

Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig

*Betänkande av Utredningen om
arbetslöshetsförsäkringen vid störning,
kris eller krig*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:49

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0966-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0967-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Pehrson

Regeringen beslutade den 1 juni 2023 att låta en särskild utredare se över regelverket för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Syftet med uppdraget är att förbättra förutsättningarna för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera vid störda förhållanden, allvarlig fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig (dir. 2023:76).

Till särskild utredare förordnades den 1 juni 2023 f.d. ordföranden och administrativa chefen Cathrine Lilja Hansson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 11 september 2023 kanslirådet Helen Kasström, departementssekreteraren Fredrik Lund, kanslirådet Caroline Renås och departementssekreteraren Sara Sundgren. Till sakkunnig förordnades även ämnesrådet Thomas Åkerberg den 24 oktober 2023. Med verkan fr.o.m. den 3 maj 2024 entledigades Fredrik Lund från uppdraget som sakkunnig.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 11 september 2023 verksamhetsspecialisten Anette Eriksson, utredaren Martin Sandblom, strategen Annika Ström, utredaren Patricia Söderström och biträdande avdelningschefen Christoffer Östnaes.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 26 juli 2023 kanslirådet Susanna Ståhl. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 12 juni 2023 departementssekreteraren Jenny Bredahl och juristen Lena Jarl, samt fr.o.m. den 2 oktober 2023 departementssekreteraren Ulrika Andersson. Den 22 maj 2024 entledigades Lena Jarl från anställningen som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet *Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig*.

Härmed överlämnas betänkandet *Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig* (SOU 2024:49).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i juni 2024

Cathrine Lilja Hansson

/Susanna Ståhl
Ulrika Andersson
Jenny Bredahl

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring.....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	22
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	27
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring.....	28
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	29
2 Uppdraget och dess genomförande	33
2.1 Bakgrund	33
2.2 Uppdraget.....	33
2.3 Arbetets utförande.....	34
2.4 Betänkandets disposition.....	35

3	Bakgrund	37
3.1	Inledning.....	37
3.2	Arbetslöshetsförsäkringen i korthet	38
3.2.1	Arbetslöshetsförsäkringens syfte.....	39
3.2.2	Grundläggande förutsättningar för rätt till arbetslöshetsersättning.....	39
3.2.3	Krav på tidigare inkomster för rätt till arbetslöshetsersättning.....	40
3.2.4	Tid med arbetslöshetsersättning	41
3.2.5	Beräkning och minskning av arbetslöshetsersättning	41
3.2.6	Sanktioner.....	42
3.2.7	Återbetalningsskyldighet och återkrav	43
3.2.8	Uppgiftsskyldighet och sekretess	44
3.2.9	Handläggning av ärenden	45
3.2.10	Omprövning och överklagande.....	46
3.3	Arbetslöshetskassorna.....	46
3.3.1	Historik	46
3.3.2	Arbetslöshetskassor	47
3.3.3	Lagen om arbetslöshetskassor.....	48
3.3.4	Arbetslöshetskassornas ekonomi och arbetslöshetsförsäkringens finansiering.....	49
3.4	Andra aktörer inom arbetslöshetsförsäkringen.....	50
3.4.1	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	50
3.4.2	Arbetsförmedlingen.....	51
3.4.3	Sveriges a-kassor	53
3.5	Ansökan om och utbetalning av arbetslöshetsersättning	54
3.6	Olika begrepp	55
3.6.1	Begreppet störda förhållanden	55
3.6.2	Kris, fredstida kris och allvarlig fredstida krissituation.....	56
3.7	Krisberedskap och civilt försvar	59
3.7.1	Allmänt om krisberedskap och civilt försvar	59
3.7.2	Statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap	61

3.8	Totalförsvaret och höjd beredskap	65
3.8.1	Totalförsvaret.....	66
3.8.2	Höjd beredskap	67
3.8.3	Totalförsvarets bemanning	67
4	Systematiskt beredskapsarbete hos arbetslöshetskassorna och samverkan	71
4.1	Utredningens uppdrag.....	71
4.2	Allmänt om krisberedskap, civilt försvar och informationssäkerhetsarbete	71
4.2.1	Statliga myndigheters arbete med beredskap.....	72
4.3	Arbetslöshetskassorna bedriver sambandsviktig verksamhet	74
4.4	Arbetslöshetskassornas förmåga att hantera sin sambandsviktiga verksamhet vid fredstida krisituationer och höjd beredskap stärks	76
4.4.1	En lagreglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete.....	76
4.4.2	Kontinuerligt analysera risker och sårbarheter.....	79
4.4.3	Systematiskt arbete för att upprätthålla den sambandsviktiga verksamheten.....	81
4.4.4	Risk- och sårbarhetsanalyser ska sammanställas regelbundet.....	82
4.4.5	Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete	83
4.4.6	Föreskriftsrätt.....	85
4.5	Skyldighet för arbetslöshetskassorna att samverka med varandra inför och vid fredstida krisituationer och höjd beredskap.....	87
4.5.1	Förmåga att hantera kriser stärks genom sambandsverkan.....	87
4.5.2	Nuvarande sambandsverkan mellan arbetslöshetskassorna.....	87
4.5.3	En stärkt sambandsverkan mellan arbetslöshetskassorna.....	89

5	Arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap	93
5.1	Utredningens uppdrag	93
5.2	Statliga myndigheters arbete med beredskap.....	93
5.2.1	Beredskapssektorer	93
5.2.2	Kort om beredskapsmyndigheternas uppgifter.....	94
5.2.3	Beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.....	95
5.2.4	Beroenden med andra beredskapssektorer	96
5.2.5	Beredskapssektorernas samverkan med privata aktörer.....	97
5.3	Behov av reglering	99
5.4	En myndighet ska kunna ålägga en arbetslöshetskassa och en annan aktör att på visst sätt delta i arbetet med beredskap	101
5.4.1	Arbetslöshetskassor bör kunna åläggas att delta i arbetet med beredskap.....	102
5.4.2	Även en annan aktör bör kunna åläggas att delta ..	105
5.4.3	Upphävande eller ändring av ett åläggande	106
5.4.4	Föreskriftsrätt	107
5.4.5	Beslut om ett åläggande ska kunna överklagas....	107
5.5	Vilken myndighet bör ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap.....	108
5.5.1	Några utgångspunkter	108
5.5.2	Tänkbara myndigheter.....	109
5.5.3	Arbetsförmedlingens och IAF:s uppdrag och samverkan med arbetslöshetskassorna.....	110
5.5.4	IAF utses att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap	113
5.6	Sekretess och tystnadsplikt.....	119
5.6.1	Behovet av öppenhet och sekretess	119
5.6.2	Myndighetssekretess vid fredstida krissituationer och höjd beredskap	120
5.6.3	Den som åläggs att delta i beredskapsarbetet bör omfattas av tystnadsplikt	121

5.7	En sammanfattande redovisning av arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser	126
5.7.1	En sammanfattande redovisning.....	126
5.7.2	IAF bör utses att göra den sammanfattande redovisningen	127
5.7.3	Uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan vara säkerhetskänsliga.....	128
6	Förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning.....	131
6.1	Uppdraget.....	131
6.2	Inledning.....	131
6.3	Förhinder för arbetslöshetskassorna	132
6.3.1	Olika händelser som kan leda till förhinder.....	132
6.3.2	Händelser hos vissa andra aktörer	134
6.3.3	Förhinder att betala ut arbetslöshetsersättning... ..	136
6.4	Förskjutna utbetalningstillfällen	136
6.4.1	Ingen reglering om när utbetalning av arbetslöshetsersättning ska ske	137
6.4.2	En arbetslöshetskassa kan besluta om ett förskjutet utbetalningstillfälle.....	137
6.5	Behov av reglering.....	138
6.5.1	Inledning	138
6.5.2	Trots systematiskt beredskapsarbete och samverkan kan det uppstå förhinder	139
6.6	Överlämning av handläggning eller utbetalning	140
6.6.1	Överlämning av handläggning och utbetalning till en annan arbetslöshetskassa	141
6.6.2	Överlämning av utbetalning till en annan aktör....	143
6.7	Arbetslöshetskassorna bör ges möjlighet att betala ut någon form av arbetslöshetsersättning	144
6.8	Preliminär arbetslöshetsersättning.....	145
6.8.1	Preliminär arbetslöshetsersättning med de belopp som senast betalats ut.....	145
6.8.2	Slutlig handläggning	162

6.8.3	Preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna återkrävas.....	164
6.8.4	Viss reglering om återkrav är tillämplig för preliminär arbetslöshetsersättning	166
6.8.5	Avdrag mot arbetslöshetsersättning	168
6.8.6	Förvaltningslagen, omprövning och överklagande.....	169
6.8.7	Återbetalning av statsbidrag.....	172
6.9	Behov av ytterligare översyn.....	174
6.9.1	Identifierade behov	174
6.9.2	Översyn av LAK	174
6.9.3	Översyn om förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att ansluta till Utbetalningsmyndighetens transaktionskonto...	176
7	Undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation	177
7.1	Uppdraget	177
7.2	Inledning	177
7.3	Fredstida krissituation och andra närliggande begrepp.....	178
7.3.1	Skilda begrepp används för fredstida kriser.....	178
7.3.2	Begreppet fredstida krissituation används inom ramen för betänkandet	180
7.3.3	Fredstida krissituation i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen	181
7.4	Erfarenheter från covid-19-pandemin.....	181
7.4.1	Covid-19-pandemin	181
7.4.2	De tillfälligt ändrade bestämmelserna i den nuvarande försäkringen.....	182
7.4.3	De tillfälliga ändringarna utvärderades	185
7.4.4	Bidrag till arbetslöshetskassorna för att motverka långa handläggningstider.....	185
7.4.5	Arbetsförmedlingens beslut	187
7.5	Tidigare inträffade och tänkbara framtida kriser	188

7.6	Författningsberedskap inom arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation	190
7.7	Möjlighet till undantag vid en fredstida krissituation.....	191
7.7.1	Behov av att kunna införa undantag	191
7.7.2	Tillfälliga undantag vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden	197
7.7.3	Tillfälliga undantag från sanktionsreglerna avseende aktivitetsrapportering	206
7.7.4	Motsvarande undantag i nuvarande lag	214
7.7.5	Inga undantag för övriga bestämmelser	216
8	Undantag från bestämmelser eller principer i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap	219
8.1	Uppdraget.....	219
8.2	Inledning.....	219
8.3	Totalförsvaret och höjd beredskap	221
8.3.1	Totalförsvaret.....	221
8.3.2	Regeringens befogenheter.....	222
8.3.3	Höjd beredskap	223
8.3.4	Totalförsvarets bemanning	225
8.4	Arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap.....	231
8.5	Tillfälliga undantag i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap.....	233
8.5.1	Författningsberedskap i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen.....	233
8.5.2	Behov av möjlighet till undantag	234
8.5.3	Vissa grundläggande principer behöver bibehållas ..	238
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	243
9.1	Ikraftträdande	243
9.2	Övergångsbestämmelse	245
10	Konsekvensbeskrivning.....	247
10.1	Inledning.....	247

10.2	Utredningens förslag i korthet	247
10.3	Aktörer som berörs av förslagen	249
10.4	Noll-alternativet – kostnaden för att inte agera	249
10.5	Konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen.....	250
10.6	Konsekvenser för samhället och arbetsmarknadens funktionssätt	251
10.7	Ekonomiska konsekvenser.....	251
10.7.1	Ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter.....	251
10.7.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner	253
10.7.3	Ekonomiska konsekvenser för enskilda	254
10.7.4	Ekonomiska konsekvenser för företagare	256
10.7.5	Ekonomiska konsekvenser för arbetslöshetskassorna	256
10.7.6	Ekonomiska konsekvenser för staten (offentliga finanser).....	258
10.8	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna...	259
10.9	Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden	260
10.10	Konsekvenser för jämställdheten	261
10.11	Övriga konsekvenser.....	261
11	Författningskommentar	263
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:0000) om arbetslöshetsförsäkring	263
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	273
	Referenser.....	285
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:76.....	289

Sammanfattning

Utgångspunkter

Arbetslöshetsförsäkringen ingår i de sociala trygghetssystemen och är en omställningsförsäkring när den arbetssökande är mellan arbeten. Om arbetslöshetsersättning inte kan betalas ut under en längre tid skulle det leda till betydande problem för de arbetssökande som saknar marginaler i sin ekonomi. Längre tids bortfall av sådan ersättning skulle även kunna leda till allvarliga konsekvenser på samhällsnivå.

Utredningen anser mot denna bakgrund att arbetslöshetskassorna behöver bedriva ett systematiskt beredskapsarbete i syfte att säkerställa kontinuiteten av utbetalningen av arbetslöshetsersättning. I samma syfte bör arbetslöshetskassorna också samverka med varandra, men även delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Om en arbetslöshetskassa blir tillfälligt förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande finns det behov att kunna besluta om preliminär arbetslöshetsersättning.

Utredningen anser också att det finns ett behov av att vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden kunna föreskriva om tillfälliga undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Systematiskt beredskapsarbete hos arbetslöshetskassorna och samverkan

Utredningen gör bedömningen att arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet. Mot denna bakgrund föreslås att en arbetslöshetskassa inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet.

I det systematiska beredskapsarbetet ingår att kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för sin samhällsviktiga verksamhet, bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet, minst vartannat år värdera och sammanställa arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys samt att ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Den sammanställda risk- och sårbarhetsanalysen ska lämnas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beordras att meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt om säkerhetskrav för informationshanteringssystem hos arbetslöshetskassorna.

Det föreslås även att arbetslöshetskassorna inför och vid fredstida krissituationer ska samverka med varandra i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap

Utredningen gör bedömningen att det behövs en reglering som involverar arbetslöshetskassorna i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Mot denna bakgrund föreslås att en myndighet ska få ålägga en arbetslöshetskassa dels att genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i sektorn, dels att delta i planering eller samordning av åtgärder med dessa myndigheter. Myndigheten föreslås även få ålägga en annan aktör att delta i sådan planering eller samordning, om aktören bedöms ha kunskaper eller resurser som behövs för att upprätthålla eller återupprätta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet.

Ett åläggande ska innehålla uppgift om vad en arbetslöshetskassa eller en annan aktör är skyldig att göra. Myndigheten ska upphäva eller ändra ett åläggande när det är motiverat med hänsyn till åläggandets syfte. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

föreslås få meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i den samverkan samt planering eller samordning som föreslås.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) föreslås utses att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. I linje med det föreslås att myndigheten utses till beredskapsmyndighet och ingå i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Det föreslås att den som, på grund av ett åläggande, deltar eller har deltagit i samverkan samt planering eller samordning inte obehörigen ska få föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått del av eller tillgång till. Uppgifter som omfattas av denna tystnadsplikt är sådana som avser förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera framtida krissituationer och förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet. I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifterna.

Det föreslås även att IAF senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal ska göra en sammanfattande redovisning baserad på de risk- och sårbarhetsanalyser som varje arbetslöshetskassa minst vartannat år ska sammanställa. Den sammanfattande redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att införa regler i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring, nya ALF, som möjliggör utbetalning av arbetslöshetsersättning om en, flera eller alla arbetslöshetskassor blivit förhindrade att fullfölja sitt uppdrag att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande.

Mot denna bakgrund lämnas förslag om att en arbetslöshetskassa, som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, ska kunna besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Ett sådant beslut kan fattas tidigast 14 kalenderdagar efter det ordinarie utbetalningstillfället, under

förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen lämnas till de mottagare som fått arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med de belopp som då betalades ut. Det är alltså fråga om att det senaste ordinarie utbetalningstillfället repeteras. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning innebär ett beslut om att sådan ersättning ska lämnas utan tillämpning av de ordinarie villkoren för arbetslöshetsersättning i nya ALF.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle.

Preliminär arbetslöshetsersättning föreslås få lämnas högst en gång per kalenderår, med möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det får lämnas fler gånger per kalenderår.

Vidare föreslås att en arbetslöshetskassa som beslutat om preliminär arbetslöshetsersättning ska utreda om mottagarna hade rätt till arbetslöshetsersättning för den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser samt om så är fallet beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning.

Som en följd av förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning föreslås även att en mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning ska vara återbetalningsskyldig, med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp. Om arbetslöshetskassan kommer fram till att mottagaren är återbetalningsskyldig ska arbetslöshetskassan också besluta att återkräva beloppet. Vid ett återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning föreslås att arbetslöshetskassan vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig får dra av det krävda beloppet. Det föreslås även att det införs en ny grund för återbetalning av statsbidrag, om arbetslöshetskassan beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning samt att återbetalningsskyldigheten även omfattar belopp som arbetslöshetskassan har avstått från att återkräva. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen föreslås få besluta om att helt eller delvis befria arbetslöshetskassan från denna återbetalningsskyldighet.

Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning föreslås inte kunna omprövas eller överklagas.

Undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation

Utredningen gör bedömningen att det finns ett behov av att kunna föreskriva om tillfälliga undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Sådana undantag, andra regler, kan behövas för att skapa flexibilitet, för att mildra negativa konsekvenser för enskilda och på samhällsekonomin. De kan även behövas för att ge arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen möjlighet att fokusera på att säkerställa samhällsviktiga funktioner och därmed förbättra förutsättningarna för utbetalning av arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att undantag inte bör kunna göras från grundläggande bestämmelser som upprätthåller arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring.

Mot denna bakgrund föreslås att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden ska kunna meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i nya ALF om återupptagande av näringsverksamhet, karenstid, ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar, fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall, nedtrappning av ersättningsnivåer, att en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid och ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras. Utredningen föreslår även att regeringen ska få föreskriva om motsvarande undantag i nuvarande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningen bör regeringen, för den tid som ett tillfälligt undantag gäller såvitt avser sanktionsreglerna, ändra förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten så att den som är arbetslös och som får eller begär arbetslöshetsersättning under den perioden inte är skyldig att regelbundet i en aktivitetsrapport

redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Undantag från bestämmelser eller principer i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap

Utredningen gör bedömningen att det finns ett behov av att göra det möjligt att föreskriva om tillfälliga undantag från bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring vid höjd beredskap i syfte att skapa flexibilitet samt mildra negativa konsekvenser för enskilda, verksamheter och arbetsmarknaden. Undantag bör dock inte kunna göras från grundläggande bestämmelser som fastställer arbetslöshetsförsäkringens syfte.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Föreslagna bestämmelser om preliminär arbetslöshetsersättning i förslaget till ändring i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring föreslås träda i kraft den 1 oktober 2027. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska göra en sammanfattande redovisning första gången senast vid utgången av september månad 2028.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 12 kap., av följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen ska införas en ny punkt, 5, av följande lydelse.

12 kap.

Preliminär arbetslöshetsersättning

1 § En arbetslöshetskassa, som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, kan besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Ett sådant beslut kan fattas tidigast 14 kalenderdagar efter det ordinarie utbetalningstillfället, under förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning.

Preliminär arbetslöshetsersättning lämnas till de mottagare som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som då utbetalades.

Preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas högst en gång per kalenderår. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas fler gånger per kalenderår.

2 § Den preliminära arbetslöshetsersättningen enligt 1 § ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle.

3 § En arbetslöshetskassa som lämnat preliminär arbetslöshetsersättning till en mottagare ska så snart det är möjligt utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser enligt 2 § och i så fall beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning.

4 § En mottagare som fått preliminär arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig, med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp.

5 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 4 § ska arbetslöshetskassan besluta att återkräva beloppet. Ett beslut om återkrav ska innehålla uppgifter om det belopp som ska betalas tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

6 § Vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning får arbetslöshetskassan, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av det återkrävda beloppet. Avdrag får även göras för ränta som den återbetalningsskyldige ska betala.

8 kap. 3–5 och 7 §§ är tillämpliga även på återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

7 § Beslut enligt 1 § första och andra stycket om preliminär arbetslöshetsersättning får inte omprövas eller överklagas.

Fredstida krissituationer

8 § Vid en fredstida krissituation, som påverkar arbetsmarknaden, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i

– 2 kap. 9 § om återupptagande av näringsverksamhet,

- 4 kap. 3 § om karenstid,
- 4 kap. 4–5 §§ om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar,
- 5 kap. 4–6 §§ om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall,
- 5 kap. 10 § om nedtrappning av ersättningsnivåer,
- 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, och
- 10 kap. 3 § om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras.

Lydelse enligt prop. 2023/24:128 Föreslagen lydelse

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.
2. Genom lagen upphävs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för den som har en pågående ersättnings-period vid ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 35–36 §§ i den upphävda lagen gäller dessutom fortfarande till och med den 30 september 2026 för företagare som omfattas av 6 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring i dess lydelse enligt förordningen (2011:9) om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

5. Regeringen får vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden meddela föreskrifter om undantag från 21 §, 22 § första stycket, 35 § tredje stycket, 43 § 2 och 47 a § i den upphävda lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2027 i fråga om 12 kap. 1–7 §§ och i övrigt den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor¹

dels att nuvarande 94 e § ska betecknas 94 f §,

dels att 100 och 104 §§ samt den nya 94 f § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 88 a–88 g och 94 e §§, och närmast före 88 a § och 88 c § nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 94 f § ska sättas närmast före 94 g §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Systematiskt beredskapsarbete

88 a §

En arbetslöshetskassa ska i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet, att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning, inför och vid frestida krissituationer och höjd beredskap,

1. kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för sin samhällsviktiga verksamhet,

2. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet,

3. minst varje udda år värdera och sammanställa arbetet enligt 1 och 2 i en risk- och sårbarhetsanalys, och

4. ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verk-

¹ Senaste lydelse av 94 e § 2013:153.

sambeten kan utföras på ett tillfredsställande sätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt om säkerhetskrav för informationshanteringsystem hos arbetslöshetskassorna.

88 b §

Risk- och sårbarhetsanalysen som en arbetslöshetskassa ska sammanställa enligt 88 a § första stycket 3 ska lämnas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Samverkan inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

88 c §

Arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

88 d §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, ålägga en arbetslöshetskassa att

1. genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, och

2. delta i planering eller samordning av åtgärder med de myndigheter som anges i punkt 1.

Myndigheten får även ålägga en annan aktör att delta i sådan planering eller samordning som avses i första stycket 2, om aktören har kunskaper eller resurser av betydelse för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet.

88 e §

Ett åläggande enligt 88 d § ska innehålla uppgift om vad en arbetslöshetskassa eller en annan aktör är skyldig att göra.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska upphäva eller ändra ett åläggande enligt 88 d § när det är motiverat med hänsyn till åläggandets syfte.

88 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i den samverkan samt planering eller samordning som följer av 88 d §.

88 g §

Den som på grund av ett åläggande enligt 88 d § deltar eller har deltagit i sådan samverkan, planering eller samordning som följer av den paragrafen får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagan-

det har fått del av eller tillgång till om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida krissituationer, eller

2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

94 e §

Om en arbetslöshetskassa beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag med motsvarande belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar även belopp som arbetslöshetskassan har avstått från att återkräva när det gäller preliminär arbetslöshetsersättning.

94 e §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, om en arbetslöshetskassa begär det eller i samband med beslut enligt 94 d §, besluta att delvis befria *kassan* från återbetalningsskyldighet enligt 94–94 c §§ om det finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får myndigheten besluta om hel befrielse.

94 f §²

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, om en arbetslöshetskassa begär det eller i samband med beslut enligt 94 d §, besluta att delvis befria *arbetslöshetskassan* från återbetalningsskyldighet enligt 94–94 c och 94 e §§ om det finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får myndigheten besluta om hel befrielse.

² Senaste lydelse av tidigare 94 e § 2013:153.

100 §³

En arbetslöshetskassa får överklaga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens beslut enligt 92, 94 d och 94 e §§ till allmän förvaltningsdomstol.

En arbetslöshetskassa får överklaga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens beslut enligt 92, 94 d och 94 f §§ till allmän förvaltningsdomstol.

En arbetslöshetskassa eller en annan aktör får överklaga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens beslut enligt 88 d § till allmän förvaltningsdomstol.

104 §⁴

Beslut i frågor som avses i 8, 92, 94 d och 94 e §§ ska överklagas inom två månader från dagen för beslutet.

Beslut i frågor som avses i 8, 92, 94 d och 94 f §§ ska överklagas inom två månader från dagen för beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2013:153.

⁴ Senaste lydelse 2013:153.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att det ska införas en ny paragraf, 6 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 c §

Första och andra styckena i 6 a § om aktivitetsrapportering för den som är arbetslös och som får eller begär arbetslöshetsersättning ska inte tillämpas om regeringen meddelat föreskrifter, enligt 12 kap. 8 § lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring, om undantag från 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket samma lag om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Bestämmelserna som avses i första stycket ska inte heller tillämpas om regeringen enligt punkt 5 i övergångsbestämmelsen till lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring meddelat föreskrifter om undantag från 43 § 2.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att det ska införas två nya paragrafer, 1 a–1 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Myndigheten är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

1 b §

Myndigheten ska senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal göra en sammanfattande redovisning baserad på de risk- och sårbarhetsanalyser som varje arbetslöshetskassa enligt 88 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor minst varje udda år ska sammanställa.

Den sammanfattande redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Den nya bestämmelsen i 1 b § tillämpas första gången 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Häri genom föreskrivs i fråga om förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att bilaga 1 och 2 ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga 1

Förteckning över beredskapsmyndigheter

Affärsverket svenska kraftnät

Arbetsförmedlingen

Bolagsverket

Domstolsverket

E-hälsomyndigheten

Energimarknadsinspektionen

Finansinspektionen

Folkhälsomyndigheten

Försäkringskassan

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Kriminalvården

Kustbevakningen

Lantmäteriet

Livsmedelsverket

Luftfartsverket

Läkemedelsverket

Länsstyrelserna

Migrationsverket

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för psykologiskt försvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens servicecenter
Statens skolverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Säkerhetspolisen
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket
Utbetalningsmyndigheten
Åklagarmyndigheten

Bilaga 2

Förteckning över beredkapssektorernas indelning

Beredkapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredkapsmyndigheter som ingår i beredkapssektorn
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	Arbetsförmedlingen <i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen</i> Pensionsmyndigheten Riksgäldskontoret Skatteverket Statens servicecenter Utbetalningsmyndigheten
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	Affärsverket svenska kraftnät Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Trafikverket
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	Affärsverket svenska kraftnät Energimarknadsinspektionen Strålsäkerhetsmyndigheten
Finansiella tjänster	Finansinspektionen	Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	Bolagsverket Lantmäteriet Myndigheten för digital förvaltning
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	E-hälsomyndigheten Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna Naturvårdsverket Statens jordbruksverk Statens veterinärmedicinska anstalt
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	Domstolsverket Kriminalvården Kustbevakningen Säkerhetspolisen Tullverket Åklagarmyndigheten

Beredningssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredningsmyndigheter som ingår i beredningssektorn
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kustbevakningen Länsstyrelserna Polismyndigheten Sjöfartsverket Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transporter	Trafikverket	Luftfartsverket Sjöfartsverket Transportstyrelsen

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Arbetslöshetsförsäkringen ingår i de sociala trygghetssystemen och är en omställningsförsäkring när den arbetssökande 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 2023 betalades 15,4 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning till 235 185 personer (124 398 män och 110 789 kvinnor).

Om arbetslöshetsersättning inte kan betalas ut under en längre tid skulle det leda till betydande problem för de arbetssökande kvinnor och män som saknar marginaler i sin ekonomi. Längre tids bortfall av sådan ersättning skulle även kunna leda till allvarliga konsekvenser på samhällsnivå. Arbetslöshetsförsäkringen handhas av 24 självständiga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen behöver ha motståndskraft så att arbetslöshetsersättning kan betalas ut även vid störda förhållanden, en allvarlig fredstida kris samt vid höjd beredskap och ytterst krig.

2.2 Uppdraget

Utredningens kommittédirektiv finns i *bilaga 1*.

Utredningen 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, en allvarlig

fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig. Sammanfattningsvis ska utredningen enligt kommittédirektiven

- 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.

I kommittédirektiven anges att utredningen ska beakta förslagen i betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37).

2.3 Arbetets utförande

Utredningen inledde sitt arbete under juni 2023. Arbetet har utförts i samarbete med utredningens sakkunniga och experter, som kontinuerligt har fått ta del av utkast till texter och lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen har hållits vid sex tillfällen. Utredningsarbetet har också förts framåt genom de underhandskontakter som sekretariatet har haft med utredningens experter och sakkunniga. Utredningen har även haft kontakter med bl.a. företrädare för olika arbetslöshetskassor samt arbetslöshetskassornas ramavtalsbank, Swedbank.

Utredningen har följt och beaktat relevant arbete som pågått inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredningen har särskilt följt lagstiftningsprocessen gällande reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen – En inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring (prop. 2023/24:128) – och tagit utgångspunkt i propositionens lagförslag vid utarbetande av utredningens förslag. Utredningen har även särskilt följt lagstiftningsprocessen gällande En telesamverkan

för fredstida kriser och höjd beredskap (prop. 2023/24:60) samt utredningen om en Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75).

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 3 är ett bakgrundskapitel. Där beskrivs arbetslöshetsförsäkringen och översiktligt arbetslöshetskassorna samt för arbetslöshetsförsäkringen relevanta aktörer. Där beskrivs också begrepp som används i betänkandet och kriser av olika slag, krisberedskap och civilt försvar samt totalförsvar och höjd beredskap.

I kapitel 4 lämnas förslag om systematiskt beredskapsarbete hos arbetslöshetskassorna samt om samverkan arbetslöshetskassorna emellan inför och vid fredstida krissituationer samt höjd beredskap.

I kapitel 5 lämnas förslag om arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. I kapitlet lämnas även förslag om att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ska utses till beredskapsmyndighet och ingå i den aktuella sektorn samt få i uppdrag att göra en sammanfattande redovisning baserad på de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser.

I kapitel 6 analyseras situationen att arbetslöshetskassorna är förhindrade att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning samt lämnas förslag om en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning.

I kapitel 7 lämnas förslag om en möjlighet för regeringen att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, föreskriva om undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I kapitel 8 redovisas analyser av behovet av att kunna göra undantag från bestämmelser eller principer i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap.

I kapitel 9 redovisas föreslagen tidpunkt för ikraftträdande avseende utredningens förslag och en övergångsbestämmelse.

I kapitel 10 avslutas betänkandet med en konsekvensbeskrivning.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Som redovisats i kapitel 2 har utredningen i uppdrag att dels lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen ska handläggas och arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut vid störda förhållanden, dels lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen, dels lämna förslag på hur arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras. Utredningen ska slutligen analysera behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen som ska gälla vid höjd beredskap och ytterst krig.

Med anledning av uppdragets olika delfrågor finns det skäl att inledningsvis lämna en översiktlig beskrivning av arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna. Detta kapitel inleds därför med detta. Först ges en översikt över arbetslöshetsförsäkringen och reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 3.2). Därefter lämnas en redogörelse över arbetslöshetskassorna och deras organisation samt över andra aktörer som har betydelse för arbetslöshetsförsäkringens funktion (avsnitt 3.3 och 3.4). Mot bakgrund av uppdraget att lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen ska handläggas och arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut vid störda förhållanden redogörs kortfattat för processen från ansökan om arbetslöshetsersättning till utbetalning av sådan ersättning (avsnitt 3.5).

Syftet med utredningen är, enligt kommittédirektiven, att förbättra förutsättningarna för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera vid störda förhållanden, en allvarlig fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig. Med beaktande av detta behandlas i detta kapitel även översiktligt begrepp som är av betydelse för uppdraget så som störda förhållanden, kris, fredstida kris och allvarlig fredstida kris (avsnitt 3.6).

Mot bakgrund av uppdraget att lämna förslag om hur arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras lämnas även en redogörelse över vad som avses med krisberedskap och statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (avsnitt 3.7).

Utredningens sista uppdrag är att analysera om det finns behov av tillfälliga undantag i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap och ytterst krig. Utredningen redogör därför även översiktligt för vad som avses med totalförsvar och höjd beredskap (avsnitt 3.8).

3.2 Arbetslöshetsförsäkringen i korthet

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de grundläggande delarna av regleringen som rör arbetslöshetsförsäkringen.

Det pågår ett reformeringsarbete avseende lagen om arbetslöshetsförsäkring. I juni 2020 presenterades betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, (SOU 2020:37), arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet. I april 2024 beslutade regeringen att till riksdagen lämna propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128). Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, föreslås ersättas av en ny lag. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Sammanfattningsvis föreslås i propositionen bl.a. följande (prop. 2023/24:128, s. 1). Rätten till arbetslöshetsersättning ska baseras på inkomster och de som ansöker om arbetslöshetsersättning ska uppfylla ett inkomstvillkor. Samma inkomster som har använts för att kvalificera sig för rätt till arbetslöshetsersättning ska användas vid beräkningen av ersättningens storlek. Beräkningen av arbetslöshetsersättningen ska göras per månad. Arbetslöshetsersättning ska lämnas med olika ersättningsnivåer utifrån tiden som en sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsersättningen ska trappas ner under tiden sökanden är arbetslös och ersättningsperiodens längd ska differentieras utifrån sökandens arbetsmarknadsförankring.

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska förhålla sig till den pågående reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen. I betänkandet återges bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring så som de framgår av propositionen. Trots att propositionen och för-

fattningsförslagen ännu inte behandlats av riksdagen omnämns bestämmelserna i förslaget till ny lag (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring som nya ALF. Den nuvarande lagen om arbetslöshetsförsäkring omnämns som nuvarande ALF.

Redogörelsen nedan avser bestämmelserna i nya ALF.

3.2.1 Arbetslöshetsförsäkringens syfte

I förarbetena till nuvarande ALF, uttrycks arbetslöshetsförsäkringens syfte som att försäkringen ska göra det möjligt för den arbetslöse att under rimliga ekonomiska förhållanden, under en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas (se prop. 1996/97:107 s. 83). Detta grundläggande synsätt att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring återspeglas även i nya ALF. I 1 kap. 2 § nya ALF beskrivs arbetslöshetsförsäkringens syfte och funktion. Här anges att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Av det följer att det krävs en förankring på arbetsmarknaden för att kvalificeras för arbetslöshetsersättning och att ersättning endast lämnas under förutsättning att den som är arbetslös är beredd att ställa om och anta ett nytt arbete.

3.2.2 Grundläggande förutsättningar för rätt till arbetslöshetsersättning

De allmänna villkor som ska vara uppfyllda under arbetslösheten för att en sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning innebär att en sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete, anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, och i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande (2 kap. 1 § nya ALF).

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den sökande har fyllt 20 år. Rätten till arbetslöshetsersättning upphör vid månadskiftet före den månad då sökanden fyller 66 år (2 kap. 2 § nya ALF). Fr.o.m. den 1 januari 2026 ska rätten till arbetslöshetsersättning i stället upphöra vid månadskiftet före den månad då sökanden uppnår riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken (2010:110).

Det finns särskilda bestämmelser för vissa sökande av arbetslöshetsersättning, t.ex. för sökande som är företagare eller som deltar i utbildning (2 kap. 3–19 §§ nya ALF).

Ersättningssökande som bedöms vara företagare har som huvudregel inte rätt till arbetslöshetsersättning. Särskild reglering finns om näringsverksamheten har upphört och därefter återupptas (2 kap. 9 § nya ALF). Den regleringen behandlas i avsnitt 7.7.2.

Sökande som deltar i utbildning har inte rätt till arbetslöshetsersättning utom i vissa fall (2 kap. 12–15 §§ nya ALF).

3.2.3 Krav på tidigare inkomster för rätt till arbetslöshetsersättning

Utöver de allmänna villkoren, som beskrivits ovan, ska även ett inkomstvillkor vara uppfyllt för att den sökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning (3 kap. nya ALF). Arbetsmarknadsförankringen mäts därmed med utgångspunkt från den sökandes inkomst av förvärvsarbete. Med inkomst av förvärvsarbete avses enligt 3 kap. 5 § nya ALF sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980). Vissa socialförsäkringsförmåner jämställs med inkomst av förvärvsarbete (3 kap. 7 § nya ALF).

Inkomstvillkoret är, som huvudregel, uppfyllt om sökanden inom en viss ramtid har haft en viss minsta sammanlagd inkomst av förvärvsarbete, och en viss minsta inkomst av förvärvsarbete per månad under minst fyra månader (3 kap. 2 § nya ALF).

Det finns en alternativregel för inkomstvillkoret som riktas till sökande som exempelvis är ny- eller återinträdande på arbetsmarknaden och därför inte uppfyller huvudregeln (3 kap. 3 § nya ALF). Den innebär att den sökande inte behöver uppfylla kravet på en viss minsta sammanlagd inkomst. Det räcker att han eller hon har haft en viss minsta inkomst av förvärvsarbete per månad under minst fyra månader inom ramtiden. För den som varit företagare finns särskilda beräkningsregler.

Ramtid är den tid inom vilken rätt till ersättning ska ha upparbetats. Ramtiden är, utom i vissa fall, de tolv månader som närmast föregår den månad som den sökande ansöker om arbetslöshetsersättning för. Vid fastställande av ramtiden kan, under vissa förut-

sättningar, viss tid bortses från, s.k. överhoppningsbar tid. Överhoppningsbar tid kan t.ex. vara tid då en sökande har studerat, varit styrkt sjuk eller genomgått militär utbildning som rekryt inom Försvarsmakten.

3.2.4 Tid med arbetslöshetsersättning

En sökande som är arbetslös och har kvalificerat sig för rätt till arbetslöshetsersättning kan få ersättning under en begränsad tid när sökanden ställer om till ett nytt arbete. En ersättningsperiod får inte påbörjas innan en karenstid om två dagar med arbetslöshet har förflutit (4 kap. 3 § nya ALF). Bestämmelsen om karenstid behandlas även i avsnitt 7.7.2.

Ersättningsperiodens längd speglar den sökandes förankring på arbetsmarknaden. Ersättningsperiodens längd för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor är 300, 200 eller 100 ersättningsdagar beroende på hur många månader inom ramtiden som sökanden har haft den minsta inkomst av förvärsarbete per månad som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret (4 kap. 4 § nya ALF). Vidare gäller att ersättningsperiodens längd för en sökande som endast uppfyller inkomstvillkorets alternativregel är 66 ersättningsdagar (4 kap. 5 § nya ALF). En månad med hel arbetslöshetsersättning motsvaras av 22 ersättningsdagar. Reglerna om ersättningsperiodens längd behandlas även i avsnitt 7.7.2.

3.2.5 Beräkning och minskning av arbetslöshetsersättning

Regler om beräkning av arbetslöshetsersättning finns i 5 kap. nya ALF. Av reglerna framgår bl.a. följande.

Den sökandes arbetslöshetsersättning beräknas per månad utifrån sökandens ersättningsgrundande inkomst och ersättningsnivå.

Den sammanlagda inkomst som ligger till grund för prövningen av inkomstvillkoret ligger även till grund för den ersättningsgrundande inkomsten. För sökanden som uppfyller inkomstvillkoret enligt alternativregeln ska den minsta sammanlagda inkomst som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret räknas som den sökandes sammanlagda inkomst.

Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa påverkar ersättningsnivån (5 kap. 4–6 §§ nya ALF). Det finns tre olika ersättningsnivåer – 80, 60 respektive 50 procent – som kopplas till medlemskapets längd. Ersättningsnivåerna ska vidare trappas ner på visst sätt efter 100 respektive efter 200 ersättningsdagar (5 kap. 10 § nya ALF). Regeln behandlas även i avsnitt 7.7.2.

I 6 kap. nya ALF finns regler om minskning av arbetslöshetsersättning. Om en sökande för en del av en månad inte har rätt till arbetslöshetsersättning ska ersättningen minska. Minskningen av arbetslöshetsersättning beräknas på olika sätt beroende på anledningen till att ersättningen ska minska.

3.2.6 Sanktioner

I 7 kap. nya ALF finns regler om sanktioner, nämligen varning, avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning och fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning.

Sanktionsbestämmelserna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning är tillämpliga när en sökande missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Ett beslut om avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning innebär att sökanden inte har rätt till ersättning under ett visst antal dagar. Bestämmelserna brukar kallas åtgärds- eller sanktionstrappor eftersom sanktionerna trappas upp om ett sanktionsgrundande förhållande inträffar på nytt.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), om det kan antas att en arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning. Detta framgår av 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, verksamhetsförordningen. Det är arbetslöshetskassorna som utreder sådana underrättelser och beslutar om sanktioner, (se vidare i avsnitt 3.4.2).

Reglerna om varning och avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning måste läsas tillsammans med de allmänna villkoren för att det klart ska framgå vilka krav som ställs på en sökande (prop. 2012/13:12 s. 25).

I 7 kap. 6 § nya ALF om lämpligt arbete definieras när ett arbete, enligt lagen, ska anses lämpligt.

Bestämmelsen om sammanläggning av sanktionsgrunder innebär att upprepade fall av misskötsamhet med arbetssökandet, förlängning av tid i arbetslöshet eller orsakande av arbetslöshet får, i vissa fall, läggas samman till grund för en sanktion, när det ska prövas om en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning.

Sanktionsreglerna behandlas även i avsnitt 7.7.3.

3.2.7 Återbetalningsskyldighet och återkrav

I 8 kap. nya ALF finns regler om återbetalningsskyldighet och återkrav.

Den som mottagit arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig i vissa fall. Det gäller om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte lämna de uppgifter och göra de anmälningar som mottagaren är skyldig att göra eller på något annat sätt har orsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Återbetalningsskyldighet gäller även om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren har insett eller skäligen borde ha insett detta. En mottagare av arbetslöshetsersättning som senare har fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid som den utbetalda ersättningen är också återbetalningsskyldig.

Om en mottagare av arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig ska det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas av arbetslöshetskassan.

Arbetslöshetskassan får träffa avtal med den återbetalningsskyldige om avbetalning av ett återkrav av arbetslöshetsersättning eller bevilja den återbetalningsskyldige anstånd med betalningen. I sådana fall ska arbetslöshetskassan ta ut anståndsrenta som överstiger statens utlåningsrenta med två procentenheter.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige träffat ett avtal om en avbetalningsplan eller har beviljats anstånd med betalningen och betalning inte sker inom den tid som följer av avtalet eller beslutet om anstånd.

Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns sär-

skilda skäl för det får arbetslöshetskassan besluta om att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Vid återkrav får arbetslöshetskassan, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet.

Arbetslöshetskassans beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning, ränta och dröjsmålsränta ska anses som ett sådant beslut av en förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken (1981:774).

3.2.8 Uppgiftsskyldighet och sekretess

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en uppgiftsskyldighet till arbetslöshetskassorna. De ska till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som behövs för ett ärende hos arbetslöshetskassan (9 kap. 1 § nya ALF). Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om arbetslöshetsersättning omfattas av sekretess hos arbetslöshetskassorna, enligt 28 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det är endast uppgifter som behövs för ett ärende hos arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring som ska lämnas ut.

Arbetslöshetskassorna har också en uppgiftsskyldighet till vissa myndigheter, nämligen Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (9 kap. 2 § nya ALF). Uppgiftsskyldigheten innebär att en arbetslöshetskassa kan lämna ut uppgifter om enskild till de aktuella myndigheterna utan hinder av sekretess. Samtidigt omfattas uppgifterna hos myndigheterna av den sekretess som gäller för uppgifterna där enligt OSL.

En arbetslöshetskassa ska också till en annan arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en enskild som behövs för ett ärende hos den mottagande arbetslöshetskassan, (9 kap 3 § nya ALF). Uppgiftsskyldigheten innebär att eventuell sekretess enligt 28 kap. 13 § OSL viker hos den arbetslöshetskassa som lämnar ut uppgifterna. Samtidigt omfattas uppgifterna hos den mottagande arbetslöshetskassan av samma sekretess.

Arbetsgivare eller uppdragsgivare ska på begäran lämna de uppgifter om en enskilds anställnings- och uppdragsförhållanden till en

arbetslöshetskassa som arbetslöshetskassan behöver för ett ärende (9 kap. 4 § nya ALF).

Enligt 8 d § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen till arbetslöshetskassorna i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

3.2.9 Handläggning av ärenden

I nya ALF (10 kap. 1 §) finns en uttrycklig reglering om förvaltningslagens tillämplighet. Där anges att förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas när arbetslöshetskassan handlägger ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, om inte något annat följer av bestämmelserna i 10 kap. eller bestämmelserna om omprövning och överklagande i 11 kap. i lagen. När förvaltningslagen tillämpas ska arbetslöshetskassan jämföras med en myndighet.

I 10 kap. nya ALF finns även regler om handläggning av ärenden. Där anges bl.a. följande.

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras hos arbetslöshetskassan och innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Lämnade uppgifter om att faktiska förhållanden är riktiga ska intygas på heder och samvete.

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska avse en månad och göras senast tre månader efter utgången av den månad som ansökan avser. En ansökan som görs efter den tiden ska avvisas, om det inte finns särskilda skäl (10 kap. 3 § nya ALF). Denna reglering behandlas även i avsnitt 7.7.2.

Arbetslöshetskassan får besluta i fråga om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts slutligt, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning, är sannolikt att sådan rätt finns, och är av väsentlig betydelse för sökanden (interimistiskt beslut). Ett interimistiskt beslut får meddelas även när det står klart att rätt till arbetslöshetsersättning finns men ersättningens storlek inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

En rättelse eller ändring av ett beslut får göras av arbetslöshetskassan inom två år från det att beslutet meddelades. Under vissa omständigheter får ett beslut ändras eller rättas även efter två år.

3.2.10 Omprövning och överklagande

Arbetslöshetskassan ska ompröva sitt beslut om det begärs av den enskilde som beslutet angår (11 kap. 1 § nya ALF). Det gäller dock inte om arbetslöshetskassan redan har ändrat beslutet i sak. Vid omprövning får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om arbetslöshetsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt (11 kap. 5 § nya ALF). Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

3.3 Arbetslöshetskassorna

3.3.1 Historik

I Sverige startade arbetslöshetsförsäkringen som en frivillig försäkring organiserad av fackförbund, för cirka 100 år sedan. Framväxten av arbetslöshetskassor, som är frivilliga medlemsorganisationer, är tätt sammankopplad med fackförbundens utveckling. Arbetslöshetskassorna finansierades ursprungligen av medlemsavgifter, men 1935 infördes statligt stöd. Sättet att administrera arbetslöshetsförsäkringen genom arbetslöshetskassor enligt den s.k. Gent-modellen har gällt i Sverige sedan införandet 1935. Gent-modellen kan generellt beskrivas som att huvuddragen i försäkringen bygger på frivilligt medlemskap i arbetslöshetskassor, av vilka de flesta har nära knytning till arbetstagarorganisationer. Inom EU är modellen numera ovanlig, men Danmark och i ännu högre grad Finland har en arbetslöshetsförsäkring som liknar den svenska.

3.3.2 Arbetslöshetskassor

Antalet arbetslöshetskassor har varierat över tid och för närvarande finns det 24 självständiga arbetslöshetskassor, som tillsammans har cirka 4 miljoner medlemmar (april 2024). Arbetslöshetskassorna hade 2022 drygt 1 500 anställda. Vissa arbetslöshetskassor har ett arbetsställe, medan andra har arbetsställen på flera orter i landet.

Medlemsantalet varierar påtagligt. I april 2024 var Akademikernas arbetslöshetskassa störst med cirka 775 000 medlemmar och Säljarnas arbetslöshetskassa minst med cirka 7 000 medlemmar.

Arbetslöshetskassorna regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK. Lagen kompletteras av förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetskassor (IAFFS 2018:1).

Enligt 41 § LAK finansieras en arbetslöshetskassas förvaltningskostnader genom medlemsavgifter. Arbetslöshetskassornas kostnader varierar, beroende på bl.a. antalet medlemmar och andelen arbetslösa. Administrationskostnaden per ersättningstagare under 2022 varierade mellan drygt 5 400 kronor och 16 500 kronor. För det året var arbetslöshetskassornas totala egna kapital cirka 2,3 miljarder kronor, dock redovisade tio arbetslöshetskassor ett underskott. IAF anser att en arbetslöshetskassas egna kapital ska motsvara maximalt 12 månaders kostnader (IAF rapport 2023:11, Arbetslöshetskassornas ekonomi 2022, s. 9).

Arbetslöshetskassor är en särskild form av förening. De är obundna från arbetstagarorganisationerna i den meningen att det är möjligt för en person som uppfyller villkoren i stadgarna för en arbetslöshetskassa att vara medlem i arbetslöshetskassan utan att vara medlem i en arbetstagarorganisation. Däremot är arbetslöshetskassornas verksamhetsområden, dvs. den yrkeskategori eller bransch som arbetslöshetskassans verksamhet ska omfatta, ofta nära knutna till arbetstagarorganisationernas.

3.3.3 Lagen om arbetslöshetskassor

Registrering och verksamhetsområde

Som redan angetts är en arbetslöshetskassa en särskild form av förening. Den har rättskapacitet efter att den blivit registrerad hos IAF. En förening kan endast registreras som en arbetslöshetskassa under vissa förutsättningar.

Föreningen ska ha minst 10 000 medlemmar. En registrerad arbetslöshetskassa behöver dock inte upphöra om antalet medlemmar understiger 10 000. Föreningen ska också ha till ändamål att ge sina medlemmar ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Den ska även ha antagit stadgar samt utsett styrelse och revisorer.

En arbetslöshetskassa får endast bedriva sådan verksamhet som anges i 1 § LAK, dvs. handha arbetslöshetsförsäkringen.

En arbetslöshetskassas verksamhet ska omfatta ett visst verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde kan omfatta en viss yrkeskategori, bransch eller vissa närbesläktade sådana.

Arbetslöshetskassornas ledning

Föreningsstämman är arbetslöshetskassans högsta beslutande organ.

Arbetslöshetskassan leds av en styrelse som ska ha minst tre ledamöter samt suppleanter. Styrelsen, eller den som styrelsen bemyndigar, företräder arbetslöshetskassan och tecknar dess firma. Styrelsen svarar för arbetslöshetskassans organisation och förvaltningen av arbetslöshetskassans angelägenheter.

Styrelsen utser en kassaföreståndare. Kassaföreståndaren ansvarar för den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Medlemskap och medlemsavgifter

Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har den som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Även den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa, om villkoren var uppfyllda när han eller hon senast arbetade.

Medlemskapet i en arbetslöshetskassa upphör utan uppsägning när medlemmen uppnår en viss ålder (se mer i avsnitt 3.2.2). En medlem i en arbetslöshetskassa kan även under vissa förutsättningar utslutas.

En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som tillsammans med andra inkomster får antas täcka arbetslöshetskassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.

Alfa-kassan

En av de 24 arbetslöshetskassorna är Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan) som är en kompletterande arbetslöshetskassa för de som inte är medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa. Enskilda har möjlighet att ansluta sig till Alfa-kassan och därigenom skaffa sig samma rättigheter som den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna om medlemsavgift gäller även för personer som är anslutna till Alfa-kassan. Den som inte är ansluten till Alfa-kassan betalar i stället administrationsavgift per utbetald ersättningsdag.

Samverkan

Arbetslöshetskassorna ska enligt 88 LAK samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av kassornas verksamhet. Samverkan sker främst genom service- och intresseorganisationen Sveriges a-kassor, se mer i avsnitt 3.4.3.

3.3.4 Arbetslöshetskassornas ekonomi och arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Arbetslöshetskassornas verksamhet finansieras genom medlems- och administrationsavgifter. Till detta kommer viss mindre avkastning på eget kapital.

Under 2023 betalade arbetslöshetskassorna ut sammanlagt 15,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning. Statsbidraget täcker till fullo

kassornas kostnader för utbetald ersättning och erhålls i direkt anslutning till att arbetslöshetsersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade. Arbetslöshetskassorna behöver alltså inte hålla egna medel för utbetalningen av arbetslöshetsersättningen.

Bestämmelser om finansiering av arbetslöshetsförsäkringen finns i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och LAK. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras på flera olika sätt. Finansieringen sker dels genom den arbetsmarknadsavgift som arbetsgivare och egenföretagare betalar in till staten via arbetsgivar- eller egenavgiften, dels genom arbetslöshetskassornas finansieringsavgift till staten. Den sistnämnda avgiften finansieras av de medlemsavgifter eller administrationsavgifter som arbetslöshetskassorna tar in från sina medlemmar eller anslutna. I övrigt används medlemsavgifter och administrationsavgifter till att finansiera arbetslöshetskassans administrativa kostnader, t.ex. för lokaler, it-system och personal.

3.4 Andra aktörer inom arbetslöshetsförsäkringen

3.4.1 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen. Tillsynen regleras i LAK och preciseras i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

IAF ska till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan påtala brister som myndigheten funnit vid sin tillsyn. I sin tillsyn kan IAF även påtala brister i en arbetslöshetskassas verksamhet samt förelägga en arbetslöshetskassa att vidta de åtgärder som behövs för rättelse i vissa fall. Det kan t.ex. ske om arbetslöshetskassan handlagt ett ärende på ett sätt som inte överensstämmer med lagen om arbetslöshetsförsäkring, om arbetslöshetskassans stadgar inte uppfyller kraven enligt LAK eller om arbetslöshetskassans tillgångar inte är tillräckliga. IAF kan också under vissa förutsättningar besluta om att dra in eller återkräva statsbidrag.

IAF utreder skadeståndsanspråk som riktas från enskilda mot en arbetslöshetskassas handläggning av arbetslöshetsersättning. IAF får

också överklaga en arbetslöshetskassas och en domstols beslut enligt nya ALF (11 kap. 8 §)

IAF har ett generellt bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter, se 31 § förordningen (1997:835 om arbetslöshetsförsäkring. IAF utfärdar även andra föreskrifter som fyller ut vissa bestämmelser i ALF och LAK.

IAF mäter bl.a. arbetslöshetskassornas väntetider, dvs. hur långa kassornas handläggningstider är i ärenden om arbetslöshetsersättning. Måttet baseras på det nuvarande systemet med veckoförsäkring. Väntetiden mäts i antalet veckor från den första veckan arbetslöshetskassan har tagit emot en ny tidrapport till den vecka som arbetslöshetskassan gör den första utbetalningen. Väntetiden mäts endast för nya ärenden, så kallade förstagångsprövningar. Väntetiden beräknas dessutom endast för ärenden där den sökande har beviljats ersättning. Det betyder att ärenden där arbetslöshetskassorna har avslagit ansökan om ersättning inte ingår i statistiken. När väntetiden blir längre än fyra veckor brukar IAF undersöka orsaken och kan även starta ett tillsynsärende. Före februari 2021 använde IAF ett annat mått, som kallades genomströmningstid. Det utgick från den vecka en person hade blivit arbetslös fram till att den första utbetalningen gjordes.

3.4.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Myndigheten ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet. Myndigheten ska, inom ramen för sitt verksamhetsområde, verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring, se 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet krävs att sökanden bl.a. är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen (se avsnitt 3.2.2).

Arbetsförmedlingen ska under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell handlingsplan. I handlingsplanen ska anges en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter, och arbetssökandets in-

riktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde se 5 a § verksamhetsförordningen.

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan ska den som är arbetslös regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.

Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser (6 a § verksamhetsförordningen).

Underrättelser

Om det finns skäl för Arbetsförmedlingen att anta att den sökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten eller om den sökande inte uppfyller de allmänna villkoren, ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan och IAF om det (16 § verksamhetsförordningen). Det är arbetslöshetskassan som ansvarar för att utreda och besluta om det finns grund för sanktion eller avslag på ansökan om arbetslöshetsersättning (se bl.a. avsnitt 3.2.6).

Underrättelser lagras hos Arbetsförmedlingen och vidareförmedlas till arbetslöshetskassan endast om en arbetssökande ansöker om arbetslöshetsersättning. Det innebär att det inte är alla underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar som faktiskt tas emot av arbetslöshetskassorna (Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022, IAF rapport 2023:9, s. 18). En stor del av de underrättelser som tas emot av en arbetslöshetskassa skrivs av, vanligen eftersom den arbetssökande inte har ansökt om arbetslöshetsersättning för den dag när händelsen som låg till grund för underrättelsen inträffade. Arbetslöshetskassans avskrivning av underrättelsen kan även bero på att arbetslöshetskassan hanterar flera underrättelser i ett beslut om en sanktion eller att det har gått för lång tid sedan händelsen inträffade (a.a, s. 36).

Statsbidrag

Arbetsförmedlingen betalar, enligt 8 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, ut statsbidrag till arbetslöshetskassan i omedelbar anslutning till arbetslöshetskassans utbetalning av arbetslöshetsersättning enligt ALF. Arbetsförmedlingen ska därvid hålla inne en så stor del av statsbidraget som motsvarar det skatteavdrag som ska göras på utbetalad ersättning.

Enligt 94–94 c §§ LAK ska en arbetslöshetskassa under vissa förutsättningar betala tillbaka statsbidrag. Arbetslöshetskassorna ska självant betala tillbaka statsbidrag med det belopp som utgått felaktigt när förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda. I förordningen om arbetslöshetskassor finns närmare reglering om arbetslöshetskassornas återbetalning av statsbidrag.

3.4.3 Sveriges a-kassor

Organisationen Sveriges a-kassor är arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation. Organisationen sköter t.ex. förvaltning och utveckling av arbetslöshetskassornas gemensamma ärendehanteringssystem. Organisationen ger stöd till arbetslöshetskassorna i tolkning och tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring, bl.a. genom utbildning och tillgång till handläggarstöd, vägledande rättsfall, förarbeten och författningstexter. Sveriges a-kassor är vanligtvis remissinstans för frågor som rör arbetslöshetsförsäkringen.

Årsmötet är organisationens högsta beslutande organ, där alla arbetslöshetskassor har två röster och därutöver en röst per 30 000 medlemmar. Verksamheten finansieras genom dels medlemsavgifter som beräknas per antalet medlemmar, dels avgifter för de tjänster organisationen erbjuder. It-kostnaderna fördelas procentuellt utifrån medlemsantal.

Sveriges a-kassor omfattas inte av LAK, bedriver inte någon handläggning eller utbetalning av arbetslöshetsersättning, och omfattas heller inte av IAF:s tillsyn.

3.5 Ansökan om och utbetalning av arbetslöshetsersättning

En ansökan om arbetslöshetsersättning sker i flera steg. Den första åtgärden som normalt vidtas är att den arbetssökande anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och anger att han eller hon avser att söka arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen meddelar då den sökandes arbetslöshetskassa att han eller hon är anmäld som arbetssökande. Den arbetssökande ska därefter göra en ansökan om arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassan (10 kap. 2 § nya ALF).

Vid tillämpning av nya ALF ska en arbetslöshetskassa kunna kontrollera en sökandes inkomster genom de månatliga arbetsgivardeklARATIONER som lämnats till Skatteverket och som är tillgängliga för arbetslöshetskassan. Därigenom kan arbetslöshetskassan bedöma om en sökande uppfyller inkomstvillkoret och fastställa ersättningsperiodens längd och ersättningens storlek. De flesta handlingar skickas in elektroniskt via arbetslöshetskassans digitala tjänster Mina sidor och den s.k. arbetsgivarportalen.

En förutsättning för att arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut enligt nya ALF är att den ersättningssökande fortlöpande skickar in månadsvisa ansökningar, till arbetslöshetskassan. För att kunna fortsätta att betala ut arbetslöshetsersättning enligt nya ALF måste arbetslöshetskassan ha information om den sökandes situation under en given månad.

Förenklat kan sägas att processen kring utbetalningen av statsbidraget till arbetslöshetskassorna och utbetalningen av arbetslöshetsersättning till enskilda enligt det ordinarie förfarandet genomförs i fem steg.

1. Efter att sökanden ansökt om arbetslöshetsersättning och beviljats sådan skickar arbetslöshetskassan information till ramavtalsbanken om hur mycket ersättning som ska betalas ut till varje enskild ersättningsmottagare.
2. Arbetslöshetskassan ansöker samtidigt om statsbidrag för den sammanlagda summan arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassan beslutat ska betalas ut vid det kommande utbetalningstillfället. Detta görs i ett särskilt system hos Arbetsförmedlingen.

3. Arbetsförmedlingen får en fil från ramavtalsbanken med uppgifter om den totala ersättningen för arbetslöshetskassan, för avstämning.
4. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidraget till arbetslöshetskassans bankkonto i ramavtalsbanken.
5. Ramavtalsbanken betalar ut den beslutade arbetslöshetsersättningen (se punkt 1) till de ersättningssökande, med medel från arbetslöshetskassans konto.

3.6 Olika begrepp

3.6.1 Begreppet störda förhållanden

Som redovisats i kapitel 2 avser en del av utredningens uppdrag att analysera situationer med störda förhållanden och utifrån analysen lämna förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen ska handläggas och arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut i sådana situationer. Den delen av uppdraget behandlas i kapitel 6. Som bakgrund till övervägandena i den delen redogörs nedan för begreppet störda förhållanden.

Enligt kommittédirektiven ska det vara fråga om störda förhållanden som ytterst leder till att arbetslöshetskassorna blir förhindrade att betala ut arbetslöshetsersättning. I utredningens direktiv nämns att det t.ex. kan handla om störningar i it-driften av 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 att skicka betalningsuppdrag till bank.

Begreppet störda förhållanden används inte i några befintliga författningar. Det återfinns dock i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) där även det närliggande begreppet ansträngda förhållanden används. Andra närliggande begrepp som använts i betänkanden är begreppet exceptionella förhållanden som används i Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet (SOU 2023:11) och begreppet störningar som förekommer i Staten och betalningarna (SOU 2023:16).

Störda förhållanden i sig behöver inte leda till en kris i det avseende som beskrivs nedan i avsnitt 3.6.2. Störda förhållanden kan

ändå leda till situationer som kan få en stor påverkan inom vissa verksamheter, t.ex. för aktörer inom arbetslöshetsförsäkringen.

3.6.2 Kris, fredstida kris och allvarlig fredstida krissituation

Som redovisats i kapitel 2 avser en del av utredningsuppdraget att ge regeringen viss föreskriftsrätt vid en allvarlig fredstida kris. Den delen av uppdraget behandlas i kapitel 7. Som bakgrund till övervägandena i den delen redogörs nedan för begreppen kris, fredstida kris och allvarlig fredstida krissituation.

En parlamentarisk kommitté lämnade i november 2023 betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75), i fortsättningen kallat normgivningsbetänkandet.

Av normgivningsbetänkandet framgår att ordet kris allmänt sett avser en svår eller mycket svår situation (se t.ex. Svensk ordbok). Regeringen har i ett tidigare sammanhang definierat kris på följande sätt. Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer (prop. 2007/08:92 s. 77). Det handlar alltså, enligt normgivningsbetänkandet, om händelser av en viss omfattning och ett visst allvar.

Mindre olyckor med begränsade skadeverkningar betraktas inte som kriser från ett samhällsperspektiv eller rättsligt perspektiv, även om de naturligtvis kan innebära stora svårigheter för dem som drabbas. En kris kan omfatta händelser som vanligtvis inträffar i fredstid, som t.ex. naturkatastrofer, stora olyckor och pandemier, men även olika typer av krigssituationer. Krig och krigsfara beskrivs ofta som den yttersta krisen (se bl.a. SOU 2008:61 s. 21).

I begreppet fredstida kriser ligger att det rör sig om händelser och situationer som inträffar när det råder fred. Det finns ingen tydlig juridisk definition av ordet fredstid. Fred betraktas ofta som ett normaltillstånd som anses råda om krig eller krigsfara inte föreligger (Försvårshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2 s. 5). I begreppet civil (fredstida) kris har därför ansetts ligga att situationen inte omfattas av reglerna i nuvarande 15 kap. regeringsformen, dvs. att den inte anses utgöra krig,

krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (SOU 2008:61 s. 62). Fredstida kriser kan vara av olika slag och avse ett brett spektrum av händelser, från en plötslig olycka till utdragna globala skeenden.

Det finns olika sätt att dela in fredstida kriser. En möjlighet är att kategorisera dem utifrån deras typ eller karaktär. Huruvida krisen i det enskilda fallet är en översvämning, pandemi eller terroristattack har betydelse för vilka åtgärder som krävs för att hantera den. I normgivningsbetänkandet lämnas exempel på kriser indelade efter deras karaktär (SOU 2023:75, s. 104–106):

- Naturhändelser såsom t.ex. ras och jordskred, skyfall och översvämningar, skogs- och vegetationsbränder eller rymdväder (solstormar).
- Stora olyckor såsom omfattande bränder eller kärntekniska olyckor.
- Störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem. Sådana störningar kan t.ex. förekomma i energiförsörjningen, elektroniska kommunikationer (t.ex. it- och betalningssystem), livsmedelsförsörjningen eller transporter.
- Antagonistiska angrepp såsom cyberangrepp eller terroristattentat. Antagonistiska aktörer kan även använda sig av metoder under andra kategorier, t.ex. störningar av kritisk infrastruktur, dammbrott eller styrda flyktingströmmar.
- Övriga kriser såsom virusutbrott och andra smittsamma sjukdomar eller stora flyktingströmmar.

I normgivningsbetänkandet belyser kommittén att fredstida kriser kan vara av olika allvar. Det gäller oavsett om det handlar om naturhändelser, antagonistiska angrepp eller andra typer av kriser. Krisens allvar och konsekvenser är ofta avgörande för vilka insatser som krävs från samhällets sida.

Det finns flera faktorer som påverkar hur allvarlig en kris är. Det handlar exempelvis om hur överraskande händelseutvecklingen är, hur skyndsamt åtgärder behöver vidtas, hur långvarigt krisförloppet är, hur stora delar av landet och befolkningen som drabbas, om det är fråga om en enskild händelse eller flera parallella förlopp och om det är en händelse med stora sektorsöverskridande konsekvenser. Andra faktorer av betydelse är bl.a. i vilken mån det föreligger ett hot mot staten som sådan eller statsskicket och i vilken utsträckning

grundläggande samhällsfunktioner och försörjningssystem störs. En annan viktig aspekt är om en kris kan hanteras med ordinarie personal, utrustning och bestämmelser eller om det krävs nationella åtgärder, extraordinära befogenheter eller ny lagstiftning. Att många av de nämnda faktorerna föreligger talar för att en kris har en hög allvarlighetsgrad, menar kommittén. Samtidigt kan det finnas händelser som är mycket allvarliga trots att de bara påverkar en enskild samhällssektor eller en viss del av landet. Flera mindre kriser som inträffar samtidigt kan också tillsammans bli allvarliga. En och samma kris kan dessutom förändras över tid. Allvarlighetsgraden måste därför bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

I normgivningsbetänkandet används fredstida kriser som generell beteckning för kriser av olika slag och allvar som inte faller in under reglerna om krig och krigsfara i regeringsformen. För att skilja ut kriser av högre allvarlighetsgrad används uttrycket allvarliga fredstida krissituationer.

Kommittén har bedömt att fredstida krissituationer är det lämpligaste begreppet att utgå från när nya regler om normgivning i fredstida kriser föreslås. Det bedöms ge förutsättningar för en någorlunda systematisk och enhetlig begreppsanvändning. Kommittén hänvisar till att uttrycket fredstida krissituationer för närvarande definieras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, beredskapsförordningen.

I normgivningsbetänkandet lämnar kommittén förslag som innebär att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Kommittén anför att när begreppet allvarliga fredstida kriser används avses endast de fredstida krissituationer som har en högre allvarlighetsgrad. Begreppet bygger därmed på fredstida krissituationer men är mer kvalificerat och förekommer inte i författning sedan tidigare. I betänkandet konstateras att även om begreppet inte definieras är det självklart att det avser situationer av mycket svår karaktär. Kommittén konstaterar att det är vanskligt att ge konkreta exempel men om händelser i paritet med t.ex. Tjernobylyolyckan 1986 eller orkanen Katrina 2005 hade inträffat i Sverige hade de enligt kommitténs uppfattning tveklöst varit att anse som allvarliga fredstida krissituationer. Kommittén bedömer vidare att covid-19-pandemin under åtminstone vissa

skeden var sådan att den skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation.

3.7 Krisberedskap och civilt försvar

Som redovisats i kapitel 2 ska utredningen lämna förslag om hur arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras. Uppdraget i den delen behandlas i kapitel 4, om systematiskt beredskapsarbete hos arbetslöshetskassorna och samverkan, och i kapitel 5, om arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Som bakgrund till övervägandena i dessa delar redogörs för vad krisberedskap är och vilka uppgifter statliga myndigheter har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

3.7.1 Allmänt om krisberedskap och civilt försvar

Alla verksamheter kan drabbas av oförutsedda händelser som leder till kriser av olika omfattning och varaktighet. Kriser kan motverkas genom förebyggande arbete, krisberedskap, vilket även kan begränsa konsekvenserna av en kris om en sådan uppstår. Krisberedskap innebär således förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Samhällets krisberedskap syftar till att värna bl.a. människors liv och hälsa samt samhällets förmåga att upprätthålla grundläggande värden. Det kan uppnås genom förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet och att hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar (prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 6, avsnitt 5.1.1). Krisberedskapen ska vara en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret och utgör således grunden för samhällets samlade förmåga under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Krisberedskap etableras genom bl.a. utbildning och övning, kontinuitetsplanering, tillskapande av kontaktnät och nätverk samt genom särskilda organisatoriska strukturer. Krisberedskapsarbete behöver vara kontinuerligt och långsiktigt. Ett stort antal offentliga och privata aktörer ansvarar för samhällets samlade krisberedskap.

Svensk krisberedskap bygger på de grundläggande principerna om ansvar, närhet och om likhet. Dessa principer utgör grunden till gällande bestämmelser om krisberedskap samt till det ansvar som olika aktörer i samhället har. Principerna beskrivs i flera propositioner och betänkanden (se bl.a. prop. 2005/06:133 s. 51, prop. 2007/08:92 s. 37 f., SOU 2021:25 s. 150 f och SOU 2022:10 s. 291–295).

- Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också har det ansvaret vid kriser. Principen innebär ett ansvar att vidta åtgärder innan en kris, att skapa robusthet och förmåga att hantera kriser samt att hantera uppkomna kriser och då samverka med andra aktörer (Skr. 2009/10:124 s. 19 och 79).
- Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Under en kris ska verksamheten så långt det är möjligt fungera på liknande sätt och bedrivs på samma plats som vid normala förhållanden.
- Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast ansvariga. Det är t.ex. i första hand en drabbad kommun eller region som leder och ansvarar för insatser under en kris. Först om sådana resurser är otillräckliga kan statliga insatser aktualiseras.

Civilt försvar handlar om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Civilt försvar är det arbete som görs av statliga myndigheter, kommuner, landsting och regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Arbetet syftar till att skydda civilbefolkningen och att exempelvis sjukvård och transporter fungerar vid krigsfara och krig. Vid krigsfara och krig ska det civila försvaret också kunna stödja Försvarsmakten.

3.7.2 Statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Myndighetsreform för krisberedskap och civilt försvar

Den 1 oktober 2022 trädde en myndighetsreform för krisberedskap och civilt försvar i kraft. Reformen har sin grund i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Såvitt avser den statliga sektorn inrättades tio beredskapssektorer och vissa statliga myndigheter utsågs till beredskapsmyndigheter, varav de flesta även ingår i en beredskapssektor. Vissa myndigheter ingår i flera beredskapssektorer.

Beredskapsförordningen innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med fredstida krissituationer avses, enligt beredskapsförordningen, situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Med höjd beredskap avses antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (se avsnitt 3.8.2). Är Sverige i krig råder högsta beredskap.

Syftet med beredskapsförordningen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Sektorsindelningen och beredskapsmyndigheterna anges i bilaga 2 till beredskapsförordningen. De tio beredskapssektorena är

- ekonomisk säkerhet
- elektronisk kommunikation/post
- energiförsörjning
- finansiella tjänster
- försörjning av grunddata
- hälsa, vård och omsorg
- livsmedelsförsörjning och dricksvatten

- ordning och säkerhet
- räddningstjänst/skydd av civilbefolkningen
- transporter.

Beredskapssektorerna omfattar områden som anses särskilt viktiga för samhället och inom vilka det civila försvaret planeras. Sektorerna är indelade utifrån de samhällsviktiga verksamheter som bedömts vara centrala vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. En sektor innefattar således avgränsade, specifika samhällsviktiga verksamheter med starka beroenden sinsemellan.

Med begreppet samhällsviktig verksamhet avses, enligt 6 § 2 beredskapsförordningen, verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Statliga myndigheters uppgifter

I 7–17 §§ beredskapsförordningen anges statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I 7 § finns regler om risk- och sårbarhetsanalyser. Där anges att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde och kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet. Det anges vidare att varje myndighet ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Minst vartannat år ska en statlig myndighet värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt ovanstående i en risk- och sårbarhetsanalys. Den ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.

Varje myndighet ansvarar enligt 8 § för att dess personal får den utbildning och övning som behövs för att kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer.

Av 9 § följer att varje myndighet ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera en fredstida krissituation och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska även samverka och stödja varandra vid en fredstida krissituation.

Av 10 § framgår att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav, i vilket ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska göras i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, enligt 11 §, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Enligt 12 § ska varje myndighet på förfrågan lämna Regeringskansliet den information som behövs för samlade lägesbilder och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) den information som behövs för den myndighetens uppdrag enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Enligt 13 § beredskapsförordningen ska en statlig myndighet ha säkra informationshanteringssystem och ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem, vilket är ett verktyg för att planera, leda, kontrollera, följa upp och utvärdera organisationens arbete.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter

I 18–22 §§ beredskapsförordningen anges beredskapsmyndigheternas uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisbered-

skapen och totalförsvaret är beredskapsmyndigheter enligt 18 §. De har ytterligare uppgifter och ansvar utöver de som alla statliga myndigheter har.

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 19 § varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) till Regeringskansliet och MSB samt – om myndigheten ingår i en beredskapssektor – till den sektorsansvariga myndigheten. Risk- och sårbarhetsbedömning ska baseras på den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheten gjort i enlighet med 7 §.

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 20 § ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida kris-situationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt

1. samverka med varandra,
2. samverka med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter,
3. samverka med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
4. samverka med Försvarmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret,
5. beakta det samarbete som sker inom Norden, Europeiska unionen, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvaret,
6. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,
7. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
8. beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radio-kommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av MSB,

9. informera MSB om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som MSB eller Försvarsmakten planerar samt delta i den övningsverksamhet som berör beredskapsmyndighetens ansvarsområde,
10. genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap,
11. planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation, och
12. planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheterna ska även, enligt 22 §, vid fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde, samt om vidtagna och planerade åtgärder. De ska också lämna MSB den information som behövs för att den myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter, enligt 7 § i myndighetens instruktion. Därutöver ska de ge viss information till den sektorsansvariga myndigheten.

3.8 Totalförsvaret och höjd beredskap

Som redovisats i kapitel 2 avser en del av utredningsuppdraget att analysera behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen som ska gälla vid höjd beredskap och ytterst krig. Den delen av uppdraget behandlas i kapitel 8. Som bakgrund till övervägandena i den del redogörs nedan översiktligt för vad som avses med totalförsvaret och höjd beredskap och för bemanningen av totalförsvaret.

3.8.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Detta framgår av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I bestämmelsen anges vidare att för att stärka landets försvarsförmåga kan beredskaperna höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (se avsnitt 3.8.2). Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den verksamhet som då ska bedrivas.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Syftet med totalförsvaret är att landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. Totalförsvaret är ingen enskild organisation. Riksdag, regering, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret (prop. 2020/21:30 s. 84).

Den centrala uppgiften för det militära försvaret är att stå emot ett väpnat angrepp mot Sverige och för det civila försvaret att understödja det militära försvaret. I händelse av krigsfara eller krig ska totalförsvarets ansträngningar inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas.

Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp kan för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stat tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen (prop. 2020/21:30 s. 84).

I fredstid är totalförsvarets uppgift att förbereda Sverige för krig och utgörs av beredskapsplanering, förmågehöjande åtgärder och säkerhetsskyddsåtgärder. Totalförsvarets resurser ska även kunna användas för att stärka Sveriges förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Totalförsvaret behandlas även i avsnitt 8.3.1.

3.8.2 Höjd beredskap

Höjd beredskap är, som framgår ovan en samlingsterm för de båda beredskapsgraderna skärpt beredskap och högsta beredskap.

Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (se 3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap).

Höjd beredskap ger regeringen större frihet att agera och fatta beslut. Höjd beredskap innebär också att kommuner och statliga myndigheter måste anpassa sin organisation och verksamhet till särskilda krav som då gäller. En beredskapshöjning är alltså ett sätt att snabbt ställa om det fredstida samhällets administration och organisation till en form som är anpassad för och fungerande i krig och krigsfara.

Höjd beredskap behandlas vidare i avsnitt 8.3.3.

3.8.3 Totalförsvarets bemanning

Utgångspunkten för personalförsörjningen av det civila försvaret är att de som till vardags är anställda eller uppdragstagare i verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap fortsätter i sin tjänstgöring även vid höjd beredskap, förutsatt att de anställda inte är krigsplacerade i det militära försvaret. De flesta individer i dessa verksamheter kommer alltså att fortsätta att utföra de arbetsuppgifter som de utför i fredstid även under höjd beredskap. Bemanning genom att avtal har ingåtts om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret är också viktigt för personalförsörjningen.

För att säkerställa tillgången till personal inom det civila och militära försvaret gäller totalförsvaretsplik i Sverige. Bestämmelser om totalförsvaretsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförsvaretsplikt. Totalförsvaretsplikt gäller för svenska medborgare och andra som är bosatta i Sverige från början av det kalenderår när han eller hon fyller 16 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 70 år. En totalförsvaretspliktig är skyldig att bl.a. medverka vid utredning om hans eller hennes personliga förhållanden och tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter tillåter. Tjänstgöringsskyldigheten fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

Det militära försvaret bemannas av militär och civil personal. Vid höjd beredskap omfattas normalt den anställda personalen av den allmänna tjänsteplikten. Försvarsmakten har även möjlighet att ta totalförsvarspliktiga och avtalspersonal, såsom hemvärnssoldater och krigsfrivilliga, i anspråk för tjänstgöring inom Försvarsmakten.

Värnplikten fullgörs hos Försvarsmakten. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år.

Civilplikten syftar i första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter. Civilplikt får fullgöras inom de verksamheter i totalförsvaret som regeringen bestämmer. Exempel på sådana verksamheter är, inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård men även inom drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter inom Försvarsmakten.

En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen har beslutat om det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Vid höjd beredskap får regeringen enligt 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Alla totalförsvarspliktiga, utom den som är krigsplacerad med stöd av lagen om totalförsvarsplikt, kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt.

I lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång finns möjlighet att styra tillgången på arbetskraft till de verksamheter och områden som är av särskild vikt för totalförsvaransträngningarna (t.ex. hälso- och sjukvård eller vägtransporter). Genom lagen kan regeringen föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling. Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft inom viss verksamhet får regeringen förbjuda arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande. Det innebär att möjligheten för personer med en anställning att söka jobb inom sådana verksamheter därmed kan bli begränsad.

Frivillig försvarsverksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom

totalförsvaret. De frivilliga kan sedan ingå avtal med myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret om att tjänstgöra inom totalförsvaret. Utöver frivilliga som tjänstgör genom avtal finns personer som med stöd av särskilda föreskrifter har antagits som krigsfrivilliga. Försvarsmakten utfärdar föreskrifterna och reglerar deras villkor. Om beredskapen höjs kan de frivilliga tas i anspråk med allmän tjänsteplikt.

Inför höjd beredskap behöver såväl myndigheter som kommuner och regioner men även näringslivet vidta åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. För att veta vem som ska tjänstgöra var i totalförsvarets olika verksamheter finns möjlighet för arbetsgivare och uppdragsgivare att registrera personal hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk inför ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt.

Ovanstående frågor behandlas vidare i avsnitt 8.3.4.

4 Systematiskt beredskapsarbete hos arbetslöshetskassorna och samverkan

4.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras samt att lämna nödvändiga författningsförslag.

Som anges i kommittédirektiven omfattas inte arbetslöshetskassorna av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). De omfattas därmed inte av förordningens regler om risk- och sårbarhetsanalyser och informationssäkerhet. De omfattas inte heller av reglerna om samverkan som beredskapsmyndigheterna har ett särskilt ansvar för. I detta kapitel behandlar utredningen arbetslöshetskassornas arbete med beredskap och i nästa kapitel, kapitel 5, behandlar utredningen arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

4.2 Allmänt om krisberedskap, civilt försvar och informationssäkerhetsarbete

Samhällets beredskap i fredstid och under höjd beredskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser av olika typer och omfattningar. Omfattningen av allvarliga angrepp mot svenska myndigheter och aktörer har ökat de senaste åren och det säkerhetspolitiska läget har förändrats på relativt kort tid. Sammantaget innebär det ökad risk för olika typer av störningar i samhället, t.ex. av samhällsviktig verksamhet. Detta innebär ett ökat behov av

långsiktig krisberedskap. Ansvar för krisberedskapen och det civila försvaret delas mellan offentliga och privata aktörer såsom statliga myndigheter, kommuner, regioner, företag och civilsamhället.

Alla verksamheter kan drabbas av oförutsedda händelser som leder till kriser, vars omfattning och varaktighet kan variera. För att motverka kriser behövs både ett förebyggande och förberedande arbete, vilket även är väsentligt för att motverka och minska konsekvenserna av en kris om en sådan ändå uppstår. Förmågan att motstå och hantera olika typer av krissituationer byggs upp genom bl.a. kontinuitetsplanering, utbildning och övning, etablerande av kontaktvägar och nätverk samt genom särskilda organisatoriska strukturer. Arbetet med krisberedskap och civilt försvar behöver vara kontinuerligt och präglas av långsiktighet.

För att kunna bedriva en verksamhet behövs information som är korrekt och tillgänglig för behöriga personer vid varje tillfälle då informationen behövs. För att säkerställa detta behöver verksamheter bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. På så sätt kan risker för oönskade händelser minskas, vilket i sin tur bidrar till att skydda informationen och dess hantering samt verksamheten som sådan.

4.2.1 Statliga myndigheters arbete med beredskap

Som ovan beskrivits delas ansvaret för samhällets krisberedskap och civila försvar av offentliga och privata aktörer. Viss del av detta ansvar finns reglerat i lagar och andra författningar. För statliga myndigheter under regeringen (fortsättningsvis förkortat statliga myndigheter) gäller beredskapsförordningen. Enligt 1 § beredskapsförordningen är syftet med förordningen att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Begreppet fredstida krissituationer definieras i 6 § 1 beredskapsförordningen som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Med höjd beredskap avses enligt 5 § beredskapsförordningen det samma som i lagen (1992:1403) om totalförsvaret. Där anges att höjd beredskap antingen är skärpt beredskap eller högsta beredskap och att under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det är regeringen som beslutar om skärpt eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Totalförsvaret och höjd beredskap beskrivs i avsnitt 3.8 och 8.3.

Risk- och sårbarhetsanalys

Statliga myndigheter har flera uppgifter inför och vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap.

Enligt 7 § beredskapsförordningen ska statliga myndigheter minst vartannat år sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. En risk- och sårbarhetsanalys är en sammanställning av bl.a. det analysarbete och systematiska kontinuitetsarbete som myndigheten är skyldig att bedriva såvitt avser myndighetens samhällsviktiga verksamhet. Myndigheten ska därför för det första identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde. Analysarbetet innebär att kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra myndighetens förmåga att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet. Kontinuitetsarbetet innebär att myndigheten ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet. I det arbetet ingår även att verka för att andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde också bedriver ett sådant arbete. Vartannat år ska resultatet av analysarbetet och kontinuitetsarbetet sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.

Enligt 27 § beredskapsförordningen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) meddela närmare föreskrifter om bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser.

Informationssäkerhet

Enligt 13 § beredskapsförordningen ska statliga myndigheter ha säkra informationshanteringssystem. De egna informationshanteringssystemen ska uppfylla sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I det ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem, vilket är ett verktyg för att planera, leda, kontrollera, följa upp och utvärdera organisationens arbete.

