gälla för styrelsesammanträde. Enligt första stycket skall samtliga styrelseledamöter kallas till sammanträde. Vid förfall för ledamot kallas suppleant. För suppleant som ej är personlig torde någon form av turordning böra införas.

Suppleanterna skall vidare alltid underrättas om sammanträdena så att de

får möjlighet att närvara vid dessa. I andra stycket har föreskrivits att vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förs ordet av den som de vid sammanträdet närvarande utser.

I paragrafens tredje stycke har föreskrivits att styrelsen är beslutför då minst hälften av ledamöterna är närvarande. En jämförelse med 56 § visar att styrelsen i mindre kassor med fem styrelseledamöter är beslutför om tre ledamöter som äger delta i avgörandet är närvarande. Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta röstande förenar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Bestämmelsen om att ledamot skall till protokollet anteckna från styrelsens beslut avvikande mening har betydelse bl. a. med hänsyn till bestämmelserna i 66 § om utkrävande av ansvar för styrelseledamot på grund av uppdraget.

60 §

I paragrafen behandlas styrelsens möjligheter att uppdra åt viss eller vissa personer att företräda styrelsen. Dessutom ges styrelsen möjligheter att delegera beslutanderätten i de angelägenheter där så lämpligen kan ske. Av 55 § framgår att förslag till arbetsordning för kassan skall fastställas av AMS.

61 §

I paragrafen finns bestämmelser om kassans verkställande tjänsteman, föreståndaren. Han har att leda arbetet i kassan och därvid handla i överensstämmelse med av AMS fastställd arbetsordning och de anvisningar i övrigt som han får av kassans styrelse.

62 §

Av paragrafen framgår att allmän arbetslöshetskassa själv bör ha möjlighet att tillsätta och entlediga tjänstemän. Denna möjlighet bör kassan ha framförallt med hänsyn till den varierande arbetsbörda kassorna har vid olika grader av arbetslöshet inom kassans verksamhetsområde. I fråga om vissa mera kvalificerade tjänster bör regeringen ha möjlighet att uppdra åt AMS att besluta om tjänstens inrättande.

63 §

I paragrafen anges att räkenskapsavslutningen i en allmän arbetslöshetskassa skall ske för kalenderår. Den skall vara verkställd senast den 15 mars året efter räkenskapsåret. Styrelsen skall därefter senast den 1 april avlämna sin förvaltningsberättelse till revisorerna. Av 65 § andra stycket framgår att revisorerna senast inom åtta veckor efter mottagandet skall avge revisionsberättelse till styrelsen. Avskrifter av förvaltnings- och revisionsberättelse skall tillställas AMS.

I paragrafens tredje stycke har intagits bestämmelse om att styrelsen före utgången av augusti månad varje år skall tillställa AMS en beräkning av kassans förvaltningskostnader för nästföljande kalenderår. AMS torde komma att få utge närmare anvisningar om hur dessa beräkningar skall göras och vilka uppgifter som skall tas in i beräkningarna. AMS skall därefter med

beräkningarna som grund fastställa förvaltningskostnaderna för det kommande året.

64 och 65 §§

I paragraferna upptas bestämmelser om kassans revisorer. Revisorerna skall utses av AMS till ett antal av minst två. I de minsta kassorna torde det räcka med två revisorer medan det i flertalet kassor i regel bör vara tre revisorer. Minst en av revisorerna bör vara en tjänsteman hos AMS, som har kvalifikationer för att även göra ingående sakrevision. Dessutom skall revisor ha den erfarenhet i bokföring och insikt i ekonomiska förhållanden som krävs för uppdraget. I 64 § andra stycket anges att till revisor inte får utses den som är i kassans eller styrelseledamots tjänst eller som är nära anhörig till styrelseledamot.

Revisor kan när som helst inventera den allmänna arbetslöshetskassans tillgångar och granska dess handlingar. Styrelsen och föreståndaren är skyldiga att lämna av revisor begärd upplysning om förvaltningen. AMS utfärdar föreskrifter för revisorernas arbete, som revisorerna har att följa.

66 §

Om AMS finner anledning till anmärkning mot styrelseledamot eller revisor föreskrivs i denna paragraf att AMS har att framställa skriftlig anmärkning inom viss tid. I fråga om styrelseledamot är denna tid satt till tre år efter utgången av det år till vilket det förfarande som påtalas hänför sig. Beträffande revisor är tiden två år från det revisionsberättelsen överlämnades till styrelsen. Den för styrelseledamöter och revisorer nämnda preskriptionstiden är dock inte tillämplig i händelse av brottsligt förfarande från ledamot eller revisor. För sådant fall gäller i fråga om skadeståndsanspråk den allmänna preskriptionstiden.

67 §

I paragrafen har upptagits det skadeståndsansvar som föreligger för föreståndare, styrelseledamot och revisor i allmän arbetslöshetskassa.

Enligt huvudregeln skall skadeståndet motsvara skadans ekonomiska värde. Har skada vållats av flera, blir samtliga solidariskt ansvariga för hela skadan. Skadeståndet kan emellertid jämkas om skadevållaren endast gjort sig skyldig till ringa vårdslöshet. Liknande begränsningar i skadeståndsansvaret finns i andra lagar på associationsrättens område. Om skadevållarna är flera och jämkning endast skall göras i förhållande till en av dem måste den solidariska ansvarigheten brytas för att jämkningen skall få full effekt. Detta innebär att den vars skadeståndsskyldighet har jämkats inte får krävas på mer än det belopp som han själv slutligen skall stå för, men för övriga skadevållare upprätthålls däremot principen om solidariskt ansvar och om inbördes fördelning av ersättningen efter skuld.

68–71 §§

I 68 § anges att ersättningar till styrelseledamot fastställs av regeringen och att ersättningar till revisorer och ställföreträdare för styrelse fastställs av AMS.

Ersättningarna utges av kassan. Utredningen anser att suppleanter bör ha ersättning när de är närvarande även de gånger då de inte tjänstgör.

I 70 § ges föreskrifter om vad registret i 51 § skall innehålla. Anteckning i registret får den betydelsen att ändring i visst förhållande ej blir gällande mot tredje man förrän den har registrerats eller på annat sätt har kommit till tredje mans kännedom. Med hemvist avses i detta sammanhang hemortsadressen.

I 71 § intas bestämmelser om tystnadsplikt för styrelseledamot, revisor eller befattningshavare hos allmän arbetslöshetskassa samt den som eljest biträder kassan i dess verksamhet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelse om lagens ikraftträdande och om upphävande av LAF och LKA har utan angivande av tidpunkt tagits in i punkt 1 av övergångsbestämmelserna. I denna punkt föreskrivs vidare att LAF under en övergångsperiod alltjämt skall gälla i fråga om Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa. Detta är avsett att gälla till dess en sådan stilleståndsförsäkring, som utredningen berör i den allmänna motiveringen, har kommit till stånd. Att LAF alltjämt skall gälla beträffande ifrågavarande kassa innebär att även statsbidrag skall utgå till kassan liksom hittills.

De ersättningsfall enligt de gamla reglerna som inte har slutreglerats vid ikraftträdandet bör övertas av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

I andra punkten lämnas föreskrifter beträffande dem som vid ikraftträdandet av den nya lagen uppbär dagpenning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Dessa grupper skall naturligtvis äga rätt att uppbära ersättning enligt de nya reglerna utan att arbetsvillkoret prövas på nytt.

Tillämpningen av de nya reglerna får betydelse främst när det gäller ersättningstidens längd och dagpenningens storlek.

