

Kommittédirektiv

Arbetslöshetsförsäkringen vid störda förhållanden, allvarlig fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera vid störda förhållanden, allvarlig fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera situationer med störda förhållanden och utifrån analysen lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen ska handläggas och arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut i sådana situationer,
- lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen,
- analysera behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen som ska gälla vid höjd beredskap och ytterst krig, och
- föreslå hur arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

Uppdraget att förbättra förutsättningarna för att arbetslöshetsförsäkringen ska kunna fungera vid störda förhållanden, allvarlig fredstida kris samt vid höjd beredskap och ytterst krig

Arbetslöshetsförsäkringen ingår i de sociala trygghetssystemen och är en omställningsförsäkring när den arbets sökande är mellan arbeten.

Arbetslöshetsförsäkringen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken genom att ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete. En fungerande arbetslöshetsförsäkring verkar också som en automatisk stabilisator som upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften under lågkonjunkturer. Under 2022 betalades 14 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning till nästan 228 000 individer (110 000 kvinnor och 118 000 män).

Om arbetslöshetsersättningen under en längre tid inte kan betalas ut skulle det leda till betydande problem för de arbets sökande kvinnor och män som saknar marginaler i sin ekonomi. Längre bortfall kan även ge allvarliga konsekvenser på samhällsnivå. Arbetslöshetsförsäkringen behöver därför vara motståndskraftig så att arbetslöshetsersättning kan betalas ut även vid störda förhållanden, en allvarlig fredstida kris samt vid höjd beredskap och ytterst krig.

Arbetslöshetsförsäkringen vid störda förhållanden

Det finns flera olika situationer som kan hindra att arbetslöshetsersättning kan betalas ut. Det kan t.ex. handla om störningar i it-drift och informationssäkerhet i arbetslöshetskassornas system men även problem i närliggande system eller i samverkan med andra aktörer och myndigheter. Det kan t.ex. gälla möjligheten för en arbetslöshetskassa att ta emot uppgifter från bl.a. enskilda och myndigheter, men även betalningsuppdrag till banker.

I december 2022 inträffade en it-incident hos en driftleverantör som flertalet arbetslöshetskassor anlidade. Arbetslöshetskassorna valde då att stänga sina gemensamma it-system i förebyggande syfte. Nedstängningen förde med sig att utbetalning av arbetslöshetsersättning försenades och att handläggningstiden hos arbetslöshetskassorna ökade. Sådana situationer kan inträffa vid en enskild arbetslöshetskassa men kan också drabba funktioner som påverkar flera eller samtliga arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetskassorna behöver ha tillräcklig beredskap för att handläggning och utbetalning av arbetslöshetsförsäkringen ska kunna upprätthållas även vid störda förhållanden.

Utredaren ska därför

- analysera situationer med störda förhållanden som innebär att en eller flera arbetslöshetskassor är förhindrade att handlägga arbetslöshetsförsäkringen eller betala ut arbetslöshetsersättning, och utifrån analysen lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen ska handläggas och arbetslöshetsersättning kunna betalas ut i sådana fall,
- analysera situationer med störda förhållanden som innebär att samtliga arbetslöshetskassor är förhindrade att betala ut arbetslöshetsersättning, och utifrån analysen lämna förslag på hur arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut i sådana fall, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen vid allvarliga fredstida kriser

Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att den lagstiftning som fanns på plats inte fullt ut svarade mot de behov av åtgärder som uppkom och att lagstiftning därför behövde tas fram på mycket kort tid. Detta gjordes inom arbetslöshetsförsäkringen framför allt genom ändringar av försäkringsvillkoren. Behovet fanns också inom socialförsäkringen men där infördes en upplysningsbestämmelse i socialförsäkringsbalken för att markera att regeringen trots lagregleringen kunde meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser vid extraordinära händelser i fredstid. Erfarenheterna från covid-19-pandemin har också lett till att en parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (Kommittén om beredskap enligt regeringsformen).

Utredaren ska därför

- bedöma i vilken omfattning det, vid en allvarlig fredstida kris, ska kunna göras avsteg från de bestämmelser som normalt gäller för arbetslöshetsförsäkringen,

- lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap och ytterst krig

Hotbilden mot Sverige och svenska intressen har förändrats de senaste åren. En försämrad säkerhetspolitisk situation i vårt närområde medför att hotet från främmande makt har ökat. Det innebär bl.a. ökade risker för cyberattacker och andra driftstörningar som kan få omfattande negativa konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringen syftar bl.a. till att ge ekonomisk trygghet och har stor betydelse för samhällets välfärd. För många kvinnor och män är arbetslöshetsersättningen under en period den huvudsakliga eller enda försörjningen. Det är därför av stor vikt att arbetslöshetsersättning kan betalas ut även vid en situation av höjd beredskap och ytterst krig.