MSB har genom 26 § beredskapsförordningen bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om sådana säkerhetskrav för informationshanteringssystem som avses i 13 § beredskapsförordningen. MSB har bl.a. utfärdat föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBSF 2020:6) och om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBSF 2020:7). I MSBSF 2020:6 finns närmare föreskrifter och allmänna råd om bl.a. hur informationssäkerhetsarbetet ska utformas och bedrivas.

4.3 Arbetslöshetskassorna bedriver samhällsviktig verksamhet

Utredningens bedömning: Arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning och att betala ut arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet.

Vissa verksamheter är viktigare än andra för att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet, de är samhällsviktiga. Sådana verksamheter behöver fungera även vid olika slags kriser.

Med begreppet samhällsviktig verksamhet avses enligt 6 § 2 beredskapsförordningen verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Som exempel på samhällsviktig verksamhet kan nämnas verksamheter som har betydelse för människors liv och hälsa, ekonomiska värden och nationell suveränitet.

Ekonomiska ersättningar från de sociala trygghetssystemen har stor betydelse för enskilda och hushåll, och i sin tur för hela samhälls-ekonomi. Det är således viktigt att sådana ersättningar kan utbetalas

även vid krissituationer. Arbetslöshetsersättning handläggs och utbetalas dock inte av staten genom någon av dess myndigheter utan av arbetslöshetskassor som är privaträttsliga subjekt.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring för enskilda i perioder mellan arbeten. Under lågkonjunkturer fungerar försäkringen även som en automatisk stabilisator i samhällsekonomin. Den som har rätt till arbetslöshetsersättning, en statligt finansierad ersättning, bör kunna förutsätta att den utbetalas även vid olika krissituationer.

Med hänsyn till ovan angivna omständigheter anser utredningen att arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning och att betala ut arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet. Avgränsningen av begreppet samhällsviktig verksamhet syftar till att vara vägledande inför en arbetslöshetskassas planering och prioritering av sin verksamhet i en ansträngd situation.

När det gäller handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning anser utredningen att den samhällsviktiga verksamheten är den handläggning som syftar till beslut i frågan om arbetslöshetsersättning enligt lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring (nya ALF), dvs. beslut i ärenden om ansökan om sådan ersättning.

Med begreppet handläggning avses åtgärder som vidtas från att ett ärende om arbetslöshetsersättning inleds till dess att det avslutas. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det avslutas genom ett beslut som får faktiska verkningar i det enskilda fallet. I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster föreslås en bestämmelse i nya ALF som uttryckligen anger att förvaltningslagen (2017:900) som huvudregel ska tillämpas när arbetslöshetskassan handlägger ärenden enligt den nya lagen (prop. 2023/24:128 s. 341 f.).

Med utbetalning av arbetslöshetsersättning avses åtgärder som innebär att beslutad arbetslöshetsersättning faktiskt blir tillgänglig för betalningsmottagaren.

4.4 Arbetslöshetskassornas förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap stärks

Utredningens förslag: I lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor införs en ny bestämmelse om att en arbetslöshetskassa, i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet, att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning, inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, ska

1. kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för sin samhällsviktiga verksamhet,
2. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet,
3. minst varje udda år värdera och sammanställa arbetet enligt 1 och 2 i en risk- och sårbarhetsanalys, och
4. ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska lämnas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

4.4.1 En lagreglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete

Utredningen har alltså gjort bedömningen att handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning och utbetalning av sådan ersättning är samhällsviktig verksamhet (se avsnitt 4.3). Handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning innebär dessutom myndighetsutövning, eftersom det är administration av allmänna medel enligt regler som i allt väsentligt fastställts av statsmakterna (se bl.a. prop. 1996/97:107 s. 124 och 220).

Arbetslöshetskassorna är beroende av fungerande system för handläggning och information. Det är väsentligt med höga krav på drift- och informationssäkerheten i sådana system, för att försvåra mani-

pulation och begränsa tillgången till information enligt bestämda behörigheter. Arbetslöshetskassorna ansvarar själva för driften av sina it-system och för att teckna avtal med driftsleverantörer. Deras ärendehanteringssystem är emellertid gemensamma och utvecklas och förvaltas av organisationen Sveriges a-kassor. Utredningen har, från organisationen Sveriges a-kassor och enskilda arbetslöshetskassor, fått information om att arbetslöshetskassorna redan bedriver ett visst informations säkerhetsarbete.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i rapporten Arbetslöshetskassornas robusthet för samhällsstörningar, kris och höjd beredskap (2023:7) gjort bedömningen att det bör ställas samma krav på arbetslöshetskassorna som på statliga myndigheter vad gäller robusthet och informations säkerhet för att kunna fullgöra sin myndighetsutövande verksamhet.

Utredningen anser mot denna bakgrund att varje arbetslöshetskassa, i likhet med vad som gäller för statliga myndigheter, ska vara skyldig att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete i syfte att minska sårbarheten i verksamheten och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter i fredstida krissituationer.

Skyldigheten för arbetslöshetskassorna att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete bör, enligt utredningen, vara i linje med de skyldigheter som gäller för statliga myndigheter enligt 7 och 13 §§ beredskapsförordningen. Skyldigheten bör därmed omfatta ett motsvarande risk- och sårbarhetsanalysarbete och informations säkerhetsarbete samt omfatta arbetslöshetskassans samhällsviktiga verksamhet. Med systematiskt beredskapsarbete avses därmed inom ramen för detta betänkande en skyldighet att på ett systematiskt sätt bedriva ett beredskapsarbete genom risk- och sårbarhetsanalysarbete samt informations säkerhetsarbete. Det ska avse arbetslöshetskassans samhällsviktiga verksamhet som omfattar ett visst verksamhetsområde. Verksamhetsområdet ska enligt 5 § 2 i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) anges i arbetslöshetskassans stadgar.

I risk- och sårbarhetsanalysarbetet ingår tre moment. För det första att kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för den samhällsviktiga verksamheten. För det andra att bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. För det tredje att minst vartannat år sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. Vad som här avses behandlas närmare i avsnitt 4.4.2–4.4.4.

Informationssäkerhetsarbetet innebär ett ansvar för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt, se vidare avsnitt 4.4.5.

Utredningens förslag om att varje arbetslöshetskassa ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete bör leda till en långsiktigt förbättrad förmåga att motstå och motverka olika fredstida krissituationer och minskad sårbarhet i sådana situationer. Syftet är att varje arbetslöshetskassa genom ett systematiskt beredskapsarbete ska skapa förmåga att även i en krissituation kunna fullfölja sin uppgift att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning och i de fall hinder uppstår snabbt kunna återuppta den verksamheten. Det sistnämnda kan ske t.ex. med alternativa arbetsmetoder eller omprioriteringar i den övriga verksamheten. Ett systematiskt beredskapsarbete förbättrar varje arbetslöshetskassas förutsättningar att kunna upprätthålla sin förmåga att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning vid olika fredstida krissituationer. Arbetet med det systematiska beredskapsarbetet behöver naturligt genomsyra hela organisationen och ske löpande.

För att en arbetslöshetskassa ska kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet även under fredstida krissituationer krävs dessutom att arbetslöshetskassans personal får den utbildning och övning som krävs för att den då ska kunna utföra sina uppgifter (jfr 8 § beredskapsförordningen).

Syftet med beredskapsförordningen är, som tidigare nämnts, att statliga myndigheter ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inte bara vid fredstida krissituationer utan även vid höjd beredskap. Utredningen anser att detta även bör gälla för arbetslöshetskassorna. Syftet med den av utredningen föreslagna regleringen och de åtgärder som arbetslöshetskassorna därmed ska vidta, är att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta bedöms bidra till att långsiktigt minska sårbarheten i samhället.

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga subjekt. Förslaget innebär att nya skyldigheter för arbetslöshetskassorna införs. Utredningen gör därmed bedömningen att föreskriften om de föreslagna skyldigheterna behöver, enligt 8 kap. 2 § regeringsformen, anges i lag. Det är lämpligt att dessa anges i LAK, där grundläggande bestämmelser för arbetslöshetskassornas organisation och verksamhet anges.

4.4.2 Kontinuerligt analysera risker och sårbarheter

Utredningen har föreslagit att en arbetslöshetskassas risk- och sårbarhetsanalysarbete ska omfatta tre delar, nämligen

- att kontinuerligt analysera risker och sårbarheter i sin samhällsviktiga verksamhet,
- att bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet, och
- att minst vartannat år sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys.

Utredningen redovisar i detta avsnitt närmare vad som, enligt utredningen, bör ingå i den första uppgiften att arbetslöshetskassan kontinuerligt ska analysera risker och sårbarheter i sin samhällsviktiga verksamhet. I de följande två avsnitten redovisas de två övriga uppgifterna.

Allmänt om risk- och sårbarhetsanalysarbetet

Ett kontinuerligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser innebär att regelbundet analysera om det finns sårbarheter och hot eller risker, vilka allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan att bedriva en viss verksamhet. Det är i första hand fråga om sårbarheter och hot eller risker i den egna verksamheten, men analysen bör även omfatta kritiska beroenden.

Med kritiska beroenden avses beroenden som är avgörande för att den egna samhällsviktiga verksamheten ska fungera. Det kan vara fråga om tjänster eller verksamheter som levereras av en utomstående aktör, i vilka bortfall eller störningar nedsätter den egna förmågan och som kan medföra att en kris inträffar.

Ett löpande arbete med risk- och sårbarhetsanalyser ger således kunskaper om den egna verksamhetens grundläggande förutsättningar och behov vid en krissituation samt om dess kritiska beroenden.

Varje verksamhets förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, särskilt vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, har avgörande betydelse för samhället i stort. Risk- och sårbarhetsanalyser skapar underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar risker och sårbarheter inom den egna verksamheten. Arbetet utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen inför och

vid fredstida krissituationer och utvecklar krishanteringsförmågan. Risk- och sårbarhetsanalyser har därför även betydelse för förmågan att motstå och motverka påverkan på samhällsviktig verksamhet vid höjd beredskap.

Arbetslöshetskassornas kontinuerliga arbete med risk- och sårbarhetsanalyser

Förslaget att arbetslöshetskassorna kontinuerligt ska göra risk- och sårbarhetsanalyser innebär att varje arbetslöshetskassa ska analysera sin verksamhet ur ett risk- och sårbarhetsperspektiv. Varje arbetslöshetskassa ska därmed analysera om det finns sårbarheter och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan att bedriva den samhällsviktiga verksamheten att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning (jfr 7 § 2 beredskapsförordningen). I analysarbetet ingår att identifiera även kritiska beroenden, dvs. annan verksamhet som är kritisk för att arbetslöshetskassan ska kunna fullgöra sin samhällsviktiga verksamhet.

Som exempel på aktörer och kritiska beroenden för arbetslöshetskassor kan Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan och Skatteverket nämnas, liksom övriga arbetslöshetskassor och organisationen Sveriges a-kassor samt leverantörer och förvaltare av produktionsmiljöer. Även leverantörer av el och elektronisk kommunikation kan nämnas liksom aktörer som tillhandahåller betalningstjänster.

För att syftet med den föreslagna skyldigheten att kontinuerligt göra risk- och sårbarhetsanalyser ska uppnås, behöver arbetet utgå från vilka verksamheter, processer och moment som behöver kunna upprätthållas för att arbetslöshetskassan ska kunna handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning även vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är i det arbetet väsentligt att undersöka om det finns vissa tidpunkter eller tidsperioder som är extra sårbara för olika typer av hot eller krissituationer.

Analysarbetet bör beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Denna skyldighet att löpande bedriva ett analysarbete ska inte förväxlas med skyldigheten att sammanställa bl.a. analysarbetet i dokumentet benämnt risk- och sårbarhetsanalys (se avsnitt 4.4.4).

4.4.3 Systematiskt arbete för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten

Utredningen har föreslagit att arbetslöshetskassorna ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet, dvs. att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning, (jfr 7 § 3 beredskapsförordningen).

Förmågan att säkerställa och kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet är grunden för den fredstida krisberedskapen och för det civila försvaret. För det ändamålet är det väsentligt med kontinuitetshantering. Kontinuitetsarbete skapar förutsättningar för flexibilitet vid en störning eller kris, oavsett dess omfattning eller art. Ett förebyggande arbete innebär således både att försöka förutse och att förebygga risker.

Arbetet med att kontinuerligt analysera risker och sårbarheter såvitt avser den samhällsviktiga verksamheten ger arbetslöshetskassorna underlag för vilka åtgärder som de behöver vidta för att minska sårbarheten mot de hot och risker som identifierats i verksamheten och såvitt avser kritiska beroenden.

Varje arbetslöshetskassas arbete med att göra risk- och sårbarhetsanalyser ger alltså förutsättningar för att bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Risk- och sårbarhetsanalysarbetet innebär alltså inte enbart ett analysarbete utan även att åtgärder vidtas, planeras och följs upp.

Ett systematiskt kontinuitetsarbete minskar sårbarheter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Trots det identiska uppdraget har arbetslöshetskassorna olika sårbarheter och risker. De skiljer sig åt bl.a. geografiskt och organisatoriskt. En arbetslöshetskassa med endast ett arbetsställe är t.ex. mer sårbar för geografiskt begränsade krissituationer, än en arbetslöshetskassa med flera arbetsställen eller med etablerade rutiner för distansarbete. Arbetslöshetskassorna skiljer sig även åt såvitt avser antalet medlemmar och verksamheten som sådan, däribland antalet medarbetare och verksamhetsområdets känslighet för konjunkturförändringar.

4.4.4 Risk- och sårbarhetsanalyser ska sammanställas regelbundet

En sammanställd risk- och sårbarhetsanalys

Enligt 7 § 4 beredskapsförordningen ska statliga myndigheter minst vartannat år sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys, dvs. ett skriftligt dokument. Sammanställningen ska, innehålla bl.a. en värdering och sammanställning av arbetet som bedrivits med att kontinuerligt analysera risker och sårbarheter samt en redogörelse för det systematiska arbete som identifierats som behövt för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten. Sammanställningen – risk- och sårbarhetsanalysen – ska även ange vilka åtgärder som vidtagits och planerats för att minska sårbarheten mot de hot och risker som identifierats. En motsvarande skyldighet att sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys minst vartannat år bör även gälla för varje arbetslöshetskassa.

Sammanställningen bör göras minst varje udda år. Sammanställningen kan då utgöra underlag för den sammanfattande redovisning som IAF föreslås få i ansvar att göra varje jämnt år, se avsnitt 5.7.

Förutom att värdera och sammanställa analyserna av sårbarheter i samt hot mot och risker för arbetslöshetskassans samhällsviktiga verksamhet och redogöra för det systematiska arbetet ska varje arbetslöshetskassa, som angetts ovan, också redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att minska sårbarheten för den samhällsviktiga verksamheten. Enligt utredningen bör arbetslöshetskassan i sammanställningen särskilt fokusera på de åtgärder som behöver vidtas.

MSB har, som redovisats, bemyndigats att bl.a. utfärda föreskrifter om statliga myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser. Sådana föreskrifter och vägledning från MSB bör kunna användas som förebilder även för arbetslöshetskassorna i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Det är av intresse att arbetslöshetskassorna enas om enhetliga metoder för detta arbete.

Sammanställningen ska lämnas till IAF

Användandet av enhetliga metoder i det löpande arbetet med analyser och sammanställningar ger goda förutsättningar för att kunna göra samlade analyser av arbetslöshetskassornas risker och sårbarheter samt

kontinuitetsarbete. Sådana samlade analyser kan läggas till grund för bedömningar av den samlade beredskapen såvitt avser arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet och för beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet och i förlängningen för samhället i stort.

Enligt 19 § beredskapsförordningen ska en beredskapsmyndighet vartannat år till Regeringskansliet och MSB lämna en risk- och sårbarhetsbedömning baserad på den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheten gjort enligt 7 § beredskapsförordningen. Den bör därmed innehålla bl.a. vidtagna och planerade åtgärder för att minska sårbarheter och en övergripande bedömning och prioritering av vilka övriga åtgärder som bör vidtas.

Utredningen anser att det finns ett behov av en sammanfattande redovisning baserad på de 24 arbetslöshetskassornas enskilda risk- och sårbarhetsanalyser. I avsnitt 5.7 föreslår utredningen därför att IAF ska få i uppdrag att göra en sådan sammanfattande redovisning. För att IAF ska kunna fullfölja ett sådant uppdrag föreslår utredningen att det även införs en bestämmelse om att varje arbetslöshetskassa ska lämna sin skriftliga sammanställning – risk- och sårbarhetsanalysen – till IAF (se även avsnitt 4.4.6, om föreskriftsrätt).

4.4.5 Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete

Utredningen har föreslagit att varje arbetslöshetskassa ska ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt. På samma sätt som gäller för statliga myndigheter enligt 13 § beredskapsförordningen bör i ansvaret ingå att beakta behovet av säkra ledningssystem.

Alla organisationer är beroende av information för att kunna utföra sina uppdrag – på samma sätt som av medarbetare, lokaler och utrustning. En del information är särskilt värdefull, ibland till och med livsviktig. Den viktiga informationen behöver därför skyddas.

Arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete. Verksamheten ska identifiera vilken information som är viktig och sedan vidta åtgärder för att skydda den informationen. Förenklat kan arbetet sägas syfta till att verksamhetens information ska skyddas mot obehörig insyn, oönskad förändring och obehörig åtkomst samt till att autentisk, korrekt och fullständig

information är tillgänglig för verksamheten. Informationssäkerhetsarbetet behöver vara långsiktigt och omfatta alla organisationens verksamheter och den information som är betydelsefull för verksamheten, oavsett hur den lagras. Informationssäkerhetsarbete berör informationsteknik, men även organisatoriska rutiner och intern styrning. Ett informationssäkerhetsarbete ger förmåga att skyndsamt kunna upptäcka och bedöma incidenter och avvikelser samt att återställa manipulerad eller förlorad information. Grundorsaker till incidenter och avvikelser kan identifieras och åtgärder vidtas för att motverka att liknande händelser upprepas.

Systematiskt informationssäkerhetsarbete innebär ett kontinuerligt och aktivt arbete med informationsskydd utifrån verksamhetens behov och med hänsyn till de hot eller risker som är förknippade med den. Det innebär en förutbestämd ordning där verksamheten identifierar vilken information som är viktig och sedan vidtar åtgärder för att skydda den informationen, så att verksamheten långsiktigt kan upprätthållas.

Arbetslöshetskassornas informationssäkerhetsarbete ska syfta till att ärenden om arbetslöshetsersättning ska kunna handläggas och att arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut även när verksamheten utsätts för påfrestningar. Det kan bl.a. innebära att arbetslöshetskassorna vidtar åtgärder som säkerställer att för verksamheten nödvändiga uppgifter finns tillgängliga på fler sätt, t.ex. genom olika system för lokal back-up eller genom fysiska utskrifter. Det kan även innebära att skapa rutiner som innebär att uppgifter om beslutad arbetslöshetsersättning kan överföras mellan arbetslöshetskassor, Arbetsförmedlingen och ramavtalsbanken på fler sätt än det normala.

MSB:s föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBSF 2020:6) kan tjäna som vägledning även för arbetslöshetskassorna. Av föreskrifterna framgår bl.a. följande. Statliga myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete. Det ska utformas utifrån de risker och behov myndigheten identifierar och omfatta all behandling av information som myndigheten ansvarar för och integreras med myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation. Myndigheten ska säkerställa att det finns en informationssäkerhetspolicy och upprätta interna regler, arbetssätt och stöd som behövs samt säkerställa att dessa utvärderas och vid behov anpassas. Myndigheten ska säkerställa att informationssäkerhetsarbetet är systematiskt och riskbaserat genom informationsklassning

och riskbedömning och utifrån detta identifiera behov av och införa ändamålsenliga och proportionella säkerhetsåtgärder samt genom att utvärdera säkerhetsåtgärderna och vid behov anpassa skyddet av informationen. Därutöver finns i föreskrifterna bestämmelser om säkerhetsåtgärder som bör vidtas, t.ex. såvitt avser personal, åtgärder för att försvåra för obehöriga att få tillgång till information i lokalerna, åtgärder för att hantera incidenter och avvikelser samt åtgärder för att upprätthålla kontinuitet under incidenter och kriser. Informations-säkerhetsarbetet ska dokumenteras och följas upp.

4.4.6 Föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att, med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen, meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt om säkerhetskrav för informationshanteringssystem hos arbetslöshetskassorna.

Regeringen kan besluta om förordningar enligt vad som följer av bl.a. 8 kap. 7 § regeringsformen. Den kompetensen omfattar dels verkställighetsföreskrifter, dels föreskrifter som inte enligt grundlagen meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Med verkställighetsföreskrifter förstås i första hand föreskrifter av rent administrativ karaktär för tillämpningen av en lag. Begreppet omfattar även föreskrifter som i materiellt hänseende kan sägas "fylla ut" en lag, dock utan att tillföra den något väsentligt nytt.

Regeringen får enligt 8 kap. 11 § regeringsformen bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 7 §. Fördelen med sådana myndighetsföreskrifter jämfört med förordningar som regeringen beslutar är i vissa fall att en myndighets sakkunskaper inom sitt ansvarsområde effektivt kan komma till uttryck i regleringen, vilket bidrar till att syftet med reglerna nås. Myndighetsföreskrifter kan även snabbt anpassas och förändras, vilket möjliggör flexibilitet.

Beredskapsförordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (restkompetensen). I 26–27 §§ beredskapsförordningen har MSB bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser enligt 7 § och om ytterligare föreskrifter om sådana säkerhetskrav för informationshanteringssystem som avses i

13 §. Som redan anförts kan det vid arbetslöshetskassornas tillämpning och tolkning av de skyldigheter som nu föreslås vara lämpligt att söka ledning i vad som gäller för statliga myndigheter enligt beredskapsförordningen och de myndighetsföreskrifter som utfärdats av MSB med stöd av bemyndigandena i den förordningen.

Utredningen bedömer att det framgent kan uppstå behov av föreskrifter som kompletterar de föreslagna lagbestämmelserna om skyldighet för arbetslöshetskassorna att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete. Behovet kan vara sådant att det kan tillgodoses genom verkställighetsföreskrifter, utfärdade av regeringen med stöd i 8 kap. 7 § regeringsformen eller efter regeringens bemyndigande av en myndighet. Behovet kan också motivera utfyllande eller anpassande föreskrifter som i sig innebär kompletterande skyldigheter.

Utredningen ser därför ett värde i att regeringen, utöver sina möjligheter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, även ges möjlighet att kunna meddela sådana föreskrifter som annars kräver lagstöd.

Utredningen gör vidare bedömningen att det bemyndigande som föreslås även bör ge regeringen möjlighet, i enlighet med 8 kap. 10 § regeringsformen, att delegera föreskrifträtten till en myndighet.

Utredningen anser alltså att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör få kunna meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser och om säkerhetskrav för informationshanteringsystem hos arbetslöshetskassorna. Utredningen föreslår att ett sådant bemyndigande lämnas i LAK.

Enligt utredningens mening skulle IAF kunna ges den aktuella föreskrifträtten. IAF har genom uppdraget att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna nödvändiga sakkunskaper om arbetslöshetskassornas förutsättningar och utmaningar.

De föreskrifter som utredningen ser att det i framtiden kan uppstå behov av, för att syftet med bestämmelserna ska uppnås, kan exempelvis gälla frågor om hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska bedrivas, vilka uppgifter en risk- och sårbarhetsanalys närmare ska innehålla och när varje arbetslöshetskassas risk- och sårbarhetsanalys senast ska redovisas till IAF samt närmare föreskrifter om på vilket sätt arbetslöshetskassorna ska säkerställa att informations-säkerhetsarbetet är systematiskt och riskbaserat samt vilka skyddsåtgärder som bör vidtas (se även avsnitt 4.4.4). Sådana föreskrifter kan antingen grundas på restkompetensen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen eller det föreslagna bemyndigandet enligt 8 kap. 3 § regeringsformen.

4.5 Skyldighet för arbetslöshetskassorna att samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

4.5.1 Förmåga att hantera kriser stärks genom samverkan

En av grundprinciperna i svensk krisberedskap är den s.k. ansvarsprincipen. Den innebär att den som under normala förhållanden ansvarar för en viss verksamhet fortsatt ansvarar för den verksamheten även under en kris (se avsnitt 3.7.1). Vid en kris är det således fortsatt varje arbetslöshetskassa som – inom sitt verksamhetsområde – ansvarar för handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning. För att förbättra sina förutsättningar att motverka kriser av olika slag behövs beredskap. I detta ligger både att förebygga och hantera uppkomna krissituationer.

Vid arbete med beredskap är det väsentligt med samverkan mellan olika offentliga aktörer, företag och civilsamhället då oftast flera aktörer gemensamt behöver vidta åtgärder för att hantera en krissituation.

En statlig myndighet har ett ansvarsområde som är definierat enligt myndighetens instruktion och är skilt från andra myndigheters. Myndigheterna har enligt 9 § beredskapsförordningen en skyldighet att samverka och stödja varandra vid fredstida krissituationer. De 24 arbetslöshetskassorna har dock på ett sätt ett och samma ansvarsområde, dvs. att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning. För arbetslöshetskassorna är samverkan sinsemellan därför en viktig faktor för att kunna motverka, motstå och hantera olika krissituationer.

4.5.2 Nuvarande samverkan mellan arbetslöshetskassorna

Samverkan enligt LAK

En uttrycklig samverkansskyldighet finns i 88 § LAK. Enligt den bestämmelsen ska arbetslöshetskassorna samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:107 s. 126) framhålls traditionen av organisationernas gemensamma ansvarstagande för arbetslöshetsförsäkringen och deras ansvar genom självförvaltningen av arbetslöshetsförsäk-

ringen. Det anges även att arbetslöshetskassorna har en väl fungerande organisation och att det frivilliga samarbetet i den gemensamma organisationen ger förutsättningar för både effektiviseringar och besparingar, samt enhetlig tillämpning. En väl fungerande samverkan bidrar långsiktigt även till arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och effektivitet.

IAF anger i rapporten Arbetslöshetskassornas samverkan (2021:1) att arbetslöshetskassorna samverkar bl.a. kring regelutläggning, it-system, internkontroller, informationssäkerhet, telefoni och utbildning. IAF anger även att samverkan i stort sett är ändamålsenlig och välfungerande, även om arbetslöshetskassornas möjligheter att samverka påverkas av skillnader i deras behov och resurser. Dessa skillnader kan bl.a. bero på personalresurser samt antalet medlemmar och arbetslösheten inom arbetslöshetskassans verksamhetsområde. Förutom att sådana omständigheter påverkar behov och resurser för samverkan, innebär de även skillnader i arbetslöshetskassornas känslighet för olika typer av störningar och kriser. Vissa arbetslöshetskassor är t.ex. känsliga för konjunktursvängningar. En annan skillnad är att komplexiteten i ärenden om arbetslöshetsersättning påverkas av vilken bransch som arbetslöshetskassans verksamhetsområde omfattar. Arbetslöshetskassornas sårbarhet kan därför skilja sig åt. Arbetslöshetskassorna har dock ett gemensamt ärendehanteringssystem och ansvarar för att tillämpa arbetslöshetsförsäkringen på ett rättssäkert sätt. De står därmed, enligt utredningens mening, inför liknande utmaningar i händelse av störningar och olika krissituationer.

Genom samverkan mellan arbetslöshetskassorna stärks förmågan att motverka, motstå och hantera olika krissituationer. Genom samverkan utvecklas gemensamma arbetsformer. Arbetslöshetskassorna har t.ex. redan utvecklat ett gemensamt ärendehanteringssystem. Samverkan arbetslöshetskassorna emellan bör leda till helhetssyn samt insikter om varandras perspektiv, behov och utmaningar. Detta är särskilt värdefullt eftersom de 24 arbetslöshetskassornas behov och utmaningar skiljer sig åt. Genom samverkan etableras även kontaktyvägar mellan arbetslöshetskassorna vilket underlättar informationsöverföring inför och vid olika krissituationer.

Arbetslöshetskassorna samverkar redan i dag integrerat i sina löpande verksamheter. Detta främjar långsiktigt möjligheten till särskild samordning, t.ex. genom förbättrade förutsättningar till informationsöverföring mellan arbetslöshetskassorna när hot eller risker har iden-

tifierats. Genom samverkan kan olika krissituationer snabbt identifieras och åtgärder vidtas innan den samhällsviktiga verksamheten påverkas. Enligt IAF:s rapport (2021:1) är det en gemensam ståndpunkt bland arbetslöshetskassorna att samverkan är nödvändig för att systemet i sig ska kunna fungera.

Utredningen anser att den samverkan som redan sker mellan arbetslöshetskassorna tjänar dem väl och bidrar till att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

Den gemensamma organisationen Sveriges a-kassor har enligt utredningens mening en viktig roll när det gäller att skapa former och strukturer för arbetslöshetskassornas samverkan. Enligt sina stadgar ska organisationen bl.a. utveckla gemensamma administrativa rutiner och underlätta för arbetslöshetskassornas samverkan i organisations- och utvecklingsarbete.

Utredningen har därutöver upplysts om att det även förekommer att arbetslöshetskassor har egna samarbetsavtal, t.ex. om lokaler eller arbetsplatser. Det har även förekommit att arbetslöshetskassor tillfälligt har ställt egna personalresurser till andra arbetslöshetskassors förfoganden under vissa särskilda omständigheter, t.ex. under covid-19-pandemin.

4.5.3 En stärkt samverkan mellan arbetslöshetskassorna

Utredningens förslag: I lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor införs en ny bestämmelse om att arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

Enligt den lagreglering om samverkan som finns i dag ska arbetslöshetskassorna samverka med varandra i frågor som rör administration, service, information, utbildning och utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet (88 § LAK). Utredningen föreslår att den samverkansskyldigheten kompletteras med en skyldighet för arbetslöshetskassorna att samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet, en stärkt samverkan. En väl fungerande samverkan inför och vid sådana situationer kan vara en förutsättning för

att arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet ska kunna bedrivas eller åtminstone med skyndsamhet kunna återupptas.

Arbetslöshetskassorna behöver kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att kunna återuppta handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning, efter någon typ av störning, krävs kompetens och kunskap om arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem samt de processer och system som används för utbetalning. Sådan kompetens och sådana kunskaper finns hos arbetslöshetskassorna. Det är därför arbetslöshetskassorna, som genom samverkan sinsemellan, effektivast kan bidra i varandras arbete för att minska sårbarheten i verksamheterna både inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. På så sätt förbättras även arbetslöshetskassornas förutsättningar att bedriva den samhällsviktiga verksamheten vid sådana krissituationer. Samverkan arbetslöshetskassorna emellan bidrar med andra ord till förbättrad beredskap för olika situationer som kan påverka deras förmåga att bedriva sin samhällsviktiga verksamhet. Genom sådan samverkan skapas möjligheter till gemensamt och effektivt agerande.

Den stärkta samverkan syftar till att förbättra arbetslöshetskassornas gemensamma förmågor och förutsättningar att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten vid olika krissituationer. Den stärkta samverkan innebär inte ett krav på samtliga arbetslöshetskassor att samverka vid en viss krissituation.

Den stärkta samverkan syftar även till att förbättra den övergripande förståelsen för en aktuell krissituationen, hur den påverkar arbetslöshetskassorna och deras kritiska beroenden samt den samhällsviktiga verksamheten att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning. En sådan förståelse är en förutsättning för att identifiera vilka behov som behöver tillgodoses. Utifrån det kan arbetslöshetskassorna skapa inriktning och samordning, dvs. göra rätt saker på rätt sätt och därigenom använda de tillgängliga resurserna på ett effektivt sätt. Stärkt samverkan skapar således förutsättningar för en effektiv resursanvändning genom planering och koordinering. Det kan bl.a. innebära att konsekvenserna av en krissituation kan begränsas, t.ex. genom samordnade operativa insatser om det anses behövligt för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Det kan också innebära att komma överens om gemensamma målbilder och åtgärdsplaner för hanteringen och att sedan tillsammans ko-

ordinera dessa åtgärder. Den stärkta samverkan förutsätter redan etablerade arbetsformer och rutiner, med målsättningen att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten i en krissituation.

En stärkt samverkan innebär ett gemensamt agerande, för ett gemensamt formulerat mål, med gemensam planering och koordinering av åtgärder. Detta innebär något utöver nuvarande samverkan enligt 88 § LAK, som dock utgör grunden och förutsättningen för den stärkta samverkan. Organisationen Sveriges a-kassor kan, enligt utredningens mening, ha en roll i den stärkta samverkan som nu föreslås gälla för varje arbetslöshetskassa inför och vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap.

MSB har tagit fram ett ramverk för samverkan och ledning inför och vid samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap (Gemensamma grunder – Ramverk för ledning och samverkan inom civilt försvar och krisberedskap). En del av ramverket handlar om aktörsgemensamma arbetssätt, dvs. hur olika aktörer vid en samhällsstörning kan komma överens om hur den ska hanteras tillsammans så effektivt som möjligt. Utredningen bedömer att MSB:s ramverk kan tjäna som vägledning i arbetslöshetskassornas stärkta samverkan sinsemellan.

Den stärkta samverkansskyldigheten bör regleras i LAK där de grundläggande bestämmelserna finns om arbetslöshetskassornas organisation och verksamhet. På så sätt omfattas den stärkta samverkansskyldigheten av IAF:s tillsyn.

Enligt utredningens mening finns ett behov för arbetslöshetskassorna att, utöver samverkan sinsemellan, delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, se kapitel 5.

5 Arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap

5.1 Utredningens uppdrag

Som redovisats i avsnitt 4.1 ingår det i utredningens uppdrag att föreslå hur förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar kan förbättras och att lämna nödvändiga författningsförslag. I detta kapitel behandlas frågan om arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

5.2 Statliga myndigheters arbete med beredskap

5.2.1 Beredskapssektorer

Statliga myndigheter under regeringen är skyldiga att genom sin verksamhet minska sårbarheter i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. För närvarande är 61 statliga myndigheter s.k. beredskapsmyndigheter. För att strukturera arbetet organiseras beredskapsmyndigheterna i olika sektorer med utgångspunkt i samhällsviktig verksamhet. Stora delar av den samhällsviktiga verksamhet som bär upp de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs dock av andra aktörer än staten.

Genom förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) infördes, i oktober 2022, tio beredskapssektorer, i stället för de tidigare samverkansområdena enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

För varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet med särskilda uppgifter att samordna planeringen inom beredskapssektorn samt att precisera ansvaret för beredskapsförberedelser i fredstid inom sektorn. Under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ansvarar de sektorsansvariga myndigheterna för att samordna verksamheten inom respektive beredskapssektor.

5.2.2 Kort om beredskapsmyndigheternas uppgifter

I 18 § beredskapsförordningen anges att statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter. Beredskapsmyndigheterna, som anges i bilaga 1 i beredskapsförordningen, har särskilda uppgifter utöver de skyldigheter som alla statliga myndigheter har enligt förordningen. Beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter framgår av 19–22 §§ beredskapsförordningen (se avsnitt 3.7.2).

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 19 § beredskapsförordningen varje jämnt årtal lämna en sammanfattande risk- och sårbarhetsbedömning till bl.a. Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). En risk- och sårbarhetsbedömning är en sammanfattande redovisning baserad på den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheten är skyldig att sammanställa.

Beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap anges i 20 och 21 §§ beredskapsförordningen. Beredskapsmyndigheterna ska ha en god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. De ska därutöver särskilt bl.a. samverka med varandra, övriga statliga myndigheter samt med kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Ansvaret innebär även att planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap har beredskapsmyndigheterna en särskild rapporterings- och informationsskyldighet, enligt 22 § beredskapsförordningen. De ska då hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde, samt om vidtagna och planerade åtgärder. De ska också lämna MSB den information som behövs för att den myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB ska enligt den regleringen bl.a. stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap och även bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.

5.2.3 Beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet

Beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet omfattar ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt för familjer och barn (socialförsäkringarna), vid ålderdom (pensioner) samt vid arbetslöshet (arbetslöshetsförsäkring). De sociala trygghetssystemen syftar till att ge ekonomisk trygghet och har stor betydelse inte bara för enskilda, hushåll och företag, utan för hela samhällsekonomin. I sektorn ingår de statliga myndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Statens Servicecenter och Utbetalningsmyndigheten. Försäkringskassan är sektorsansvarig myndighet.

Verksamheten i beredskapssektorn bedrivs i huvudsak av staten, förutom handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning som görs av arbetslöshetskassorna. Under 2023 utbetalade arbetslöshetskassorna totalt 15,4 miljarder kronor till enskilda. Arbetslöshetskassorna bedriver samhällsviktig verksamhet och har alltså väsentlig betydelse för den ekonomiska säkerheten, för enskilda och samhället.

Arbetslöshetskassorna, som är privaträttsliga subjekt, kan inte av regeringen utses att ingå i en beredskapssektor enligt beredskapsförordningen, som innebär vissa skyldigheter för statliga myndigheter under regeringen. Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att skyldigheter

för enskilda subjekt endast kan meddelas genom lag. I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), som låg till grund för den myndighetsreform som genomfördes genom beredskapsförordningen, anges dock att arbetslöshetskassorna är viktiga aktörer som bör delta i arbetet med beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet och att sektorn behöver hitta former för att involvera och samarbeta med arbetslöshetskassorna.

I uppdraget som beredskapsmyndighet ingår bl.a. att samverka med sammanslutningar som är berörda. I uppdraget som beredskapsmyndighet ingår alltså att samverka med arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna har dock inte något uttryckligt uppdrag att samverka med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn.

5.2.4 Beroenden med andra beredskapssektorer

Verksamheten i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, och arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet, är i sin tur beroende av andra beredskapssektorer, främst beredskapssektorerna för elektroniska kommunikationer och post, för energiförsörjning, för finansiella tjänster samt för försörjning av grunddata.

Beredskapssektorn för elektroniska kommunikationer och post omfattar bl.a. fasta uppkopplingstjänster, mobiltelefoni, bärartjänster, grundläggande system för kommunikation i nät, bärande infrastruktur inklusive tillhörande fysisk infrastruktur och aktiv utrustning samt förmedling av brev och postförsändelser. Verksamheten bedrivs i huvudsak av privata operatörer, som står för merparten av infrastrukturen. Det statliga bolaget Teracom Group AB har dock en viktig roll och en stor del av bredbandsinfrastrukturen ägs av kommunala bolag. Brev och postförsändelser förmedlas av privata aktörer och av PostNord AB som samägs av den svenska och den danska staten. I sektorn ingår Affärsverket svenska kraftnät, MSB, Trafikverket samt Post- och telestyrelsen (PTS), som är sektorsansvarig myndighet.

Beredskapssektorn för energiförsörjning omfattar bl.a. produktion och överföring av el, fjärrvärme och fjärrkyla samt reservkraft till samhällsviktig verksamhet. Verksamheten bedrivs till stor del av privata företag – på globala, regionala och lokala marknader – men statliga myndigheter har vissa operativa uppgifter. I sektorn ingår Affärsverket svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Strålsäkerhetsmyn-

digheten och Statens energimyndighet. Statens energimyndighet är sektorsansvarig myndighet.

Beredskapssektorn för finansiella tjänster omfattar bl.a. betalningsförmedling, som främst bedrivs av privata företag, men statliga myndigheter har centrala uppdrag för sektorns funktion. I sektorn ingår Riksgälden och Finansinspektionen samt Riksbanken. Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet.

Sektorn för försörjning av grunddata omfattar bl. a. uppgifter om folkbokföring som i stor utsträckning är av vikt innan beslut om att betala ut ersättning och förmåner kan fattas. I sektorn ingår Bolagsverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning samt Skatteverket som är sektorsansvarig myndighet.

5.2.5 Beredskapssektorernas samverkan med privata aktörer

Samverkan ingår i arbetet med beredskap

För den samhällsviktiga verksamheten inom beredskapssektorerna är det angeläget med samverkan som involverar aktörer som bedriver eller bidrar till den verksamheten. Sådan samverkan utgår från beredskapssektorernas och berörda aktörers skilda verksamheter och förutsättningar, vilket möjliggör att hot och risker hos varje aktör som bedriver samhällsviktig verksamhet kan identifieras och åtgärdas. Genom samverkan med berörda aktörer kan kritiska beroenden identifieras, liksom berörda aktörers förutsättningar att motstå hot och risker. Därigenom kan samhällets krisberedskap och förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter varaktigt förstärkas och förbättras.

Det är inte i beredskapsförordningen reglerat hur beredskapsmyndigheterna inom varje beredskapssektor ska samverka med berörda aktörer, t.ex. andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.

Exempel på samverkan mellan staten och privata aktörer

För elsektorn finns en särskild elberedskapslag (1997:288). Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn och gäller för den som bedriver produktion av el,

handel med el eller sådan överföring av el som sker med stöd av nät-koncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857). Affärsverket svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt förordningen (1997:294) om elberedskap, och får bl.a. meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser och om skyldighet att lämna uppgifter till elberedskapsmyndigheten. Förutom denna reglering sker inom beredskapssektorn för energiförsörjning samverkan för att hantera störningar i elöverföringen inom organisationen Elsamverkan i vilken Energiföretagen Sverige och Affärsverket svenska kraftnät ingår.

Inom beredskapssektorn för finansiella tjänster finns flera former för samverkan. I Finansiella stabilitetsrådet i vilket bl.a. Sveriges riksbank och Regeringskansliet ingår behandlas t.ex. behovet av åtgärder för att hantera en finansiell kris. Samverkan sker även i den finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS). Den är ett frivilligt forum i vilket försäkringsbolag och banker samt Finansinspektionen, Försäkringskassan, MSB, Riksgälden och Sveriges riksbank ingår. Syftet med FSPOS är att genom analys, kunskapsspridning och övning stärka sektorns förmåga att möta hot och hantera kriser, och därigenom värna samhället bl.a. genom att förbättra sektorns förmåga att verka under höjd beredskap.