Den som vid ikraftträdandet exempelvis uppbär kontant arbetsmarknadsstöd under obegränsad tid på grund av att han har fyllt 60 år är även fortsättningsvis berättigad till ersättning så länge han uppfyller föreskrivna villkor. Dagpenningens storlek blir i detta fall beroende av hur lång tid stödtagaren har uppburit ersättning eller om han vid ikraftträdandet fortfarande uppfyller arbetsvillkoret. Har stödtagaren uppburit ersättning i mer än 450 dagar och uppfyller han inte arbetsvillkoret, utgår dagpenning enligt de nya reglerna med grundbeloppet. Om stödtagaren däremot inte har uppburit ersättning i 450 dagar eller om han uppfyller arbetsvillkoret, beräknas dagpenningen på vanligt sätt. Allmänt gäller att den utgående ersättningen alltid måste omräknas med hänsyn till de inkomstförhållanden som har legat till grund för den ersättningsberättigades tidigare ersättning.

När det gäller ersättningstidens längd är den oftast förmånligare enligt de nya reglerna jämfört med tidigare bestämmelser. En övergång till det nya systemet skapar därför i regel inga problem. Ersättningsperioden fastställs med tillämpning av de nya reglerna. Därvid måste dock beaktas att avdrag skall göras med det antal dagar för vilka ersättning har uppburits under den pågående ersättningsperioden. För försäkrad som enligt den äldre lagen skulle ha rätt till ytterligare ersättningsdagar utan att uppfylla arbetsvillkoret, skall avdrag göras med det antal dagar för vilka ersättning utgått av den

pågående ersättningsperioden.

Bestämmelserna i 2. andra stycket innebär att en "levande" ersättningsperiod inte bryts vid den nya lagens ikraftträdande.

I ett fall är dock de nuvarande reglerna förmånligare. Det gäller i fråga om dem som på grund av strukturarbetslöshet är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd under obegränsad tid redan från det att de har fyllt 55 år. Den som tillhör denna ersättningsgrupp och inte har fyllt 60 år omfattas inte av de nya reglerna. Regler har därför intagits i andra punktens tredje stycke om att denna kategori skall ha rätt att uppbära dagpenning i form av grundbelopp. Detsamma har föreslagits beträffande dem som alltjämt uppbär omställningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368).

Utöver vad nu har sagts skall naturligtvis gälla att den som blir arbetslös efter den nya lagens ikraftträdande har rätt att för uppfyllandet av ersättningsvillkor åberopa förhållanden före ikraftträdandet. Någon uttrycklig regel härom erfordras inte.

Likaså bör gälla att utfyllnadsersättning bara skall kunna utgå till den som anvisas och tar arbete efter ikraftträdandet. Även detta ligger i sakens natur och behöver inte uttryckligen regleras.

I punkt 3 upptas regler om vad som skall gälla när beslut om avstängning från rätt till ersättning föreligger vid ikraftträdandet. Till en början föreskrivs att beslut om avstängning enligt LAF och LKA skall gälla även efter ikraftträdandet av den nya lagen. Med hänsyn till de förändringar i fråga om avstängningstiderna som föreslås har dessutom föreskrivits att de äldre bestämmelserna skall tillämpas så länge som den pågående avstängningsperioden varar. Dessutom skall de äldre bestämmelserna tillämpas vid bedömningen av avstängningsfall som har inträffat före ikraftträdandet men som avgörs först därefter. De längre avstängningstiderna, liksom den föreslagna möjligheten till ny avstängning under pågående avstängningsperiod, kommer således att tillämpas endast vid beslut i avstängningsfall som har inträffat efter ikraftträdandet av den nya lagen.

I punkt 4 har intagits bestämmelser angående anförande av besvär. Till en början föreskrivs att äldre bestämmelser skall gälla i fråga om talan mot beslut av erkänd arbetslöshetskassa, länsarbetsnämnd eller arbetsmarknadsstyrelsen som har meddelats före ikraftträdandet. Detta innebär att en arbetslöshetskassa som meddelar ett beslut före ikraftträdandet i besvärshänvisningen skall ange att besvärstiden är tre veckor och att besvär skall anföras hos arbetsmarknadsstyrelsen. Ifrågavarande bestämmelse avser däremot inte behandlingen av anförda besvär och förfarandet i besvärsmål.

Enligt andra stycket i punkt 4 skall besvärsärenden, som är anhängiga hos arbetsmarknadsstyrelsen vid ikraftträdandet eller som enligt meddelad fullföljdshänvisning skulle ha upptagits av arbetsmarknadsstyrelsen, prövas av försäkringsrätt.

Enligt tredje stycket i punkt 4 skall försäkringsrätt pröva sådana beslut, beträffande vilka AMS före ikraftträdandet har beslutat att prövning skall ske oberoende av om besvär har anförts.

I fjärde stycket i punkt 4 föreskrivs att arbetsmarknadsstyrelsen skall kunna föra talan även mot beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Enligt punkt 4 första stycket gäller i sådant fall äldre bestämmelser om besvärstidens längd, dvs. tre veckor räknat från det att arbetsmarknadsstyrelsen har fått del av beslutet. Den ifrågavarande bestämmelsen får betydelse

i fråga om beslut av arbetslöshetskassa, länsarbetsnämnd eller arbetsmarknadsstyrelsen, som har meddelats före ikraftträdandet och beträffande vilket besvärstiden inte har löpt ut.

Bestämmelsen i femte stycket i punkt 4 ger försäkringsrätt möjlighet att förelägga arbetsmarknadsstyrelsen att svara i mål, som har anhängiggjorts genom överklagande av enskild part, även om det är fråga om ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

I fråga om mål som är anhängiggjorda vid försäkringsöverdomstolen vid ikraftträdandet skall det enligt fjärde punktens sjätte stycke ankomma på domstolen att bestämma om arbetsmarknadsstyrelsen skall vara part och om styrelsen således skall beredas tillfälle att yttra sig.

I punkt 5 har intagits en föreskrift om att hänvisning, som kan finnas i lag eller annan författning till bestämmelse som har ersatts genom bestämmelse i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring, i stället skall avse den nya bestämmelsen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:381) om barnomsorg

6 a §

Paragrafens första och andra stycken innebär att den som på grund av ofrivillig arbetslöshet har gått miste om barnomsorgsplats för sitt barn skall ha förtur till sådan plats när han under pågående ersättningsperiod erhåller erbjudande om lämpligt arbete. Med att någon har gått miste om barnomsorgsplats jämställs att vederbörande under arbetslösheten frivilligt avstår från sådan plats.

Tredje stycket innehåller en turordningsregel för det fall att flera barn har företrädesrätt enligt dessa bestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

De föreslagna ändringarna föranleds av att LAF och LKA ersätts av lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring och är huvudsakligen av redaktionell natur.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar

Ändringarna föranleds av att besvärssystemet i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen anpassas till vad som gäller inom den allmänna försäkringen. Detta innebär bl. a. att försäkringsrätterna ersätter arbetsmarknadsstyrelsen som besvärsinstans.

Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Ändringarna föranleds av att dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa och kontant arbetsmarknadsstöd ersätts av den nya ersättningen från en allmän arbetslöshetsförsäkring. Ändringarna medför att såväl dagpenning som utfyllnadsersättning kommer att utgöra skattepliktig intäkt av tjänst.

Reservationer och särskilda yttranden

1 Reservation av ledamöterna Bäck, Walander och Olsson

I nu gällande lag om arbetslöshetsförsäkring liksom i lag om kontant arbetsmarknadsstöd tillämpas karensbestämmelser. Dessa innebär att dagpenning resp. kontant arbetsmarknadsstöd inte får utgå förrän den försäkrade/sökanden under en sammanhängande tid av fem kalenderveckor varit arbetslös fem dagar.

Karensreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen motiverades i propostion 1973:56 med att ett slopande av karenstiden antogs komma att medföra en stor belastning på arbetslöshetskassornas ekonomi och administration. Det ansågs vidare att en jämförelse med förhållandena inom sjukförsäkringen inte borde göras med hänsyn till de skilda förhållanden som råder inom de båda försäkringarna. Vid inträffad arbetslöshet ansågs ett behov föreligga på ett helt annat sätt än vid sjukdomsfall för att pröva den arbetslöses situation och överväga vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas.