Arbetslöshetsförsäkringen bygger på grundläggande principer, framför allt omställningsprincipen som innebär att försäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring mellan anställningar och inkomstbortfallsprincipen som innebär att försäkringen ska ersätta förlorad arbetsinkomst.

Vid höjd beredskap och ytterst krig kan det finnas anledning att tillfälligt frånga vad som annars gäller inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen som ska gälla vid höjd beredskap och ytterst krig.

Uppdraget att analysera och föreslå hur förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras

Det finns 24 självständiga arbetslöshetskassor, som tillsammans har ca 3,9 miljoner medlemmar. Arbetslöshetskassorna har statens uppdrag att handha arbetslöshetsförsäkringen, och deras verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Arbetslöshetskassorna är

föreningar som omfattar ett visst verksamhetsområde, dvs. en viss yrkeskategori, bransch eller vissa närbesläktade sådana. Arbetslöshetskassan Alfa hanterar de ärenden som är kopplade till personer som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa och handhar arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till en viss yrkeskategori eller bransch som gäller för de övriga arbetslöshetskassorna.

En sökande som uppfyller villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska beviljas arbetslöshetsersättning. En arbetslöshetskassa utreder och beslutar om rätten till samt betalar ut arbetslöshetsersättning. Ansvaret ligger hos den arbetslöshetskassa som den sökande är medlem i eller ansluten till. För den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa är det Arbetslöshetskassan Alfa som har ansvaret. Alla arbetslöshetskassor följer samma regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet (88 § LAK). Samverkan sker främst genom den ideella föreningen Sveriges a-kassor.

För att kunna fastställa den arbetslöshetsersättning som ska betalas ut behöver arbetslöshetskassorna inhämta uppgifter från de sökande själva och deras arbets- och uppdragsgivare. Arbetslöshetskassorna har därtill behov av uppgifter från flera myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Pensionsmyndigheten. Arbetslöshetskassorna ansvarar för driften av sina it-system och anlitar även driftsbyråer för uppgiften. Flera av it-systemen är gemensamma och förvaltas och utvecklas av Sveriges a-kassor, och även driftsbyråer anlitas för uppgiften.

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och därför heller inte av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter (MSBFS 2020:6) om informationssäkerhet för statliga myndigheter. För den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585) där det bl.a. ställs krav på säkerhetsskyddsåtgärder. Lagen omfattar såväl myndigheter som privata aktörer.

Hur kan förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar förbättras?

Den 1 oktober 2022 trädde en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft. Den ska stärka landets motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Reformen innebar bl.a. att 60 statliga myndigheter blev beredskapsmyndigheter och att tio beredskapssektorer inrättades. Beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet omfattar de viktiga samhällsfunktionerna ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (socialförsäkringarna) samt ekonomisk trygghet vid arbetslöshet (arbetslöshetsförsäkringen) och vid ålderdom (pensioner). Verksamheten inom beredskapssektorn bedrivs i huvudsak av det offentliga med undantag för arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen är utpekad beredskapsmyndighet och Försäkringskassan är sektorsansvarig myndighet. I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) bedömer utredningen att arbetslöshetskassorna är viktiga aktörer som bör delta i arbetet inom beredskapssektorn. Arbetslöshetskassorna är emellertid inte statliga myndigheter och kan enligt gällande regelverk inte utses av regeringen att ingå i en beredskapssektor. Utredningen konstaterar att beredskapssektorn behöver hitta former för att involvera och samarbeta med arbetslöshetskassorna.

I uppdraget som beredskapsmyndighet ingår det för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka med berörda sammanslutningar, bl.a. arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassornas ansvar och uppdrag inom beredskapssektorn är däremot inte definierat.

Utredaren ska därför

- föreslå hur förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera, bedöma och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Eventuell individbaserad statistik ska redovisas konsuppldelat. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt fokus på samhällsekonomiska konsekvenser och offentligfinansiella effekter av

samtliga delar av förslagen. I de fall förslag lämnas som innebär kostnader för det allmänna ska finansieringsförslag lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha kontakt med Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och hålla sig informerad om myndighetens granskningar. Därutöver ska utredaren inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer i den utsträckning som bedöms lämpligt. Utredaren ska beakta förslagen i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)