Inom beredskapssektorn för elektroniska kommunikationer och post bildades 2005 den nationella telesamverkansgruppen i syfte att vid allvarlig samhällsstörning kunna återställa nationell infrastruktur för elektroniska kommunikationer, t.ex. genom att kunna sammanställa en aggregerad nationell lägesbild av en viss störning samt tillgängliga resurser inventeras och förmedlas. I gruppen som samordnas av PTS ingår aktörer med utrustning, kunskaper eller resurser som påverkar kritisk infrastruktur för elektronisk kommunikation, samt Försvarsmakten, MSB, Svenska kraftnät, Teracom och Trafikverket. På området gäller lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, där det i 1 kap. 11–12 §§ finns bestämmelser om kommunikationsverksamhet vid höjd beredskap. Där anges bl.a. att det får meddelas föreskrifter om den framtida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under vissa angivna förhållanden och att regleringsmyndigheten under höjd beredskap får ålägga vissa aktörer att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation.

Regeringen föreslog i januari 2024 i propositionen En telesamverkansgrupp för framtida kriser och höjd beredskap (prop. 2023/24:60)

att den tidigare nämnda telesamverkansgruppen på visst sätt ska lagregleras. I propositionen föreslås bl.a. ändringar i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Det föreslås att regleringsmyndigheten ska få besluta att vissa aktörer ska vara skyldiga att inom beredskapssektorn för elektroniska kommunikationer delta i totalförvarsplaneringen och i planering och samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer. Myndigheten ska vidare få besluta att samma krets av aktörer ska vara skyldiga att genom samverkan stödja arbetet för att återställa infrastrukturen för elektroniska kommunikationer i anslutning till händelser vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Riksdagen antog förslagen och bestämmelserna trädde i kraft den 1 maj 2024 (bet. 23/24:TU10, rskr. 2023/24:147).

5.3 Behov av reglering

Utredningens bedömning: Det behövs en lagreglering om att arbetslöshetskassorna ska delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

I avsnitt 3.7.1 redovisas grunderna för krisberedskap och civilt försvar, bl.a. ansvarsprincipen som innebär att den som normalt ansvarar för en viss verksamhet fortsatt har det ansvaret under en kris. I enlighet med ansvarsprincipen är det varje arbetslöshetskassas ansvar att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet, handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning, även inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I syfte att stärka arbetslöshetskassornas förmåga att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet föreslår utredningen i kapitel 4 att varje arbetslöshetskassa ska vara skyldig att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete. Där föreslås även en stärkt samverkansskyldighet arbetslöshetskassorna emellan varigenom arbetslöshetskassornas samlade förmåga att bedriva sin samhällsviktiga verksamhet kan stärkas. En sådan samverkan har särskild betydelse eftersom de 24 arbetslöshetskassorna och deras förutsättningar skiljer sig åt på flera sätt, t.ex. såvitt avser organisation, arbetsställen och resurser.

Beredskapsmyndigheterna har, som beskrivits i avsnitt 3.7.2 och 5.5.2, särskilda uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska bl.a. verka för att sammanslutningar, t.ex.

arbetslöshetskassor, utvecklar sin förmåga att hantera fredstida kris-situationer och att kunna genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska därutöver samverka med arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna har dock ingen författningsreglerad skyldighet att samverka med beredskapsmyndigheterna i beredkapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Som beskrivits tidigare anges i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25, s. 222) att arbetslöshetskassorna bör delta i arbetet inom beredkapssektorn för ekonomisk säkerhet samt att beredkapssektorn behöver hitta former för att involvera och samarbeta med arbetslöshetskassorna. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) betonar, i sitt remissvar på betänkandet, vikten av en sådan samverkan med arbetslöshetskassorna inom beredkapssektorn. Det sker i dag en viss samverkan med arbetslöshetskassorna inom ramen för beredkapssektorn, främst genom Arbetsförmedlingens samverkan med organisationen Sveriges a-kassor (se vidare avsnitt 3.4.3).

Enligt de uppgifter som utredningen fått inom ramen för utredningsarbetet är samverkan inom beredkapssektorn för ekonomisk säkerhet under utveckling, vilket talar för att formerna för beredkapssektorns samverkan med de 24 arbetslöshetskassorna också kan utvecklas. Statens möjlighet till snabba prioriteringar och beslut inför och vid olika krissituationer när det gäller arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet utmanas dock av att det saknas en formaliserad struktur för samverkan mellan staten och de 24 självständiga arbetslöshetskassorna. Samverkan försvåras även av de skillnader som finns i arbetslöshetskassornas förutsättningar och organisation. För beredkapssektorn, och för ett effektivt beredkapsarbete, är det angeläget att det finns formaliserade strukturer som möjliggör samverkan direkt med varje arbetslöshetskassa.

Enligt utredningens mening finns det därmed ett behov av att inkludera de 24 arbetslöshetskassorna på ett tydligare sätt i beredkapsarbetet inom beredkapssektorn. Förutsättningarna för samverkan mellan beredkapsmyndigheterna inom beredkapssektorn för ekonomisk säkerhet och arbetslöshetskassorna kan förbättras genom att det införs en reglering om att arbetslöshetskassorna har någon form av skyldighet att delta i beredkapsarbetet inom beredkapssektorn.

Förhållandet mellan staten och arbetslöshetskassorna har vissa likheter med förhållandena inom andra beredkapssektorer där pri-

vata aktörer bedriver den samhällsviktiga verksamheten inom beredskapssektorn samt äger och förvaltar, för den verksamheten, nödvändig infrastruktur. Exempel på samverkan med privata aktörer redovisas i avsnitt 5.2.5.

5.4 En myndighet ska kunna ålägga en arbetslöshetskassa och en annan aktör att på visst sätt delta i arbetet med beredskap

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor om att en myndighet, i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, får ålägga en arbetslöshetskassa att

1. genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, och
2. delta i planering eller samordning av åtgärder med de myndigheter som anges i punkt 1.

Myndigheten får även ålägga en annan aktör att delta i sådan planering eller samordning som avses ovan, om aktören bedöms ha kunskaper eller resurser som behövs för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet.

Ett åläggande ska innehålla uppgift om vad en arbetslöshetskassa eller en annan aktör är skyldig att göra. Myndigheten ska upphäva eller ändra ett åläggande när det är motiverat med hänsyn till åläggandets syfte.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i samverkan samt planeringen eller samordningen av åtgärder i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

5.4.1 Arbetslöshetskassor bör kunna åläggas att delta i arbetet med beredskap

Samverkan stärker motståndskraften

Alla verksamheter och aktörer behöver kunna hantera olika slags oförutsedda händelser i sin verksamhet. Därigenom utvecklas en förmåga för hela samhället att motverka sårbarheter och långsiktigt förbättra motståndskraften.

Samhällets samlade förmåga att upprätthålla och skyndsamt kunna återuppta samhällsviktig verksamhet stärks genom samverkan och samordning mellan berörda aktörer. Det gäller särskilt inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, och förbättrar förmåga till långvarig uthållighet. För att samhället skyndsamt ska kunna hantera kriser och mobilisera resurser behövs även strukturer som kan ge en samlad lägesbild så att resurser kan samordnas. Enligt erfarenheter från tidigare fredstida krissituationer, t.ex. covid-19-pandemin, är det centralt att olika aktörer har förmåga att samarbeta för att konsekvenserna av en kris ska kunna minimeras samt för att återställningsarbetet ska kunna vara effektivt.

Att kunna ge en samlad lägesbild innebär förmåga att kunna ge en beskrivning av en inträffad påfrestning. Den förmågan förutsätter kunskaper som nås genom att över tid följa normalläget. På så sätt upptäcks och identifieras även mindre avvikelser, som kan ha relevans i ett större sammanhang. En samlad lägesbild av en viss verksamhet, nivå eller sektor, kan alltså ha stor betydelse även för andra verksamheter, nivåer eller sektorer. Enligt 12 § beredskapsförordningen ska statliga myndigheter på förfrågan från Regeringskansliet lämna den information som behövs för samlade lägesbilder. Varje myndighet ska även på förfrågan från MSB lämna den information som den myndigheten behöver för att kunna fullgöra vissa uppgifter.

Arbetslöshetskassorna bör delta i arbetet med beredskap

Ekonomisk ersättning från de sociala trygghetssystemen fyller en viktig samhällsfunktion som behöver säkras så långt det är möjligt vid svåra fredstida påfrestningar på samhället och vid höjd beredskap. Inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns behov av en samlad lägesbild av den samhällsviktiga verksamheten

att handlägga ärenden om, och utbetalning av, arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassorna ansvarar för. I sammanhanget är av vikt att arbetslöshetskassorna ansvarar för de digitala infrastrukturer som är nödvändiga för utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Utredningen har gjort bedömningen att förutsättningarna för beredskapen kan förbättras genom att det införs en reglering om att även arbetslöshetskassorna ges en skyldighet att i någon form delta i arbetet med krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Utredningen föreslår därför att det införs en reglering om att arbetslöshetskassorna ska kunna åläggas att på visst sätt delta i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Åläggandet bör enligt utredningens bedömning omfatta både en skyldighet att genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i sektorn och en skyldighet att delta i planering eller samordning av åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap med dessa myndigheter.

Ett åläggande om att genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheter i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. handla om att en arbetslöshetskassa ska lämna upplysningar eller bistå med särskild sakkunskap vid möten. Det kan även handla om att dela lägesrapporter, inventera resurser, föreslå lösningar för att tillgodose identifierade behov och bidra till samverkan mellan berörda aktörer, med det övergripande syftet att arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet ska upprätthållas, eller skyndsamt kunna återupptas vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Denna möjlighet till åläggande påverkar inte arbetslöshetskassornas möjligheter till frivillig samverkan med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn. Arbetslöshetskassorna bör t.ex. fortsatt medverka i det arbete som de bjuds in till med anledning av det samverkansuppdrag som statliga myndigheter har enligt beredskapsförordningen.

Utöver sådan samverkan som kan förekomma inom allt beredskapsarbete är planering, samordning och förmågan att skyndsamt vidta åtgärder inför och vid olika krissituationer en viktig del i beredskapen. Skyndsamma och samordnade åtgärder från flera aktörer kan

vara en förutsättning för att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter. Det kan t.ex. röra sig om att koordinera och prioritera olika aktörers kompetenser och resurser. En förutsättning för att sådana åtgärder ska vara effektiva är att det finns etablerade strukturer för planering och samordning redan före händelsen. Det är viktigt att de samlade kunskaperna hos aktörerna som samverkar tillgängliggörs för att mildra konsekvenserna av en krissituation. En sådan samverkan kan t.ex. innebära att behov av informationsinsatser gentemot enskilda identifieras och att sådana insatser snabbt genomförs. Det finns mot denna bakgrund enligt utredningens mening ett behov av att arbetslöshetskassorna deltar i samverkan samt planering och samordning av åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Fortsättningsvis i betänkandet beskrivs förslaget övergripande som ett åläggande att delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

För att arbetslöshetskassorna, som privaträttsliga subjekt, ska vara skyldiga att delta i det beskrivna beredskapsarbetet krävs lagstöd. Utredningen föreslår därför att det i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) införs en reglering om att en arbetslöshetskassa, i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, ska kunna åläggas att genom samverkan delta i arbetet med beredskap, samt planering eller samordning av åtgärder, med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Ett sådant åläggande tillsammans med en föreslagen reglerad tystnadsplikt möjliggör en öppenhet och att uppgifter kan delas mellan de som deltar i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet (se mer i avsnitt 5.6).

Ett åläggande till en arbetslöshetskassa ska innehålla en uppgift om vad den som omfattas av åläggandet är skyldig att göra, t.ex. närmare om på vilket sätt samverkan ska ske eller vilka åtgärder som ska samordnas. Av proportionalitetsprincipen, som allmänt gäller inom förvaltningsrätten, följer att de medel som används vid offentlig maktutövning mot enskilda måste stå i rimligt förhållande till det som eftersträvas med åtgärderna (se 5 § tredje stycket förvaltningslagen [2017:900]). Det innebär i detta sammanhang att den minst ingripande åtgärden för varje arbetslöshetskassa som åläggs ska väljas av myndigheten. Av detta följer vidare att ett åläggande om möjligt bör föregås av en diskussion med den arbetslöshetskassa som åläggandet är tänkt

att riktas mot om eventuella åtgärder och behovet av dessa, liksom att myndigheten löpande bör bedöma åläggandet syfte samt när det bör ändras eller upphävas, se avsnitt 5.4.3.

Förslagen ligger i linje med den ändring som genomförts när det gäller den samhällsviktiga verksamheten elektronisk kommunikation och den Nationella telesamverkansgruppen (se avsnitt 5.2.5).

Utredningen vill understryka att utredningens förslag inte innebär något avsteg från ansvarsprincipen. I enlighet med ansvarsprincipen har varje arbetslöshetskassa alltså ett självständigt ansvar för sitt beredskapsarbete. Förslagen syftar inte heller till att begränsa arbetslöshetskassornas självständiga samverkan med en eller flera aktörer, som t.ex. med Arbetsförmedlingen. Förslagen syftar inte heller till att begränsa andra aktörers samverkan med en eller flera arbetslöshetskassor.

5.4.2 Även en annan aktör bör kunna åläggas att delta

Arbetslöshetskassorna har flera kritiska beroenden, se mer i avsnitt 4.4.2. Det finns därför ett behov av att kunna involvera även andra aktörer i det arbete med beredskap med beredskapsmyndigheter i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet som föreslås gälla för arbetslöshetskassorna. Utredningen anser att detta behov särskilt gör sig gällande såvitt avser deltagande i planering eller samordning av åtgärder som behöver vidtas för att upprätthålla eller kunna återuppta den samhällsviktiga verksamheten att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning.

Utredningen föreslår därför att den ansvariga myndigheten ska få ålägga även en annan aktör att delta i den planering eller samordning av åtgärder som föreslås gälla för arbetslöshetskassorna. Det ska vara fråga om en aktör med kunskaper eller resurser som kan bidra till att upprätthålla eller återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet att handlägga ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning. En sådan annan aktör som skulle kunna åläggas att delta i sådan planering eller samordning som avses är t.ex. organisationen Sveriges a-kassor. Enligt ansvarsprincipen är det varje enskild arbetslöshetskassa som ansvarar för sin verksamhet även under olika kris-situationer, men det är organisationen Sveriges a-kassor som sköter t.ex. förvaltning och utveckling av arbetslöshetskassornas gemen-

samma ärendehanteringssystem. Organisationen ger även stöd till arbetslöshetskassorna i tolkning och tillämpning av lagen om arbetslöshetsförsäkring, bl.a. genom utbildning och tillgång till handläggarsöd, vägledande rättsfall, förarbeten och författningstexter.

Vilka ytterligare aktörer som kan behöva delta i planering eller samordning av åtgärder får avgöras från fall till fall. Behovet av kompetens och resurser kan vara situationsberoende och kan även tänkas variera över tid. Det är därför inte lämpligt att i lag precisera vilka aktörer som kan komma i fråga för ett åläggande. Den åläggande myndigheten bör i stället ha möjlighet att avgöra vilka kompetenser, utöver arbetslöshetskassorna, som kan behöva involveras genom ett åläggande, dvs. aktörer som inte genom andra bestämmelser redan har egna skyldigheter att delta i ett sådant arbete. Möjligheten att besluta om sådana ålägganden som nu avses kan därför inte komma i fråga när det gäller myndigheter.

På samma sätt som anförts gällande arbetslöshetskassorna i avsnitt 5.4.1 ska ett åläggande till en annan aktör innehålla en uppgift om vad den som omfattas av åläggandet är skyldig att göra, t.ex. närmare om på vilket sätt samverkan ska ske eller vilka åtgärder som ska samordnas. Proportionalitetsprincipen ska beaktas. Det innebär i detta sammanhang att den minst ingripande åtgärden för varje aktör som åläggs ska väljas av myndigheten. Av detta följer vidare att ett åläggande om möjligt bör föregås av en diskussion med den aktör som åläggandet är tänkt att riktas mot om eventuella åtgärder och behovet av dessa, liksom att myndigheten löpande bör bedöma åläggandets syfte samt när det bör ändras eller upphävas, se nedan.

5.4.3 Upphävande eller ändring av ett åläggande

När det inte längre finns skäl för ett meddelat åläggande mot en arbetslöshetskassa eller en annan aktör ska det upphävas. Åläggandet bör t.ex. upphävas när det inte längre är proportionerligt i förhållande till syftet eller om den åtgärd som åläggandet avsett inte längre är aktuell eller nödvändig. Åläggandet bör även ändras när förutsättningarna för åläggandet förändrats. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om att myndigheten ska upphäva eller ändra ett åläggande, när det är motiverat med hänsyn till åläggandets syfte.

5.4.4 Föreskriftsrätt

Det kan uppstå behov av närmare föreskrifter om den skyldighet som en arbetslöshetskassa eller en annan aktör ska kunna åläggas enligt utredningens förslag. Det bör därför i LAK införas ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i den samverkan samt planering och samordning av åtgärder som föreslås.

Föreskriftsrätten kan exempelvis användas för att formalisera förfarandet för sammankallande av arbetslöshetskassorna och bl.a. ange i vilka situationer deltagandet kan aktiveras vid andra tillfällen än vid planerade träffar. Andra exempel på föreskrifter som skulle kunna komma i fråga är bestämmelser om rutiner för anmälan av en organisationsrepresentants deltagande i gruppens arbete.

5.4.5 Beslut om ett åläggande ska kunna överklagas

Utredningens förslag: Ett beslut om åläggande för en arbetslöshetskassa eller en annan aktör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen föreslår att en myndighet ska kunna ålägga en arbetslöshetskassa eller en annan aktör, som bedöms ha kunskaper eller resurser som behövs för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet, att på visst sätt delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Utredningen föreslår att ett sådant åläggande ska innehålla uppgift om vad en arbetslöshetskassa eller annan aktör är skyldig att göra. Som anförts bör ett sådant åläggande om möjligt föregås av en diskussion med den som åläggandet ska riktas till och proportionalitetsprincipen ska tillämpas.

Enligt utredningens mening kan det finnas ett intresse för en ålagd arbetslöshetskassa eller annan aktör att kunna få åläggandet överprövat. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i LAK om att ett beslut om åläggande för en arbetslöshetskassa eller annan aktör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

5.5 Vilken myndighet bör ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap

5.5.1 Några utgångspunkter

Utredningen har föreslagit att en myndighet ska kunna ålägga en arbetslöshetskassa, och en annan aktör, att på visst sätt delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. I detta avsnitt redogör utredningen för några utgångspunkter inför bedömningen av vilken myndighet som bör ges detta uppdrag.

Statens styrning ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär bl.a. att onödiga administrationer ska undvikas, att myndigheters kärnuppgifter ska prioriteras och att statsförvaltningens organisation ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv (prop. 2022/23:1 utg.omr 2 avsnitt 4.5.1). Statsförvaltningen behöver bli mindre fragmenterad och mer fokuserad på myndigheternas kärnuppgifter. Nyttillkomna uppgifter ska i huvudsak utföras av befintliga myndigheter och ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter ska vara tydlig (prop. 2023/24:1 utg.omr 2 avsnitt 4.5.1).

Bedömningen av vilken myndighet som är bäst lämpad att vara en statlig länk till arbetslöshetskassorna inför och under såväl en fredstida krissituation som höjd beredskap bör ha sin grund i myndighetens uppdrag och kompetens såvitt avser arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet under normala omständigheter. Bedömningen bör så långt som möjligt bygga på befintliga strukturer, roller och uppdrag. Det bör ge bäst förutsättningar för att kunna utföra uppgiften under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Om en ny uppgift ska införas och om valet av vem som ska få den står mellan flera aktörer, bör det alltså särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör. Detta är något som lyfts fram i betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50). I betänkandet (s. 170) anförs även att det, för att skapa en effektiv och ändamålsenlig ansvarsfördelning inom försörjningsberedskapen, är viktigt att utgå från att en välfungerande beredskap ska bygga på att kompetenser bör återfinnas där de mest naturligt hör hemma, en s.k. kompetensprincip (SOU 2023:50 s. 170). I be-

tänkandet anges vidare att om en aktör har relevanta kompetenser för en aktuell uppgift, direkt eller indirekt, finns sannolikt effektivitetsvinster att hämta genom att denna aktör utses att formellt ansvara för uppgiften. Det kan både handla om en förstärkning av befintliga kompetenser och att nya kompetenser byggs upp i ett befintligt sammanhang med relevans för uppgiften. En effekt av kompetensprincipen, vid bedömningen av vilken aktör som är bäst lämpad för en viss uppgift, anses vara att synergier kan uppstå i relation till aktörens övriga verksamhet och att gränsdragningsproblem i relationerna mellan olika aktörer kan undvikas eller minimeras.

5.5.2 Tänkbara myndigheter

I beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet ingår flera beredskapsmyndigheter. Dessa är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Statens servicecenter och Utbetalningsmyndigheten. Av dessa har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen uppgifter som i olika utsträckning innebär samverkan med arbetslöshetskassorna, främst genom informationsutbyte, varför någon av dem enligt utredningens mening skulle kunna utpekas som ansvarig myndighet för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet. Försäkringskassan är sektorsansvarig myndighet.

Försäkringskassan utbetalar aktivitetsstöd till personer som av Arbetsförmedlingen anvisats att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Enligt förordningen (2018:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program beräknas ersättningen i vissa fall enligt ALF.

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, enligt 1 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Enligt 6 § i förordningen ska myndigheten verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningsystemen. I det syftet ska myndigheten bl.a. kontrollera att arbets sökande vidtar relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Det kan t.ex. innebära att bedöma den sökandes stödbehov och arbets sökandets inriktning i en individuell handlingsplan samt att anvisa arbetslösa att söka anvisade arbeten.

Samtidigt är det möjligt att det finns någon annan myndighet som inte är beredskapsmyndighet i beredskapssektorn ekonomisk säkerhet som kan vara bättre lämpad att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapssektorn. En sådan myndighet skulle enligt utredningens mening kunna vara IAF.

IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen. Myndigheten granskar även Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. IAF inrättades 2004 och övertog, med undantag för utbetalningen av statsbidragen, dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsens tillsyn över arbetslöshetskassorna. Syftet var att hålla samman tillsynen över alla delar i arbetslöshetsförsäkringen hos en fristående myndighet och att därmed garantera rättssäkerheten, säkra likabehandlingen av de försäkrade samt att stärka legitimiteten i försäkringen (prop. 2001/02:151 s. 1).

Enligt utredningens mening skulle Arbetsförmedlingen och IAF, utifrån deras respektive uppdrag, kunna vara lämpliga myndigheter för att ansvara för uppdraget att kunna ålägga arbetslöshetskassorna och andra aktörer att delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Nedan redogör utredningen närmare för myndigheternas uppdrag och nuvarande samverkan med arbetslöshetskassorna. Utredningen har inhämtat underlag från myndigheterna för att få en bild av deras nuvarande samverkan med arbetslöshetskassorna och deras verksamhet rörande arbetslöshetsförsäkringen.

5.5.3 Arbetsförmedlingens och IAF:s uppdrag och samverkan med arbetslöshetskassorna

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppgifter som innebär operativt samarbete med arbetslöshetskassorna gäller bl.a. att registrera enskilda som arbets sökande, vilket är ett grundläggande villkor för rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen administrerar därutöver aktivitetsrapporteringen, enligt förordningen (2000:628) om den arbets-

marknadspolitiska verksamheten, och ska enligt 16 § underrätta arbetslöshetskassorna om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning bl.a. missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna för de kostnader som arbetslöshetskassorna har för den arbetslöshetsersättning som betalas ut (se 93 § LAK).

Arbetsförmedlingen har inom ramen för sitt pågående arbete med att generellt bygga upp förmågan i egenskap av beredskapsmyndighet identifierat, enligt 20 § beredskapsförordningen, ett ansvar att i högre grad samverka med arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen har bl.a. i högre utsträckning involverat arbetslöshetskassorna i framtagandet av Arbetsförmedlingens risk- och sårbarhetsanalyser av den egna verksamheten samt arbetet med sammanfattande risk- och sårbarhetsbedömningar.

Som en följd av covid-19-pandemin och arbetslöshetskassornas it-incident i december 2022 aktualiserades och initierades ett utvecklingsarbete för en förbättrad och effektivare struktur för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Med hänsyn till det och till att Arbetsförmedlingen är en beredskapsmyndighet har det krävts en ny struktur för samverkan mellan berörda enheter hos Arbetsförmedlingen och organisationen Sveriges a-kassor (se även avsnitt 3.4.3, om organisationen). Den samverkan bedrivs på strategisk, taktisk och operativ nivå och inom fem fokusområden varav ett är beredskap och kontinuitet. Parallellt samverkar Arbetsförmedlingen med Sveriges a-kassor om statsbidragshanteringen, med fokus på kontinuitetsplanering och framtagande av reservrutiner. Arbetsförmedlingen har även regelbundna möten med organisationen Sveriges a-kassor om drift, förvaltning, utbetalning av statsbidrag och informationsutväxling i individärenden. Ett nästa utvecklingssteg är att samla all samverkan i samma struktur och gemensamt öka kontinuiteten i den.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna. Tillsynen regleras i 89–92 §§ LAK. Myndighetens uppdrag preciseras i 1 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Av förordningen framgår,

som tidigare nämnts, att myndighetens tillsynsansvar bl.a. även omfattar Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

I 4 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor anges att IAF får meddela föreskrifter om skyldighet för en arbetslöshetskassa att bl.a. hålla inspektionen underrättad om verksamheten.

Enligt 5 § förordningen om arbetslöshetskassor ska en arbetslöshetskassa, i enlighet med vad IAF närmare förskriver, lämna uppgifter till IAF om de personer som får arbetslöshetsersättning. I bestämmelsen anges uppgifter som ska lämnas. Uppgifter om de personer som får ersättning finns samlade i en statistikdatabas som IAF ansvarar för. Statistikdatabasen möjliggör uppföljning av både likheter och skillnader i arbetslöshetskassornas handläggning.

IAF:s uppdrag innebär att myndigheten har kunskaper om arbetslöshetskassornas ekonomi. Med stöd i LAK, förordningen om arbetslöshetskassor och IAF:s föreskrifter (IAFFS 2023:1) om arbetslöshetskassor granskar myndigheten löpande arbetslöshetskassornas ekonomi, årsredovisningar och om de uppfyller administrativa krav. IAF ska godkänna förändringar i en arbetslöshetskassas medlemsavgifter. Det gäller även beslut om särskild uttaxering, om arbetslöshetskassans tillgångar är otillräckliga för att utöva verksamheten.

IAF äger och förvaltar en digital plattform för filöverföring där krypterad information kan utbytas med arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. IAF erbjuder även ett tiotal e-tjänster gentemot arbetslöshetskassorna i ett system med tvåfaktorsautentisering.

Inom ramen för IAF:s nuvarande uppdrag bedrivs även samverkan med arbetslöshetskassorna löpande genom möten, både med ett urval av arbetslöshetskassorna samt med alla arbetslöshetskassor gemensamt. Vissa av dessa möten sker inom ramen för IAF:s tillsyn, men även andra slags möten förekommer, t.ex. återkommande möten med kassaföreståndarna och ordförandena i arbetslöshetskassornas styrelser. IAF har även möten och workshops med andra funktioner på arbetslöshetskassorna.

5.5.4 IAF utses att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap

Utredningens förslag: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen utses som ansvarig för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bör utses till beredskapsmyndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och ingå i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Detta bör även anges i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

En beredskapsmyndighet bör vara ansvarig

Utredningen föreslår alltså att en arbetslöshetskassa ska kunna åläggas att genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk och delta i planering eller samordning av åtgärder inför och vid framtida kris-situationer och höjd beredskap. Utredningen föreslår också att andra aktörer ska kunna åläggas att delta i planering eller samordning av åtgärder. Enligt utredningens mening bör en beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet utses som ansvarig myndighet med behörighet att besluta om sådana ålägganden.

Bedömningen har bl.a. sin grund i antagandet att den ansvariga aktören för arbetslöshetsförsäkringen hade varit beredskapsmyndighet och ingått i den sektorn om det varit en statlig myndighet som hade haft ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen, i stället för privaträttsliga subjekt.

För att på ett ändamålsenligt sätt kunna göra en bedömning om behovet av ett åläggande behöver den myndighet som beslutar om detta bl.a. ha en samlad lägesbild över vilka behov av en eller flera arbetslöshetskassors deltagande som finns inom beredskapssektorn. Detta uppnås, enligt utredningen, genom att myndigheten är en beredskapsmyndighet som ingår i den aktuella sektorn. Detta medger även för myndigheten att med skyndsamhet kunna besluta om ett åläggande om behovet uppstår.

*Myndigheternas kunskaper om och uppgifter
i relation till arbetslöshetskassorna*

Arbetsförmedlingen får anses ha goda kunskaper om arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning, alltifrån ansökan om sådan ersättning till att beslutad arbetslöshetsersättning ska utbetalas.

Som beskrivits är det en förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning att sökanden står till arbetsmarknadens förfogande. Ett villkor är att sökanden ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Den som söker om arbetslöshetsersättning och som missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet kan varnas och stängas av från rätten till arbetslöshetsersättning (se 7 kap. nya ALF). Här har Arbetsförmedlingen till uppgift att underrätta arbetslöshetskassan om vissa uppgifter till grund för den bedömningen. Arbetsförmedlingen tillsammans med arbetslöshetskassorna ansvarar för processen för utbetalningen av arbetslöshetsersättningen. Det är Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna samt ramavtalsbank som säkerställer att utbetalningen av beslutad arbetslöshetsersättning genomförs. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna för den kostnad som arbetslöshetskassorna har för arbetslöshetsersättning som betalas ut.

IAF är, som beskrivits, tillsynsmyndighet över arbetslöshetsförsäringen och arbetslöshetskassorna, men även över Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäringen (se mer om IAF:s uppdrag i avsnitt 3.4.1 och 5.5.3). Uppdraget innebär att IAF har breda och ingående kunskaper om arbetslöshetskassorna och deras förutsättningar att bedriva sina verksamheter, samt etablerade former för tillsyn och uppföljning. Myndigheten har också god kännedom om arbetslöshetskassornas verksamhetsområden och deras olika organisationer. Det innefattar bl.a. kunskaper om skillnader i de olika verksamhetsområdenas känslighet för olika typer av förändringar på arbetsmarknaden vilket kan påverka arbetslöshetskassornas förmåga att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. IAF:s uppdrag innebär även att myndigheten har kunskaper om arbetslöshetskassornas ekonomi, vilket är betydelsefullt vid bedömningen av arbetslöshetskassornas möjlighet att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

IAF:s tillsynsuppdrag omfattar dessutom bl.a. att granska Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, däribland Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. IAF:s tillsyn omfattar således även detta för arbetslöshetskassorna kritiska beroende.

IAF bör utses som ansvarig myndighet

Bedömningen att det bör vara en beredskapsmyndighet som bör utses till ansvarig myndighet talar för Arbetsförmedlingen, eftersom den myndigheten redan är beredskapsmyndighet. För att utse IAF som ansvarig myndighet krävs, enligt utredningens mening, att den myndigheten även utses som beredskapsmyndighet.

Beredskapsmyndigheternas arbete med att utföra de särskilda uppgifter som följer av att vara beredskapsmyndighet är under utveckling. När det gäller uppdraget att samverka med berörda sammanslutningar – i detta fall arbetslöshetskassorna – har Arbetsförmedlingen inlett ett sådant arbete. Detta talar för att Arbetsförmedlingen inom ramen för det fortsatta utvecklingsarbetet skulle kunna omhänderta det nya föreslagna uppdraget. Arbetsförmedlingen har beskrivit att myndigheten samverkat med organisationen Sveriges a-kassor (se avsnitt 5.5.3). Enligt utredningens mening innebär det uppdrag som ska läggas på den aktuella myndigheten att samverka och kunskap behöver uppbyggas med alla 24 arbetslöshetskassor.

För att kunna fullfölja det av utredningen föreslagna uppdraget att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet krävs, enligt utredningens mening, goda kunskaper och insikter om arbetslöshetskassornas verksamhet.

IAF har som beskrivits ovan, genom sitt tillsynsuppdrag, ingående kunskaper om arbetslöshetskassorna på flera områden och såvitt avser de enskilda arbetslöshetskassorna och deras olika förutsättningar. Redan därigenom har IAF en god förmåga att självständigt bedöma vad som kan utgöra risker och sårbarheter i de olika arbetslöshetskassornas verksamhet, vilket enligt utredningens mening är av betydelse för fullgörandet av uppdraget. IAF:s kunskaper om de olika arbetslöshetskassornas verksamheter gör också, enligt utredningens mening, myndigheten särskilt lämpad för att effektivt kunna avgöra

vilka andra aktörer som skulle kunna bli föremål för ett åläggande (se avsnitt 5.4.1 och 5.4.2) och för hur sådana ålägganden bör utformas. Inom ramen för den tillsyn och uppföljning som IAF bedriver finns många olika arbetsätt och strukturer gentemot arbetslöshetskassorna som enligt utredningen kan tillvaratas i uppdraget. Utredningen gör bedömningen att IAF här har ett försteg framför Arbetsförmedlingen och att Arbetsförmedlingen i större utsträckning skulle behöva skapa nya strukturer för samverkan med alla de 24 arbetslöshetskassorna.

Utredningen har föreslagit att varje arbetslöshetskassa ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete (se avsnitt 4.4). Detta uppdrag kommer också att omfattas av IAF:s tillsyn. Mot bakgrund av detta framstår det som effektivast att hålla samman de båda uppdragen hos en och samma myndighet. Det gäller även med beaktande av utredningens förslag om att IAF ska ansvara för att göra en sammanfattande redovisning över arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser (se vidare avsnitt 5.7).

Om en annan myndighet skulle få uppdraget att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet inom beredskapssektorn och rätten att ålägga en arbetslöshetskassa att t.ex. vidta en viss åtgärd skulle det riskera att överlappa IAF:s tillsynsverksamhet och därmed leda till gränsdragningsproblem mellan myndigheternas uppdrag.

Utredningen anser därutöver att Arbetsförmedlingens uppdrag vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap bör beaktas och att detta talar för att Arbetsförmedlingen inte bör utses att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet inom beredskapssektorn. Vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap bör samhällsviktig verksamhet och kärnuppdrag prioriteras. I händelse av höjd beredskap kan arbetsmarknaden påverkas, vilket kan medföra ökad arbetslöshet i vissa branscher, men också innebära stor efterfrågan på arbetskraft i andra. Vid höjd beredskap aktualiseras även Arbetsförmedlingens uppdrag att anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten, enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarspikt. Enligt lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång får regeringen vid höjd beredskap föreskriva om förbud eller inskränkningar i annan arbetsförmedling än den offentliga. Enligt den lagen får regeringen också föreskriva om förbud för arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att båda myndigheterna skulle kunna axla ansvaret att vara ansvarig för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. I båda fallen kommer det att krävas ett utvecklingsarbete vid myndigheten. Den omständigheten att Arbetsförmedlingen redan är beredskapsmyndighet talar för att nyttja det och inte utse ytterligare en beredskapsmyndighet. Utredningen anser dock vid en sammanvägd bedömning att IAF genom sitt tillsynsuppdrag har bättre kunskaper om arbetslöshetskassorna och en befintlig struktur för att inhämta sådan kunskap och därmed har en helhetsuppfattning om arbetslöshetskassorna och deras beredskapsarbete. IAF är därmed, enligt utredningens bedömning, bäst lämpad att ansvara för uppdraget i fråga.

IAF bör utses till beredskapsmyndighet

Utredningen har redan anfört att den anser att det bör vara en beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet som bör utses som ansvarig myndighet för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap, med behörighet att besluta om ålägganden. Utredningens bedömning att IAF är den myndighet som är bäst lämpad för detta uppdrag innebär, enligt utredningen, att IAF även bör utses till beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Med uppdraget att vara beredskapsmyndighet följer flera uppgifter. Av 20 § beredskapsförordningen framgår t.ex. att beredskapsmyndigheterna har ett omfattande samverkansuppdrag, men även i uppgift att t.ex. beakta det samarbete som sker internationellt i olika organ samt beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser. Beredskapsmyndigheternas uppgifter enligt 19–22 §§ beredskapsförordningen finns redovisade i avsnitt 3.7.2 och 5.2.2. Att utse IAF till beredskapsmyndighet skulle innebära att de krav som ställs på en beredskapsmyndighet i första hand skulle gälla myndighetens egen verksamhet, dvs. tillsynsverksamheten. Detta i sig skulle kräva ytterligare resurser, dvs. oavsett ett uppdrag att därutöver ansvara för att arbetslöshetskassorna blir en del av beredskapsarbetet i sektorn.

IAF:s uppdrag syftar till att, tillsammans med andra aktörer, säkerställa att handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning kan ske. IAF:s samlade verktyg ska bidra till att arbetslöshetsersättning betalas ut i enlighet med gällande regler och att kontinuiteten i utbetalningarna av arbetslöshetsersättning upprätthålls. Varje statlig myndighet ansvarar själv för att identifiera samhällsviktig verksamhet inom sitt verksamhetsområde. Frågan är dock om inte IAF genom sitt tillsynsuppdrag över arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna kan anses bedriva samhällsviktig verksamhet. Att över tid ha kunskaper om vilken beredskapsförmåga som finns inom en verksamhet är viktig. Sådana kunskaper är särskilt väsentliga för att ha förmåga att kunna ge en snabb lägesbild, vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Enligt utredningens mening bör IAF:s tillsynsuppdrag innebära att myndigheten har ett ansvar inom en viktig samhällsfunktion och myndighetens verksamhet bör anses vara av särskild betydelse för samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

I sammanhanget kan noteras att IAF i sin roll som tillsynsmyndighet utför tillsyn över viss handläggning som bedrivs av två myndigheter som ingår i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Denna tillsyn omfattar endast vissa särskilda uppgifter som myndigheterna har i relation till arbetslöshetsförsäkringen, se mer i avsnitt 5.5.3. Utredningen anser därför att tillsynsuppdraget inte bör utgöra hinder för att utse IAF till beredskapsmyndighet att ingå i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Uppgiften att vara beredskapsmyndighet kan vara betungande för en liten myndighet. IAF hade drygt 70 anställda i februari 2024 och ett anslag om cirka 83 miljoner för 2024 (se prop. 2023/24:1 UO 14 s. 53). Som redan beskrivits har beredskapsmyndigheter särskilda uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, enligt 20–22 §§ beredskapsförordningen.

Även med beaktande av ovan nämnda omständigheter anser utredningen att IAF bör utses till beredskapsmyndighet. Förordningen med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bör ändras i linje med detta.

5.6 Sekretess och tystnadsplikt

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor om att den som, på grund av ett åläggande, deltar eller har deltagit i samverkan, planering eller samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått del av eller tillgång till. Uppgifter som omfattas av denna tystnadsplikt är sådana som avser

1. förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida krissituationer, eller
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

5.6.1 Behovet av öppenhet och sekretess

Syftet med det uppdrag som IAF föreslås ansvara för (se avsnitt 5.4) är bl.a. att IAF fortlöpande ska kunna ha en samlad lägesbild om beredskapen hos arbetslöshetskassorna inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan åstadkommas t.ex. genom strukturerad rapportering, uppföljning och utvärdering. Öppenhet mellan de som deltar i beredskapsarbetet är central för att den samverkan samt planering och samordning av åtgärder som föreslås ska kunna vara effektiv. Det är angeläget att information av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida krissituationer kan delas mellan samverkansparterna och ålagda aktörer, och inte begränsas eller undanhålls. Inför eller vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap kan det vara särskilt angeläget att även känsliga uppgifter kan delas inom ramen för den föreslagna samverkan samt planering och samordning av åtgärder, för att syftet ska uppnås. När det gäller den samverkan som föreslås aktualiseras bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

5.6.2 Myndighetssekretess vid frestida krissituationer och höjd beredskap

I det allmännas verksamhet gäller sekretess bl.a. för uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende frestida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera frestida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13 § OSL). Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen har företräde framför meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (18 kap. 19 § första stycket OSL).

Till den del den föreslagna samverkan samt planering och samordning av åtgärder avser frestida krissituationer finns det alltså ett sekretesskydd i det allmännas verksamhet. Eftersom sekretessbestämmelsen gäller både hos den utlämnande och den mottagande myndigheten hindrar den inte att det sker ett utbyte av uppgifter mellan myndigheter (se prop. 2004/05:5 s. 264). Därutöver får en sekretessbelagd uppgift i vissa fall lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL).

Den föreslagna samverkan samt planering och samordning av åtgärder kan även innebära att känsliga uppgifter kan behöva lämnas ut till arbetslöshetskassorna och andra aktörer. Detta kan i vissa fall ske med ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgifterna vidare eller utnyttja dessa (10 kap. 14 § OSL). En lagreglerad tystnadsplikt som omfattar privata aktörer som tar emot uppgifter avseende frestida krissituationer skulle minska risken för att känsliga uppgifter blir allmänt kända. Detta bedöms innebära att dessa aktörer kan ta del av vissa sådana uppgifter utan att det kan antas uppstå risk för skada.

Enligt 15 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör bl.a. totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen omfattar alla verksamheter som är av betydelse för landets samlade försvarsåtgärder, dvs. inte bara rent militära företeelser. Även åtgärder inom det civila försvaret kan alltså omfattas av sekretess (se prop. 1979/80:2 s. 132–135). Det finns därmed ett sekretesskydd som gäller för uppgifter i det allmännas verksamhet som rör höjd beredskap.

På samma sätt som när det gäller sekretess avseende fredstida kris-situationer kan en myndighet under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess med ett förbehåll, alternativt utan förbehåll om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 och 14 §§ OSL). Eftersom bestämmelsen om försvarssekretess ska tillämpas av alla myndigheter, kan uppgifterna vanligtvis lämnas från en myndighet till en annan. Det bör som utgångspunkt inte kunna antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet med ett sådant utlämnande då uppgifterna fortsätter att omfattas av sekretess.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet anges i 30 kap. OSL. När det gäller tillsyn, stödverksamhet m.m. kan regeringen enligt 30 kap. 23 § OSL föreskriva om sekretess för vissa uppgifter i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Sekretess kan i sådana fall föreskrivas bl.a. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden, och för uppgift om andra ekonomiska förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. En förutsättning för att det över huvud taget ska komma i fråga att lämna ut sådana uppgifter till någon enskild bör i många fall vara att också denna aktör omfattas av tystnadsplikt. Detta gäller även vissa andra sekretessbestämmelser som eventuellt skulle kunna aktualiseras med anledning av den samverkan samt planering och samordning av åtgärder som föreslås under höjd beredskap, exempelvis s.k. utrikessekretess (se 15 kap. 1 § OSL).