ALF-utredningens majoritet föreslår att karensregler motsvarande de nu gällande skall tillämpas i den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Som grund för ställningstagandet hänvisas till att statsmakterna prövat frågan om karenstid inom arbetslöshetsförsäkringen i samband med den reform som trädde i kraft den 1 januari 1974. Sedan dess har enligt utredningsmajoriteten inga omständigheter tillkommit som motiverar en ändring av bestämmelserna.

Vi har anmält avvikande mening i denna fråga och föreslår att de nu föreslagna bestämmelserna om karens inte ingår i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring. Som stöd för vårt förslag vill vi anföra följande.

Inom sjukförsäkringen tillämpas ingen karens utan endast obetald insjuknandedag. Kompletterande avtalsregler ger en rätt för stora grupper på arbetsmarknaden till jämväl betald insjuknandedag. I fråga om föräldrapenning för tillfällig vård av barn tillämpas ingen karens och utgår ersättning jämväl för insjuknandedagen.

Vi finner det vara ett ostridigt rättvisekrav att åstadkomma så likartade bestämmelser som möjligt för samtliga socialförsäkringar. Vid en så genomgripande revidering av arbetslöshetsstödet som ALF-utredningens förslag innebär, anser vi tiden mogen att undanröja denna otidsenliga och orättvisa regel som bl. a. motverkar försäkringens uppgift att ge tillfredsställande kompensation för inkomstbortfall. Utöver här angivna skäl för vårt ställningstagande vill vi tillägga följande.

Utredningsmajoriteten hänvisar i sina motiv till nyss refererade statsrådsutlåtande. Enligt detta anses vid inträffad arbetslöshet på ett helt annat sätt än vid sjukdomsfall behövas tid för att pröva den arbetslöses situation och överväga vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Vi anser att den arbetssökande naturligtvis skall ha fullgod inkomsttrygghet även under den tid han är föremål för överväganden om lämpliga åtgärder. Motiveringen anser vi därför helt ohållbar.

Den eventuella fara för ökande antal korttidspermitteringar särskilt i samband med storhelger som tidigare åberopats vid diskussion om slopande av karensvillkoren anser vi kunna undanröjas genom den översyn av lagen om anställningsskydd som för närvarande pågår.

2 Reservation av ledamöterna Ekinge och Elmstedt

Kap. 18 Arbetslöshetsförsäkringens organisation

Vi delar utredningens mening (sid. 233) att huvudregeln, som säger att den kassa som organiserar arbetstagare inom den bransch där den arbetslöse haft sitt förvärvsarbete också skall handlägga hans försäkringsärende, ger arbetsförmedlingen tillräcklig vägledning. Kassatillhörigheten avgörs av var majoriteten av arbetstagarna inom den aktuella kategorin vid det lokala arbetsstället är organiserade.

Denna regel bör dock enligt vår mening kunna brytas i ett enskilt fall om den står i strid med den försäkrades önskan om vilken kassa som skall handlägga hans ärende. Detta står också i överensstämmelse med den av utredningen föreslagna lagtexten (38 §) och specialmotiveringen.

3 Reservation av ledamoten Ekinge

Utredningen föreslår i avsnitt 10.3 som huvudregel att nytillträdande och återinträdande på arbetsmarknaden skall kunna erhålla ersättning först sedan de avslutat ungdomsutbildning, vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning och därefter i minst tre månader sökt arbete genom arbetsförmedlingen.

Utredningen framhåller dock att den icke helt vill utesluta möjligheten att undantagsvis utge kontant stöd till ungdomar som icke fullföljt sin ungdomsutbildning. Kan det konstateras att fortsatta studier inte är meningsfulla eller om man förgäves sökt lämplig vidareutbildning och om man trots sådan uppföljning för tillfället icke lyckats finna någon lösning på problemet, bör man icke vara utesluten från möjligheten att erhålla kontant arbetslöshetsstöd.

Vidare framhåller utredningen att i en del fall kan den sökande ha en yrkesinriktad utbildning som fortfarande är gångbar på arbetsmarknaden men som ligger längre tillbaka i tiden. I dessa fall anser utredningen att det bör finnas möjligheter att efterge utbildningsvillkoret.

I fråga om arbetsmarknadsutbildningen framhåller utredningen att den är medveten om att det finns åtskilliga fall där en sådan förändring inträtt i en

persons förhållanden att det kan finnas fog för att anse honom ersättningsberättigad utan att arbets- eller utbildningsvillkoret är uppfyllt. Som exempel härpå nämner utredningen ensamstående som fått försörjningsplikt mot ett barn, eller tidigare hemarbetande make som blivit ensam efter skilsmässa eller dödsfall. Utredningen har övervägt om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna utgå i sådana fall oavsett att arbets- eller utbildningskravet icke är uppfyllt. Utredningsmajoriteten avvisar emellertid den möjligheten med hänvisning till svårigheterna att utforma en någorlunda lättillämpad regel som täcker alla de skiftande situationer, som kan tänkas uppkomma.

Jag delar utredningens uppfattning både i fråga om huvudregeln och beträffande möjligheterna att efterge utbildningsvillkoret när det gäller ungdomar, som förgäves sökt lämplig vidareutbildning eller där fortsatta studier inte är meningsfulla. Likaså när det gäller sökande som har en gångbar yrkesutbildning som ligger längre tillbaka i tiden än de stipulerade fem månaderna.

Jag delar däremot icke utredningsmajoritetens uppfattning i fråga om arbetssökande som fått en väsentligt ändrad situation. Jag anser att efter prövning i de enskilda fallen bör möjlighet finnas att också efterge utbildningsvillkoret för personer som enligt exemplen ovan fått en förändrad situation. Det kan i dessa fall inte behöva råda något tvivel om allvaret i deras sökande efter arbete. Det är otillfredsställande om ett antal nytillträdande eller återinträdande på arbetsmarknaden ställs utanför den allmänna arbetslöshetsförsäkringen genom ett alltför osmidigt regelsystem.

4 Reservation av ledamoten Elmstedt

Kap. 23 Finansiering

Utredningen avför egenavgifterna som del i finansieringen av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Detta sker främst med hänvisning till att någon sådan avgift inte finns vare sig inom sjukförsäkringen eller folkpensioneringen. Jag delar denna uppfattning. Det är rimligt att samma regler i detta avseende gäller för samtliga här nämnda försäkringar. Huruvida egenavgifter i någon form kan vara motiverade inom försäkringarnas totalram måste prövas i annat och vidare sammanhang.

Efter ställningstagandet till egenavgifterna redovisar utredningen effekter av finansiering via höjda arbetsgivaravgifter. Utredningen säger att man avstår från att lägga fram ett i detalj utformat förslag angående finansieringen men enligt min mening görs ändå uttalanden som klart anger att en höjd arbetsgivaravgift är den finansieringsform som bör väljas.

Utredningen har beräknat kostnaden av sitt förslag och vissa effekter av detsamma och detta torde vara tillfyllest. Finansieringsformen bör vara en öppen fråga. Regering och riksdag måste ändå alltid göra avvägningar hur finansieringen av kostnadskrävande reformer skall utformas i det läge som råder när besluten tas.

5 Reservation av ledamoten Marcusson

ALF-utredningen föreslår att den som inte uppfyller arbetsvillkoret men har avslutat ungdomsutbildning, vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning skall ha rätt till ersättning med grundbeloppet i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen efter att i minst tre månader efter utbildningen sökt arbete genom arbetsförmedlingen. Förslaget överensstämmer i allt väsentligt med vad som nu gäller för rätt att erhålla kontant arbetsmarknadsstöd.

Jag instämmer i utredningens grundmotivering att genomgången utbildning av angivet slag är ett gott kriterium på allvaret i den försäkrades arbetsutbud och den bästa förberedelsen för utträdet på arbetsmarknaden. Däremot delar jag inte utredningens uppfattning att kvalifikationstiden skall vara så lång som tre månader. Jag har uppfattat att utredningen som huvudskäl för denna ståndpunkt anför dels att man annars befarar missbruk, dels att nuvarande regler fungerat bra. Enligt min mening kan det som anförts inte utgöra skäl mot en kortare kvalifikationstid.

