

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-11-10

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Enligt en lagrådsremiss den 2 november 2006 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anette Bergene.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänna synpunkter

Ett viktigt inslag i Lagrådets granskning av remitterade förslag är om lagstiftningsärendet beretts på det sätt som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt nämnda lagrum skall i sådana ärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Vidare skall, i den omfattning det behövs, sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. En sådan beredning är av väsentlig betydelse, bl.a. för att påvisa eventuella oklarheter och tillämpningssvårigheter som kan vara förknippade med lagförslaget.

Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Samtidigt har den då nytilträdde regeringen synnerligen kort tid på sig för att utarbeta propositioner som man önskar lämna till riksdagen inom sådan tid att de kan behandlas redan under infallande hösttermin. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagstiftningsärenden sätts åsido.

Vilka krav som skall ställas på beredningen i ett konkret lagstiftningsärende beror bl.a. på, som kan utläsas av den aktuella bestämmelsen i regeringsformen, lagstiftningens vikt, tillämpningsområde, omfattning och komplexitet. De nu remitterade förslagen till ändringar i lagen om arbetslöshetskassor är inte särskilt omfattande men kommer att beröra ett stort antal personer och är, med den lagtekniska lösning som valts, inte okomplicerade. Förslagen har i Regeringskansliet beretts under mycket kort tid, och remissinstanserna har haft endast en vecka att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss. Kretsen av remissinstanser är dock vid och till synes rimligt avvägd. Med hänsyn till det sagda och till förslagens uttalade karaktär av provisorium anser Lagrådet att beredningen, med de påpekanden som görs nedan, får anses godtagbar.

De remitterade förslagen avser att öka inslaget av de försäkrades egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen med hänsynstagande bl.a. till förekommande arbetslöshet inom respektive arbetslöshetskassas verksamhetsområde. Syftet med reformen anges vara också att med 10 miljarder kronor finansiera föreslagna sänkningar av skatten på arbetsinkomster. Reformen framstår som ett provisorium i avvaktan på förslag om införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som förutskickats i budgetpropositionen för år 2007. Där för-

utskickas också förslag om förändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Det nu remitterade förslaget om en förhöjd finansieringsavgift kommer, enligt vad som framkommit, i vissa fall att medföra att insatsen för en enskild kassa och dess försäkrade blir större än utfallet. För de kassor som detta gäller kommer således det samlade finansieringsbidraget till arbetslöshetsförsäkringssystemet att innehålla en del som närmast bör karaktäriseras som en skattedel. Detta förhållande har inte i något avseende behandlats i förevarande lagrådsremiss. Mot den bakgrunden förutsätter Lagrådet att frågan ytterligare bereds inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Frågan berörs också under 49 § nedan. Vid lagrådsföredragningen har presenterats ett tillägg till lämnade lagförslag av innebörd att ingen kassa skall erlägga finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift med belopp som sammantaget överstiger vad kassan betalat ut i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen den månad avgifterna avser. Med en sådan reglering, om den senare godtas, torde inte någon skattedel uppkomma i de finansieringsbidrag som olika kassor har att erlägga.

Lagrådsremissen innehåller en begränsad ekonomisk konsekvensanalys; det får antas att en utförligare analys kommer att göras i det blivande förslaget om ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring. En sådan konsekvens kan vara effekten på utgifterna för försörjningsstöd, om den avsedda sysselsättningsökningen uteblir. I det föreliggande förslaget noteras endast den effekt som uppkommer på dessa utgifter på grund av att även den förhöjda finansieringsavgiften skall kunna täckas av försörjningsstöd.

I konsekvensanalysen framhålls också att förslaget om en förhöjd finansieringsavgift kan få konsekvenser som medför att det inte är "helt neutralt" från jämställdhetssynpunkt. Flera exempel ges.

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall det allmänna motverka diskriminering av människor på grund bl.a. av kön. Enligt rådets direktiv 79/7/EEG om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet skall det inte förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, bl.a. vad beträffar skyldigheten att betala avgifter och beräkningen av avgifterna i fråga om lagstadgade system som lämnar skydd vid arbetslöshet. Enligt rådets direktiv 97/80/EG om bevisbörd vid mål om könsdiskriminering – som inte är direkt tillämpligt vid lagstiftning av nu förevarande slag men ger uttryck för grundläggande principer som kommit till uttryck i EG-domstolens praxis – avses med indirekt diskriminering att en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium missgynnar en väsentligt större andel personer av det ena könet. Den är dock tillåten om bestämmelsen eller kriteriet är lämpligt och nödvändigt och kan motiveras med objektiva faktorer som inte har samband med kön.

Om en brist på neutralitet från jämställdhetssynpunkt innefattar en otillåten indirekt diskriminering är en fråga som det ytterst ankommer på EG-domstolen att – ställd inför ett enskilt fall – avgöra. Det framstår emellertid som angeläget att i lagstiftningsärendet de faktorer ytterligare framhålls som gör att vad som kan framstå som en indirekt diskriminering i själva verket skall anses vara lämpligt och nödvändigt samt objektivt motiverat av annat än hänsyn till könstillhörighet.