5.6.3 Den som åläggs att delta i beredskapsarbetet bör omfattas av tystnadsplikt

I den samverkan samt planering eller samordning av åtgärder som föreslås kunna åläggas en arbetslöshetskassa eller en annan aktör (se avsnitt 5.4.1 och 5.4.2) kan känsliga uppgifter behöva delas med privata aktörer. De aktörer som avses är dels arbetslöshetskassorna själva, dels andra aktörer som har kunskaper eller resurser som behövs för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet. Som exempel på en sådan aktör kan organisationen Sveriges a-kassor nämnas. De privata aktörer som deltar kan

inom ramen för detta i vissa fall behöva få del av information som inte bör föras vidare. Deltagarna måste också ha möjlighet att dela med sig av intern information av känslig karaktär utan att uppgifterna blir offentliga. Utredningen anser därför att det finns ett behov av att införa en tystnadsplikt för enskilda som genom sitt deltagande får del av uppgifter av känslig karaktär.

En författningsreglerad tystnadsplikt utgör en inskränkning av yttrandefriheten, oavsett om den följer av OSL eller av bestämmelser om tystnadsplikt. Yttrandefriheten får begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den. För yttrandefriheten gäller vidare att den får inskränkas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 20 § första stycket, 21 § och 23 § första och andra styckena regeringsformen).

Den tystnadsplikt som föreslås avser att skydda uppgifter som i offentlig verksamhet skyddas av OSL. Även om tystnadsplikten uttrycks på olika sätt är målsättningen att uppgifterna ska skyddas på motsvarande sätt hos privata och offentliga aktörer. Det är då naturligt att vid tolkning av obehörighetsrekvisitet söka ledning i bestämmelser i OSL (jfr bl.a. prop. 1980/81:28, prop. 2016/17:31 s. 41, prop. 2017/18:105 s. 133 f. och prop. 2023/24:60 s. 23). Även den rättspraxis som finns rörande tillämpningen av andra bestämmelser om tystnadsplikt där obehörighetsrekvisitet används bör kunna tjäna som ledning vid tolkningen och tillämpningen av regleringen som nu föreslås.

Utredningen gör bedömningen att den begränsning av yttrandefriheten som en sådan tystnadsplikt innebär inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och att den därmed är förenlig med det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen innebär.

Det bör alltså införas en regel om tystnadsplikt för den som med anledning av ett åläggande från IAF deltar i eller har deltagit i samverkan samt planeringen eller samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan person ska inte obehörigen få föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått del av eller tillgång till om förhål-

landen av betydelse dels för att förebygga eller hantera fredstida kris-situationer, dels för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

Enligt 1 kap. 15 § lagen om elektronisk kommunikation gäller tystnadsplikt även för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden. Utredningen bedömer att det inom ramen för det åläggande som utredningen föreslår inte bör finnas behov av att dela sådana uppgifter samt noterar att IAF:s tillsynsuppdrag inte avser näringslivet. Utredningen lämnar därför inga förslag som innebär att tystnadsplikt ska gälla för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden.

De uppgifter som omfattas av den föreslagna tystnadsplikten kan ha sådan karaktär att ett röjande eller utnyttjande kan innebära allvarlig skada för enskilda och offentlig verksamhet. Enligt utredningens mening är det därför viktigt att ett brott mot denna tystnadsplikt kan straffbeläggas. Med hänsyn till de skador som kan uppstå av ett röjande eller utnyttjande av de uppgifter som avses behöver straffskalan ha utrymme för en nyanserad straffmätning även vid allvarliga brott mot denna tystnadsplikt. Utredningen kan konstatera att den som bryter mot tystnadsplikten kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700). Brottet avser gärningar som begås uppsåtligen eller av oaktsamhet. Sedan den 1 augusti 2023 finns även en grov svårhetsgrad av brottet, grovt brott mot tystnadsplikt. Endast uppsåtliga brott kan utgöra grovt brott mot tystnadsplikt (se prop. 2022/23:106 s. 40 f. och 52 f.). I det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i OSL. Även den som bryter mot förbud att röja eller utnyttja uppgift och den som bryter mot förbehåll som har gjorts med stöd av OSL kan dömas för brott mot tystnadsplikt eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (14 kap. 2 § OSL).

Meddelarfriheten för deltagarna bör till viss del begränsas

Med meddelarfrihet avses rätten att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Det finns dock vissa undan-

tag från meddelarfriheten som innebär att en meddelare kan straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt OSL bryter meddelarfriheten (7 kap. 22 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Bestämmelser om tystnadsplikten kan alltså ges företräde framför meddelarfriheten på vissa områden.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om sekretess vid fredstida krissituationer i 18 kap. 13 § OSL har i sin helhet företräde framför meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (18 kap. 19 § första stycket OSL). Skälet för denna inskränkning av meddelarfriheten är att om uppgifter om t.ex. allvarliga sårbarheter i myndigheternas processer blir allmänt kända och utnyttjas för angrepp mot myndigheterna, skulle det kunna leda till stora skador för myndigheterna, enskilda och samhället i stort (prop. 2004/05:5 s. 265).

Stor återhållsamhet bör iakttas när man överväger om en inskränkning ska göras i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Faktorer att beakta vid sådana överväganden är t.ex. vilken styrka sekretessen har och om uppgiften har lämnats i en förtroendesituation (prop. 1979/80:2 del A, s. 111 f).

Utredningen föreslår ovan att tystnadsplikt ska gälla för enskilda som deltar i samverkan samt planering eller samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Syftet med förslaget är bl.a. att ett sekretesskydd motsvarande det som gäller i det allmännas verksamhet enligt 18 kap. 13 § OSL ska gälla för privata aktörer. Detta förutsätter att även tystnadsplikten för enskilda ges företräde framför meddelarfriheten. Samma skäl som motiverar att meddelarfriheten inskränks i fråga om uppgifter som är skyddade med stöd av 18 kap. 13 § OSL gör sig gällande i detta sammanhang. En begränsning av meddelarfriheten bör mot denna bakgrund gälla för uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida krissituationer i den utsträckning som de omfattas av den föreslagna tystnadsplikten.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller bl.a. för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 § första stycket). Det är fråga om verksamheter som anses ha ett kvalificerat skyddsbehov. Verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet kan delas in i verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och verksamhet som bedriver i övrigt säkerhetskänslig verksamhet, dvs. utan att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Många verksamheter kan vara samhällsviktiga utan att de för den sakens skull anses som säkerhetskänsliga i säkerhetsskyddslagens mening (se prop. 2017/18:89, s. 38 f). Lagen gäller såväl för offentliga som privata verksamhetsutövare.

I 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen anges att med säkerhetsskydd avses dels skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten, dels skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I första situationen behövs åtgärder för att skydda säkerhetskänsliga verksamheter mot olika typer av antagonistiska handlingar från hotaktörer med varierande avsikt och förmåga. Det senare fallet avser uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig. Uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL och bestämmelserna om sekretess i under rättelseverksamhet i 18 kap. 2 § OSL. Även andra bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga på denna typ av uppgifter, t.ex. den s.k. utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL, bestämmelsen om sekretess i det internationella samarbetet i 15 kap. 1 a § OSL och, i vissa fall, bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 § OSL, men även andra sekretessbestämmelser kan vara relevanta i sammanhanget. Här kan även nämnas 18 kap. 13 § OSL och den sekretess som gäller för uppgifter som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer.

En verksamhetsutövare behöver först aktivt ta ställning till om man till någon del bedriver säkerhetskänsligt verksamhet. Om så är fallet ska verksamhetsutövaren, enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen, utreda behovet av säkerhetsskydd och med utgångspunkt i denna planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. De säkerhetsskyddsåtgärder som kan bli aktuella att vidta avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet i form av säkerhetsprövning (2 kap. 2–4 §§ och 3 kap. säkerhetsskyddslagen)

Varje arbetslöshetskassa behöver således ta ställning till om den till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, t.ex. med anledning av den formaliserade samverkan med beredskapssektorn som föreslås, och om så är fallet vidta relevanta säkerhetsskyddsåtgärder.

5.7 En sammanfattande redovisning av arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om att myndigheten senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal ska göra en sammanfattande redovisning baserad på de risk- och sårbarhetsanalyser som varje arbetslöshetskassa minst vartannat år ska sammanställa.

Den sammanfattande redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt till den sektorsansvariga myndigheten i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

5.7.1 En sammanfattande redovisning

Utredningen föreslår i avsnitt 4.4 att en arbetslöshetskassa minst varje udda år ska sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. Syftet med sammanställningen är att öka medvetenheten och kunskapen om hot, risker och sårbarheter i arbetslöshetskassans verksamhet. Sådana kun-

skaper är betydelsefulla både för den egna samhällsviktiga verksamheten och för samhället i stort.

För beredskapsmyndigheter gäller enligt 19 § beredskapsförordningen att de vartannat år ska göra en sammanfattande redovisning – risk- och sårbarhetsbedömning – baserad på den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheten gjort såvitt avser myndighetens samhällsviktiga verksamhet. Den ska ges in till Regeringskansliet och MSB samt sektorsansvarig myndighet.

Enligt utredningens mening har beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet behov av en liknande sammanfattande redovisning för de 24 arbetslöshetskassorna. Den bör vara baserad på de risk- och sårbarhetsanalyser som varje arbetslöshetskassa föreslås vara skyldig att sammanställa. Med en sammanfattande redovisning avses således en samlad bedömning, baserad på samtliga 24 arbetslöshetskassors risk- och sårbarhetsanalyser.

En sådan sammanfattande redovisning kan tydliggöra sårbarheter, hot och risker i den samlade samhällsviktiga verksamhet som de 24 arbetslöshetskassorna bedriver, men som ligger utom en enskilds arbetslöshetskassas ansvar och kontroll. Det kan t.ex. inte förut-sättas att en viss arbetslöshetskassa har möjlighet att upptäcka, identifiera och åtgärda sådana aggregerade hot och risker mot den samman-tagna samhällsviktiga verksamheten som nu avses.

Genom att en sammanfattande redovisning av de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser tas fram kan denna dessutom ingå beredskapsarbetet i sektorn för ekonomisk säkerhet.

5.7.2 IAF bör utses att göra den sammanfattande redovisningen

Det finns alltså enligt utredningens mening ett behov av en sammanfattande redovisning såvitt avser arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser. Enligt utredningens mening bör detta uppdrag lämpligast utföras av IAF.

Genom en sammanfattande redovisning av de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser kan arbetslöshetskassornas sårbarheter tas fram och ingå i en samlad bedömning av beredskapen i sektorn för ekonomisk säkerhet.

Utredningen har föreslagit att en arbetslöshetskassa minst varje udda år ska sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys (avsnitt 4.4.4).

Den skyldigheten kommer att omfattas av IAF:s tillsynsuppdrag. Redan genom befintliga strukturer och arbetssätt bör därmed IAF få goda kunskaper om arbetslöshetskassornas beredskapsarbete. Till grund för den sammanfattande redovisningen kan IAF även beakta iakttagelser från tillsynsarbetet. Därutöver föreslår utredningen att IAF utses till beredskapsmyndighet med ansvar för arbetslöshetskassornas och andra aktörers deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

IAF ska som beredskapsmyndighet, enligt 19 § beredskapsförordningen sammanställa en risk- och sårbarhetsbedömning baserad på myndighetens risk- och sårbarhetsanalys. Utredningen föreslår att IAF därutöver åläggs att göra en sammanfattande redovisning baserad på de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser. Även denna bör, som andra risk- och sårbarhetsbedömningar, ges in till Regeringskansliet och MSB. Den bör även ges in till den sektorsansvariga myndigheten för beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, dvs. Försäkringskassan. I enlighet med vad som anges i 19 § beredskapsförordningen bör det göras senast vid utgången av september månad, varje jämnt årtal, (se även avsnitt 4.4.6, om föreskriftsrätt).

Utredningen föreslår att uppdraget för IAF att göra en sammanfattande redovisning baserad på arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser lämpligen införs i myndighetens instruktion, dvs. förordning med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

5.7.3 Uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan vara säkerhetskänsliga

En arbetslöshetskassas risk- och sårbarhetsanalys kan innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt.

I OSL finns bestämmelser som under vissa förutsättningar kan tillämpas för känsliga uppgifter hos myndigheter, bl.a. bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer, försvarssekretess och sekretess för verksamhet rörande risk- och sårbarhetsanalys. Arbetslöshetskassor är privaträttsliga organ. Av bilagan till OSL framgår att lagen gäller hos arbetslöshetskassor endast för handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning, och i ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem. Av det följer att arbetslöshetskassornas risk- och

sårbarhetsanalyser inte är allmänna handlingar. Hos en myndighet, där inkomna handlingar är allmänna, kan uppgifter i arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser omfattas av sekretess enligt 18 kap. 13 § OSL, som bl.a. gäller uppgifter som kan påverka det allmännas möjligheter att förebygga och hantera framtida kriser. Det kan t.ex. gälla uppgifter om brister med bäring på förmågan att motverka framtida kriser t.ex. om tekniska begränsningar. Uppgifter om sådana sårbarheter kan utnyttjas för antagonistiska ändamål, och ett röjande därmed motverka förmågan att förebygga skador och hantera pågående eller framtida krissituationer. Ett annat exempel på sådana uppgifter är lägesbilder som visar var skador har inträffat (prop. 2008/09:152, s. 18).

Utredningen bedömer att bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL är tillämplig för uppgifter i arbetslöshetskassornas inhämtade risk- och sårbarhetsanalyser och i de sammanfattande redovisningar som IAF föreslås göra. Uppgifter i nämnda handlingar kan även omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL, i de delar som arbetslöshetskassornas verksamhet ingår i totalförsvaret bl.a. för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Ett röjande av uppgifter på försvarssekretessens område kan även innefatta brott mot 19 kap. brottsbalken, eller om en sådan gärning inte sker med uppsåt eller av grov oaktsamhet mot 20 kap. 3 § brottsbalken.

Det kan inte uteslutas att uppgifter i sådana handlingar även kan omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL.

6 Förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning

6.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen 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. Vidare ska utredningen 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. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

6.2 Inledning

Störda förhållanden, som används i kommittédirektiven, är ett begrepp som inte finns i befintliga författningar. Enligt utredningens mening behöver inte begreppet störda förhållanden användas eller utgöra utgångspunkt för utredningens förslag. Utredningen tar i stället fasta på att det ska vara fråga om situationer som förhindrar arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden om eller utbetalning av arbetslöshetsersättning. Utredningen utgår därför fortsättningsvis från att uppdraget är att lämna förslag om hur ärenden om arbetslöshetsersättning ska kunna handläggas eller arbetslöshetsersättning ska

kunna betalas ut trots att en, flera eller alla arbetslöshetskassorna tillfälligt är förhindrade att göra just det.

Flera olika händelser kan inträffa som leder till att en, flera eller alla arbetslöshetskassor blir förhindrade att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning. Det kan till exempel handla om störningar i de digitala informationssystemen eller betalsystemen och andra händelser som hindrar arbetslöshetskassornas personal att utföra sitt uppdrag.

Utredningen föreslår att arbetslöshetskassorna ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete och samverka på olika sätt i syfte att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet (se kapitel 4 och 5) och därmed bl.a. minska risken för att förhinder att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning uppstår. Den samverkan som utredningen föreslår, inte minst arbetslöshetskassorna sinsemellan, kan också förbättra möjligheten att hantera ett förhinder och om möjligt bidra till att lösa det problem som orsakat förhindret.

Förhinder att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning kan, trots ett systematiskt beredskapsarbete och samverkan, uppstå. I detta kapitel behandlas frågan om det går att införa åtgärder som leder till att utbetalning av arbetslöshetsersättning kan genomföras, trots att en arbetslöshetskassa blivit förhindrad att göra detta. Kapitlet inleds med ett avsnitt med en beskrivning av olika händelser som kan leda till förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning.

6.3 Förhinder för arbetslöshetskassorna

6.3.1 Olika händelser som kan leda till förhinder

Som redan anförts kan olika omständigheter eller händelser medföra att en, flera eller alla arbetslöshetskassor förhindras att handlägga ärenden om, eller att betala ut, arbetslöshetsersättning. Sådana förhinder kan ha interna eller externa orsaker, utan annan samhällspåverkan. Det kan även vara fråga om händelser som innebär att det föreligger en fredstida krissituation (se avsnitt 3.6.2 och 7.3.2). Situationen kan också vara sådan att det föreligger höjd beredskap (se avsnitt 3.8.2 och 8.3.3).

Nedan anges olika exempel på händelser som kan medföra att en, flera eller alla arbetslöshetskassor förhindras att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning. Beskrivningen är inte uttömmande utan syftar till att ge en bild av vilka händelser som kan orsaka förhinder.

Det är medarbetare vid arbetslöshetskassorna som handlägger ärenden om, och beslutar om, arbetslöshetsersättning. Tillräckliga och tillgängliga personalresurser är därför avgörande för att arbetslöshetskassorna ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vilka omständigheter som kan leda till att arbetslöshetskassornas personal inte kan utföra sitt arbete kan naturligtvis variera. En omständighet skulle kunna vara en epidemi eller pandemi som medför att flera av medarbetarna drabbas av sjukdom samtidigt eller att det föreligger en risk för smittspridning som innebär att medarbetarna inte bör infinna sig på den ordinarie arbetsplatsen. En annan omständighet skulle kunna vara att det inträffar allvarliga och långvariga störningar i kollektivtrafiken och andra transporter, eller liknande situationer, som stör persontransporter och innebär att medarbetarna inte kan ta sig till sin ordinarie arbetsplats.

Förhinder kan uppstå i digitala informationssystem och tjänster. Handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning sker i digitala system varav vissa är gemensamma för samtliga arbetslöshetskassor. I handläggningen används även andra digitala informationssystem och tjänster. Vid handläggningen behövs tillgång till information som mottas digitalt, bl.a. information från myndigheter, arbetsgivare och ersättningssökanden. Det kan handla om information från Arbetsförmedlingen, arbetsgivarintyg samt det initiala anspråket på arbetslöshetsersättning och de efterföljande månadsvisa ansökningarna från ersättningssökanden. Ansökan om utbetalning av statsbidrag för beslutad arbetslöshetsersättning görs också digitalt till Arbetsförmedlingen. Arbetslöshetskassorna är även beroende av information från t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan, Centrala studie-stödsnämnden och Pensionsmyndigheten. Digitala tjänster används för arbetslöshetskassornas överföring av utbetalningsinformation till ramavtalsbanken och för månadsuppgifter om utbetald arbetslöshetsersättning till Skatteverket. Arbetslöshetskassorna kan drabbas av digitala störningar och cyberangrepp. Cyberangreppen ökade under föregående år. Enligt MSB:s rapport Cyberangrepp mot samhällsviktiga informationssystem: 25 rekommendationer för stärkt skydd mot cyber-

angrepp (MSB2287 – januari 2024) skedde ett onormalt stort antal överbelastningsangrepp under inledningen av 2023. Drygt 50 procent av it-incidenterna resulterade i faktisk påverkan på en organisations verksamhet.

Handläggning av ärenden om och utbetalning av arbetslöshetsersättning förutsätter vidare fungerande arbetsställen och arbetsutrustning. Olika händelser skulle kunna inträffa som innebär att en, flera eller alla arbetslöshetskassors arbetsställen helt eller delvis inte kan användas. Det kan vara fråga om en naturkatastrof som ett ras eller skred, en översvämning, brand, storm eller annat oväder. Det kan även vara fråga om till exempel ett längre elavbrott, en olycka som exempelvis en kärnteknisk olycka, kemikalieolycka eller en byggnadsteknisk olycka. Vidare skulle en antagonistisk handling i form av hot eller attentat som riktas mot själva arbetslöshetskassan som organisation eller en byggnad som inrymmer arbetslöshetskassans lokaler kunna innebära att arbetsstället inte kan användas. Arbetslöshetskassornas verksamhet är också beroende av energiförsörjning, bl.a. för sin digitala utrustning och digitala tjänster, samt för lokalernas värme, telefoni, dörrlås etc. Ett sätt att minska sårbarheten för händelser som påverkar arbetsställen och arbetsutrustning är etablerade rutiner för distansarbete.

Utredningen kan mot denna bakgrund konstatera att t.ex. omständigheter som påverkar arbetslöshetskassornas personal, digitala system och tjänster eller arbetsställen och arbetsutrustning kan orsaka förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning.

6.3.2 Händelser hos vissa andra aktörer

Omständigheter eller händelser som inträffar hos vissa andra aktörer skulle kunna medföra att en, flera eller alla arbetslöshetskassor förhindras att handlägga ärenden om, eller att betala ut, arbetslöshetsersättning. Det handlar främst om aktörer som arbetslöshetskassan har kritiska beroenden till, dvs. är beroende av uppgifter ifrån för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Händelser hos Arbetsförmedlingen avseende statsbidraget

En arbetslöshetskassa skulle kunna bli förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning, som en följd av att Arbetsförmedlingen inte kan administrera arbetslöshetskassans ansökan om statsbidrag till ersättningen. Med hänsyn till arbetslöshetsförsäkringens syfte som omställningsförsäkring och dess funktion som automatisk stabilisator i samhällsekonomin saknar det betydelse från vilken myndighet som statsbidraget lämnas. Det är dock endast Arbetsförmedlingen som disponerar anslaget till arbetslöshetsersättning. Det är även Arbetsförmedlingens ansvar att ha en kontinuitetsplanering för oförutsedda händelser, så att t.ex. utbetalningen av statsbidrag till arbetslöshetskassornas kostnader för beslutad arbetslöshetsersättning inte påverkas.

Frågan är om anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning, vid ett förhinder som har sin grund hos Arbetsförmedlingen, skulle kunna betalas ut av en annan myndighet än Arbetsförmedlingen. För att det skulle kunna vara möjligt krävs bl.a. lagändringar som möjliggör för en annan myndighet än Arbetsförmedlingen att förfoga över anslaget och som möjliggör informationsöverföring mellan den myndigheten och arbetslöshetskassorna. Ett sådant förslag skulle innebära en särlösning för just anslaget för bidrag till arbetslöshetsersättning, jämfört med hanteringen av liknande anslag i statsbudgeten. Utredningen bedömer det inte lämpligt att föreslå en sådan särlösning som innebär ett avsteg från hanteringen av andra statsbidrag. Några sådana förslag lämnas därför inte.

Händelser hos Skatteverket

En arbetslöshetskassa skulle även kunna bli förhindrad att handlägga ärenden om, och därmed att betala ut, arbetslöshetsersättning om Skatteverket inte kan lämna vissa uppgifter till arbetslöshetskassan. Det handlar om uppgifter som behövs för att kunna fastställa rätten till arbetslöshetsersättning eller för att kunna kontrollera riktigheten i de uppgifter som ska ligga till grund för ersättningen. Om arbetslöshetskassan inte kan få in sådana uppgifter från Skatteverket bör arbetslöshetskassan kunna inhämta kompletterande underlag från den ersättnings sökande t.ex. lönespecifikationer eller motsvarande. Uppgifter som behövs för ett ärende hos arbetslöshetskassan kan

också begäras från arbetsgivare eller uppdragsgivare, se 9 kap. 4 § lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring, nya ALF.

6.3.3 Förhinder att betala ut arbetslöshetsersättning

Utredningsuppdraget enligt kommittédirektiven avser dels situationen att det uppstår förhinder att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning, dels situationen att det uppstår förhinder att betala ut arbetslöshetsersättning. Om en arbetslöshetskassa emellertid blir förhindrad att handlägga sina ärenden om arbetslöshetsersättning innebär det också i sig ett förhinder för den arbetslöshetskassan att betala ut arbetslöshetsersättning. Går det inte att fatta beslut om arbetslöshetsersättning kan någon utbetalning av sådan ersättning inte heller ske.

Systemet för utbetalning av arbetslöshetsersättning till de ersättningsberättigade och utbetalningen av statsbidraget till arbetslöshetskassorna, för att arbetslöshetsersättningen ska kunna utbetalas, är komplext och involverar flera aktörer, nämligen arbetslöshetskassan, Arbetsförmedlingen och ramavtalsbanken, se avsnitt 3.5.

Det är arbetslöshetskassan själv som beslutar om när utbetalning av arbetslöshetsersättning ska ske. Arbetslöshetskassorna ska dock planera för sina utbetalningar och informera Arbetsförmedlingen om sin tidsplan. Arbetslöshetskassorna har alltså planerade ordinarie utbetalningstillfällen, se nästa avsnitt. Oavsett vad som har orsakat ett förhinder för en arbetslöshetskassa kan effekten bli att utbetalningen av arbetslöshetsersättningen inte kan genomföras vid det ordinarie utbetalningstillfället.

Utredningens fortsatta överväganden utgår i princip från att arbetslöshetskassan tillfälligt blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

6.4 Förskjutna utbetalningstillfällen

Innan utredningen går in på övervägandena om det behövs ny reglering, för att kunna hantera situationen att en arbetslöshetskassa blivit förhindrad att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning, vill utredningen redogöra för den möjlighet en arbetslöshetskassa har att skjuta fram ett utbetalningstillfälle.

6.4.1 Ingen reglering om när utbetalning av arbetslöshetsersättning ska ske

En ansökan om arbetslöshetsersättning ska som huvudregel, enligt nya ALF, göras senast tre månader efter utgången av den månad som ansökan avser. Det finns dock ingen reglering om när arbetslöshetsersättning ska betalas ut. I lagens förarbeten anges att det inte finns någon anledning att i nya ALF reglera när och hur utbetalning ska göras och att arbetslöshetskassans rutiner för utbetalning lämpligen bör vara en tillämpningsfråga, vilket framstår som önskvärt med anledning av behovet av flexibilitet (prop. 2023/24:128, s. 203).

Eftersom det saknas bestämmelser om när arbetslöshetsersättning ska betalas ut, är det upp till arbetslöshetskassorna i sin tillämpning att avgöra när utbetalning ska ske. För arbetslöshetskassornas organisation och verksamhet bör det dock vara naturligt att planera för utbetalning med viss regelbundenhet. Arbetslöshetskassan har enligt 93 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) rätt till statsbidrag för sina kostnader för ersättning som betalas ut enligt bestämmelser i nya ALF. Enligt 8 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor utbetalar Arbetsförmedlingen statsbidraget i omedelbar anslutning till arbetslöshetskassans utbetalning av ersättning. Enligt 5 § Arbetsförmedlingens föreskrifter om statsbidrag till arbetslöshetskassor (AFFS 2023:2) ska en arbetslöshetskassa till Arbetsförmedlingen lämna en tidplan för utbetalningsdagar av ersättning enligt ALF.

6.4.2 En arbetslöshetskassa kan besluta om ett förskjutet utbetalningstillfälle

Det kan uppstå förhinder i både handläggningen av ärenden om arbetslöshetsersättning och i själva utbetalningshanteringen som innebär att utbetalning av arbetslöshetsersättning inte kan ske enligt den, av arbetslöshetskassan, upprättade tidplanen. En arbetslöshetskassa kan därför behöva frångå sin tidplan för utbetalning av arbetslöshetsersättning för att minska konsekvenserna av ett förhinder.

Om förhindret inte blir långvarigt kan arbetslöshetskassan därför välja att besluta om ett förskjutet utbetalningstillfälle. På så vis behöver ersättningsökanden inte vänta till nästa planerade utbetalningsdatum enligt den upprättade tidplanen. Enligt utredningens mening kan en på så sätt förskjuten utbetalning minska risken för negativa

konsekvenser för de ersättningssökande och bidra till att upprätthålla kontinuiteten i arbetslöshetsförsäkringen.

Med hänsyn till Arbetsförmedlingens och ramavtalsbankens verksamhet och möjlighet att planera sina delar i utbetalningshanteringen är det angeläget att en arbetslöshetskassa som behöver frångå tidigare lämnad tidplan så tidigt som möjligt informerar Arbetsförmedlingen och ramavtalsbanken om detta.

Utredningen vill framhålla betydelsen av likabehandling av ersättningssökande mellan arbetslöshetskassorna. Mot denna bakgrund kan det vara värdefullt att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) följer utvecklingen av hur arbetslöshetskassorna vid förhinder tillämpar möjligheten till förskjutna utbetalningstillfällen.

6.5 Behov av reglering

Utredningens bedömning: Det finns behov av att införa regler som möjliggör utbetalning av arbetslöshetsersättning om en, flera eller alla arbetslöshetskassor blivit förhindrade att fullfölja sitt uppdrag att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande.

6.5.1 Inledning

Det är centralt att utbetalningar från de sociala trygghetssystemen kan genomföras även vid påfrestningar av olika slag. Arbetslöshetsförsäkringen har en viktig roll i arbetsmarknadspolitiken, som omställningsförsäkring. Den ska ge ekonomiskt stöd i form av arbetslöshetsersättning under en begränsad tid, i syfte att underlätta omställning för den som förlorar sitt arbete och ställer om till ett annat. En fungerande arbetslöshetsförsäkring verkar också som en automatisk stabilisator som upprätthåller enskildas konsumtionsförmåga och den inhemska köpkraften vid konjunkturedgångar. Under 2023 betalades sammanlagt 15,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning ut till totalt 235 185 personer (124 398 män och 110 789 kvinnor). En kontinuitet i arbetslöshetskassornas samhällsviktiga uppdrag att handlägga och utbetala arbetslöshetsersättning har således stor betydelse, för legi-

timiteten i arbetslöshetsförsäkringen, för enskilda och för samhälls-ekonomi.

I december 2022 inträffade en it-incident hos en driftsleverantör som flera av arbetslöshetskassorna anlidade. Driftsleverantören valde då att stänga ner hela sin verksamhet vilket innebar att arbetslöshetskassornas gemensamma it-system blev otillgängligt för alla arbetslöshetskassor. Det innebar bl.a. att utbetalning av arbetslöshetsersättning fördröjdes.

6.5.2 Trots systematiskt beredskapsarbete och samverkan kan det uppstå förhinder

Arbetslöshetskassornas uppdrag att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning innebär ett ansvar att organisera verksamheten samt att leda och planera arbetet så att det uppdraget kan utföras, även under ansträngda förhållanden.

I kapitel 4 föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet för varje arbetslöshetskassa att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete samt en stärkt samverkansskyldighet mellan arbetslöshetskassorna. Syftet med utredningens förslag är att minska sårbarheten i arbetslöshetskassornas verksamhet och att förbättra förmågan att motverka påverkan på verksamheten inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett sådant beredskapsarbete och sådan samverkan bör även leda till att uppkomsten och effekten av störningar som skulle kunna leda till förhinder för arbetslöshetskassorna minskas och motverkas.

Om t.ex. arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem ligger nere förväntas arbetslöshetskassorna ha reservrutiner för att kunna handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna kan även stärka sin motståndskraft genom att t.ex. ha möjlighet till flera arbetsställen eller etablerade rutiner för distansarbete. Arbetslöshetskassorna bör ha kontinuitetsplaner som kan aktiveras vid störningar och kriser av olika allvarlighetsgrad. Om en, flera eller samtliga arbetslöshetskassor, trots ett systematiskt beredskapsarbete, blir förhindrade att handlägga ärenden om eller betala ut arbetslöshetsersättning bör – beroende på orsaken till förhindret – i första hand åtgärder vidtas genom samverkan mellan arbetslöshetskassorna så att handläggning och utbetalning kan återupptas så fort som möjligt.

Även om arbetslöshetskassorna arbetar för att minska sårbarheten i sin verksamhet förändras samtidigt förutsättningarna i samhället över tid. Exempelvis har antalet naturkatastrofer i världen ökat dramatiskt de senaste två decennierna (FN-rapport *The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000–2019)*, s. 9). Under 2023 ökade även antalet försök till cyberangrepp kraftigt mot statliga myndigheter och leverantörer av samhällsviktiga tjänster i Sverige (MSB-rapport: *EU förändrar cybersäkerhetsområdet – årsrapport it-incidentrapportering 2023*, s. 3). En störning eller kris inträffar ofta plötsligt och det är därför svårt att förutse hur störningen eller krisen kan påverka arbetslöshetskassornas verksamhet.

Det kan således inte uteslutas att en, flera eller alla arbetslöshetskassor, trots ett systematiskt beredskapsarbete och samverkan, kan påverkas av händelser så att de blir förhindrade att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande.

Förhindret kan vara så långvarigt att förskjutna utbetalningstillfällen inte är en tillräcklig åtgärd. Förhindret kan också ha sin orsak i en händelse som inte heller samverkan kan avhjälpa. Det finns därför ett behov av att införa regler som möjliggör utbetalning av arbetslöshetsersättning om en, flera eller alla arbetslöshetskassor blivit förhindrade att fullfölja sitt uppdrag att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande. Som utredningen redan anfört är det fråga om att hantera en situation där arbetslöshetsersättning inte kan betalas ut vid ett ordinarie utbetalningstillfälle på grund av ett förhinder.

6.6 Överlämning av handläggning eller utbetalning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en reglering om möjlighet för en arbetslöshetskassa att överlämna handläggning av ärenden om och/eller utbetalning av arbetslöshetsersättning till en annan arbetslöshetskassa eller aktör.

6.6.1 Överlämning av handläggning och utbetalning till en annan arbetslöshetskassa

En tänkbar åtgärd, om en eller flera arbetslöshetskassor blir förhindrade att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning, skulle kunna vara att införa en möjlighet att lämna över handläggning och utbetalning till en annan arbetslöshetskassa, som vid tillfället inte är förhindrad. På så vis skulle utbetalning av arbetslöshetsersättning kunna ske, trots förhinder hos vissa arbetslöshetskassor att fullgöra sitt uppdrag.

Den kompletterande Arbetslöshetskassan Alfa, förkortad Alfa-kassan, har en särskild roll inom den svenska arbetslöshetsförsäkringen genom att den handhar arbetslöshetsförsäkringen för alla som inte är medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa. Det är organisationen Sveriges a-kassor (se mer i avsnitt 3.4.3) som är Alfa-kassans enda medlem, men det är möjligt för enskilda att ansluta sig till Alfa-kassan oavsett yrkes- eller branschområde (se 85–87 b §§ LAK). Frågan är därmed om Alfa-kassan skulle kunna ges ett uppdrag att kunna handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning för en eller flera förhindrade arbetslöshetskassor.

I betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37), arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet, föreslogs att Alfa-kassans ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen åt arbetslösa skulle utvidgas till att omfatta medlemmar i en annan arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag. I betänkandet anfördes att Alfa-kassans speciella konstruktion och roll gör att den är lämpad att hantera en sådan situation, till skillnad från andra arbetslöshetskassor som i normalfallet enbart handhar arbetslöshetsförsäkringen åt föreningsmedlemmar. I betänkandet anges dock att ett sådant regelverk inte bör inriktas på situationer där arbetslöshetskassan tillfälligt har långa handläggningstider eller annat som under en kortare tid begränsar arbetslöshetskassans möjlighet att genomföra sitt uppdrag (SOU 2020:37, s. 600). Förslaget omfattas dock inte av propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128).

Utredningen instämmer i vad som anges i arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet om att situationen är en annan när en arbetslöshetskassa är tillfälligt förhindrad att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning, jämfört med när en arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag.

Utredningen gör bedömningen att det finns flera omständigheter som talar emot en reglering som innebär att Alfa-kassan tillfälligt skulle överta ansvaret för handläggning och utbetalning från en förhindrad arbetslöshetskassa. Utredningen gör bedömningen att själva processen att överlämna ärendena skulle kunna bli både krånglig och tidsödande, särskilt om arbetslöshetskassan som är förhindrad saknar möjligheter att digitalt överföra aktuell information om ärendena eller uppgifter om medlemskap. När arbetslöshetskassan inte längre är förhindrad ska den omvända processen genomföras, där Alfa-kassan behöver tillgängliggöra uppgifterna för den ansvariga arbetslöshetskassan.

En ordning med överlämnande av ärenden skulle kunna leda till att det blir oklart vilken av arbetslöshetskassorna som är ansvarig för t.ex. ärenden om omprövning eller vad som gäller om en enskild vill överklaga ett beslut fattat av Alfa-kassan. Enligt utredningens mening riskerar även en ordning där Alfa-kassan ges detta uppdrag att öka sårbarheten hos just Alfa-kassan.

Ovanstående omständigheter talar även emot alternativet att andra arbetslöshetskassor än Alfa-kassan skulle kunna ta emot uppdraget att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning för en annan arbetslöshetskassas räkning. I sådana fall skulle det dessutom behövas en mer genomgripande förändring av LAK eftersom det bl.a. skulle vara ett avsteg från principen om att arbetslöshetskassans verksamhet, dvs. att handha arbetslöshetsförsäkringen ska omfatta vissa yrkeskategorier eller branscher. Frågan är hur en sådan ordning skulle påverka statusen av det frivilliga medlemskapet i den förhindrade arbetslöshetskassan och hur ett överlämnande skulle förhålla sig till avtal om fusion, enligt 82–84 §§ LAK. Frågorna skulle behöva utredas särskilt.

Mot bakgrund av att arbetslöshetskassorna har gemensamma ärendehanteringssystem är det vidare sannolikt att vissa typer av händelser, t.ex. en it-incident hos aktuell driftleverantör, skulle drabba de flesta eller samtliga arbetslöshetskassor. Om alla arbetslöshetskassor skulle bli förhindrade leder inte en möjlighet att kunna överlämna ärenden till en annan arbetslöshetskassa till en lösning av problemet. Om många eller de flesta blir förhindrade, och beroende på orsaken till förhindret, skulle det troligtvis inte finnas kapacitet hos de få arbetslöshetskassor som är oförhindrade att kunna överta handläggning och utbetalning. Det skulle även kunna uppkomma vissa praktiska

utmaningar oavsett hur många arbetslöshetskassor som är drabbade. Exempelvis skulle det behöva finnas en särskild ordning för vilken eller vilka arbetslöshetskassor som ska överta ansvaret från den arbetslöshetskassa som är förhindrad. Om flera arbetslöshetskassor är förhindrade kan en sådan fördelningsstruktur möta ytterligare utmaningar.

Ett förslag om en möjlighet att överlämna handläggning av ärenden om, och utbetalning av, arbetslöshetsersättning till en annan arbetslöshetskassa skulle även innebära att bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringens finansiering behöver ses över.

6.6.2 Överlämning av utbetalning till en annan aktör

Utredningen har även i uppdrag att analysera situationer som innebär att samtliga arbetslöshetskassor blivit förhindrade att betala ut arbetslöshetsersättning. Frågan är om utbetalning av arbetslöshetsersättning i en sådan situation skulle kunna lämnas över till en helt annan aktör. En sådan annan aktör skulle kunna vara en statlig myndighet, t.ex. Försäkringskassan eller Utbetalningsmyndigheten.

Frågan avser just överlämning av uppdraget att betala ut arbetslöshetsersättning, inte uppdraget att handlägga och besluta om rätt till arbetslöshetsersättning.

I frågan om en möjlighet att överlämna uppdraget att betala ut arbetslöshetsersättning till en annan aktör gör utredningen bedömningen att även det skulle bli både krångligt och tidsödande. Det är osäkert om en sådan ordning skulle leda till att den ersättningssökande, i rimlig tid, får den arbetslöshetsersättning som han eller hon har rätt till. En aktör som skulle få i uppdrag att betala ut arbetslöshetsersättningen skulle behöva tillgång till de uppgifter som krävs för att verkställa utbetalningen av arbetslöshetsersättningen. Om arbetslöshetskassan blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning är det troligt att arbetslöshetskassan även skulle ha stora svårigheter att föra över sådan information, på ett skyndsamt sätt, till den andra aktören.

Ett överlämnande till en annan aktör bedöms kräva ytterligare resurser till den aktören. Arbetslöshetskassorna har upparbetade strukturer och rutiner för hanteringen av utbetalning av arbetslöshetsersättning samt för statsbidragshanteringen. Aktören skulle behöva utveckla tekniska och administrativa system för att kunna betala ut arbetslöshetsersättning om situationen uppstår. Den skulle även be-

höva rekrytera och utbilda personal i detta syfte. Det skulle innebära att aktören skulle behöva ha vilande resurser att kunna tillgå när situationen uppstår att samtliga arbetslöshetskassor blivit förhindrade att betala ut arbetslöshetsersättning. Utredningen bedömer att alternativet att tillfälligt överlämna utbetalning av arbetslöshetsersättning till en annan aktör är strukturellt svårt och kostsamt. Enligt utredningens mening skulle en sådan ordning inte vara ändamålsenlig och det kan ifrågasättas om den skulle innebära ett effektivt hushållande med statens resurser.

6.7 Arbetslöshetskassorna bör ges möjlighet att betala ut någon form av arbetslöshetsersättning

Utredningens bedömning: En förhindrad arbetslöshetskassa bör ges en möjlighet att betala ut någon form av arbetslöshetsersättning i syfte att upprätthålla kontinuitet i utbetalningen av arbetslöshetsersättning.

Utredningen har gjort bedömningen att det finns ett behov av att införa regler som möjliggör utbetalning av arbetslöshetsersättning om en, flera eller alla arbetslöshetskassor blivit förhindrade att fullfölja sitt uppdrag att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande. Utredningen har vidare bedömt att överlämning av handläggning av ärenden om och/eller utbetalning av arbetslöshetsersättning till en annan arbetslöshetskassa eller aktör inte är en ändamålsenlig åtgärd. Då återstår frågan om den förhindrade arbetslöshetskassan kan ges en annan möjlighet att vidta åtgärder i syfte att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningen av arbetslöshetsersättning.

Utredningen anser att det är arbetslöshetskassorna som bäst känner sin verksamhet och hur den påverkas av en omständighet som innebär att den blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande. Enligt ansvarsprincipen, som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också har det ansvaret vid kriser, är det också arbetslöshetskassan som har ansvaret att vidta åtgärder vid förhinder (se mer om ansvarsprincipen i avsnitt 3.7.1).