SACO:s expert i KSA–utredningen redogjorde i ett särskilt yttrande i dess betänkande (SOU 1971:42) utförligt för skälen för en kortare kvalifikaitonstid. Dessa skäl äger samma giltighet i dag. Utöver vad som då anfördes vill jag foga följande.

Det bör särskilt understrykas att ersättningsrätten inträder efter *avslutad* utbildning, ej *avbruten* eller *oavslutad*. Detta undanröjer enligt min mening i hög grad riskerna för missbruk.

Utvecklingen på utbildningsområdet har gått mot en allt kraftigare markering av sambandet mellan utbildningen och en efterföljande yrkesverksamhet. Det senaste och mest konkreta exemplet är den nya högskoleorganisation som trädde i kraft den 1 juli 1977. Det ökade inslaget av yrkesförberedelse inom både högskole- och gymnasieskoleutbildning är enligt min mening ett argument för en kortare kvalifikationstid.

Enligt min mening bör rätt till arbetslöshetsersättning inträda för den som sökt arbete i högst två månader efter avslutad utbildning.

6 Reservation av ledamoten Olsson

Behovet av en arbetslöshetsförsäkring kommer att bestå och öka så länge kapitalismen tillåts existera.

Arbetslösheten är ett uttryck för att samhället är felorganiserat. Behoven av att få arbeten utförda finns ständigt, men ändå blir arbetssökande klassificerade som problem och sysselsättning måste "skapas". Med det synsättet blir arbete en sysselsättning utan innehåll och arbetet förlorar sin värdighet. Jag anser att arbetslöshetsförsäkringen är något nödvändigt ont, men det får inte hindra att den till sin utformning blir så rättvis och gynnsam som möjligt för de som drabbas av arbetslöshetsgisslet. Den bästa lösningen vore att alla typer av inkomstbortfall och oförmåga att skaffa inkomst sammanföll i en enda allmän socialförsäkring med en administration. Utredningsuppdraget omfattar dock inte detta och därför har jag valt att punktvis reservera mig mot utredningsmajoritetens uppfattning.

I avsnittet 8.5 har behandlats frågan om barntillsyn som hinder för arbete

och ersättning. Utredningen har stannat för att detta i grunden inte är något arbetsmarknadspolitiskt problem och därför inte heller bör lösas inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

Jag kan inte helt dela utredningsmajoritetens syn i den här frågan. Jag vill referera till den diskussion som fördes innan utredningen tillsattes och där det av riksdagens inrikesutskott uttalades följande: "En allmän arbetslöshetsförsäkring bör vara obligatorisk och definitionsmässigt omfatta hela arbetskraften. Ersättningen skall i princip utgå till arbetslösa som är villiga att ta arbete men som inte kan erbjudas lämpligt sådant."

Jag anser i princip att avsaknad av samhällelig barnomsorg måste ses som ett ur arbetslöshetsförsäkringssynpunkt giltigt hinder för att acceptera erbjudet arbete. Ändå är jag i nuläget inte beredd att ställa ett förslag av denna innebörd. Effekten kan bli ett förtäckt vårdnadsbidrag. Den huvudsakliga fördelen med det skulle vara att samhället erkände sin skyldighet att sörja för rätten till arbete även för denna grupp. Risken, som måste ställas emot detta, är att arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna komma att utgöra ett argument för att hålla tillbaka utbyggnaden av barnomsorgen. Enligt min uppfattning måste tvingande bestämmelser införas och ekonomiska möjligheter skapas för att garantera alla barns rätt till en plats i samhällets barnomsorg.

I avsnittet 8.3.1 behandlas begreppet arbetsförhet. Avsnittet syftar till att göra en avgränsning i förhållande till andra försäkringsformer. De avgörande kriterierna för arbetsförhet som anges är om den arbetslöse förlorat anställning vid skyddad verkstad eller om vederbörande bedöms kunna ta arbete på öppna marknaden.

Jag anser för min del dessa avgränsningar vara ytterligt tveksamma. Man kan exempelvis peka på sådana företeelser som förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl, som flitigt har använts under de senaste 10 åren, för att belysa tveksamheten i avgränsningarna. Rätten till arbetslöshetsförsäkring innebär ett erkännande av den arbetslöses rätt till arbete. Enligt min uppfattning borde utredningen därför ta hänsyn till de starka och berättigade krav på rätten till arbete som reses av olika grupper av handikappade. Som kriteriet "kan ta arbete på den öppna arbetsmarknaden" nu är utformat, blir det arbetsköparnas önskemål om arbetskraftens kapacitet som blir avgörande för vem som skall anses tillhöra arbetskraften eller inte. Utvecklingen under senare år har visat att kraven i detta avseende avsevärt har höjts. Det kan man exempelvis se genom att det antal handikappade som av arbetsförmedlingarna har placerats på öppna marknaden, under de senaste 3–4 åren har halverats från ca 10 000 till något över 5 000.

Istället för denna arbetsköparbedömning måste istället den arbetslöses egen bedömning av sin arbetsförhet vara avgörande för rätten till arbetslöshetsförsäkring. Självfallet förutsätter detta att arbetslöshetsförsäkringen har en sådan nivå, att inte handikappade av ekonomiska skäl tvingas att välja ett annat alternativ, exempelvis förtidspension och därmed i praktiken bli avförd ur arbetskraften.

I avsnittet 8.4.3 borde sista meningen lyda: "Föreslaget eller anvisat arbete skall anses lämpligt om arbetet ej är hänförligt till arbetsplats där arbetskonflikt råder". Det vore helt fel om försäkringen kunde användas som ett vapen i arbetsköparens händer i en konflikt. Utredningsmajoriteten inser detta men väljer en undvikande formulering, "om konfliktberörd arbetsplats vid vilken

det allmänt skulle anses obilligt att anvisa någon arbete". Vad som allmänt anses obilligt är svårbedömbart och därför kan den bedömningen bara göras av den som anvisats arbete.

Beträffande arbetsvillkor för nytillträdande känner jag mycket stor tveksamhet inför den föreslagna tre månaders kvalifikationstiden. Det enda kriteriet för ersättningsrätt borde vara att man är arbetslös och villig att ta arbete. Möjligtvis behöver arbetsförmedlingen få viss tid på sig att ordna arbete. Det borde kunna räcka med en kvalifikationstid på förslagsvis 2 veckor.

I avsnittet 11.3.2 anser jag att utredningsmajoriteten föreslår ett allt för lågt grundbelopp om 125-del av basbeloppet per ersättningsdag. Jag har under utredningsarbetet föreslagit ett 100-dels basbelopp som grundbelopp och frågan är om inte detta också är för lågt. Det är ingen mening med en dagpenningsstorlek som inte klarar försörjningen av den arbetslöse. Om beloppet är för lågt kommer det bara att utgöra ett avdrag på socialbidraget från kommunen som den arbetslöse tvingas söka för sin försörjning. Den föreslagna skillnaden i ersättningsnivå mellan ersättningsberättigade under och över 18 år saknar motivering och bör utgå.

Under 12.2.3 föreslås begränsade ersättningsperioder. Frågan är dock vad som händer med en arbetslös som har utförsäkrats. Kraven om arbetsförhet och möjligheten att ta anvisat arbete kvarstår ju och ligger till grund för ersättningsrätten och någon annan social försäkring kan alltså inte träda till. För den arbetslöse återstår då att söka socialbidrag. Det är enligt min mening fel. Förslaget är arvegods från de tidigare arbetslöshetskassorna där man tvingades ha skydd mot uttag för kassornas fortbestånd. Det behovet kvarstår inte då försäkringen blir allmän och finansieras på annat sätt. Därför bör begränsningen av ersättningstidens längd utmönstras i ett kommande lagförslag.