41 och 41 a §§

Enligt det föreslagna andra stycket i 41 § får en arbetslöshetskassa inte höja medlemsavgiften för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften för en arbetslös medlem eller, för den som inte är arbetslös, med mer än 300 kronor i månaden.

Vem som är att anse som arbetslös i den föreslagna bestämmelsens mening regleras i den föreslagna 41 a §. Definitionen används inte i annan lagstiftning och i förevarande lag endast i 41 och 48 §§. Den ger, som påpekats bl.a. av Statskontoret, upphov till slående tröskel-effekter. Om dessa får någon negativ inverkan på den med reformen avsedda ökningen av arbetsutbudet framstår som svårbedömt. Det förefaller dock sannolikt att de kan leda till att den som kan tacka nej till ett erbjudet arbete omfattande kanske en eller två timmar – t.ex. en musiker i fråga om ett enstaka uppträdande – utan att detta leder till nedsättning av ersättningen i 40 dagar enligt 45 a § lagen om arbetslöshetsförsäkring får ett ekonomiskt incitament att avstå från erbjudandet.

Vid föredragningen har framhållits att begränsningen av avgiftshöjningen till 300 kronor endast gäller uttaxeringen av själva avgiften (jfr 93 § avseende statens utbetalning till kassorna av kostnaderna för ersättningarna). De kostnader i övrigt som för en kassa kan vara förbundna med den förhöjda finansieringsavgiften – t.ex. de ökade administrationskostnaderna för genomförandet av förändringarna, som avses ske under mycket stark tidspress, och för den månatliga kontrollen av om kassamedlemmarna är arbetslösa eller ej i den nya bestämmelsens mening – får däremot fritt taxeras ut genom en höjning av medlemavgiften. Detta bör klargöras i motiven.

49 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om när och på vilket sätt finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift skall betalas. Jämfört med tidigare innehåller paragrafen inget bemyndigande som tar sikte på bestämmelser om utjämningsavgift och utjämningsbidrag eftersom bestämmelserna härom föreslås bli upphävda medan bemyndigandet i stället utfor-

mats så att det även innefattar en föreskriftsrätt med avseende på den förhöjda finansieringsavgiften.

Riksdagen äger inom de ramar som bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen medger delegera rätten att besluta om föreskrifter inom vissa rättsområden där beslutanderätten annars skulle ha tillkommit riksdagen. I 8 kap. 7 § regeringsformen undantas dock uttryckligen föreskrifter om skatt från det delegeringsbara området. Till sådana föreskrifter hänförs då inte bara t.ex. regler om vem som är skattskyldig utan också de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet (jfr prop. 1973:90 s. 302). Med hänsyn härtill och med beaktande av vad inledningsvis anförts rörande den skattemedel som kan uppkomma i det egenfinansieringssystem som nu föreslås kommer bemyndigandet i paragrafen att komma i konflikt med regeringsformens bestämmelser på området. I den mån bemyndigandet inte avser föreskrifter som är att se som rena verkställighetsföreskrifter eller vilar på regeringens restkompetens, där något bemyndigande för övrigt inte erfordras, bör således föreskrifter i det ämne som nu omfattas av det föreslagna bemyndigandet meddelas genom lag. För det fall det ovan nämnda, vid lagrådsföredragningen redovisade tillägget till i lagrådsremissen lämnade lagförslag godtas kan dock i och för sig nu förslaget bemyndigande i paragrafen kvarstå.

Ikraftträdandebestämmelsen

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Från ett kommande riksdagsbeslut till ikraftträdandet blir genomförandetiden således anmärkningsvärt kort. Regeringen är enligt remissen medveten om att det föreslagna snabba genomförandet ställer höga krav på arbetslöshetskassorna. Av remissvaren framgår att ett flertal både större och mindre arbetslöshetskassor inte anser sig kunna genomföra

ra erforderliga förändringar till ikraftträdandet. Detta gäller inte bara stämmobeslut om höjda avgifter i de fall delegation till kassans styrelse inte skett, utan också det tekniska genomförandet i redovisnings- och beräkningssystemen och resursförstärkning för den månatliga kontrollen av arbetslöshetsvillkoren. Det saknas anledning att ifrågasätta kassornas uppgifter i detta avseende och det får anses angeläget att förändringarna kan genomföras i god ordning. Det praktiska genomförandet skulle dock underlättas om inbetalningsterminerna förskjuts på lämpligt sätt, t.ex. till andra eller tredje månaden efter den som månadsinbetalningen skall avse.

En sådan ordning framstår även i övrigt som fortsättningsvis generellt lämplig för att göra det möjligt för kassorna att hinna med den kontroll och övriga administration som erfordras för den månatliga beräkningen av det förhöjda finansieringsbidraget. Bestämmelser härom kan då lämpligen ersätta det bemyndigande som nu föreslås i 49 §. Det är enligt Lagrådets mening för övrigt under alla omständigheter mer lämpligt att i stället för i förordning direkt i lagen om arbetslöshetskassor reglera när betalningarna av finansieringsavgifterna skall göras.