I sammanhanget noterar utredningen att i rapporten *Arbetslöshetskassornas robusthet för samhällsstörningar, kris och höjd beredskap* (2023:7) redovisas att organisationen Sveriges a-kassor lyft fram att arbetslöshetskassorna vid en kris skulle kunna ha reservrutiner för att kunna betala ut ersättning enligt föregående månad.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en förhindrad arbetslöshetskassa bör ges en möjlighet att betala ut någon form av arbetslöshetsersättning i syfte att upprätthålla kontinuitet i utbetalningen av arbetslöshetsersättning.

6.8 Preliminär arbetslöshetsersättning

6.8.1 Preliminär arbetslöshetsersättning med de belopp som senast betalats ut

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att en arbetslöshetskassa, som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, kan besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Ett sådant beslut kan fattas tidigast 14 kalenderdagar efter det ordinarie utbetalningstillfället, under förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning.

Preliminär arbetslöshetsersättning lämnas till de mottagare som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som då utbetalades.

Preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas högst en gång per kalenderår. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas fler gånger per kalenderår.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle.

En preliminär arbetslöshetsersättning

Det finns flera omständigheter som kan leda till att en utbetalning av arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle inte kan genomföras. Det kan t.ex. vara fråga om att en arbetslöshetskassa inte har åtkomst till sitt ärendehanteringssystem eller att personalen av någon anledning inte kan handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning.

Som redan redovisats har organisationen Sveriges a-kassor framfört att arbetslöshetskassorna i en sådan krissituation bör ha reservrutiner för att kunna betala ut arbetslöshetsersättning enligt föregående månads utbetalning. Utredningen delar den bedömning som organisationen Sveriges a-kassor gjort angående behovet av någon form av reservförfarande för utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Om en arbetslöshetskassa blir förhindrad att genomföra en utbetalning av arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle, finns alltså, enligt utredningens mening, ett behov av en möjlighet för arbetslöshetskassan att kunna besluta om en preliminär arbetslöshetsersättning. Det ska vara fråga om en situation när arbetslöshetskassan blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning på kollektiv nivå för arbetslöshetskassans medlemmar eller anslutna.

Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning innebär ett beslut om att sådan ersättning ska lämnas utan tillämpning av de ordinarie villkoren för arbetslöshetsersättning i nya ALF. Trots att arbetslöshetskassan alltså vid ett ordinarie utbetalningstillfälle inte kunnat betala ut arbetslöshetsersättning som är beslutad i enlighet med villkoren i nya ALF, kan det ändå vara möjligt att därefter lämna en preliminär arbetslöshetsersättning. Detta kan genomföras genom att utbetalningen vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället repeteras. Det förutsätter att det finns information bevarad om vilka som vid det tillfället fick arbetslöshetsersättning utbetald. Enligt uppgifter som utredningen fått har i nuläget i vart fall ramavtalsbanken dessa uppgifter, se mer nedan.

En möjlighet att besluta om en preliminär arbetslöshetsersättning behöver ha lagstöd och vara förberedd hos de aktuella aktörerna, dvs. arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och ramavtalsbanken.

Frågan är om en repetering av utbetalningen vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället är en lämplig åtgärd och därmed bör införas.

Uppskattning av en repeterad utbetalning

Utredningen har inhämtat information från IAF för att kunna göra en uppskattning av hur en tänkt preliminär arbetslöshetsersättning i form av en repetering av föregående månads utbetalning skulle kunna förhålla sig till en tänkt tidigare ordinarie utbetalning av arbetslöshetsersättning.

IAF har i sin beräkning summerat utbetalningarna per person för fyraveckorsperioder under 2022 där tanken är att dessa tidsperioder ska efterlikna månader, den första konstruerade månaden blir alltså kassakortsvecka 2–5 osv. Med en ny lag om arbetslöshetsförsäkring är det svårt att bedöma hur sökmönstret kommer att se ut. Enligt nya ALF ska försäkringen vara en månadsförsäkring i stället för en veckoförsäkring och längsta möjliga ansökningstid ändras från nio till tre månader.

Beräkningen utgår från att ersättningssökande gör en ansökan per kalendermånad för en kalendermånad i taget. Vid beräkningen har inte någon hänsyn tagits till återkrav. Jämförelse har gjorts av skillnaden mellan vilken arbetslöshetsersättning som sökanden fick utbetalt för en sådan fyraveckorsperiod och vad som skulle ha betalats ut om den förra fyraveckorsperiodens utbetalning hade upprepats. Utifrån dessa förutsättningar har beräkningen visat att ett sådant förfarande, en genomsnittlig fyraveckorsperiod under 2022, skulle leda till att preliminär arbetslöshetsersättning betalas ut med ett för högt belopp till drygt en tredjedel av ersättningssökandena. I knappt en tredjedel av fallen skulle mottagarna, enligt denna beräkning, få rätt belopp utbetalt till sig och i ungefär en tredjedel av fallen skulle beloppet bli för lågt. Detta skulle innebära att preliminär arbetslöshetsersättning skulle betalas ut med cirka 235 miljoner kronor för mycket avseende de som skulle få för mycket och cirka 205 miljoner kronor för lite avseende de som skulle få för lite. Totalt, för statskassan, innebär det cirka 30 miljoner kronor för mycket utbetalat jämfört med den faktiska utbetalningen. Dessa 30 miljoner kronor motsvarar ungefär tre procent av de faktiska genomsnittliga utbetalningarna per fyraveckorsperiod.

Eftersom det är svårt att veta hur sök- och utbetalningsmönstret kommer att se ut i förhållande till nya ALF, bl.a. avseende handläggningsbestämmelser, nedtrappningsstruktur och differentiering av ersättningsperioder, finns det ett stort mått av osäkerhet angående hur

beräkningarna kommer att överensstämja med faktiska ansökningar och utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

Enligt beräkningarna skulle drygt en tredjedel av mottagarna alltså få för mycket ersättning utbetald vid en utbetalning genom en repetering och drygt en tredjedel av den gruppen, i sin tur, skulle inte ha fått någon arbetslöshetsersättning alls i nästkommande ”månad”.

Preliminär arbetslöshetsersättning, genom en repetering av utbetalningen av arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället

Som utredningen anför är frågan om en utbetalning av preliminär arbetslöshetsersättning, genom en repetering av utbetalningen av arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället, är en lämplig åtgärd.

En första fråga är om den grupp som fick arbetslöshetsersättning utbetald vid det senaste utbetalningstillfället är en lämplig grupp för en preliminär arbetslöshetsersättning.

De av IAF gjorda beräkningarna, redovisade ovan, ger, enligt utredningens mening, stöd för att anta att en mycket stor andel av de som fick arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning även vid det ordinarie utbetalningstillfälle som inte kunnat verkställas.

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att en möjlighet att besluta om en preliminär arbetslöshetsersättning till denna grupp skulle vara en lämplig åtgärd för att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningarna när en arbetslöshetskassa blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

Nästa fråga är då om en repetering av de belopp som senast betalades ut är det lämpligaste alternativet såvitt avser ersättningens storlek. Ett alternativ skulle kunna vara att till den aktuella gruppen i stället lämna ersättning med ett bestämt schablonbelopp.

Utredningen gör bedömningen, baserad på vad som framkommit av beräkningarna ovan, att en ordning med ett schablonbelopp, lika för alla, skulle leda till att de flesta som skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning skulle få antingen ett för högt eller ett för lågt belopp, jämfört med vad de skulle ha haft rätt till om utbetalning skett med ett belopp beräknat enligt villkoren i nya ALF. En utbetalning med ett schablonbelopp förutsätter dessutom, liksom för andra utbetal-

ningar, att utbetalningsuppgifter finns tillgängliga. Dessa uppgifter finns på de tidigare underlagen som sänts till ramavtalsbanken och Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund av detta, samt att en preliminär arbetslöshetsersättning motsvarande den senaste utbetalda arbetslöshetsersättningen sannolikt skulle leda till färre kompletterande utbetalningar och återkrav, bedömer utredningen att preliminär arbetslöshetsersättning med samma belopp som den senaste utbetalda arbetslöshetsersättningen vid ett ordinarie utbetalningstillfälle, är en administrativt effektivare åtgärd än att ett schablonbelopp lämnas.

Utredningen gör således bedömningen att en preliminär arbetslöshetsersättning med ett fast schablonbelopp, lika för alla, riskerar att leda till fler ”felaktiga” beslut i relation till villkoren i nya ALF jämfört med en ordning där den senaste genomförda utbetalningen repeteras. Utredningen anser därmed att det lämpligaste alternativet är att preliminär arbetslöshetsersättning lämnas med de belopp som var och en fick vid det senaste utbetalningstillfället.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att ett beslut om en preliminär arbetslöshetsersättning, som skulle innebära en repetering av utbetalningen av arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället, kan bidra till att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningarna när en arbetslöshetskassa blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

Utredningen föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i nya ALF om att en arbetslöshetskassa, som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, kan besluta om preliminär arbetslöshetsersättning och att sådan ersättning ska lämnas till de mottagare som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som då utbetalades. Detta innebär att de ersättningssökande som fick arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället närmast före det förhindrade utbetalningstillfället får samma belopp utbetalt på nytt, som preliminär arbetslöshetsersättning. Utredningen återkommer till vad den omständigheten att arbetslöshetsersättningen är preliminär får för följder för arbetslöshetskassan och för de som fått preliminär arbetslöshetsersättning, t.ex. i form av återkrav m.m.

En repetering av utbetalningen som genomfördes vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället förutsätter att uppgifter om den utbetalningen är sparade och åtkomliga så att Arbetsförmedlingen, som

utbetalar statsbidrag till arbetslöshetskassornas kostnader för beslutad arbetslöshetsersättning har eller kan få rätt information för att kunna repetera utbetalningen. Detsamma gäller för ramavtalsbanken som slutligen överför arbetslöshetsersättningen till mottagarna. Uppgifterna måste med andra ord finnas sparade och tillgängliga antingen hos den drabbade arbetslöshetskassan eller hos Arbetsförmedlingen eller ramavtalsbanken. Detta är något som arbetslöshetskassorna bör ta i beaktande i sin kontinuitetshandling och samverka om med de relevanta aktörerna. Det kan även finnas anledning för arbetslöshetskassorna att se över sina ramavtal med ramavtalsbanken. Preliminär arbetslöshetsersättning kan komma att lämnas till personer som inte begärt arbetslöshetsersättning för den aktuella perioden (se nedan) eller som inte längre uppfyller de allmänna villkoren. Sådan ersättning kan även komma att lämnas med belopp som inte motsvarar vad mottagarna ansökt om eller har rätt till. Den arbetslöshetsersättning som en förhindrad arbetslöshetskassa beslutar om är som redan anförts därför just en preliminär arbetslöshetsersättning.

Ordinarie utbetalningstillfälle

Den föreslagna ordningen innebär att arbetslöshetskassan behöver identifiera sitt senaste ordinarie utbetalningstillfälle då utbetalning genomförts. Med senaste ordinarie utbetalningstillfälle avses arbetslöshetskassans senaste planerade och genomförda utbetalning av arbetslöshetsersättning före det ordinarie utbetalningstillfälle då arbetslöshetskassan blev förhindrad att verkställa utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Det är arbetslöshetskassan själv som beslutar om när utbetalning av arbetslöshetsersättning ska ske. Arbetslöshetskassorna ska planera för sina utbetalningar och informera Arbetsförmedlingen om sin tidsplan enligt 5 § Arbetsförmedlingens föreskrifter om statsbidrag till arbetslöshetskassor (AFFS 2023:2). Utredningen har fått information om att en sådan utbetalningsplan även lämnas till ramavtalsbanken. Utredningen bedömer att arbetslöshetskassan mot denna bakgrund bör kunna identifiera vilket utbetalningstillfälle som varit arbetslöshetskassans senast genomförda ordinarie utbetalningstillfälle.

Det bör dock påpekas att beroende på hur arbetslöshetskassan planerar för sina utbetalningar av arbetslöshetsersättning kommer detta

att påverka hur många mottagare som kommer att omfattas av ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning. En ansökan om arbetslöshetsersättning ska enligt nya ALF avse en månad och utbetalning av beviljad arbetslöshetsersättning kommer därmed att avse en tidsperiod om en månad. Om en arbetslöshetskassa som huvudregel planerar för ett utbetalningstillfälle per månad kommer alla de som fick arbetslöshetsersättning vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället omfattas av ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning. Om arbetslöshetskassan i stället väljer t.ex. att ha två planerade utbetalningstillfällen per månad kommer endast den andel av arbetslöshetskassans ersättningssökande som fick sin arbetslöshetsersättning vid det senaste av dessa två tillfällen att omfattas av ett beslut om en preliminär arbetslöshetsersättning.

Sökande som inte fått arbetslöshetsersättning vid föregående ordinarie utbetalningstillfälle omfattas inte

Förslaget om en möjlighet för en arbetslöshetskassa att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning innebär att en ersättningssökande, vars rätt till arbetslöshetsersättning ännu inte beslutats, eller där beslut om rätt till arbetslöshetsersättning fattats efter det senaste ordinarie utbetalningstillfället, inte omfattas av ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning. Det gäller även en ersättningssökande som inte fick arbetslöshetsersättning utbetald vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället, t.ex. på grund av sjukdom, arbete eller annat hinder. Dessa ersättningssökande kan få arbetslöshetsersättning utbetald när arbetslöshetskassan inte längre är förhindrad.

Om en arbetslöshetskassa som blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle inte ges någon möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning blir följden att ingen av de ersättningsberättigade får någon arbetslöshetsersättning till sin försörjning förrän förhindret upphört. Detta skulle drabba både individer och samhällsekonomin negativt. Utredningens förslag om en preliminär arbetslöshetsersättning syftar till att minska sådana effekter. Om enskilda som är utan arbete inte kan få arbetslöshetsersättning är det sannolikt att antalet ansökningar om försörjningsstöd ökar, vilket därmed ökar belastningen på kommunerna. Omständigheten att vissa inte omfattas av en preliminär arbetslöshetsersättning innebär inte, enligt utredningens uppfattning, att en

preliminär arbetslöshetsersättning inte kan anses vara en ändamålsenlig åtgärd. Vid en proportionalitetsbedömning anser utredningen att det väger tyngre att preliminär arbetslöshetsersättning kan lämnas till flertalet enskilda som har rätt till arbetslöshetsersättning.

Problemet med att t.ex. nya ersättningsökande inte omfattas av en preliminär arbetslöshetsersättning, som lämnas med det belopp som betalades ut vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället, skulle heller inte kunna åtgärdas genom att den preliminära arbetslöshetsersättningen i stället skulle utgå med ett schablonbelopp.

Bör det finnas en möjlighet att kunna undanta vissa personer?

Förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning innebär att ersättning lämnas till samtliga mottagare som omfattades av den förhindrade arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle. Detta innebär en risk för att ersättning lämnas till personer som inte har rätt till arbetslöshetsersättning för den månad som ersättningen ska anses avse (se nedan). Dessa personer har således inte fått fel belopp utan skulle inte fått någon arbetslöshetsersättning alls om förhindret inte uppstått. Dessa blir därmed återbetalningsskyldiga för den preliminära arbetslöshetsersättningen (se avsnitt 6.8.3).

Vid återkrav av arbetslöshetsersättning omfattar återkravet bruttobeloppet, dvs. inklusive avdragen preliminärskatt. Det innebär att en mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning som sedan blir återbetalningsskyldig behöver betala tillbaka bruttobeloppet trots att han eller hon bara har erhållit nettobeloppet. Den avdragna preliminärskatten tillgodoräknas den enskilde för inkomståret, vid beslut om slutlig skatt. Det kan innebära att den enskilde behöver begära ändring av beskattningen för det aktuella inkomståret i vissa fall. Frågan är då om det finns någon åtgärd som skulle kunna minska risken att en utbetalning görs till personer som inte längre hade rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen har övervägt om det skulle vara möjligt för arbetslöshetskassan att undanta en person från gruppen mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning om det är sannolikt att han eller hon inte har rätt till arbetslöshetsersättning för den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser.

Arbetslöshetskassan skulle t.ex. kunna genomföra vissa kontroller avseende berörda mottagare vid en viss angiven tidpunkt månaden före det planerade ordinarie utbetalningstillfället. Arbetslöshetskassorna skulle t.ex. kunna kontrollera om mottagarna var anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En sådan avstämning skulle dock endast visa om det finns en aktuell anmälan vid just det tillfället. Den enskilde kan ha varit anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen vid någon annan tidpunkt.

Arbetslöshetskassan skulle även kunna göra ytterligare, manuella, kontroller, t.ex. gentemot Försäkringskassan om mottagaren fått annan ersättning, som föräldrapenning eller aktivitetsstöd. Kontroll skulle även kunna göras gentemot folkbokföringsregistret för att undersöka t.ex. om avlidna eller utvandrade finns bland de ersättningsökande som fick arbetslöshetsersättning utbetalad vid det senaste ordinarie utbetalningstillfället.

Som tidigare nämnts skulle, enligt IAF:s beräkningar, drygt en tredjedel av mottagarna av preliminär arbetslöshetsersättning få ett för högt belopp och drygt en tredjedel av den gruppen, i sin tur, inte ha fått någon arbetslöshetsersättning alls i nästkommande ”månad”. Knappt hälften av de som inte skulle ha fått någon arbetslöshetsersättning alls blev utskrivna från Arbetsförmedlingen vid något tillfälle ”månaden” före eller samma ”månad” som de inte fick någon ersättning (41 procent).

Det finns flera osäkerheter i IAF:s underlag, bl.a. avseende hur många ersättningsdagar som är förbrukade för de som skulle komma i fråga för preliminär arbetslöshetsersättning. Vid ett systemhaveri bedöms möjligheterna att förutspå att en person inte ska få arbetslöshetsersättning nästkommande månad utifrån att de blir utskrivna från Arbetsförmedlingen eller har förbrukat samtliga ersättningsdagar begränsade. Uppgifterna från IAF visar på att det också är vanligt att personer pendlar mellan arbetslöshet och arbete, vilket innebär att de blir utskrivna från Arbetsförmedlingen och därefter blir inskrivna som arbetssökande på nytt inom en kort tidsperiod. Sådana mönster går inte att förutspå.

Enligt utredningens mening skulle ett sådant kontrollförfarande, som beskrivs ovan, bli omständligt och inte kunna ske på ett tillräckligt skyndsamt sätt. Det är dessutom tveksamt om den förhindrade arbetslöshetskassan skulle kunna få den information som krävs för att säkerställa att den enskilde i fråga inte skulle kunna ha rätt till

arbetslöshetsersättning. Förhindrets art kan också påverka arbetslöshetskassornas möjlighet att göra en avstämning gentemot relevanta aktörer eller system. En prövning av om vissa mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning ska undantas innebär således en risk att personer, som faktiskt hade rätt till arbetslöshetsersättning, inte får del av den preliminära arbetslöshetsersättningen.

Utredningen gör bedömningen att ett kontrollförfarande riskerar att ytterligare fördröja utbetalningen för samtliga mottagare i den aktuella gruppen. Behovet av skyndsamhet och beskrivna problem att med träffsäkerhet genomföra ett kontrollförfarande gör att utredningen bedömer det olämpligt att arbetslöshetskassan ges möjlighet att undanta personer från beslutet om preliminär arbetslöshetsersättning.

Preliminär arbetslöshetsersättning kan endast lämnas när en arbetslöshetskassa är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande. Alternativet, när arbetslöshetskassan är förhindrad, är att ingen ersättning lämnas alls förrän förhindret upphört. Som utredningen redan anfört riskerar det att få ekonomiska konsekvenser för den enskilde och i förlängningen kan det belasta andra aktörer, t.ex. kommunerna i det fall den enskilde behöver bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Sökande som får arbetslöshetsersättning enligt nuvarande reglering omfattas inte

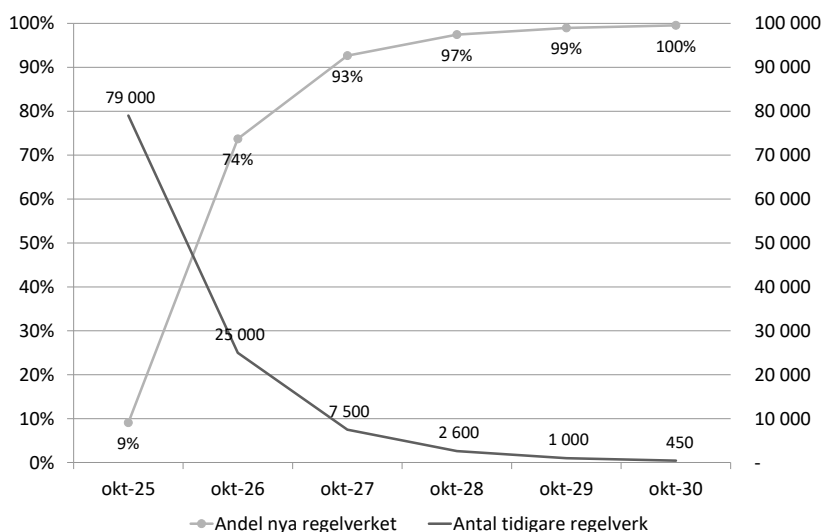
I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) föreslås att nya ALF ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Genom ikraftträdandet av lagen upphävs nuvarande ALF. I förslaget till övergångsbestämmelser, tredje punkten, anges att den upphävda lagen dock fortfarande gäller för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet. Förslaget innebär att den nuvarande lagen under en period kommer att vara tillämplig för vissa sökande samtidigt som den nya lagen gäller för andra sökande.

Den redovisade övergångsbestämmelsen innebär alltså att arbetslöshetskassorna under en tid kommer att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning enligt två olika regleringar. Denna dubbla reglering kommer, såvitt utredningen förstår, kräva att arbetslöshetskassorna har två ärendehanteringssystem. Det ena ska kunna handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning enligt en veckoförsäk-

ring anpassad efter arbetad tid. Det andra ska kunna hantera en månadsförsäkring baserad på inkomst. Att nuvarande ALF ska tillämpas på vissa sökande innebär att arbetslöshetskassorna kan fortsätta betala ut arbetslöshetsersättning veckovis till dessa personer samtidigt som de betalar ut arbetslöshetsersättning som avser en eller flera månader enligt nya ALF.

IAF har gjort en uppskattning av hur stor andel av de som får arbetslöshetsersättning utbetald (inklusive de som har karenstid) som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nya ALF och en uppskattning av antalet som får arbetslöshetsersättning utbetald som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nuvarande reglering. Uppskattningen baseras på data för åren 2015–2023, med undantag av ersättningsperioder som beviljades under pandemin åren 2020–2021. Den faktiska andelen och det faktiska antalet kommer sannolikt att skilja sig från de uppskattade värdena. De främsta osäkerhetsfaktorerna är hur inflödet och utflödet av ersättningstagare kommer utveckla sig, vilket bl.a. påverkas av arbetsmarknadens utveckling. Uppskattningen utgår från att eventuella nyprövningar av ersättningsperioder efter den 1 oktober 2025 kommer ske enligt nya ALF. Enligt uppskattningen kommer i oktober 2027 cirka 90 procent av de som uppstår arbetslöshetsersättning omfattas av regleringen i nya ALF (se figur 6.1).

Figur 6.1 Sökande med arbetslöshetsersättning från de olika regelverken



Källa: IAF.

Utredningens förslag om en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning utgår från regleringen i nya ALF om att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska avse en månad och att arbetslöshetskassorna kommer att betala ut arbetslöshetsersättning som avser en eller flera månader. Sådana utbetalningar skulle i och för sig, som anförts ovan, kunna göras flera gånger per månad, dvs. för olika grupper av sökanden. Såvitt avser arbetslöshetsersättning som utbetalas enligt den nuvarande lagen antar utredningen att det fortsatt kommer att ske veckovis. Utredningen gör bedömningen att en åtgärd som innebär att preliminär arbetslöshetsersättning lämnas med de senast utbetalda månadsbeloppen vid ett ordinarie utbetalningstillfälle inte är praktiskt tillämpbar på den nuvarande veckoförsäkringen.

Utredningen bedömer vidare att behovet av en preliminär arbetslöshetsersättning bör vara mindre för de ersättningstagare som får arbetslöshetsersättning med veckoutbetalning då tidsperioden sedan den senaste utbetalningen sannolikt inte är lika omfattande som för de som får månadsvisa utbetalningar.

Utredningen anser med beaktande av ovan anförda omständigheter att möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning endast bör införas i nya ALF och därmed enbart gälla de som omfattas av den nya lagen och inte de ersättningstagare på vilka den gamla upphävda lagen ska tillämpas.

För att en arbetslöshetskassa ska kunna tillämpa möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning behöver den kunna särskilja arbetslöshetsersättning som lämnats enligt nuvarande ALF och nya ALF. Ett sådant särskiljande kan uppnås genom att arbetslöshetskassan t.ex. skickar separata filer till ramavtalsbanken för respektive arbetslöshetsersättning under den tid som arbetslöshetskassan fortsatt betalar ut arbetslöshetsersättning enligt nuvarande ALF.

Tidpunkten för ett ikraftträdande av regleringen om preliminär arbetslöshetsersättning bör anpassas till när regleringen kan uppskattas omfatta de flesta ersättningssökandena.

Arbetslöshetskassan ska vara förhindrad

För att en arbetslöshetskassa ska kunna använda möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan vara förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

Utredningen anser att det saknar betydelse om förhindret har orsakats av yttre eller inre faktorer. Som beskrivits kan det vara fråga om yttre faktorer som t.ex. ett cyberangrepp eller en naturkatastrof. Det kan också vara fråga om inre faktorer som t.ex. att personalen inte är tillgänglig eller en it-incident som orsakats av interna omständigheter. Det ligger i sakens natur att det ska vara fråga om en situation som avviker från det normala för verksamheten. Med det normala för en arbetslöshetskassas verksamhet menas att arbetslöshetskassan kan fullgöra sitt uppdrag enligt gällande rätt, på ett väl fungerande sätt och utan större brister. Långa handläggningstider som en följd av ärendeanhopning, regeländringar eller utvecklingsarbete är exempel på normala inslag i verksamheten som inte kan anses utgöra förhinder för arbetslöshetskassorna att betala ut arbetslöshetsersättning i den mening som nu avses. Omständigheter som kan hanteras med arbetsledning och organisering eller inom ramen för samverkan mellan arbetslöshetskassorna (se avsnitt 4.5) bör inte heller leda till att ett förhinder uppstår.

För att arbetslöshetskassan ska kunna besluta om preliminär arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan vara faktiskt förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle. Med utbetalning avses åtgärder som innebär att beslutad arbetslöshetsersättning faktiskt kommer betalningsmottagaren tillhanda, se vidare avsnitt 3.5.

Enligt 10 kap. 6 § nya ALF får en arbetslöshetskassa under vissa förutsättningar fatta interimistiska beslut. I bestämmelsen anges att arbetslöshetskassan får besluta i fråga om arbetslöshetsersättning för tid fram till dess att ett ärende har avgjorts slutligt, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om sökanden har rätt till arbetslöshetsersättning, är sannolikt att sökanden har sådan rätt, och är av väsentlig betydelse för sökanden. Ett sådant interimistiskt beslut får meddelas även när det står klart att sökanden har rätt till arbetslöshetsersättning men då ersättningens storlek inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål. Den nu föreslagna möjligheten att besluta om preliminär

arbetslöshetsersättning skiljer sig väsentligt från möjligheten fatta ett interimistiskt beslut om arbetslöshetsersättning. I det sistnämnda fallet är det fråga om en individuell bedömning i sökandes ärende om arbetslöshetsersättning. Möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning innehåller ingen individuell bedömning och är avsedd att användas när arbetslöshetskassan inte har möjlighet att betala ut arbetslöshetsersättning på grund av den blivit förhindrad att faktiskt göra det. I det läget går det inte att betala ut arbetslöshetsersättning i enlighet med beslut som redan fattats och inte heller att betala ut arbetslöshetsersättning enligt ett interimistiskt beslut.

Arbetslöshetskassorna beslutar om preliminär arbetslöshetsersättning

Utredningen har övervägt om arbetslöshetskassorna själva ska kunna fatta ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning eller om en statlig myndighet ska fatta ett sådant beslut.

Enligt 1 § LAK är det arbetslöshetskassorna som handhar arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget om att preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna beslutas i vissa fall innebär en ny, i lag reglerad, möjlighet att lämna arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att det är lämpligt att det är arbetslöshetskassorna som fattar beslut om att använda denna möjlighet. Ett sådant beslut kan fattas inom den ordinarie strukturen och ansvarsfördelningen för arbetslöshetsförsäkringen. Beslutet kan på så vis fattas skyndsamt. Enligt utredningens mening är det arbetslöshetskassorna som känner sin verksamhet bäst och de har troligtvis bäst kännedom om när förhindret kan tänkas upphöra. Det är den arbetslöshetskassa som har drabbats av ett förhinder som behöver hantera följderna av att utbetalning inte kunnat ske på grund av förhindret och som, om preliminär arbetslöshetsersättning lämnats, därefter ska utreda rätten till arbetslöshetsersättning och fastställa slutlig arbetslöshetsersättning samt hantera kompletterande utbetalningar och återkrav (se avsnitt 6.8.2 och 6.8.3.).

Utredningen föreslår därför att det är den förhindrade arbetslöshetskassan som ska kunna fatta beslut om preliminär arbetslöshetsersättning.

För att en arbetslöshetskassa ska kunna besluta om preliminär arbetslöshetsersättning krävs, som anförts ovan, att arbetslöshetskassan varit förhindrad att genomföra den planerade ordinarie utbetal-

ningen. Utredningen föreslår att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna fattas tidigast efter att en viss tid förflutit efter det ordinarie utbetalningstillfälle som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid (se nästa underavsnitt). Arbetslöshetskassan behöver således göra en bedömning av när förhindret kan antas upphöra. Bedömningen innefattar överväganden om de omständigheter som förorsakat förhindret och när det kan antas bli möjligt att verkställa de betalningar som förhindrats.

Det är arbetslöshetskassorna som handlägger och beslutar i ärenden när enskilda ansöker om arbetslöshetsersättning. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning skiljer sig från denna ordning på så sätt att enskilda inte ansöker om preliminär arbetslöshetsersättning. Det är i stället en arbetslöshetskassa som på eget initiativ har en möjlighet under vissa förutsättningar att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Det handlar således inte om individuella beslut i enskildas ersättningsärenden. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning bör fattas av arbetslöshetskassan enligt arbetslöshetskassans fastställda beslutsordning. Det är därmed upp till varje enskild arbetslöshetskassa att bestämma hur ett sådant beslut ska fattas. Arbetslöshetskassorna kan behöva införa särskilda regler för hur ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska fattas.

Den föreslagna regleringen kommer, som redan anförts, rimligen innebära att preliminär arbetslöshetsersättning i vissa fall kommer att lämnas till mottagare som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning enligt nya ALF. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning bör därför grundas på väl avvägda bedömningar.

Det är upp till varje enskild arbetslöshetskassa att konstatera att den är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning och om beslut om preliminär arbetslöshetsersättning bör fattas.

Utredningen anser att det är lämpligt att arbetslöshetskassorna arbetar med informationsgivning om att preliminär arbetslöshetsersättning kan komma att lämnas och vad det innebär.

Utredningen anser också att det är angeläget att IAF, inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, följer händelseutvecklingen hos den eller de drabbade arbetslöshetskassorna, däribland planerade och vidtagna åtgärder för att förhindret ska upphöra. IAF kan även utvärdera tillämpningen av möjligheten för arbetslöshetskassorna att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Tillämpningen kan vara föremål för IAF:s tillsyn och Justitieombudsmannens granskning.

När beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna ske

Om en arbetslöshetskassa varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle, men förhindret upphör relativt snabbt, kan det hanteras genom förskjutna utbetalningar. I situationer med kortvarigare förhinder blir det enligt utredningens mening varken hanterbart eller kostnadseffektivt för en arbetslöshetskassa att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning.

Ett beslut om att preliminär arbetslöshetsersättning ska lämnas leder till en administrativ börda för arbetslöshetskassorna. Som framgår nedan föreslår utredningen att arbetslöshetskassan ska utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning och i så fall beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning. Det kan innebära att arbetslöshetskassan i vissa fall behöver besluta om återkrav av utbetald ersättning och i andra fall behöver göra kompletterande utbetalningar, se vidare i avsnitt 6.8.2 och 6.8.3.

Det merarbete som blir följderna av att preliminär arbetslöshetsersättning lämnas behöver stå i rimlig proportion till den nytta och effekt som det faktiskt ger. Den ökade påfrestningen behöver i sin tur ställas i relation till effekten av att inte vidta någon åtgärd alls, om arbetslöshetskassan blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

Enskilda som är arbetslösa och får arbetslöshetsersättning ska kunna förutsätta att utbetalningar sker kontinuerligt. Det är därför väsentligt att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning inte dröjer alltför länge. Utredningen gör bedömningen att arbetslöshetskassorna bör kunna ta ett sådant beslut när 14 kalenderdagar passerat efter det ordinarie utbetalningstillfälle som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid, under förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår att en sådan reglering införs i nya ALF.

Det bör införas en begränsning och föreskriftsrätt

Som utredningen angett är det viktigt att kontinuiteten i utbetalning av arbetslöshetsersättning kan upprätthållas även om en arbetslöshetskassa blir förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle. Detta innebär dock, enligt utredningens

mening, inte att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning skulle innebära ett avsteg från arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer. Utredningen föreslår att arbetslöshetskassan så snart det är möjligt ska utreda rätten till arbetslöshetsersättning och om sådan rätt finns fastställa den enskildes slutliga rätt till arbetslöshetsersättning, se avsnitt 6.8.2. Förslaget om att en förhindrad arbetslöshetskassa ska ges en möjlighet att lämna preliminär arbetslöshetsersättning syftar till att begränsa negativa konsekvenser för enskilda då arbetslöshetskassan blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning. Om en arbetslöshetskassa ges en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning flera gånger i rad ökar belastningen avseende den slutliga handläggningen om att fastställa rätten till arbetslöshetsersättning. Den slutliga handläggningen riskerar att bli omfattande och därmed svår för arbetslöshetskassan att hantera.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör införas en begränsning av hur ofta en arbetslöshetskassa kan använda sig av möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Möjligheten bör lämpligen begränsas till högst en gång per kalenderår. Utredningen föreslår därför att det införs en sådan reglering. Detta ger, enligt utredningens mening, en möjlighet för arbetslöshetskassorna att använda förfarandet samtidigt som rättssäkerheten och försäkringens grundläggande principer värnas.

Omständigheter av olika slag som leder till förhinder för arbetslöshetskassorna att betala ut arbetslöshetsersättning är dock svåra att förutse. Förhållandena skulle kunna vara sådana att det uppstår flera förhinder av aktuellt slag för en och samma arbetslöshetskassa under ett kalenderår. Det kan innebära att det uppstår ett behov av att kunna lämna preliminär arbetslöshetsersättning flera gånger samma kalenderår. Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas fler gånger per kalenderår.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen ska avse en viss period

Utredningen föreslår att en arbetslöshetskassa som beslutat om preliminär arbetslöshetsersättning till en mottagare så snart det är möjligt ska utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning och

i så fall beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning enligt nya ALF, se avsnitt 6.8.2. Den preliminära arbetslöshetsersättningen behöver avse arbetslöshetsersättning för en viss tidsperiod för att arbetslöshetskassan ska kunna göra detta.

Som anges ovan gör utredningen bedömningen att en preliminär arbetslöshetsersättning med det senaste utbetalda arbetslöshetsersättningsbeloppet sannolikt skulle leda till färre kompletterande utbetalningar och återkrav. Denna bedömning bygger på att den period som den preliminära arbetslöshetsersättningen ska avse ligger nära i tid till den föregående genomförda ordinarie utbetalningen. Utredningens förslag om preliminär arbetslöshetsersättning förutsätter även att arbetslöshetskassan har identifierat det ordinarie utbetalningstillfälle som arbetslöshetskassan blivit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid. Utredningen anser mot denna bakgrund att det är lämpligt att den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle.

6.8.2 Slutlig handläggning

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att en arbetslöshetskassa som lämnat preliminär arbetslöshetsersättning till en mottagare så snart det är möjligt ska utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser och i så fall beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning.

Förslaget om en möjlighet för arbetslöshetskassorna att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning kan leda till att sådan ersättning lämnas till mottagare trots att han eller hon inte hade rätt till arbetslöshetsersättning, eller att ersättning lämnas med ett för högt eller lågt belopp. Syftet med förslaget är att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens kontinuitet och legitimitet även om det uppstår förhinder med handläggningen eller i utbetalningsflödet.

Det är angeläget att utbetalningar från de sociala trygghetssystemen är korrekta och görs till personer som har rätt till ersättningen.

Förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning påverkar inte arbetslöshetskassans uppdrag att besluta om arbetslöshetsersättning enligt villkoren i nya ALF.

Enligt utredningens mening ska därför en arbetslöshetskassa som beslutat om preliminär arbetslöshetsersättning utreda om de som fått preliminär arbetslöshetsersättning över huvud taget hade rätt till arbetslöshetsersättning enligt de ordinarie villkoren i nya ALF. Om så visar sig inte vara fallet ska arbetslöshetskassan besluta om återkrav, se nedan. För de som arbetslöshetskassan finner hade rätt till arbetslöshetsersättning enligt de ordinarie villkoren ska arbetslöshetskassan beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning enligt nya ALF. Denna ordning följer av att det just är fråga om en preliminär arbetslöshetsersättning. En särskild bestämmelse om skyldighet att utreda rätten till arbetslöshetsersättning bör därför införas i nya ALF.

Såvitt avser de som hade rätt till arbetslöshetsersättning, kan den fortsatta handläggningen leda till beslut om kompletterande utbetalningar, om den preliminära arbetslöshetsersättningen lämnats med ett för lågt belopp. Om preliminär arbetslöshetsersättning lämnats med ett för högt belopp ska återkrav ske, se nedan. Vid utredningen ska arbetslöshetskassan utgå från att den preliminära arbetslöshetsersättningen avser arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle (se avsnitt 6.8.1).

Följande exempel kan illustrera förslaget. Antag att sökanden i februari (månad 2) ansöker om arbetslöshetsersättning för januari (månad 1). Om möjligt beviljas och görs utbetalning av denna arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle i slutet av februari (månad 2). Sökanden ansöker om arbetslöshetsersättning även för februari (månad 2), men något inträffar som gör att arbetslöshetskassan blir förhindrad att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning och därmed att verkställa någon utbetalning av arbetslöshetsersättning vid nästkommande ordinarie utbetalningstillfälle, mars (månad 3), och beslutar därför, efter 14 dagar, om utbetalning av preliminär arbetslöshetsersättning. När arbetslöshetskassan sedan ska utreda rätten till arbetslöshetsersättning enligt villkoren i nya ALF ska arbetslöshetskassan vid sin bedömning och beräkning utgå från att den preliminära arbetslöshetsersättningen avsett februari (månad 2).

6.8.3 Preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna återkrävas

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att en mottagare som fått preliminär arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig, med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp. Om mottagaren är återbetalningsskyldig ska arbetslöshetskassan besluta att återkräva beloppet. Ett beslut om återkrav ska innehålla uppgifter om det belopp som ska betalas tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

Vid sin utredning om en person, som fått preliminär arbetslöshetsersättning, hade rätt till arbetslöshetsersättning kan arbetslöshetskassan komma fram till att personen inte begärt ersättning för den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser. Arbetslöshetskassan kan också komma fram till att mottagaren visserligen begärt arbetslöshetsersättning men av något skäl inte hade rätt till arbetslöshetsersättning den aktuella månaden. Det kan också visa sig att den preliminära arbetslöshetsersättningen som lämnats är högre än den slutliga arbetslöshetsersättningen som bestämts enligt nya ALF.

Arbetslöshetsersättningen är statligt finansierad. För att bibehålla förtroendet för de sociala trygghetssystemen är det väsentligt att ersättningar kan återkrävas, om det konstaterats att mottagaren inte haft rätt till den. Detta gäller enligt utredningens mening även för en preliminär arbetslöshetsersättning, trots att mottagaren inte handlat fel på något sätt. En preliminär arbetslöshetsersättning är just preliminär och beslutas av arbetslöshetskassan och lämnas utan individuell bedömning. Om det visar sig vid slutlig handläggning att mottagaren av preliminär arbetslöshetsersättning inte skulle ha haft rätt till arbetslöshetsersättning för den period som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser är det rimligt att den ersättningen återbetalas. Om det visar sig vid slutlig handläggning att mottagaren av preliminär arbetslöshetsersättning fått ett högre belopp än han eller hon hade rätt till bör mellanskillnaden återbetalas.

Enligt 8 kap. 1 § nya ALF är en mottagare av arbetslöshetsersättning återbetalningsskyldig om mottagaren, genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte lämna de uppgifter och göra de anmälningar som

mottagaren är skyldig att göra eller på något annat sätt, har orsakat att ersättning har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Det samma gäller om arbetslöshetsersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren har insett eller skäligen borde ha insett detta, dvs. inte har varit i god tro om utbetalningens riktighet. Enligt 8 kap. 2 § nya ALF ska arbetslöshetskassan, om en mottagare av arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig, besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

De regler om återbetalning som finns i nya ALF är dock inte tillämpliga om mottagaren av preliminär arbetslöshetsersättning inte hade rätt till arbetslöshetsersättning den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser eller hade rätt till ett lägre belopp. Den enskilde har i en sådan situation inte själv förorsakat att arbetslöshetsersättning lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp. Situationen skiljer sig alltså från gällande grunder för återbetalningsskyldighet, som innebär att mottagaren har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att göra de anmälningar som mottagaren varit skyldig att göra. Förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning innebär även att när arbetslöshetskassan beslutar om preliminär arbetslöshetsersättning kan den ersättningen inte anses vara felaktig eller ha lämnats med ett för högt belopp vid utbetalningstillfället. Utredningen bedömer därför att det inte heller går att använda den återbetalningsgrunden att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren har insett eller skäligen borde ha insett detta.