Under kapitel 16 behandlas frågan om avstängning från ersättning p. g. a. självförvållad arbetslöshet. Avstängningsärendena är alltid svåra och grundar sig dels på tillämpningsanvisningarna, dels på praxis men mest på arbetsförmedlarens bedömning. Den enskilde kan här bli utlämnad och jag föreslår därför att den fackliga organisationen alltid skall ha vetorätt i avstängningsärenden.

7 Reservation av ledamoten Petersson

Enligt min mening bör ersättning vid arbetslöshet utgå med grundbeloppet plus 75 % av den försäkrade dagsförtjänsten. Detta innebär en något lägre ersättningsnivå än den av majoriteten föreslagna. Jämfört med ersättningsbeloppen i den nuvarande delvis avgiftsfinansierade försäkringen kommer dock flertalet ersättningsberättigade att få en kraftig höjning av dagpenningen. Den högsta dagpenning som kan utgå ökar från 160 till 279 kr. (enligt förhållandena i mars 1978).

Efter skatt kommer ersättningen vid arbetslöshet beräknad på detta sätt att uppgå till mellan 85 och 95 % av inkomsten i det förlorade förvärvsarbetet. Ersättningen till nytillträdande och andra försäkrade som enbart erhåller grundbeloppet påverkas inte av mitt förslag.

8 Reservation av ledamoten Svensson

Allmänna synpunkter

Även om det inte är ALF-utredningens uppgift att prioritera mellan en allmän arbetslöshetsförsäkring och andra insatser från samhällets sida vill jag för min del framhålla att det under de närmaste åren inte torde finnas något utrymme för den föreslagna reformen. Till finansieringen återkommer jag nedan.

Jag noterar att utredningens direktiv, som fastställdes av den förra regeringen och som inte ändrats, på olika sätt avviker från det principbeslut som riksdagen fattade 1974 (dåvarande inrikesutskottets betänkande 1974:3).

Försäkringens administration

Jag kan inte acceptera utredningsmajoritetens förslag till hur en allmän arbetslöshetsförsäkring skall administreras. Förslaget innebär i praktiken en fortsättning på det nuvarande a-kassesystemet med formellt fristående allmänna arbetslöshetskassor, som emellertid i realiteten utgör en del av de fackliga organisationerna. Det nuvarande a-kassesystemet, som i viss mån bygger på frivilligt medlemskap, medlemsavgifter och viss valfrihet i fråga om ersättningens storlek, må ha sina förtjänster- och nackdelar – men passar definitivt inte som bärare av en allmän försäkring. Enligt min mening är det närmast självklart att en allmän försäkring, helt finansierad genom allmänna medel, skall omhänderhas av organ som även i realiteten har en från ett partsintresse fri och obunden ställning. Så blir inte fallet enligt majoritetens förslag. Systemet med branschkassor i nära anslutning till de fackliga organisationerna och företagarorganisationer medför en administrativ struktur med i vissa fall luckor, i andra fall överlappning. Försäkrad som valt att stå utanför facklig organisation eller som uteslutits ur sådan organisation hamnar i ett besvärligt läge och är vad gäller information om försäkringen sämre ställd än den som är organiserad. Sådana konsekvenser kan inte accepteras. Utredningen framhåller att det är angeläget "att få en klar och otvetydig redovisning av de verkliga förvaltningskostnaderna för arbetslöshetskassorna" och konstaterar samtidigt att detta blir "en komplicerad uppgift". Förvaltningskostnadsaspekten måste tillmätas stor betydelse. Det är enligt min mening en brist att några beräkningar inte gjorts som gör det möjligt att jämföra de olika organisationsalternativen vad gäller förvaltningskostnader. Systemet med branschkassor medför också en enorm centralisering av försäkringsärendenas handläggning i första instans jämfört med de båda andra organisationsalternativen. Flera arbetslöshetskassor, särskilt på tjänstemannasidan, saknar lokal organisation.

Majoriteten framhåller vikten av att de fackliga organisationerna får ett reellt inflytande över försäkringens handhavande. Jag delar denna uppfattning men vill betona att ett fackligt inflytande över arbetslöshetsförsäkringen inte behöver innebära att facket skall administrera försäkringen. Även inom en försäkring administrerad av de allmänna försäkringskassorna – vilket är det alternativ jag förordar – är det enligt min uppfattning möjligt att bevara ett

fackligt inflytande. Detta bör avse frågor angående ifrågasatt ersättningsrätt då den försäkrade avböjt att anta ett erbjudet arbete, dvs. prövning av "lämpligt arbete". Det för mig avgörande skälet att förorda att även arbetslöshetsförsäkringen – med bevarat fackligt inflytande i frågor angående "lämpligt arbete" – skall administreras av de allmänna försäkringskassorna är önskemålet att åstadkomma en integrerad administration för hela socialförsäkringsområdet. Det av utredningen i avsnitt 19.5.3 presenterade "Alternativet av de allmänna försäkringskassorna administrerad försäkring" ger inte rättvisa åt de fördelar som detta alternativ erbjuder. De allmänna försäkringskassorna har en central ställning inom socialförsäkringen och erbjuder genom sitt nät av lokalkontor en decentraliserad service i närheten av de försäkrade. Utöver sjuk- och pensionsförsäkringarna, som sinsemellan företer stora olikheter, har försäkringskassorna anförtrotts administrationen av delpensionsförsäkringen och den nya arbetsskadeförsäkringen. Vidare har utbetalningen av bl. a. det kontanta arbetsmarknadsstödet samt dagpenning till värnpliktiga (repövning) och civilförsvarspliktiga lagts på försäkringskassorna. Arbetsmarknadsmässiga bedömningar förekommer både inom förtidspensioneringen (särskilt för äldre försäkrade), arbetsskadeförsäkringen och delpensionsförsäkringen. Samma arbetsvillkor som inom arbetslöshetsförsäkringen tillämpas av försäkringskassorna inom delpensioneringen. Det kan tilläggas att det av socialutredningen (SU) i dess slutbetänkande SOU 1977:40 föreslagna socialförsäkringstillägget (soft), som enligt SUs förslag skall kunna utges vid bl. a. arbetslöshet skall administreras av försäkringskassorna. En integrerad administration, som omfattar även arbetslöshetsförsäkringen, bör bidra till att hålla administrationskostnaderna nere, särskilt som det för försäkringskasseområdet redan finns väl fungerande rutiner för registrering av de försäkrade, för utbetalning och skatteredovisning samt för avlämnande av kontrolluppgifter.

Kompensationsnivå

Den av försäkringskassan registrerade sjukpenninggrundande inkomsten bygger på uppgifter från den försäkrade själv och kontrolleras – eller kan lätt kontrolleras – genom en enkel förfrågan hos arbetsgivaren. Den sjukpenninggrundande inkomsten bör – oavsett vad utredningen anför om femrespektive sjudagarsvecka – i kombination med en s. k. garantinivå kunna användas för att beräkna arbetslöshetsersättningen per dag. Denna metod används i fråga om föräldrapenning och dagpenning till värnpliktiga. Sjukpenningens kompensationsnivå är i princip 90 procent. Med utredningens förslag om grundbelopp och ett procentuellt skillnadsbelopp blir arbetslöshetsförsäkringens kompensationsnivå i de vanligaste inkomstlägena 85–95 procent. Så hög kompensationsnivå som 95 procent förekommer inte inom övriga grenar av socialförsäkringen och skulle inte innebära någon stimulans till återgång i normalt förvärvsarbete. Dagpenningen kunde – med fem ersättningsdagar per vecka – förslagsvis bestämmas till 80 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst delad med 260. Som garantinivå kunde väljas KAS-beloppet, 65 kr per dag fr. o. m. den 1 juli 1978. Därmed uppnås också att uttfyllnadsersättning kommer i fråga i ett mindre antal fall.

Konfliktberörd arbetsplats

Jag kan inte ansluta mig till utredningens förslag att i vissa fall även annan konfliktberörd arbetsplats än sådan där lovlig konflikt råder skall anses olämplig för arbetsanvisning. Att acceptera en sådan princip skulle indirekt innebära ett erkännande av olovliga konflikter. Det föreslagna tillägget till punkt 2 i 30 § bör därför utgå.

Finansiering

För finansieringen av en allmän arbetslöshetsförsäkring som administreras av de allmänna försäkringskassorna – vilket är det alternativ jag förordar – är det naturligt med ett visst inslag av arbetsgivaravgifter. Detta gäller särskilt om arbetslöshetsförsäkringen får överta viss del av de förpliktelser i fråga om permitteringslön som följer av lagen om anställningsskydd. Denna fråga ingår i uppdraget för den kommitté som har att se över anställningsskyddslagstiftningen. Arbetslöshetsförsäkringen har otvivelaktigt nära samband med förhållandena på arbetsmarknaden, vilket inte kan sägas vara fallet med exempelvis folkpensionering och barnomsorg. Att helt finansiera arbetslöshetsförsäkringen genom arbetsgivaravgifter är emellertid från både samhällsekonomiska och företagsekonomiska utgångspunkter olämpligt. Om arbetslösheten ökar och medför ökade utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen är detta ett tecken på att näringslivets konkurrenskraft sviktar. Att i ett sådant läge höja arbetsgivaravgiften till arbetslöshetsförsäkringen skulle leda till att man hamnar i en ond cirkel. Inslaget av arbetsgivaravgifter till arbetslöshetsförsäkringen måste därför bedömas utifrån ett synsätt som beaktar företagens totala kostnadsläge och internationella konkurrenskraft. För avsevärd tid framåt kvarstår behovet av förbättrat kostnadsläge gentemot utlandet. Jag kan därför inte tänka mig en höjning av nuvarande arbetsgivaravgift till arbetslöshetsförsäkringen under annan förutsättning än att motsvarande avgiftssänkning kommer till stånd inom andra delar av avgiftsområdet. På sikt bör det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter sänkas och reserveras för sådana ändamål att avgifterna får en klart försäkringsmässig karaktär.

För egenföretagare bör avgiften till arbetslöshetsförsäkringen vara av samma storlek som arbetsgivaravgiften till försäkringen.

De nuvarande a-kassornas fonder

Utredningen betraktar övergången från erkänd till allmän arbetslöshetskassa som en upplösning av den erkända kassan, innebärande att kassans tillgångar skall tillfalla den organisation som inrättat kassan. Det rör sig om sammanlagt ca 1 000 milj. kr. I vissa a-kassor har fonduppbyggnaden delvis skett med statsmedel. Mot bakgrund av dels hur de erkända kassornas verksamhet finansieras med för närvarande ca 90 procent statsbidrag dels hur den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skall administreras genom organisationskassor ter sig ett överförande av tillgångarna till organisationerna icke berättigat i vidare mån än vad avser sådana tillgångar som överförts till kassorna direkt från organisationerna. Det ligger närmast till hands att fonderna – med nu nämnt undantag – övergår till de allmänna arbetslöshets-

kassorna för att av dessa förbrukas innan nya medel tillskjuts av det allmänna. Alternativt skulle återbetalning kunna ske till staten och organisationerna i förhållande till statsbidragets storlek under de senaste åren. De av mig antydda lösningarna förutsätter lagstiftning.

9 Reservation av ledamoten Tobisson

Moderata Samlingspartiet har länge förespråkat en allmän arbetslöshetsförsäkring. Jag har därför i huvudsak anslutit mig till ALF-utredningens förslag beträffande försäkringsvillkor och ersättningssystem. Vissa smärre invändningar i dessa avseenden redovisas dock i det följande. Vidare har jag en från utredningens majoritet avvikande uppfattning angående försäkringens finansiering. Den tyngsta delen av min kritik riktar sig emellertid mot förslaget till organisation och administration, som jag bedömer som konservativt i dålig bemärkelse och som – om det genomfördes – inte skulle bli långlivat, eftersom det enligt min mening inte kan fås att fungera i praktiken.

Organisation och administration

Utredningens majoritet anknyter i sitt organisationsförslag till de nuvarande frivilliga arbetslöshetskassorna. Indelningen i kassor är historiskt framvuxen och följer i stora drag organisationsstrukturen på svensk arbetsmarknad. Det betyder i vissa fall att flera kassors verksamhetsområden överlappar varandra, i andra fall att kassa saknas för en yrkesgrupp. Det innebär vidare, att kassorna skiftar starkt i storlek. Det har också medfört, att kassaverksamheten är starkt centraliserad till Stockholm, dit nästan alla kassor är förlagda.

Detta system har kunnat fungera, därför att det inte krävts att det skulle vara heltäckande och därför att medlemskapet bestämts genom avgiftsbetalning, oftast via den försäkrades fackliga organisation. Nu skall alla – alltså även nytillträdande och oorganiserade – omfattas av försäkringen, där det dock inte skall finnas vare sig medlemskap eller egenavgifter. Trots dessa grundläggande förändringar håller utredningsmajoriteten fast vid det historiskt betingade organisationsmönstret, som kommer att visa sig vara mycket orationellt – om ens användbart – för sin nya uppgift. Modellen har dessutom starka drag av korporativism, eftersom den innebär att en av staten totalfinansierad myndighetsutövning anförtros ett slags offentligrättsliga organ, upphängda på fackliga organisationer.

ALF-utredningen föreslår, att för de yrkesgrupper som idag står utanför den frivilliga försäkringen (t. ex. jordbrukare och vissa kulturskapare) skall berörda intresseorganisationer inrätta nya kassor. Men vad händer om de inte vill? Vad händer om en organisation, som idag svarar för en kassa, i framtiden skulle finna att det inte längre är värt besväret? En nackdel med myndighetsutövning genom frivilliga sammanslutningar är att den förutsätter dels dessas existens, dels deras medverkan. Problemet blir särskilt stort vid

administrationen av ett obligatorium. Om man inte vill tillgripa tvingande lagstiftning, vilken skulle inkräkta på arbetsmarknadsorganisationernas frihet, måste myndighetsutövningen göras så lockande att även den minst intresserade organisationen förmås att medverka. I klartext betyder detta statliga subventioner till organisationernas övriga verksamhet.

Nytillträdande på arbetsmarknaden vet inte, inom vilket yrkesområde de kommer att hamna. Därför kan de inte hänföras till någon organisationskassa. ALF-utredningen föreslår för deras del en nyinrättad kassa, administrerad av Arbetslöshetskassornas Samorganisation. Denna skapelse har alla förutsättningar att bli ett missfoster. Ingen facklig organisation kommer att känna något engagemang för den. Den kommer att helt sakna ett lokalt kontaktnät, vilket är särskilt allvarligt för denna kategori av arbetssökande, som saknar egna erfarenheter från arbetsmarknaden och därför är i kanske störst behov av personlig vägledning och omvårdnad.

Utredningsmajoriteten föreslår inga åtgärder för att undanröja de många fall av överlappning som idag existerar mellan olika kassors verksamhetsområden. En statstjänsteman på mellannivå med några akademiska betyg kan i princip hänföras till akademikernas, statstjänstemännens, statsanställdas och Sveriges arbetares (SAC:s) kassa. Det förutsätts, att den fackligt anslutne söker sig till sin organisations kassa. Men det kan tänkas, att han föredrar en annan kassa, som har ord om sig att vara mer generös med ersättning. På samma sätt kan en oorganiserad vilja vända sig till den kassa där han räknar med bäst behandling. I tveksamma fall skall den ovan nämnda specialkassan, som Samorganisationen tänks sätta upp, avgöra vem som skall handlägga ärendet. Det kan då betyda, att en oorganiserad person hänvisas till en kassa, vars bakomliggande organisation han blivit osams med och utträtt ur.

Förekomsten av medlemsavgifter och den fackliga organisationens ekonomiska engagemang i kassan har hittills medfört, att slöseri – trots det stora inslaget av statsmedel – i stort sett har kunnat undvikas. Med ALF-utredningens förslag försvinner dessa tillbakahållande element. Det kommer inte längre att finnas några kostnadsskäl, som föranleder en kassa att nagelfara en ansökan om ersättning – allt betalas av staten. Tvärtom ligger det nära till hands att kassorna konkurrerar om försäkringsfallen genom att göra sig kända för frikostighet. Detta ger större administrationsbidrag och större möjligheter att rekrytera nya medlemmar till den egna organisationen.