Utredningen föreslår att det införs en reglering i nya ALF om att en mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning ska vara återbetalningsskyldig, om mottagaren inte haft rätt till arbetslöshetsersättning eller om mottagaren fått ersättning med ett för högt belopp för den aktuella månaden som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser. Arbetslöshetskassan ska då återkräva den preliminära arbetslöshetsersättningen med motsvarande belopp.

Ett beslut om återkrav ska innehålla uppgifter om det belopp som ska betalas tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

6.8.4 Viss reglering om återkrav är tillämplig för preliminär arbetslöshetsersättning

Utredningens förslag: Det införs en upplysningsbestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att bestämmelserna i

- 8 kap. 3 § om avbetalning och anstånd,
- 8 kap. 4 § om dröjsmålsränta,
- 8 kap. 5 § om att avstå från återkrav, och
- 8 kap. 7 § om exekutionstitel

även är tillämpliga vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

I 8 kap. nya ALF finns bestämmelser om avbetalning, anstånd och exekutionstitel. Vidare finns där bestämmelser om dröjsmålsränta samt om att en arbetslöshetskassa får besluta om att helt eller delvis avstå från ett återkrav.

Arbetslöshetskassan får enligt 8 kap. 3 § nya ALF träffa avtal med den återbetalningsskyldige om avbetalning av ett återkrav av arbetslöshetsersättning eller bevilja den återbetalningsskyldige anstånd med betalningen. Anståndsrenta ska då tas ut på det obetalda beloppet från den dag då avtalet om avbetalningsplan träffades eller anståndet beviljades. I förarbetena till nya ALF (prop. 2023/24:128, s. 294) anförs att en möjlighet till avbetalning och anstånd kan ge bättre förutsättningar för återbetalningar än om verkställighetsåtgärden vidtas omedelbart. Om den återbetalningsskyldige kan beviljas anstånd eller dela upp återbetalningen kan det resultera i att den återbetalningsskyldige har större möjligheter att betala tillbaka hela eller delar av beloppet.

Om ett belopp som har återkrävts inte har betalats i rätt tid, ska enligt 8 kap. 4 § nya ALF dröjsmålsränta, enligt räntelagen (1975:635), tas ut på det obetalda beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige har träffat avtal om en avbetalningsplan eller har beviljats anstånd med betalningen och betalning inte sker inom den tid som följer av avtalet eller beslutet om anstånd. Syftet med att ta ut dröjsmålsränta är att sträva efter att säkerställa att återkrävda belopp betalas tillbaka så snart som det är möjligt (prop. 2023/24:128, s. 295).

Enligt 8 kap. 5 § nya ALF får arbetslöshetskassan om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, besluta om att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta. I förarbetena anges att det kan finnas situationer då det skulle vara oskäligt att kräva tillbaka utbetalad arbetslöshetsersättning och att när en fråga om att avstå från återkrav väcks ska en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall. Exempel på omständigheter som kan tas med i bedömningen är långvarig betalningsoförmåga, allvarlig sjukdom eller andra sociala skäl (prop. 2023/24:128, s. 296).

Arbetslöshetskassans beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning, ränta och dröjsmålsränta ska enligt 8 kap. 7 § nya ALF anses som ett sådant beslut av en förvaltningsmyndighet som utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken (1981:775). För att verkställighet ska få ske hos Kronofogdemyndigheten måste det finnas en exekutionstitel. En exekutionstitel innehåller antingen en förpliktelse om betalning eller någon annan typ av förpliktelse. Syftet bakom bestämmelsen när den infördes i nuvarande ALF var enligt förarbetena att effektivisera förfarandet för att driva in krav på återbetalning av felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning. I propositionen anfördes att det fanns starka skäl för att i utsökningshänseende jämställa arbetslöshetskassornas beslut om återkrav av ersättning med förvaltningsmyndighets beslut (prop. 2021/22:206 s. 20).

Utredningen kan konstatera att ovan återgivna bestämmelser blir tillämpliga även vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att det i nya ALF införs en bestämmelse som upplyser om detta och att bestämmelsen placeras i nära samband med bestämmelserna om preliminär arbetslöshetsersättning.

Som utredningen anger i avsnitt 6.8.1 innebär förslaget om en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning att sådan ersättning kan komma att lämnas till mottagare som inte ens har ansökt om arbetslöshetsersättning för den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser. För dessa kan en möjlighet för arbetslöshetskassan att avstå från återkrav eller att sluta avtal om en återbetalningsplan vara särskilt viktigt. Det är inte otänkbart att en andel av dessa individer påverkas på ett uppenbart oskäligt vis. Det kan t.ex. handla om enskilda som omfattas av tidigare beslut om löneut-

mätning vars skuldbörda ökar, som direkt följd av att preliminär arbetslöshetsersättning lämnats. Det kan även handla om enskilda som har fått ett beslut om skuldsanering vars syfte undergrävs genom ett beslut om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning. Utredningen anser att sådana situationer bör särskilt beaktas när en arbetslöshetskassa tillämpar 8 kap. 5 § nya ALF om återkrav, dvs. när ett återkrav på grund av dess ekonomiska verkningar bedöms som oskäligt särskilt med beaktande av att mottagaren inte ens ansökt om arbetslöshetsersättning. Det bör i en pågående skuldsanering beaktas att det är arbetslöshetskassans initiativ som påverkat gäldenärens ekonomiska situation.

6.8.5 Avdrag mot arbetslöshetsersättning

Utredningens förslag: Vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning får arbetslöshetskassan, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av det återkrävda beloppet. Avdrag får även göras för ränta som den återbetalningsskyldige ska betala.

Enligt 8 kap. 6 § nya ALF får arbetslöshetskassan vid återkrav, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av ett skäligt belopp i avräkning mot det krävda beloppet. Avdrag får även göras för ränta som den återbetalningsskyldige ska betala.

Skälen till bestämmelsen är att avdrag från utbetalningar från senare ersättning som den återbetalningsskyldige har rätt till är ett enkelt sätt för den återbetalningsskyldige att återbetala felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning (se prop. 2023/24:128, s. 297). Enligt propositionen Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. (prop. 2008/09:3 s. 23) har det även visat sig vara ett effektivt sätt för arbetslöshetskassorna att få tillbaka felaktigt utbetalad arbetslöshetsersättning. Dessa skäl gör sig, enligt utredningens mening, även gällande vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

Vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning finns det dock skäl att göra avdragsmöjligheten striktare. Enligt utredningens mening finns det inte behov av att göra en prövning av vilket belopp som det är skäligt att göra avdrag med. Ersättningen som har lämnats är just

preliminär. Detta bör ha framgått av information från arbetslöshetskassan. I en sådan situation bör preliminär arbetslöshetsersättning som lämnats med ett för högt belopp kunna dras av oavkortat, och utan skälighetsbedömning, från senare ersättning som den återbetalningsskyldige har rätt till. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i nya ALF som innebär att arbetslöshetskassan får, vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av det krävda beloppet samt ränta som den återbetalningsskyldige ska betala.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för arbetslöshetskassan att göra ett sådant avdrag, utan en möjlighet. Bestämmelsen hindrar heller inte att t.ex. en avbetalningsplan upprättas eller att arbetslöshetskassan avstår från återkravet. När det gäller personer som inte längre har arbetslöshetsersättning kan beslutet i stället verkställas genom summarisk process enligt utskökningsbalken.

I avsnitt 6.8.1 framhålls vikten av att arbetslöshetskassan informerar om innebörden av preliminär arbetslöshetsersättning. Det är lämpligt att även informera om att ett beslut om återkrav utgör en exekutionstitel och att återkrav kan komma att verkställas genom avdrag mot kommande utbetalning av arbetslöshetsersättning, vilket kan komma att ske när en längre tid förflutit sedan den preliminära arbetslöshetsersättningen lämnats.

6.8.6 Förvaltningslagen, omprövning och överklagande

Utredningens förslag: Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska inte kunna omprövas eller överklagas.

Förvaltningslagen och 10 kap. nya ALF

Enligt 10 kap. 1 § nya ALF ska förvaltningslagen (2017:900) tillämpas när arbetslöshetskassan handlägger ärenden enligt nya ALF, om inget annat följer av bestämmelserna i 10 kap. eller om omprövning eller överklagande i 11 kap. nya ALF.

I förarbetena till 10 kap. 1 § nya ALF anges att när det gäller uttrycket handlägger ärenden bör det tolkas på samma sätt som i förvaltningslagen. I förarbetena till förvaltningslagen anges att uttrycket

innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karakteriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd (prop. 2023/24:128 s. 347).

Utredningens förslag om preliminär arbetslöshetsersättning innebär att ett beslut om sådan ersättning tas på en arbetslöshetskassas eget initiativ. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska då omfatta de sökande som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som var och en av mottagarna då fick. Vid tidpunkten för beslutet om den preliminära arbetslöshetsersättningen är det oklart om den som får preliminär arbetslöshetsersättning har rätt till en arbetslöshetsersättning över huvud taget och om så är fallet med vilket belopp. Förfarandet kan beskrivas som att arbetslöshetskassan på eget initiativ inleder ett ärende eller i ett befintligt ärende beslutar att preliminär arbetslöshetsersättning ska lämnas, på annan grund än en enskilds ansökan. I dessa ärenden fattas slutliga beslut om arbetslöshetsersättning i ett senare skede. Detta sker när arbetslöshetskassan utrett och fattar beslut i ersättningsfrågan, som grundar sig på den enskildes ansökan, enligt de ordinarie bestämmelserna i nya ALF och på så sätt skiljer ärendet från sig. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning omfattas av begreppet handläggning av ärenden och därmed omfattas av 10 kap. 1 § nya ALF och därmed även av förvaltningslagens bestämmelser samt särreglerna i 10 och 11 kap. nya ALF.

Frågan är då om det finns skäl att undanta hela eller delar av förvaltningslagen från handläggningen och ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning, utöver vad som följer av 10 kap. nya ALF eller om det finns skäl att införa ytterligare särreglering i 10 kap. nya ALF. Utredningen återkommer till frågan om omprövning och överklagande nedan.

Syftet med förvaltningslagen är bl.a. att värna enskildas rättssäkerhet och underlätta snabba avgöranden (se prop. 2016/17:180 s. 77). I lagen finns bestämmelser bl.a. om grunderna för en god förvaltning (5–8 §§), allmänna krav på handläggningen av ärenden (9–18 och 49 §§), hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in (19–22 §§), beredningen av ärenden (23–27 §§), och myndighetens beslut (28–35 §§). I 10 kap. nya ALF finns regler om ansökan om arbetslös-

hetersättning, skyldighet att medverka i utredningen och att anmäla ändrade förhållanden, interimistiska beslut och när beslut gäller. Utredningen gör bedömningen att flera av de ovan angivna reglerna inte kan anses tillämpliga på handläggningen hos en arbetslöshetskassa som fattar beslut om preliminär arbetslöshetsersättning. Ett sådant beslut innefattar ingen individuell bedömning i ett enskilt ärende och innebär på så sätt ingen vanlig ärendehandläggning. Trots detta finns det, enligt utredningens mening, inte skäl att undanta förvaltningslagen från att i och för sig vara tillämplig såvitt avser reglerna om preliminär arbetslöshetsersättning och inte heller skäl att införa ytterligare särregler i 10 kap. nya ALF. Hur förvaltningslagen och 10 kap. nya ALF ska tillämpas i de olika skeendena i handläggningen inför ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning blir således en tillämpningsfråga för den berörda arbetslöshetskassan. Enligt 25 § förvaltningslagen gäller t.ex. en kommunikationsskyldighet. Den gäller dock inte om det är uppenbart obehövt och får avstås ifrån i vissa angivna fall.

Ett undantag från omprövning och överklagande

Som redovisats är förvaltningslagen som huvudregel tillämplig när arbetslöshetskassan handlägger ärenden enligt nya ALF. I 36–39 §§ förvaltningslagen finns regler om rättelse och ändring av beslut och i 40–46 §§ finns regler om överklagande. I 11 kap. nya ALF finns dock särskilda regler om omprövning och överklagande som ska tillämpas. Av 11 kap. 1 och 7 §§ nya ALF följer att beslut ska omprövas om det begärs av den enskilde som beslutet angår och att ett beslut inte får överklagas av den enskilde innan det har omprövats.

Frågan är då om det bör gå att ompröva och överklaga ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning.

Bestämmelserna om omprövning och överklagande syftar till att rättelse ska kunna ske av beslut som inte är riktiga. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning är inget slutligt beslut. Arbetslöshetskassan ska därefter utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning. I de fall arbetslöshetskassan finner att mottagaren inte hade rätt till arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan fatta beslut om återbetalningsskyldighet och återkrav. Om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan fast-

ställa slutlig arbetslöshetsersättning, vilket kan leda till en kompletterande utbetalning eller återbetalningsskyldighet.

Bestämmelserna om omprövning enligt nya ALF och överklagande av beslut enligt nya ALF och förvaltningslagen blir tillämpliga på de slutliga besluten, dvs. besluten som tas av en arbetslöshetskassa efter att arbetslöshetskassan utrett rätten till arbetslöshetsersättning och, när så ska ske, beslutat om ersättningen och om ersättningens storlek. Något intresse att få beslutet om preliminär arbetslöshetsersättning omprövat eller något klagointresse kan inte anses finnas förrän det finns ett slutligt beslut i ersättningsfrågan.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns något behov av att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska omfattas av bestämmelserna om omprövning och överklagande. Utredningen föreslår därför att det införs en regel om att ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning inte får omprövas eller överklagas.

6.8.7 Återbetalning av statsbidrag

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor om att om en arbetslöshetskassa beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag med motsvarande belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar även belopp som arbetslöshetskassan har avstått från att återkräva när det gäller preliminär arbetslöshetsersättning.

Bestämmelsen om att en arbetslöshetskassa delvis eller helt kan befrias från skyldighet att betala tillbaka statsbidrag ska omfatta även återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

En arbetslöshetskassa ska, enligt utredningens förslag, återkräva preliminär arbetslöshetsersättning med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del den preliminära arbetslöshetsersättningen lämnats med ett för högt belopp (se avsnitt 6.8.3). I en sådan situation bör arbetslöshetskassan även vara skyldig att betala tillbaka motsvarande del av statsbidraget.

Arbetslöshetskassornas hantering av återkrav består av två delar, dels den enskildes skyldighet att återbetala arbetslöshetsersättning

till arbetslöshetskassan, dels arbetslöshetskassans skyldighet att återbetala statsbidraget till kostnaderna för den ersättningen. Bestämmelser om i vilka situationer en arbetslöshetskassa ska betala tillbaka statsbidrag finns i 94–94 c §§ LAK. Utredningen gör bedömningen att dessa bestämmelser inte omfattar den föreslagna regleringen om krav på återbetalning av preliminär arbetslöshetsersättning, där motagen inte kan anses ha orsakat den utbetalningen och inte heller har varit i god tro angående den preliminära arbetslöshetsersättningens slutliga riktighet. Utredningen föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i LAK om att en arbetslöshetskassa som beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning ska betala tillbaka motsvarande del av statsbidraget.

Enligt 8 kap. 5 § nya ALF kan en arbetslöshetskassa besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta, om det finns särskilda skäl för det. Enligt lagens förarbeten bör bedömningen av om det finns särskilda skäl för att avstå från ett återkrav omfatta både vad som talar för och vad som talar emot att avstå från ett återkrav (prop. 2023/24:128, s. 296 f). Som huvudregel ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag, som har betalats ut felaktigt, till staten. Det finns dock ett undantag från detta i 94 § andra stycket LAK som innebär att arbetslöshetskassan inte behöver betala tillbaka statsbidrag om arbetslöshetskassan avstår från ett återkrav och det är den enskilde som orsakat att ersättning utbetalats felaktigt.

En omständighet som kan tala emot att avstå från ett återkrav av en statligt finansierad utbetalning är om utbetalningen föranletts av att den enskilde medvetet eller av grov vårdslöshet agerat så att utbetalningen gjordes, dvs. så att återbetalningsskyldigheten uppstod. När det gäller preliminär arbetslöshetsersättning är omständigheterna de motsatta, dvs. ersättningen lämnas på arbetslöshetskassans initiativ. Återbetalningsskyldigheten uppstår således inte som en följd av den enskildes agerande. Arbetslöshetskassan har med viss varaktighet varit förhindrad att utbetala arbetslöshetsersättning enligt sitt ordinarie förfarande och har därför beslutat om preliminär arbetslöshetsersättning, till personer som tidigare fått arbetslöshetsersättning utbetald. Utredningen ser inga skäl att frångå huvudregeln om att arbetslöshetskassan ska betala tillbaka statsbidraget om arbetslöshetskassan har orsakat att det har betalats ut ett för högt belopp som sedan inte återkrävs. Utredningen föreslår därför att arbetslöshetskassan ska

återbetala erhållet statsbidrag om arbetslöshetskassan avstår från att återkräva preliminär arbetslöshetsersättning.

IAF får enligt 94 e § LAK besluta att helt eller delvis befria en arbetslöshetskassa från återbetalningsskyldighet av statsbidrag. IAF får antingen göra det på eget initiativ, i samband med beslut att kräva tillbaka statsbidrag från en arbetslöshetskassa om myndigheten vid sin tillsyn finner att förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda, eller om en arbetslöshetskassa begär det.

Ett beslut om delvis befrielse från återbetalningsskyldighet får tas av IAF om det finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får myndigheten besluta om hel befrielse.

Utredningen anser att det är lämpligt att även återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning omfattas av möjligheten att helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldighet av statsbidrag. Denna möjlighet kan vara särskilt viktig för att inte påverka incitamenten för en arbetslöshetskassa att avstå från återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning, se mer om möjligheten att avstå återkrav i avsnitt 6.8.4.

6.9 Behov av ytterligare översyn

6.9.1 Identifierade behov

Vid utredningens analys av situationer som innebär att en, flera eller alla arbetslöshetskassor är förhindrade att handlägga ärenden om eller att betala ut arbetslöshetsersättning har utredningen identifierat områden med behov av en vidare översyn. Det handlar främst om frågor som rör arbetslöshetskassornas befogenheter och möjligheten för arbetslöshetskassorna att ansluta sig till Utbetalningsmyndighetens transaktionskonto.

6.9.2 Översyn av LAK

Utredningens bedömning är, som redogörs för i avsnitt 6.6.2, att det inte skulle vara ändamålsenligt med en reglering som möjliggör ett överlämnande till en annan aktör under en begränsad tid, när en arbetslöshetskassa är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning.

Utredningen gör vidare bedömningen att om ett förhinder blir så långvarigt att den berörda arbetslöshetskassan inte bedöms kunna

återuppta sin verksamhet inom rimlig tid så kan arbetslöshetskassan inte längre anses kunna fullgöra sitt uppdrag. I en sådan situation krävs andra åtgärder. I sådana fall skulle det finnas ett behov av en reglering, som den som föreslagits i arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet, om att ge den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan) ett utvidgat ansvar att handha arbetslöshetsförsäkringen för medlemmar i en annan arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sitt uppdrag. Enligt utredningens mening rymms dock inte frågan om när en arbetslöshetskassa inte längre kan fullgöra sitt uppdrag inom ramen för den här utredningen.

Utredningen noterar även att det i arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet konstateras att det i dag saknas legala möjligheter för IAF att avregistrera en arbetslöshetskassa som inte längre kan fullgöra sitt uppdrag. Det innebär att en arbetslöshetskassa även i en sådan situation fortsatt har rätt att agera enligt LAK, inklusive rätt att ta ut medlemsavgifter och extra avgifter från sina medlemmar. En arbetslöshetskassa som inte kan bedriva sin samhällsviktiga verksamhet, t.ex. på grund av ekonomiskt obestånd, kan i en sådan situation avtala om fusion med en annan arbetslöshetskassa, enligt 82–84 §§ LAK. Fusion sker alltså frivilligt genom överenskommelser mellan fusionerade arbetslöshetskassor.

Utredningen instämmer i den bedömning som görs i arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet om att frågan om hur länge en arbetslöshetskassa som inte kan fullgöra sina skyldigheter bör få behålla sitt tillstånd att handha arbetslöshetsförsäkringen bör ses över i särskild ordning (SOU 2020:37, s. 603). En sådan översyn kan enligt utredningens mening vara värdefull i förhållande till en bedömning om hur länge en arbetslöshetskassa kan anses vara tillfälligt förhindrad att utföra sitt uppdrag. Det gäller även frågor om vilka befogenheter IAF bör ha om en arbetslöshetskassa inte kan fullgöra sitt uppdrag. Utredningen vill betona vikten av att en sådan översyn görs inom en snar framtid.

6.9.3 Översyn om förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att ansluta till Utbetalningsmyndighetens transaktionskonto

Utredningen har övervägt om utbetalning av arbetslöshetsersättning kan lämnas över till en annan aktör och då berört Utbetalningsmyndigheten som en möjlig aktör. Utbetalningsmyndigheten har enligt förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten administrerar också ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. I betänkandet Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) görs bedömningen att det även bör vara möjligt för kommuner att frivilligt ansluta sig till funktionen med transaktionskonto samt att förutsättningarna för att ansluta arbetslöshetskassorna också bör utredas (s. 578). En särskild utredare har nu fått i uppdrag att bl.a. analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (Dir. 2023:63). Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Enligt den här utredningens mening är det angeläget att även se över förutsättningarna för att ansluta arbetslöshetskassorna till systemet med transaktionskonto för utbetalningar hos Utbetalningsmyndigheten. En sådan anslutning, med upprättade system för nödvändig informationsöverföring, skulle förbättra förutsättningarna för att kunna lämna över utbetalningen till en annan aktör, t.ex. Utbetalningsmyndigheten, om samtliga arbetslöshetskassor blir förhindrade att betala ut arbetslöshetsersättning.

7 Undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation

7.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen bedöma i vilken omfattning det, vid en allvarlig fredstida kris, ska kunna göras undantag från de bestämmelser som normalt gäller för arbetslöshetsförsäkringen. Vidare ska utredningen lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen har betydelse för befolkningens trygghet och välfärd. Det är av stor vikt för både enskilda individer och samhället i stort att handläggning av ärenden om, och utbetalning av, arbetslöshetsersättning fungerar även vid en fredstida krissituation. Det är därför viktigt att arbetslöshetskassornas verksamhet innefattar ett systematiskt beredskapsarbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet även vid en fredstida kris.

I avsnitt 6.3 beskrivs situationer som kan innebära att en arbetslöshetskassa blir förhindrad att handlägga ärenden om, eller betala ut, arbetslöshetsersättning. Händelser som leder till sådana förhinder kan uppstå även vid fredstida krissituationer. Vid fredstida krissituationer kan arbetslöshetsförsäkringen utsättas för motsvarande påfrestningar som vid höjd beredskap.

Vid fredstida krissituationer kan arbetsmarknaden påverkas, t.ex. på så sätt att arbetslösheten ökar och möjligheten att hitta ny försörjning försvåras. Arbetslöshetsersättningens betydelse kan då på kort tid öka, och fortsatta utbetalningar av ersättningen kan vara en förutsättning för att säkerställa försörjningen för enskilda. Vid fredstida krissituationer kan alltså förhållanden uppstå som påverkar arbetsmarknaden på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om alla villkoren i arbetslöshetsförsäkringen då är ändamålsenliga. Vid fredstida krissituationer, som drabbar fler verksamheter än arbetslöshetskassorna, kan det också uppstå ett akut behov för myndigheter och andra aktörer att prioritera delar av sin kärnverksamhet och göra avkall på andra. I kapitel 4 och 5 föreslås åtgärder som avser att stärka arbetslöshetskassornas förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden kan det finnas behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att arbetslöshetsersättning då fortsatt ska kunna betalas ut.

7.3 Fredstida krissituation och andra närliggande begrepp

7.3.1 Skilda begrepp används för fredstida kriser

Av utredningens direktiv framgår att utredningen bl.a. ska lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen.

Begreppet allvarlig fredstida kris finns inte definierat i några befintliga författningar. Det närliggande begreppet fredstida krissituationer definieras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) som

- situationer som avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Begreppet allvarlig fredstida kris återfinns dock i kommittédirektiven för utredningen om en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80). Den parlamentariska kommittén lämnade i november 2023 betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75), i fortsättningen kallat normgivningsbetänkandet.

Kommittén gör i normgivningsbetänkandet bedömningen att regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning för exceptionella situationer då föreskrifter på det obligatoriska eller fakultativa lagområdet behövs i princip omedelbart, dvs. under dagen eller inom några få dagar. Sådana fall är ovanliga men kommitténs genomgång visar att de kan inträffa. Det kan vara fråga om situationer när det skulle få allvarliga följder om föreskrifter dröjer, t.ex. vid en svår kärnteknisk olycka eller under en pandemi med snabb spridning och hög dödlighet. Det kan också handla om t.ex. allvarliga angrepp mot betalningssystem eller annan infrastruktur, storskaliga terroristattentat, akuta faser av en finanskris eller vid svåra följdverkningar av sådana händelser.

I normgivningsbetänkandet lämnas förslag som innebär att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Vidare görs i betänkandet bedömningen att vad som avses med allvarliga fredstida krissituationer inte bör definieras i regeringsformen då en detaljerad definition riskerar att bli för snäv samt att den också kan bli otidsenlig. I betänkandet anförs att god författningsberedskap fortsatt bör vara utgångspunkten för svensk krishantering. Att riksdagen och regeringen i förväg har beslutat de föreskrifter som kan behövas för kriser, genom sedvanligt lagstiftningsarbete, bedöms ge bäst förutsättningar för verkningfulla och rättssäkra regler. Den parlamentariska kommittén föreslår därför att allvarliga fredstida krissituationer särskiljs från övriga fredstida krissituationer, där en god författningsberedskap ska vara utgångspunkten för krishantering.

Ett annat förekommande begrepp är extraordinära händelser i fredstid. Det definieras i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning

i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) föreslås att begreppet fredstida krissituation ska ersätta begreppet extraordinär händelse. Begreppet extraordinära händelser förekommer även i socialförsäkringsbalken (2010:110). Under pandemin tillkom en bestämmelse i 2 kap. socialförsäkringsbalken som ger regeringen rätt att meddela vissa föreskrifter. Se vidare om begreppen kris, fredstida kris och allvarlig fredstida krissituation i avsnitt 3.6.2.

7.3.2 Begreppet fredstida krissituation används inom ramen för betänkandet

Begreppet fredstida krissituationer definieras, som tidigare nämnts, i beredskapsförordningen. Även om nämnda förordning handlar om statliga myndigheters beredskap anser utredningen att de angivna kriterierna stämmer väl in på sådana situationer som kan påverka arbetsmarknaden och därmed försvåra möjligheterna för arbetslöshetsförsäkringen att fungera som automatisk stabilisator i samhällsekonomin.

Mot bakgrund av vad som i normgivningsbetänkandet anges som allvarliga fredstida krissituationer gör utredningen bedömningen att utredningsuppdraget till denna utredning avser fredstida krissituationer, alltså en lägre allvarlighetsgrad. Utredningen gör samma bedömning som i normgivningsbetänkandet att begreppsanvändningen bör vara systematisk och enhetlig. Därtill bör, enligt utredningen, nya begrepp undvikas.

Utredningen delar vidare den bedömning som görs i normgivningsbetänkandet avseende att en i lag detaljerad definition riskerar att bli för snäv och otidsenlig.

Mot bakgrund av detta är fredstida krissituation det begrepp som fortsatt kommer användas i förhållande till de förslag som lämnas i kapitlet i stället för begreppet allvarlig fredstida kris som anges i utredningens kommittédirektiv. Utredningen anser dock att begreppet fredstida krissituationer, som det definieras i beredskapsförordningen, bör kompletteras med ytterligare ett rekvisit, se avsnitt 7.7.2.

7.3.3 Fredstida krissituation i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen

En fredstida krissituation som drabbar delar av eller samhället i stort behöver inte nödvändigtvis påverka arbetslöshetskassornas verksamhet eller arbetslöshetsförsäkringens funktion. Det kan även vara så att arbetsmarknaden påverkas men att arbetslöshetskassorna fortfarande kan fullfölja sin samhällsviktiga verksamhet att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna kan också påverkas olika, t.ex. då vissa branscher eller geografiska områden kan påverkas mer än andra, av just den kris som uppstått.

Vid ett snabbt förändrat arbetsmarknadsläge kan lagstiftning behövas fram på kort tid. Sådana behov uppstod t.ex. under covid-19-pandemin.

7.4 Erfarenheter från covid-19-pandemin

7.4.1 Covid-19-pandemin

Begreppet allvarlig fredstida kris finns, som tidigare nämnts, inte definierat i författning. I normgivningsbetänkandet görs bedömningen att covid-19-pandemin åtminstone under vissa skeden var sådan att den skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation, dvs. den högre allvarlighetsgraden av fredstida kris, enligt den kategorisering som görs i betänkandet. Mot denna bakgrund bedöms det relevant att lyfta erfarenheterna från covid-19-pandemin, i denna utredning.

Den 11 mars 2020 förklarade Världshälsoorganisationen (WHO) att den pågående spridningen av covid-19 var en pandemi och den 16 mars meddelade Folkhälsomyndigheten (FHM) att det förelåg allmän smittspridning av covid-19 i det svenska samhället. Spridningen av viruset fick stora samhällseffekter. Covid-19-pandemin påverkade den svenska arbetsmarknaden bl.a. genom en kraftig ökning av antalet arbetslösa. Under perioden januari–augusti 2020 ökade antalet öppet arbetslösa i åldern 16–64 år med cirka 28 procent. Även ansökningar om medlemskap i arbetslöshetskassorna ökade med cirka 28 procent under samma tid (IAF rapport 2022:2, Konsekvenser av de tillfälliga regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen).

Med anledning av det snabbt försämrade arbetsmarknadsläget presenterade regeringen flera åtgärder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för löntagare och företagare. En av åtgärderna avsåg ett nytt system för stöd vid korttidsarbete. Systemet innebar att enskilda arbetsgivare som drabbats av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, som inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas genom andra tillgängliga åtgärder, skulle kunna få stöd under begränsade perioder (prop. 2019/20:132, s. 1).

Andra åtgärder var ett extra ekonomiskt bidrag till arbetslöshetskassorna och tillfälliga ändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. Regeländringarna introducerades vid olika tidpunkter och gällde olika lång tid. Syftet med ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen var bl.a. att fler arbetslösa skulle ha rätt till arbetslöshetsersättning, att fler ersättningstagare skulle få högre arbetslöshetsersättning och att företagare lättare skulle kunna återuppta sin verksamhet utan att förlora rätten till arbetslöshetsersättning (prop. 2019/20:146, s. 18).

I avsnitt 7.4.2 redogörs närmare för hur bestämmelserna i lagen (1997:239) om arbetslöshetsförsäkring, nuvarande ALF, tillfälligt ändrades mot bakgrund av covid-19-pandemin.

7.4.2 De tillfälligt ändrade bestämmelserna i den nuvarande försäkringen

Medlems- och arbetsvillkoren

Arbetslöshetsförsäkringen enligt nuvarande ALF består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ett lägre grundbelopp utbetalas till den som uppfyller ett arbetsvillkor men inte uppfyller medlemsvillkoret. En högre inkomstrelaterad ersättning gäller för den som uppfyller både arbetsvillkoret och medlemsvillkoret. Det ordinarie medlemsvillkoret innebär att en sökande ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst tolv månader och uppfylla arbetsvillkoret under medlemstiden, för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Medlemsvillkoret ändrades genom att de ersättningssökande för varje medlemsmånad under perioden mars till och med december 2020 fick tillgodoräkna sig ytterligare tre månader. Arbetsvillkoret behövde inte heller vara uppfyllt inom medlemstiden. Syftet var att det skulle bli möjligt att snabbare uppfylla medlemsvillkoret och att fler ersätt-

ningssökande därmed kunde få inkomstbaserad ersättning. Under perioden den 1 april 2020–31 oktober 2021 fick totalt cirka 39 000 personer inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning efter bara 3–11 månaders medlemskap. Det motsvarade cirka 13 procent av alla nya ersättningstagare under perioden (IAF rapport 2022:2, Konsekvenser av de tillfälliga regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen).

Den tillfälliga ändringen i arbetsvillkoret innebar att det minsta antalet arbetade timmar enligt både huvudregeln och alternativregeln sänktes från 80 till 60 timmar per månad respektive från 480 till 420 timmar totalt och från 50 till 40 timmar per månad. Ändringen syftade till att fler personer som hade varit timanställda eller arbetat deltid skulle få rätt till arbetslöshetsersättning.

Karensvillkoret

Bestämmelsen om karens i arbetslöshetsförsäkringen har ändrats flera gånger under de senaste åren. Karenstiden minskades från sju till sex dagar 2018, bl.a. med anledning av att det i protokollet till den europeiska balken om social trygghet föreskrivs att antalet karensdagar får vara högst sex inom en tolv månadersperiod (prop. 2017/18:152, s. 4). Karensvillkoret avskaffades tillfälligt under 2020 på grund av de då rådande extraordinära omständigheterna och konsekvenserna av pandemin (prop. 2019/20:146, s. 22). Karenstiden ändrades sedan, först tillfälligt, till två dagar under 2022 med anledning av att läget på arbetsmarknaden starkt påverkats av pandemin och inneburit ekonomiska svårigheter för enskilda. Under 2023 beslutades att karenstiden fortsatt ska vara två dagar (prop. 2022/23:85, s. 14).

Ersättningsnivån

Storleken på grundbeloppet för ersättning höjdes tillfälligt från 365 kronor till 510 kronor per dag. Dessutom infördes ett golv på 255 kronor per dag, vilket innebar att den proportionella minskningen av grundbeloppet upphörde vid en genomsnittlig veckoarbetstid på 20 timmar. Den högsta dagpenningen för de första hundra dagarna i en ersättningsperiod höjdes från 910 kronor till 1 200 kronor per dag. Även taket för resterande ersättningsdagar höjdes från 760 kronor till 1 000 kronor per dag. Lägsta möjliga dagpenning för den inkomstrelaterade ersätt-

ningen höjdes så att den motsvarade höjningen av grundbeloppet, alltså mellan 255 och 510 kronor per dag beroende på den sökandes genomsnittliga veckoarbetstid och det nya lägsta beloppet. Ändringarna var tillfälliga men permanentades senare. Syftet med ändringarna var att stärka den ekonomiska tryggheten för löntagare och företagare vid en ökad risk för arbetslöshet och för de som redan var arbetslösa (prop. 2022/23:85, s. 11).

Företagare

I den gällande lagstiftningen vid covid-19-pandemins utbrott betraktades en företagare som arbetslös och kunde därmed vara berättigad till arbetslöshetsersättning när all verksamhet i företaget hade upphört (vilande företag), när företaget hade avvecklats eller när den ersättningsökande hade skiljt sig från företaget. Om verksamheten i ett vilande företag återupptogs av den ersättningsökande eller en närstående kunde företaget inte bedömas som vilande förrän när minst fem år hade förflutit från återupptagandet (femårsregeln). Från dessa huvudregler fanns ett antal undantag när det gällde åtgärder i näringsverksamheten som var nödvändiga att vidta på grund av oförutsedda händelser, lagliga skyldigheter eller som hängde samman med avvecklingen alternativt ny uthyrning av lokal eller utarrendering av fastighet som brukats i verksamheten. Regleringen ändrades tillfälligt, så att femårsregeln inte tillämpades vid vilandeläggning från och med den 1 januari 2020. Efter förlängningar gällde ändringen till och med utgången av 2022.

Den 1 juli 2020 infördes även tillfälligt en ny grund för att betraktas som arbetslös trots viss kvarvarande verksamhet i företaget. Verksamhet som då tilläts var uppdatering av webbplats eller sociala medier i begränsad omfattning samt upprätthållande av viss begränsad kontakt med kunder och leverantörer, förutsatt att åtgärderna bara syftade till att senare kunna återuppta verksamheten. Den 1 juni 2021 utökades regeln så att den omfattade alla marknadsföringsåtgärder som endast syftade till att senare kunna återuppta verksamheten. Syftet med de tillfälliga regeländringarna för företagare var att utöka möjligheten till arbetslöshetsersättning när ett företag var vilande och att möjliggöra en snabbare start av verksamheten när krisen vände. Den tillfälliga bestämmelse som infördes och som gav möjlighet för regeringen eller

den myndighet som regeringen bestämmer att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från femårsregeln för företagare permanentades under 2023 (prop. 2022/23:85, s. 11).

7.4.3 De tillfälliga ändringarna utvärderades

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat vilka konsekvenser de tillfälliga regeländringarna, som infördes med anledning av covid-19-pandemin, fick för ersättningstagare, arbetslöshetskassor och arbetslöshetsförsäkringen (IAF rapport 2022:2 Konsekvenser av de tillfälliga regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen). I IAF:s utvärdering framkommer att arbetslöshetskassorna upplevde att det ändrade medlemsvillkoret medförde en svårare och mer omständlig handläggning av ersättningsärenden. Arbetslöshetskassorna uppgav att både invecklade regler, och avsaknad av systemstöd som kunde hantera ändringarna, gjorde handläggningen svår. Vad gäller de tillfälliga regeländringarna i arbetsvillkoret uppger IAF att arbetslöshetskassorna upplevde att regeländringen inte medförde några större förändringar för dem i handläggningen av ärenden, eller i tillämpningen av regelverket jämfört med tidigare utformning. I samma rapport anges att majoriteten av arbetslöshetskassorna uppgett att det tillfälligt slopade karensvillkoret samt de ändrade ersättningsnivåerna inte medförde några förändringar i svårighetsgraden eller i omfattningen av handläggningen jämfört med reglernas tidigare utformning. Av rapporten framgår även att de flesta arbetslöshetskassorna menade att handläggningen av ärenden som rör företagare blev svårare och mer omfattande i och med de ändrade reglerna.

7.4.4 Bidrag till arbetslöshetskassorna för att motverka långa handläggningstider

Som tidigare nämnts påverkade covid-19-pandemin den svenska arbetsmarknaden under 2020, och den ökade arbetslösheten som följde innebar ett högre tryck på arbetslöshetskassorna. Olika branscher drabbades olika hårt och snabbt av de restriktioner som följde för att minska smittspridningen. Inledningsvis var antalet varsel om uppsägning störst inom hotell- och restaurang, bemanning, researrangörer, transport och handel. Osäkerheten på arbetsmarknaden, varslen och den ökade arbets-

lösheten innebar att arbetslöshetskassorna fick betydligt fler ansökningar om ersättning och ett ökat antal medlemmar. Ökningen var framför allt påtaglig hos de arbetslöshetskassor vars verksamhetsområde omfattar de branscher som drabbades hårdast av pandemins effekter. Under 2020 fick ersättningssökande hos flera arbetslöshetskassor vänta längre på sin första utbetalning av arbetslöshetsersättning jämfört med tidigare år. Förutsättningarna för arbetslöshetskassorna att hantera en ökad mängd ärenden och att genomföra insatser för att korta handläggningstiderna ser olika ut, bl.a. på grund av olika organisatoriska förutsättningar. Under våren 2020 beslutades om ett tillfälligt bidrag på totalt 100 miljoner kronor till arbetslöshetskassorna för att motverka långa handläggningstider.

IAF har analyserat och utvärderat orsakerna till de långa handläggningstiderna hos vissa arbetslöshetskassor under 2020 (Analys och utvärdering av arbetslöshetskassornas handläggningstider 2020, IAF rapport 2021:16). I granskningen har IAF även undersökt hur arbetslöshetskassorna använde det tillfälliga bidraget och om det fick någon effekt på handläggningstiderna. Granskningen visar, enligt IAF, att samtliga arbetslöshetskassor fick en ökning av nya ersättningsärenden under 2020 jämfört med året innan. Den stora ökningen av ersättningsärenden påverkade i stor utsträckning arbetsbelastningen hos arbetslöshetskassorna under 2020, något som i flera fall ledde till förlängda väntetider.

Utöver det stora ärendeinflödet framgår av IAF:s granskning att även andra faktorer påverkade arbetsbelastningen hos arbetslöshetskassorna. De tillfälliga regeländringarna som infördes 2020 innebar i flera fall en mer komplicerad handläggning. En följd av ändringarna blev dessutom en ökad mängd frågor från medlemmarna. Att korttidsarbete blev vanligare påverkade också väntetiderna på grund av att fler arbetsgivarintyg behövde kompletteras. Trots att Arbetsförmedlingen under en period inte skickade vissa underrättelser till arbetslöshetskassorna ökade mängden underrättelser totalt sett under 2020 jämfört med 2019. Några arbetslöshetskassor fick fler nya medlemmar jämfört med andra, framför allt de vars verksamhetsområde omfattar branscher som tidigt påverkades av de restriktioner som följde av pandemin. Alla arbetslöshetskassor påverkades i någon omfattning, men IAF bedömde att de allra flesta arbetslöshetskassor hanterade detta utan att deras väntetider blev långa under 2020. För de arbetslöshets-

kassor som hade långa väntetider fanns det ytterligare faktorer som påverkade.

IAF uppger i rapporten att det tillfälliga bidraget finansierade delar av arbetslöshetskassornas åtgärder för att korta ned eller hålla väntetiderna i balans. Mot bakgrund av att arbetslöshetskassorna drabbades olika hårt av pandemin blev behovet av bidrag varierande. IAF anger att arbetslöshetskassornas ekonomi var god före covid-19-pandemin, vilket innebär att bidraget var ett tillskott men inte avgörande för att arbetslöshetskassorna skulle kunna vidta åtgärder.

7.4.5 Arbetsförmedlingens beslut

För den som missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin egen arbetslöshet finns sanktioner i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2.6.

Mot bakgrund av den ökade smittspridningen av covid-19 fattade Arbetsförmedlingen i mars 2020 två beslut, ett om tillfälligt stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport och ett om tillfälligt stopp för sanktioner och underrättelser. Syftet med besluten var dels att akut förhindra smittspridning, dels att frigöra personalresurser för att säkerställa samhällsviktiga funktioner. Arbetsförmedlingen upphörde inte helt att skicka underrättelser under denna tid. De underrättelser som föranleddes av att en arbetssökande inte uppfyllde de allmänna villkoren eller åter uppfyllde dessa skickades under den aktuella tiden.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut (JO 338-2021) kritiserat Arbetsförmedlingen för att utan rättsligt stöd ha fattat beslut i frågan. JO uttalar i beslutet att Arbetsförmedlingen, i likhet med många andra myndigheter, i mars 2020 stod inför en svår situation och att det vid den tidpunkten var svårt att överblicka konsekvenserna av covid-19-pandemin. JO påpekar dock att det inte står en myndighet fritt att utan rättsligt stöd åsidosätta de skyldigheter som myndigheten har enligt lag eller annan föreskrift, för att den befinner sig i en svår situation.