Den orationella organisationsstrukturen med bl. a. betydande storleksskillnader mellan kassorna medför redan idag stora variationer i administrationskostnader. ALF-utredningen gör inget för att nedbringa dessa. Kassorna föreslås få förvaltningsbidrag av staten på basis av sina egna kostnadskalkyler. Det finns en påtaglig risk att nivån på statens förvaltningsbidrag till kassorna kommer att bestämmas med hänsyn till den minst effektiva enheten. Överskjutande medel kan av övriga kassor utnyttjas för den angränsande fackliga verksamheten.

Nästan alla kassor har idag sina huvudkontor i Stockholm. Åtskilliga har inga lokala företrädare alls, utan hela handläggningen av ett försäkringsärende sker vid huvudkontoret. Denna starkt centraliserade uppbyggnad förutsätts bestå. Det betyder, att en person, som blir arbetslös på en mindre ort där det dock finns ett arbetsförmedlingskontor, som regel saknar ett

lokalombud för kassan på platsen. I bästa fall finns ett sådant på den regionala huvudorten, som naturligtvis kan ligga flera tiotal mil bort. Annars blir det att vända sig direkt till huvudkontoret i Stockholm. Det är uppenbart, att handläggningsformen under dessa omständigheter ofta blir skriftlig och att det många gånger kan brista åtskilligt i kassapersonalens förtrogenhet med den lokala situationen. Den långtgående centraliseringen understryks av att besvär över de beslut som fattas i Stockholm skall – efter en regional uppdelning – handläggas av de tre försäkringsrätterna i landet.

Enligt det riksdagsbeslut som föranledde tillsättandet av ALF-utredningen borde en ökad samordning med den allmänna försäkringen övervägas, särskilt avseende utbetalningssidan. Utredningsmajoriteten föreslår en central utbetalning via direkt kommunikation mellan respektive arbetslöshetskassa och den allmänna försäkringens dataanläggning. Med hänsyn till den restriktivitet som datainspektionen hittills visat i liknande sammanhang torde detta förslag dock inte vara genomförbart, vilket stått klart under utredningsarbetet och också påvisas i ett särskilt yttrande av experten Edvardsson. Jag finner det häpnadsväckande, att utredningen inte låtsas om denna komplikation utan nöjer sig med att överlämna den närmare utformningen av förslaget åt riksförsäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen. Skulle den av utredningen anvisade vägen visa sig oframkomlig, vilket jag dedömer som högst sannolikt, innebär detta en allvarlig svaghet i den föreslagna organisationsmodellen. En utbetalning av ersättning via de allmänna försäkringskassorna skulle medföra både betydande effektivitetsvinster och möjligheter att förebygga dubbelutbetalning, dels inom arbetslöshetsförsäkringen mellan överlappande kassor, dels mellan arbetslöshetsförsäkringen och den allmänna försäkringen.

Det av utredningsmajoriteten uppgivna huvudmotivet för valet av organisationsmodell är angelägenheten av att åstadkomma en nära anpassning till förhållandena på arbetsmarknaden. Detta sker enligt min mening lika bra, om försäkringen administreras av Arbetsmarknadsverket. Då får man också ett klart myndighetsansvar, en normal förvaltningsorganisation uppbyggd efter geografiska principer och otvetydighet beträffande olika medborgares anknytning till försäkringen. De nuvarande kassornas personal skulle i detta alternativ överföras till Arbetsmarknadsverket, varigenom värdefulla kunskaper och erfarenheter kunde tillvaratas.

Jag föreslår således, att administrationen av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen – liksom f. n. är fallet med det kontanta arbetsmarknadsstödet – skall anförtros Arbetsmarknadsverket. Därvid utreds ett försäkringsärende av berört förmedlingskontor, medan länsarbetsnämnden fattar beslut. För att undvika att samma organ förmedlar platser och beviljar understöd, bör försäkringsärenden lokalt handläggas av en särskild enhet. Utbetalningen av ersättning sker sedan via de allmänna försäkringskassorna.

Denna lösning av organisationsfrågan är enligt min mening den enklaste och mest rationella. För att bli berättigad till ersättning måste den arbetslöse ändå stå till arbetsförmedlingens förfogande och regelbundet besöka den. Där finns den sakkunskap som kan bedöma förhållandena på arbetsmarknaden med speciell hänsyn till den försäkrades bransch eller yrke. Där kan den arbetslöse få den personliga kontakt och den opartiskt givna service som han behöver. Där kan han också få stöd från sin organisation enligt de principer

som i övrigt gäller för Arbetsmarknadsverket med facklig medverkan på alla nivåer.

Ersättningsvillkor

ALF-utredningens förslag till ersättningssystem ger en avsevärt högre kompensationsnivå än den nuvarande frivilliga försäkringen, som ändå delvis bygger på egenavgifter. Med utgångspunkt från förhållandena våren 1978 blir den maximala dagpenningen 290 kr mot f. n. 160 kr. Med hänvisning främst till svårigheterna att finansiera omläggningen förordar jag, att kompensationsnivån – åtminstone i ett inledningsskede – sätts lägre än vad majoriteten föreslagit.

Vid långvarig arbetslöshet skall enligt utredningsförslaget ersättningen uppjusteras efter konsumentprisindex. Enligt min mening följer det inte av inkomstbortfallsprincipen att kompensationen skall värdesäkras.

För nytillträdande föreslår utredningen en kvalifikationstid på tre månader. Denna ordning utformades ursprungligen av KSA–utredningen. Ett skäl till att kvalifikationstiden gjordes så lång var att man inte ansåg sig kunna förutse stödbehovets omfattning. Erfarenheten har sedan visat, att det inte blivit någon massanstormning av nyutbildade som sökt kontant arbetsmarknadsstöd. Fortfarande kvarstår svårigheten för den som inte tidigare varit ute på arbetsmarknaden att klara sin försörjning under tre månader i väntan på arbete eller kontantstöd. Jag förordar, att kvalifikationstiden nedsätts till två månader.

Utredningen föreslår, att arbetsanvisning till konfliktberörd arbetsplats i princip skall anses olämplig, även när konflikten är olovlig. Detta skulle enligt min mening innebära ett slags godkännande från statens sida av olovliga arbetskonflikter. Jag anser, att nuvarande regler i detta avseende bör kvarstå oförändrade.

Finansiering

I avsnittet om den allmänna arbetslöshetsförsäkringens finansiering avvisar ALF-utredningen utnyttjandet av egenavgifter från de försäkrade. I form av ett räkneexempel redovisas sedan en finansiering, som förutom en betydande ökning av budgetmedel förutsätter en höjning av arbetsgivaravgiften från 0,4 till 0,8 %.

Jag anser, att finansieringen av omläggningen till en allmän arbetslöshetsförsäkring måste bli beroende av det samhällsekonomiska och statsfinansiella läget vid tidpunkten för reformens genomförande. Jag vill inte på detta stadium utesluta möjligheten av egenavgifter. I den mån en del av finansieringen även fortsättningsvis skall ske genom en arbetsgivaravgift, bör denna inte tillåtas samvariera med stigande kostnader till följd av ökad arbetslöshet. En sådan ökning av kostnadsbelastningen på företagen skulle ju direkt motverka syftet att återställa ett normalt sysselsättningsläge. Extrakostnader i samband med ökad arbetslöshet bör därför bestridas direkt ur statens budget.

Utredningen konstaterar, att de erkända arbetslöshetskassornas fonder vid övergången till en allmän försäkring återgår till respektive fackliga organisa-

tioner. Dessa medel är hopsamlade i syfte att täcka kostnader vid arbetslöshet. Jag förordar, att statsmakterna inför genomförandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring tar upp överläggningar med de fackliga organisationerna i syfte att trygga fondmedlens användning för avsett ändamål.

10 Särskilt yttrande av ledamöterna Bodström, Bäck, Johansson och Olsson

Under avsnittet 19.4.3 redovisar utredningen vad den kallar en "idéskiss om särskilda arbeten". Vi kan emellertid inte finna att det skulle falla inom denna utrednings uppdrag att gå in på frågan om att införa nya arbetsmarknadspolitiska medel, som skulle vara användbara endast för arbetslöshetsförsäkrade vilkas arbetslöshet varat i minst tre månader. Vi kan därför inte biträda den framförda tanken att man skulle införa ett system med s. k. *interimsarbeten,* som dels uteslutande skulle stå till förfogande för den som varit arbetslös i minst tre månader och dels få innehas i högst två månader och därefter inte kunna återfås förrän den arbetssökande på nytt varit arbetslös i två månader.

Lediga platser som arbetsförmedlingen kan anvisa eller tillskapa samt övriga arbetsmarknadspolitiska medel skall ställas till förfogande för de arbetssökande med utgångspunkt från den enskildes individuella förutsättningar och behov. Sociala och andra omständigheter kan medföra att intensifierade förmedlingsinsatser i ett enskilt fall bör göras så gott som omgående i anslutning till att inträffad arbetslöshet anmäls till arbetsförmedlingen. En särskild bank av lediga platser, som skulle erbjudas endast dem som varit arbetslösa mer än tre månader, bör därför inte inrättas. Målet måste istället vara att undvika varje kategoriindelning, såväl av arbeten som av dem som sysselsätts genom olika arbetsmarknadspolitiska medel. Skulle det visa sig erforderligt bör utbyggnad och komplettering av nu gällande arbetsmarknadspolitiska medel och AMS-organisation ske.

11 Särskilt yttrande av experten Edvardsson

Vid utformningen av det materiella innehållet i arbetslöshetsförsäkringen har utredningen bl. a. utgått från den hittills tillämpade grundsatsen inom socialförsäkringssystemet i vårt land att en person för samma tid ej skall kunna uppbära stöd från flera stödformer. Den föreslagna lagstiftningen innehåller därför regler om samordning då olika förmåner sammanträffar. Dagpenning får således inte utges när den försäkrade börjar uppbära hel ålderspension eller hel förtidspension (sjukbidrag) enligt lagen om allmän försäkring (AFL). Att konstatera att en försäkrad fyllt 65 år medför självfallet inga samordningssvårigheter för arbetslöshetskassorna. Men även förtida uttag av hel ålderspension skall medföra indragning av dagpenningen liksom hel förtidspension (sjukbidrag). Här krävs uppgift från försäkringskassan. Särskilda samordningsregler föreslås vidare vid 2/3 och 1/2 förtidspension (sjukbidrag) och vid 1/2 ålderspension enligt AFL samt vid delpension enligt lagen om delpensionsförsäkring. Dessutom får dagpenning ej utges för tid när

sjukpenning eller föräldrapenning enligt AFL utges.

Även i vissa andra situationer kan arbetslöshetskassan behöva känna till vilka förmåner som försäkringskassan utger för att utbetalning av dubbla förmåner ej skall ske. En rad samordningssituationer torde därför komma att uppstå för arbetslöshetskassorna.

Enligt min mening borde utredningen – i god överensstämmelse med direktiven och mot bakgrund av den av utredningen förordade samordningen med de socialförsäkringsförmåner som administreras av försäkringskassorna – ha föreslagit en annan utbetalningsorganisation. Sedan den allmänna arbetslöshetskassan fattat beslut om att dagpenning skall utgå bör utbetalningen av dagpenningen och därmed även samordningen med den allmänna försäkringens förmåner ombesörjas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Jag vill i detta sammanhang peka på hur beslut om olika förmåner förlagts till andra organ än försäkringskassorna medan kassorna och verket sköter utbetalningen. Redan nu sköts sålunda utbetalningen av kontant arbetsmarknadsstöd med skatteavdrag och förekommande samordning med andra förmåner av försäkringskassorna medan beslutet om stödet fattas av arbetsmarknadsorganen. Denna utbetalning av arbetslöshetsersättning skulle alltså enligt utredningens förslag föras från försäkringskassorna till arbetslöshetskassorna. Försäkringskassornas sätt att sköta utbetalningen av det kontanta arbetsmarknadsstödet och härtill hörande samordningsfrågor har i allt visat sig fungera väl. Enligt min uppfattning vore det naturligare att försäkringskassorna fick överta utbetalningen av all arbetslöshetsersättning inom den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Ett annat exempel på att försäkringskassorna sköter utbetalningen är utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsorganen beslutar om bidrag skall utgå medan försäkringskassorna ombesörjer beräkning och utbetalning av bidrag, skatteavdrag och samordning med andra förmåner.

I de båda nämnda fallen har de som är berörda av systemet kunnat få utbetalningen på ett smidigt sätt enligt sina egna önskemål. Jag förordar ett system för utbetalning av dagpenningen som motsvarar det som redan praktiseras för kontant arbetsmarknadsstöd, dvs. en för samtliga arbetslöshetskassor gemensam utbetalning genom försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Härigenom kan försäkringskassorna, som administrerar de flesta andra socialförsäkringsförmåner med vilka dagpenningen skall samordnas, på ett praktiskt och enkelt sätt klara av samordningen med dessa förmåner. Ett sådant utbetalningssystem förhindrar dessutom en i vissa fall tänkbar dubbelutbetalning som annars skulle kunna bli följden av den överlappning mellan arbetslöshetskassor som föranleds av den inledningsvis berörda av utredningen föreslagna administrationen av arbetslöshetskassorna.

Den närmare utformningen av ett sådant system, som inte fordrar något mera omfattande utredningsarbete, bör lämpligen göras av riksförsäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen i samarbete med arbetslöshetskassorna och försäkringskassorna.

De viktiga samordningsfrågorna kan inte lösas med utredningens förslag till administration. Därtill kommer följande. Den allmänna försäkringens dataanläggning utgör basen i slutet system med klart avgränsade lednings-

och ansvarsförhållanden, något som är en nödvändighet med hänsyn till såväl användningen som säkerheten och de försäkrades integritet. Tanken att bereda utomstående organ direkt tillträde till detta datasystem kan inte betraktas som realistisk.

12 Särskilt yttrande av experten Erici samt ledamöterna Bodström och Bäck

Utredningen föreslår att överprövningen av allmän arbetslöshetskassas beslut skall anslutas till samma system som fr. o. m. 1 januari 1979 kommer att gälla för socialförsäkringen i övrigt, dvs. med försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. I princip ansluter vi oss till detta förslag.

Utredningen anser vidare att arbetslöshetsförsäkringsärendena skall geografiskt efter domskretsarna uppdelas på de tre försäkringsrätterna i Stockholmsområdet, Jönköping och Umeå. Vi delar inte denna uppfattning, utan anser att samtliga ärenden av detta slag med fördel kan hänföras till försäkringsrätten i Stockholmsområdet.

Anledningen till detta ställningstagande är att vi med hänsyn till ärendenas ringa antal och speciella natur anser att de bör sammanhållas på ett ställe för att möjliggöra bättre överblick och bedömningsrutin. Detta gäller framför allt ärenden som berör bedömningen av lämpligt arbete.

Genom att samla besvären till en försäkringsrätt, den i Stockholmsområdet, ges större möjligheter att skapa en för dessa speciella ärenden lämplig lekmannarepresentation inom denna rätt.

Huvuddelen av ärendena avgörs i Stockholm, där 39 av kassornas 46 huvudkontor är belägna. Att då vid överprövningen fördela dem på olika försäkringsrätter synes mindre ändamålsenligt. Lokalt har förhållandena bedömts före arbetslöshetskassans behandling av ärendet dels av arbetsförmedlingen och dels av kassans lokala redogörare, där sådan finnes.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04184-7
ISSN 0375-250X