Covid-19-pandemin påverkade både Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamhet. Som rättsligt stöd för de två beslut som Arbetsförmedlingen fattade har myndigheten bl.a. hänvisat till att en sanktion enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (ersättningsför-

ordningen), inte ska beslutas om det finns godtagbara skäl eller, i förekommande fall, giltig anledning. JO påpekar dock i sitt beslut att bedömningen av om det i ett enskilt fall finns godtagbara skäl eller giltig anledning, förutsätter att det görs en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Följden av Arbetsförmedlingens beslut var att inga prövningar i sak gjordes utan att myndigheten, i detta avseende, upphörde med att tillämpa bestämmelserna i 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen och till viss del 16 § förordningen (2000:268) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (verksamhetsförordningen).

7.5 Tidigare inträffade och tänkbara framtida kriser

Andra fredstida kriser

Covid-19-pandemin är den senaste men inte den enda större krisen som drabbat Sverige. I normgivningsbetänkandet lämnas exempel på kriser och olyckor som drabbat Sverige sedan 1970-talet utöver covid-19-pandemin. Här lyfts, som exempel, oljekrisen 1973, u-båten U 137 som gick på grund i Karlskronas skärgård 1981, Tjernobylylyckan 1986, Estoniakatastrofen 1994, stormen Gudrun 2005, finanskrisen 2007–2008, skogsbränderna 2014 och 2018, terrordådet i Stockholm 2017, it-attacken mot Kalix kommun 2021 och gasläckorna från Nord Stream 2022. I betänkandet lyfts även internationella exempel som saringas-attacken i Tokyos tunnelbana 1995, orkanen Katrina 2005, jordbävningen i Haiti 2010, Fukushima-olyckan 2011, utbrottet av ebola i Västafrika 2014 och stormningen av Kapitolium 2021 (Stärkt konstitutionell beredskap, SOU 2023:75, s. 297–298).

För att så långt som möjligt kunna förbereda sig på en kommande kris, som det i dagsläget inte går att veta något om, gäller det att tillgodogöra sig de erfarenheter som är möjliga från tidigare kriser.

Tänkbara framtida fredstida kriser

Även om det är centralt att dra lärdom från tidigare kriser som Sverige upplevt är det också viktigt att se framåt för att kunna förbereda sig på andra och kanske allvarligare händelser än de som hittills inträffat i Sverige. Det är svårt att förutse vilka kriser som kan tänkas påverka förutsättningarna för arbetslöshetsförsäkringens funktion och ännu

svårare att på förhand veta vilka behov av regler som en sådan kris kan ge upphov till.

I normgivningsbetänkandet beskrivs ett antal möjliga scenarier och behov av åtgärder som främst hämtats från en rapport från det norska Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Några av de scenarier som behandlas i den norska rapporten är extremt väder och översvämningar, smittsamma sjukdomar (pandemi, matburen smitta och utbrott av sjukdom med antibiotikaresistenta bakterier), skogsbränder, rymdväder (solstorm), jordbävningar, kärntekniska olyckor, försörjningssvårigheter (långvarig elransonering, global brist på spannmål och läkemedelsbrist), politiskt motiverat våld (terroristattentat), säkerhetspolitiska konflikter och digitala angrepp (angrepp mot den finansiella infrastrukturen och mot infrastrukturen för elektroniska kommunikationer). Två av de exempel som beskrivs är solstormar och cyberangrepp.

En kraftig solstorm skulle, i det scenario som beskrivs i normgivningsbetänkandet, kunna leda till att elförsörjningen slås ut och att satelliter slutar fungera. En sådan solstorm skulle få allvarliga följder med långa och omfattande strömavbrott, förhindra användande av elektronisk kommunikation, däribland mobiltelefoni, och försvåra för individer att nå myndigheter. Kritiska it- och styrsystem inom industri och förvaltning skulle kunna slås ut och försvåra distribution av t.ex. värme, vatten och livsmedel.

Cyberangrepp som riktas mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur är i dag relativt vanligt förekommande. Ett angrepp som pågår under relativt lång tid kan få mycket stora effekter (Stärkt konstitutionell beredskap, SOU 2023:75, s. 304).

Ett cyberangrepp behöver alltså inte vara riktat mot just arbetslöshetskassorna för att få allvarlig påverkan på arbetslöshetsförsäkringens funktion. Angreppet kan t.ex. vara riktat mot en myndighet som samverkar med arbetslöshetskassorna eller mot en driftleverantör som arbetslöshetskassorna använder sig av.

7.6 Författningsberedskap inom arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation

En av grundprinciperna i svensk krisberedskap är den s.k. ansvarsprincipen. Den innebär att den som under normala förhållanden ansvarar för en viss verksamhet fortsatt ansvarar för den verksamheten även under en kris (se avsnitt 3.7.1). Som utredningen redan anfört i avsnitt 4.5.1 gäller det självklart även för arbetslöshetskassorna, som vid sådana förhållanden fortsatt ansvarar för sin samhällsviktiga verksamhet.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att även om ny lagstiftning snabbt kan tas fram inom arbetslöshetsförsäkringens område, så kan sådana ändringar innebära att arbetslöshetskassorna inte hinner ställa om i den takt som behövs för att upprätthålla rimliga handläggningstider för de ersättningsökande. Att arbetslöshetskassorna inte ges möjlighet att förbereda sig på kommande lagändringar kan alltså i sig leda till att arbetslöshetskassorna inte kan betala ut arbetslöshetsersättning i den takt som eftersträvas.

Det är därför av stor vikt att arbetslöshetskassorna ges möjlighet att ha beredskap för eventuell ny lagstiftning som vid behov kan införas på kort tid. Beslut om tillfälliga undantag från bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen bör därför värderas mot de hinder som undantagen kan tänkas åsamka, t.ex. avseende handläggningstiden hos arbetslöshetskassorna. Det är också viktigt att sådana tillfälliga bestämmelser inte negativt påverkar likvärdigheten i arbetslöshetsförsäkringen. En likvärdig tillämpning av reglerna i försäkringen förutsätter att arbetslöshetskassorna har samma förutsättningar att tillämpa bestämmelserna.

Som utredningen tidigare anfört är det svårt att förutse vilka kriser som kan tänkas påverka förutsättningarna för arbetslöshetsförsäkringens funktion. En kris kommer oftast plötsligt och är svår att förutse och eventuella åtgärder behöver därför vara så flexibla som möjligt.

7.7 Möjlighet till undantag vid en fredstida krissituation

7.7.1 Behov av att kunna införa undantag

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att möjliggöra tillfälliga undantag från vissa villkor i arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation i syfte att skapa flexibilitet samt mildra negativa konsekvenser för enskilda och på samhällsekonomin.

Det finns även behov av att möjliggöra tillfälliga undantag vid en fredstida krissituation från regler om kontroll och sanktion i syfte att ge arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen möjlighet att fokusera på att säkerställa samhällsviktiga funktioner och därmed förbättra förutsättningarna för utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Undantag bör dock inte kunna göras från grundläggande bestämmelser som upprätthåller arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring.

Normgivning vid kris

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att bedöma i vilken omfattning det, vid en allvarlig fredstida kris, ska kunna göras undantag från de bestämmelser som normalt gäller för arbetslöshetsförsäkringen samt lämna förslag som medger att regeringen vid en allvarlig fredstida kris kan eller får föreskriva om undantag från bestämmelserna. Det gör det angeläget att först gå igenom vilka befogenheter regeringen har att meddela föreskrifter vad gäller arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation.

Regeringen får meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § andra stycket 2 regeringsformen). Det innebär att regeringen får meddela föreskrifter genom förordning på alla områden där grundlag inte anger att föreskrifter ska meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag, det s.k. obligatoriska lagområdet. Arbetslöshetsförsäkringen som är en förmån faller inte under det obligatoriska lagområdet utan regleringen omfattas i stället av regeringens s.k. restkompetens.

Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen). Riksdagen kan t.ex. meddela föreskrifter som är gynnande för enskilda genom lag, trots att sådana föreskrifter hade kunnat meddelas av regeringen genom förordning. Så har skett på arbetslöshetsförsäkringens område. En följd av att riksdagen har lagstiftat på området, som enligt regeringsformen ryms inom regeringens restkompetens, är att regeringen som huvudregel inte kan meddela föreskrifter på samma område. En lag kan inte ändras på annat sätt än genom lag.

Utgångspunkten är att reglering i krissituationer av olika slag får hanteras inom regeringsformens allmänna ramar och med stöd av de regler om exempelvis normgivning, beslutsprocesser och ansvarsfördelning mellan riksdag och regering som gäller under normala förhållanden. Det finns inget undantag från detta vad gäller regleringen av arbetslöshetsförsäkringen. Mot ovan angivna bakgrund blir slutsatsen att i de fall det finns ett behov av att regeringen ska kunna föreskriva om materiella ändringar i eller undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring vid en fredstida krissituation så behöver utredningen föreslå lagstiftning om föreskrifträtt.

En ny arbetslöshetsförsäkring avhjälper inte alla utmaningar som kan uppstå vid en fredstida krissituation

I avsnitt 3.2 beskrivs närmare de förslag som lämnats i propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128). I propositionen föreslås att arbetsvillkoret ska ersättas med ett inkomstvillkor. I sitt remissvar på betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37), som ligger till grund för propositionen, har IAF uppgett att myndigheten bedömer att ett sådant inkomstvillkor bör skapa goda förutsättningar för en betydligt snabbare genomströmningstid för de flesta ärenden (se avsnitt 3.4.1 avseende begreppen genomströmningstid och väntetid). IAF anförde också, angående de tillfälliga regeländringarna med anledning av covid-19-pandemin, att om liknande behov av regeländringar uppstår framöver, kommer det även fortsättningsvis att behövas tillfälliga ändringar eller undantag i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

I en hemställan till regeringen (dnr A2020/00755) lämnade organisationen Sveriges a-kassor förslag på olika regelförenklingar i arbetslöshetsförsäkringen mot bakgrund av covid-19-pandemin. Förslagen

innebar olika slags förenklingar i reglerna om beräkning av normalarbetstid och dagsförtjänst. De problem som organisationen Sveriges a-kassor beskrev i sin hemställan och de förslag som lämnades bedöms, enligt utredningen, i vissa fall bli avhjälpna av en ny arbetslöshetsförsäkring beräknad på inkomst, på det sätt som föreslås i propositionen.

De ändringar som infördes i lagen om arbetslöshetsförsäkring mot bakgrund av covid-19-pandemin hade bl.a. i syfte att fler skulle få tillgång till arbetslöshetsersättning och på så vis mildra de negativa konsekvenserna på samhällsekonomin (prop. 2019/20:146). Medlemsvillkoret ändrades tillfälligt för att stimulera inträde i arbetslöshetskassorna och öka möjligheten att få inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Arbetsvillkoret sänktes tillfälligt för att fler skulle få rätt till arbetslöshetsersättning och för att arbetslöshetsförsäkringens stabiliserande syfte skulle uppnås. Det tillfälligt avskaffade karensvillkoret motiverades med att den snabba smittspridningen av covid-19 som hade fått till följd att enskilda hade haft begränsat med tid att hinna ställa om och söka annat arbete. Syftet med undantaget från femårsregeln var att lindra pandemins konsekvenser för företagare. Lagstiftaren såg ett behov av att tillfälligt kunna föreskriva om undantag från femårsregeln på grund av plötsliga samhällsförändringar eller oförutsedda konjunktursvängningar som påverkar företagare.

Typiskt sett inträffar kriser plötsligt och oförutsett och konsekvenserna av desamma kan därför vara oförutsebara. En ny arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster bedöms underlätta delar av de utmaningar som kan uppstå vid en fredstida krissituation, men inte samtliga. Det kan därför vid en framtida fredstida krissituation finnas behov av en möjlighet att göra tillfälliga ändringar i eller undantag från vissa bestämmelser.

Befintliga möjligheter till annan reglering

I det förslag till ny lag om arbetslöshetsförsäkring (nya ALF) som lämnats i propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) finns, såvitt avser vissa bestämmelser, en reglering som upplyser om att regeringen kan komplettera bestämmelserna i fråga. Bestämmelserna anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om viss annan re-

glering, i enlighet med 8 kap. 7 § regeringsformen. De bestämmelser i nya ALF där regeringen kommer ha möjlighet att i vissa delar meddela föreskrifter, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, rör bl.a. villkoren för vissa kategorier av sökande (sökande som är företagare och sökande som deltar i utbildning) och inkomstvillkoret (om storleken på inkomsterna och vilken typ av inkomster och ersättningar som får beaktas avseende inkomstvillkoret samt om ersättningsgrundande inkomst). Regeringen kommer även ha möjlighet att föreskriva om annan reglering avseende när ett arbete ska anses lämpligt samt vad som ska anses vara godtagbart skäl och giltig anledning i bestämmelserna om varning och avstängning från rätt till ersättning.

Även om följden av en viss framtida krissituation är svår att förutse så går det att tänka sig att de behov av ändringar i regleringen som uppkom under covid-19-pandemin skulle kunna tänkas uppstå även vid en framtida fredstida krissituation. Som tidigare nämnts ändrades reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring tillfälligt avseende medlems- och arbetsvillkoren, karensvillkoret, ersättningsnivån och i villkoren för företagare. Det kan även uppstå helt nya behov av undantag vid en fredstida krissituation.

Behov av flexibilitet och avlastning för framtida fredstida krissituationer

Mot bakgrund av att krissituationer uppstår plötsligt och att konsekvenserna är svåra att förutse bedömer utredningen att det finns ett behov av en ventil i regleringen om arbetslöshetsförsäkringen för att skapa flexibilitet vid framtida fredstida krissituationer. En möjlighet att kunna införa undantag från vissa bestämmelser vid en fredstida krissituation kan utgöra en sådan ventil. Med undantag avses i detta sammanhang en möjlighet att tillfälligt göra ändringar i, eller avvika från, befintliga bestämmelser.

Syftet med att kunna göra undantag från bestämmelser kan vara flera. Undantag från regleringen kan, i likhet med de tillfälliga bestämmelserna under covid-19-pandemin, syfta till att ge stöd till enskilda och mildra de negativa konsekvenserna på samhälls ekonomin. Undantagen kan även handla om insatser i syfte att minska smittspridning vid en pandemi. Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden kan förutsättningarna för arbetslöshetskassor eller myndigheter att bedriva sin ordinarie verksamhet snabbt för-

ändras. Arbetsförmedlingen kan t.ex. få nya prioriterade uppdrag. Möjligheten till undantag från vissa bestämmelser vid en fredstida krissituation kan då ha som syfte att underlätta för myndigheter och arbetslöshetskassor att fokusera särskilt på delar av sina kärnuppdrag för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Syftet kan även vara att se till att handläggningstiderna inte blir orimligt långa för de individer som har rätt till arbetslöshetsersättning. Även med nya ALF kan sådana behov uppstå.

Möjligheten till undantag bör återspegla behoven som kan uppstå

Det finns olika sätt att utforma ett bemyndigande på. Antingen kan det vara fråga om ett generellt bemyndigande som ger regeringen stor frihet att ändra i lagens bestämmelser eller så kan bemyndigandet vara begränsat till att avse vissa specifika bestämmelser. Som utredningen redovisat ovan har regleringen på arbetslöshetsförsäkringens område riksdagsbundits genom lag trots att den hade kunnat meddelas av regeringen genom förordning. Ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att kunna meddela föreskrifter om undantag från samtliga bestämmelser i nya ALF skulle innebära ett stort avsteg från denna ordning. Utredningen anser att det bör finnas starka skäl för att det ska vara möjligt att frånga denna ordning helt vid fredstida krissituationer. I kapitel 8 analyserar utredningen behovet av att kunna göra tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap.

Tidigare i detta avsnitt har utredningen redogjort för den s.k. ansvarsprincipen, som är en av grundprinciperna i krisberedskap. En annan av grundprinciperna är likhetsprincipen. Den innebär att aktörer i en krissituation inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Under en kris ska verksamheten så långt det är möjligt fungera på liknande sätt och bedrivas på samma plats som vid normala förhållanden.

Som utredningen redan anfört är det svårt att förutse hur en kris kan drabba samhället i stort och vilken effekt krisen då får på arbetsmarknaden, arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. I avsnitt 3.6.2 lämnas exempel på olika kriser. Vissa av dessa kriser, t.ex. en solstorm eller en störning av elektroniska kommunikationer (såsom it- och betalningssystem) skulle kunna innebära en allvarlig störning

av viktiga samhällsfunktioner. Sådana störningar skulle drabba samhället i stort, och då även påverka arbetslöshetskassorna och deras förmåga att utföra sitt uppdrag.

Utredningen anser att en möjlighet att göra undantag från bestämmelser i nya ALF bör utformas så att de speglar graden och typen av samhällspåverkan. Utredningen bedömer att det, vid en fredstida krissituation, inte finns skäl att frångå de grundläggande principerna inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen anser därför att ett det inte bör införas ett brett bemyndigande för regeringen att göra undantag från bestämmelserna i nya ALF vid en fredstida krissituation. Möjligheten att göra undantag bör i stället svara mot de behov av flexibilitet som kan uppstå vid just en fredstida krissituation. Utredningen gör vidare bedömningen att ett brett bemyndigande skulle kunna försvåra för myndigheter och arbetslöshetskassorna att snabbt ställa om inför en tillfällig reglering, som skulle bli än svårare att förutse och förbereda sig för. Som utredningen tidigare redogjort för kan själva krisen i sig göra det än svårare för berörda aktörer att snabbt ställa om.

I det fall samhällspåverkan är så stor att de grundläggande principerna inom arbetslöshetsförsäkringen inte längre går att upprätthålla (se mer i avsnitt 8.5.3) är det troligt att även andra ersättningar inom välfärden, t.ex. inom socialförsäkringen, har motsvarande svårigheter.

Utredningen noterar att Försäkringskassan bl.a. i sin framställan till regeringen, FK 2022/012527, har föreslagit att en utredning ska tillsättas för att analysera behovet av regeländringar och ta fram förslag på hur ett förutsebart, systematiskt sammanhängande och robust socialförsäkringsregelverk vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser bör utformas. Pensionsmyndigheten har i en hemställan till regeringen också efterlyst bestämmelser som ger möjlighet att skapa praktiskt tillämpbara reservrutiner vid fredstida kriser, krig och krigsfara (PID 173104).

Med anledning av covid-19-pandemin infördes i april 2020 en ny upplysningsbestämmelse om extraordinära händelser i fredstid i socialförsäkringsbalken (2010:110). Enligt 2 kap. 5 a § i samma lag kan i sådana situationer regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om vissa ersättningar i lagen. Försäkringskassan anför i sin hemställan att det inte är tillräckligt att det redan inom ramen för gällande rätt finns utrymme för regeringen att, i vissa fall och i vissa avseenden, före-

skriva om undantag från ordinarie regler. Myndigheten anser att för att den på bästa sätt ska kunna hantera en krissituation när den väl uppstår krävs det förutseende och framförhållning. Regler om vad som i sak ska gälla vid krissituationer bör, enligt Försäkringskassan, så långt som möjligt beredas grundligt och beslutas på förhand, under normala förhållanden.

Utredningen välkomnar en sådan översyn och anser att om det vid en eventuell sådan utredning görs bedömningen att det finns behov av att införa en annan slags ersättning eller stöd som kan betalas ut till enskilda som har erhållit ersättningar från de sociala trygghets-systemen så är det väsentligt att arbetslöshetsersättningen omfattas av detta.

7.7.2 Tillfälliga undantag vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att regeringen, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i

- 2 kap. 9 § om återupptagande av näringsverksamhet,
- 4 kap. 3 § om karenstid,
- 4 kap. 4–5 §§ om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar,
- 5 kap. 4–6 §§ om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall,
- 5 kap. 10 § om nedtrappning av ersättningsnivåer, och
- 10 kap. 3 § om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras.

Föreskrifter om undantag för flexibla villkor

Som beskrivits i avsnitt 7.7.1 finns en möjlighet för regeringen att besluta om verkställighetsföreskrifter i enlighet med den s.k. restkompetensen såvitt avser viss reglering i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen lämnar även förslag i kapitel 6 om att en arbetslöshetskassa som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning, vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, ska ges en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Om en arbetslöshetskassa vid en fredstida krissituation blir förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning, vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, kommer den ha möjlighet att besluta om sådan ersättning.

Utredningen gör bedömningen att det därutöver finns bestämmelser i nya ALF som regeringen bör ges rätt att kunna föreskriva materiella undantag från, i syfte att göra arbetslöshetsförsäkringen mer flexibel vid en fredstida krissituation. Som tidigare anförts kan bestämmelserna snabbt behöva ändras för att möta de behov som då uppstår på arbetsmarknaden. Det kan t.ex. handla om att vissa villkor behöver justeras för att ge bättre stöd till enskilda och mildra de negativa konsekvenserna på samhällsekonomin.

Efter en genomgång av reglerna i nya ALF gör utredningen bedömningen att regeringen, i det angivna syftet, bör ges möjlighet att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 2 kap. 9 § om återupptagande av näringsverksamhet, 4 kap. 3 § om karenstid, 4 kap. 4–5 §§ om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar, 5 kap. 4–6 §§ om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall, 5 kap. 10 § om nedtrappning av ersättningsnivåer och 10 kap. 3 § om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras. Behovet av skyndsamhet motiverar att det bör överlämnas till regeringen att lämna föreskrifter på de aktuella områdena, om behov av det uppstår.

Enligt utredningens mening bör ett nyttjande av den föreskriftsrätt som föreslås inte påverka arbetslöshetskassornas verksamhet negativt. Arbetslöshetskassorna ska ha god beredskap inför ett eventuellt beslut om undantag, t.ex. avseende befintliga systemstöd.

God författningsberedskap är grunden för svensk krishantering. Utredningen är medveten om att de förslag som lämnas avseende undantag från bestämmelser i nya ALF inte helt motsvarar en sådan författningsberedskap, då det inte anges vilken reglering som i stället ska gälla. Utredningen har dock, genom att göra vissa avgränsningar i undantagen, försökt att möta arbetslöshetskassornas behov av att förbereda system och handlägningsrutiner.

Utredningen har övervägt om det bör finnas en tidsgräns för hur länge en föreskrift om undantag ska kunna gälla. För att regeringen ska ha rätt att föreskriva om undantag vid en fredstida krissituation anser utredningen att det inte bara ska vara fråga om en fredstida krissituation utan att krisen även ska påverka arbetsmarknaden. Påverkan på arbetsmarknaden kan innebära att det sker förändringar på arbetsmarknaden som en följd av en fredstida krissituation eller att arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt förändras, som en följd av krissituationen. Det är inte otänkbart att arbetslösheten plötsligt stiger och att arbetslöshetsförsäkringens betydelse för den enskildes försörjning på kort tid då ökar.

Föreskrifter om undantag är till sin natur tillfälliga eftersom de endast ska gälla så länge de angivna kriterierna uppfylls. Enligt utredningens mening finns det två olika sätt som en sådan föreskrift kan meddelas och upphöra att gälla. Ett sätt är att regeringen beslutar att föreskriften ska vara tidsbegränsad. Föreskriften upphör då att gälla vid en viss i föreskriften angiven tidpunkt. Om det finns behov av det och så länge förutsättningarna är uppfyllda kan föreskriften förlängas till en viss ny angiven tidpunkt. Ett annat sätt är att regeringen meddelar en föreskrift som inte är tidsbegränsad som då antingen kan upphävas när regeringen inte längre ser ett behov av föreskriften eller ska upphävas när kriterierna för undantagen inte längre är uppfyllda.

Bestämmelsen om återupptagande av näringsverksamhet

I 2 kap. 9 § nya ALF föreskrivs en reglering enligt följande. Om en näringsverksamhet har upphört på visst sätt och därefter återupptas av den sökande eller av en närstående till sökanden, får en ny bedömning av om verksamheten har upphört genom att det inte vidtas några åtgärder i den göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs. Rätt för regeringen att föreskriva om avvikande regler från

motsvarande bestämmelser i nuvarande ALF infördes i lagen med anledning av covid-19-pandemin. Bestämmelsen i nya ALF skiljer sig på så sätt att en ny bedömning av om verksamheten upphört får göras tidigast tre år från det att verksamheten återupptogs mot tidigare fem år. Treårsregeln begränsar alltså företagares möjlighet att få arbetslöshetsersättning, vid uppehåll i näringsverksamhet. Enligt förarbetena till nya ALF syftar begränsningen till att motverka att möjligheten att tillfälligt lägga ner en verksamhet överutnyttjas och att arbetslöshetsersättningen blir ett stöd till företagare vars verksamhet har dålig lönsamhet (prop. 2023/24:128, s. 103). Även om bestämmelsen i vissa avseenden ändrats är det inte osannolikt att behov kan uppstå av att göra undantag vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Det är inte omöjligt att vissa företagare med kort varsel och upprepade gånger kan behöva tillfälligt upphöra med verksamheten, t.ex. på grund av införandet av tillfällig reglering med anledning av plötsliga samhällsförändringar eller oförutsedda konjunktursvängningar.

Utredningen föreslår därför att det införs en rätt för regeringen att vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden föreskriva om undantag – avvikande regler – från bestämmelsen.

Bestämmelsen om karenstid

Under covid-19-pandemin slopades karenstiden tillfälligt och sänktes sedan till två dagar. I 4 kap. 3 § nya ALF anges att karenstiden fortsatt ska vara två dagar.

Oavsett hur många dagar som karenstiden framöver kommer att vara bedöms det lämpligt att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden ska kunna föreskriva om ett tillfälligt undantag från bestämmelsen genom en föreskrift om såväl ändrat antal karensdagar som inga karensdagar. I sammanhanget kan dock konstateras att den europeiska balken om social trygghet (European Code of Social Security) och dess tillhörande protokoll innehåller minimiregler om social trygghet. Sverige har ratificerat de delar av balken och protokollet som gäller förmåner vid arbetslöshet. Enligt protokollet ska antalet karensdagar begränsas till sex inom en tolv månadersperiod (artikel 24). Utredningen konstaterar att regeringen vid ett

tillfälligt undantag från bestämmelsen om karenstid behöver ta denna begränsning i beaktande.

Syftet med undantaget kan avse såväl lättnader för den enskilde som åtgärder för att hindra smittspridning. Det kan t.ex. handla om att minska ekonomiska svårigheter för enskilda i en situation då arbetsmarknaden i en snabb takt blir påverkad av en fredstida krissituation som innebär att enskilda får begränsat med tid att hinna ställa om och söka annat arbete.

Utredningen föreslår därför att det införs en rätt för regeringen att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, föreskriva om undantag – avvikande regler – från bestämmelsen.

Bestämmelserna om ersättningsperiodens längd

I 4 kap. 4 § nya ALF anges att ersättningsperiodens längd för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt 3 kap. 2 § nya ALF ska vara 300, 200 eller 100 ersättningsdagar beroende av hur många månader inom ramtiden som sökanden har haft den minsta inkomst av förvärvsarbete per månad som krävs för att uppfylla inkomstvillkoret. I 4 kap. 5 § nya ALF anges att ersättningsperiodens längd för en sökande som har uppfyllt ett inkomstvillkor enligt 3 kap. 3 § nya ALF ska vara 66 ersättningsdagar.

Utredningen anser att ersättningsperiodens längd, som huvudregel, bör spegla den sökandes förankring på arbetsmarknaden. I syfte att göra arbetslöshetsförsäkringen mer flexibel vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden anser utredningen att det, även avseende bestämmelserna om ersättningsperiodens längd, är lämpligt att regeringen får en möjlighet att föreskriva om andra regler.

Syftet med bestämmelserna om ersättningsperiodens längd anförs vara bl.a. att ersättningsperioden ska spegla den sökandes förankring på arbetsmarknaden och därmed möjligheten till omställning (prop. 2023/24:128 s. 192 f.).

Behovet av flexibilitet vad gäller ersättningsperiodens längd kan enligt utredningens mening ha sin grund i olika omständigheter. Det kan t.ex. tänkas att krissituationen försämrar möjligheterna till omställning, vilket kan motivera en längre period för omställning. En framtida fredstida krissituation skulle även kunna innebära en plötslig och omfattande ökning av efterfrågan på arbetskraft, vilket skulle kunna

minska behovet av tid för omställning hos arbetssökande. I en sådan situation kan kortare ersättningsperioder vara motiverat. Ett sådant undantag kan minska den administrativa bördan för arbetslöshetskassorna, bl.a. på så sätt att en längre ersättningsperiod senarelägger bedömningen av om en enskild uppfyllt inkomstvillkoren för en ny ersättningsperiod. I en sådan krissituation innebär det även att Arbetsförmedlingens uppdrag och ansvar för arbetssökanden underlättas (se även avsnitt 7.7.3). Enligt utredningens mening bör det räcka med en möjlighet att göra undantag avseende antalet ersättningsdagar inom respektive tidsspänn. Även i denna del bedöms möjligheten att anpassa systemstöd och handlägningsrutiner på så sätt underlättas vilket ger goda förutsättningar för arbetslöshetskassorna att ha beredskap inför ett eventuellt beslut om undantag.

Utredningen föreslår därför att det införs en rätt för regeringen att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, föreskriva om undantag – avvikande regler – från bestämmelserna i fråga, såvitt avser antalet ersättningsdagar.

Bestämmelserna om fastställande av ersättningsnivå

I 5 kap. 4–6 §§ nya ALF anges att ersättningsnivån ska bestämmas till vissa procentsatser av den ersättningsgrundande inkomsten beroende på hur länge sökanden varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under ramtiden. Syftet med bestämmelserna är ge enskilda incitament att bli medlem i en arbetslöshetskassa för att på så sätt stärka sitt försäkringsskydd vid arbetslöshet. Tiden som sökanden varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa har betydelse för hur stor del av den ersättningsgrundande inkomsten som är försäkrad. Medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa är frivilligt, men det förstärker försäkringsskyddet vid arbetslöshet. Frivilligheten, liksom att ersättningsnivån påverkas av medlemskapets längd, är en vedertagen ordning inom arbetslöshetsförsäkringen. En fredstida krissituation kan dock medföra behov av undantag från procentsatserna i angivna tidsintervall i nya ALF (prop. 2023/24:128 s. 215 f.).

Mot bakgrund av de behov som uppstod under covid-19-pandemin samt med hänsyn till att konsekvenserna av en möjlig framtida krissituation är svåra att förutse föreslår utredningen att det införs en före-

skriftsrätt för regeringen avseende bestämmelserna i nya ALF om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa (5 kap. 4–6 §§) vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Det kan t.ex. uppstå behov av att ytterligare stimulera till inträde i en arbetslöshetskassa och därmed förstärka enskildas incitament till medlemskap och på så sätt förbättra möjligheten att förstärka sitt försäkringsskydd vid arbetslöshet.

Utredningen bedömer, avseende den regleringen, att undantag endast bör få föreskrivas om de procentsatser som anges inom respektive tidsspänn. Utredningen har förståelse för det behov som uppkom under covid-19-pandemin avseende justerade ersättningsnivåer men bedömer att villkoret i den nya försäkringen är flexibla och att det därför bör räcka med en möjlighet att göra undantag avseende procentsatsen inom respektive tidsintervall för medlemskapets längd. Utredningen bedömer att möjligheten att anpassa systemstöd och handläggningsrutiner på så sätt bör underlättas för arbetslöshetskassorna, vilket ger goda förutsättningar för beredskap inför ett eventuellt beslut om undantag.

Utredningen föreslår därför att det införs en rätt för regeringen att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, föreskriva om undantag – avvikande regler – från bestämmelserna i fråga, såvitt avser fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall.

Bestämmelsen om nedtrappning av ersättningsnivåerna

I 5 kap. 10 § nya ALF anges med hur många procentenheter som ersättningsnivåerna ska trappas ned efter ett visst antal ersättningsdagar i ersättningsperioden. Syftet med bestämmelsen är bl.a. att bidra till att arbetslöshetsförsäkringen upprätthålls som omställningsförsäkring, genom ekonomiska incitament för sökande att vidta åtgärder för att få ett nytt arbete.

Med hänsyn till att konsekvenserna av en möjlig framtida krissituation är svåra att förutse och, som tidigare anförts, behovet av att i dessa situationer kunna ha flexibilitet i arbetslöshetsförsäkringen, föreslår utredningen att det införs en föreskriftsrätt för regeringen även avseende bestämmelsen i nya ALF om nedtrappning av ersätt-

ningsnivåerna. Behovet av att kunna göra undantag från bestämmelsen motiveras av att en fredstida krissituation kan påverka förutsättningarna för omställning på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsersättning innebär ekonomisk trygghet mellan arbeten. Beroende på hur arbetsmarknaden påverkats i en viss fredstida krissituation kan det i en sådan situation därför finnas behov av flexibilitet när det gäller ersättningsnivåernas avtrappning.

Om regeringen i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden föreskriver om undantag från bestämmelsen om nedtrappningen av ersättningsnivåerna kan statens utgifter för statsbidrag till arbetslöshetsersättningen påverkas, vilket i sin tur påverkar statens budget för det budgetåret. Enligt 9 kap. 1–2 §§ regeringsformen beslutar riksdagen om statens budget enligt regeringens förslag. Av 9 kap. 6 § riksdagsordningen (2014:801) framgår att regeringen som huvudregel får föreslå ändringar i statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen. Sådana förslag får dock lämnas vid andra tillfällen om regeringen anser att det finns särskilda skäl, enligt samma bestämmelse. Den flexibilitet i arbetslöshetsersättningen vid en fredstida krissituation, som utredningens förslag syftar till, begränsas således av bestämmelserna om hur statens budget beslutas. I en fredstida krissituation kan dock åtgärder komma att vidtas snabbt, vilket t.ex. skedde under covid-19-pandemin då riksdagen beslutade tolv extra ändringsbudgetar under 2020.

Bestämmelsen om ansökan om arbetslöshetsersättning

I 10 kap. nya ALF finns regler för handläggning av ärenden. En ansökan om arbetslöshetsersättning ska avse en månad och göras senast tre månader efter utgången av den månad som ansökan avser (10 kap. 3 § nya ALF). En ansökan som görs efter den tiden ska avvisas, om det inte finns särskilda skäl. Vad som kan vara särskilda skäl får avgöras från fall till fall, men det skulle kunna vara tekniska störningar, egen sjukdom eller sjukdom i familjen som förhindrat att ansökan gjorts i tid (prop. 2023/24:128 s. 354).

Vid en fredstida krissituation kan det uppstå omständigheter som avsevärt kan försvåra möjligheten för den enskilde att ansöka om ersättning inom den angivna tiden. Det kan t.ex. röra sig om sjukdom eller om systemfel som gör att flera eller alla sökande hindras från att

ansöka inom den angivna tidsperioden. Arbetslöshetskassorna har, i enlighet med bestämmelsen, möjlighet att pröva om det i det enskilda fallet finns särskilda skäl att medge ersättning, trots att ansökan inkommit för sent. En fredstida krissituation kan orsaka att många sökande inkommer för sent med sin ansökan. En prövning avseende varje enskild individ kan göra att arbetslöshetskassans arbetsmängd ökar och kan därmed leda till längre handläggningstider. En prövning av om det finns särskilda skäl för varje individ skulle också kunna resultera i att olika arbetslöshetskassor gör olika bedömningar av en liknande situation och att likabehandlingsprincipen blir svår att upprätthålla.

Utredningen anser att det är rimligt att regeringen, i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, ges möjlighet att kunna föreskriva om undantag från bestämmelsen i syfte att, dels underlätta för arbetslöshetskassornas verksamhet, dels ge sökanden bättre möjligheter att ge in ansökan i tid trots den samhällspåverkan som en fredstida krissituation kan innebära. Enligt utredningens mening har ett sådant undantag ingen betydelse för arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring. Syftet med regleringen i 10 kap. 3 § nya ALF är att förbättra arbetslöshetskassans möjligheter att utreda rätten till ersättning, under den tid som ansökan avser. Undantag som innebär att längre tid kan ha gått från den tid som ansökan avser och tiden för ansökan kan visserligen i sig påverka arbetslöshetskassans möjlighet att kontrollera uppgifterna i ansökan. Vid en fredstida krissituation som påverkat arbetsmarknaden så att regeringen, enligt det bemyndigande som utredningen föreslår, föreskrivit undantag från 10 kap. 3 § nya ALF kan förutsättningarna för arbetslöshetskassan att kontrollera uppgifterna ändå antas ha påverkats på grund av krisen. Syftet med 10 kap 3 § nya ALF kan därför inte i sig anses innebära att arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring påverkas. Betydelsen av att arbetslöshetskassorna kontrollerar att villkoren för rätten till ersättning är uppfyllda, oavsett vilket undantag som regeringen föreskriver enligt det föreslagna bemyndigandet kvarstår.

7.7.3 Tillfälliga undantag från sanktionsreglerna avseende aktivitetsrapportering

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring om att regeringen, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, får meddela föreskrifter om undantag från 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket om att en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Regeringen bör för den tid som det tillfälliga undantaget gäller ändra förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten så att den som är arbetslös och som får eller begär arbetslöshetsersättning under den perioden inte är skyldig att regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Föreskrifter om undantag i syfte att avlasta verksamheterna

Som tidigare nämnts i avsnitt 7.7.1 bedömer utredningen att det finns ett behov av att möjliggöra tillfälliga undantag från vissa bestämmelser i nya ALF vid en fredstida krissituation. I avsnitt 7.7.2 lämnas förslag på bemyndiganden för regeringen att kunna meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i syfte att skapa flexibilitet i arbetslöshetsförsäkringen så att den ska kunna bli mer träffsäker för den enskilde vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden och för att kunna möta de utmaningar som kan uppstå i samhällsekonomin när arbetsmarknaden påverkas. Utöver de förslag som lämnas i detta syfte har utredningen analyserat om ytterligare undantag bör kunna göras i syfte att avlasta verksamheterna vid en fredstida krissituation och på så sätt göra det möjligt för den enskilde att få arbetslöshetsersättning i rimlig tid. Arbetslöshetskassorna ska ha en god förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Vid en fredstida krissituation kan olika situationer uppstå som belastar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen i sådan omfattning att den ordinarie verksamheten blir svår att upprätthålla. Såväl arbetslöshetskassorna som Arbetsförmedlingen kan få en ökad arbetsbörda vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Arbetslöshets-

kassorna kan få brist på handläggare eller en störning i de digitala informationssystemen. Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden kan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen därför behöva prioritera delar av sin verksamhet och göra avkall på andra.

Kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen

I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) anges att regeringen inte ser några skäl för att ändra de sanktioner som gäller i dag när en sökande missköter arbetsökandet. Regeringen anser även att bestämmelserna är ändamålsenliga och att de skäl som angavs när de infördes fortfarande gör sig gällande.

I nya ALF finns, precis som tidigare, bestämmelser om sanktioner i form av varning och avstängning från rätten till arbetslöshetsersättning för arbetssökande som misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Sanktionsreglerna har en särskild koppling till bestämmelsen om att den ersättningsökande ska stå till arbetsmarknadens förfogande. När det kan antas att en arbetssökande inte sköter de åtaganden som anges ovan ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan som då ska utreda och eventuellt besluta om sanktion.

Vissa av de skyldigheter som en arbetssökande har i relation till Arbetsförmedlingen framgår av verksamhetsförordningen. Där anges bl.a. att Arbetsförmedlingen under den arbetssökandes medverkan ska upprätta en individuell handlingsplan. Handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan ska den som är arbetslös regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad. Av verksamhetsförordningen framgår även att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser och att myndigheten skyndsamt ska granska inkomna aktivitetsrapporter.

En grund för varning och, vid upprepade förseelser, avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning enligt bestämmelserna i nya ALF är

att utan godtagbart skäl inte ha lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Kontrollen är tidskrävande

Såväl Arbetsförmedlingen som arbetslöshetskassorna uppger att kontrollfunktionen även under normala omständigheter är tidskrävande. Antalet underrättelser som Arbetsförmedlingen skickade till arbetslöshetskassorna när en arbetsökande bedömdes ha misskött sitt arbetsökande var under 2022 cirka 658 000 (303 000 för kvinnor och 355 000 för män). Den vanligaste underrättelsegrunden, cirka 428 000 (195 000 för kvinnor och 233 000 för män) var att inte ha lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid (Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022, IAF rapport 2023:9, s. 52). För samma tid tog arbetslöshetskassorna emot cirka 277 000 underrättelser (126 000 för kvinnor och 151 000 för män). För cirka 91 000 underrättelser (39 000 för kvinnor och 52 000 för män) fattade arbetslöshetskassan beslut om sanktion (prop. 2023/24:1 utg.omr.14, 3.3.5), att jämföra med det totala antalet underrättelser enligt ovan.

Det är inte alla underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar som tas emot av arbetslöshetskassorna. En stor del av de underrättelser som tas emot av en arbetslöshetskassa är inte aktuella för prövning utan skrivs av (Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022, IAF rapport 2023:9, s. 18 och s. 36). Se avsnitt 3.2.6 och 3.4.2 avseende sanktioner och underrättelser.

Arbetslöshetskassorna har uppgett att under covid-19-pandemin var hanteringen av underrättelser från Arbetsförmedlingen en bidragande orsak till att handläggningstiderna blev orimligt långa för de ersättningsökande, trots Arbetsförmedlingens tillfälliga stopp för vissa underrättelser (IAF-rapport 2022:2). Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetslöshetskassorna och myndigheternas verksamhet eller förutsättningarna för desamma att överföra och hantera information kan kontrollfunktionen bli ännu mer tidskrävande än under normala omständigheter.

Möjlighet till tillfälliga undantag från sanktioner

Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden på så sätt att arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens verksamheter påverkas, kan det finnas anledning att underlätta för desamma att fokusera på att säkerställa samhällsviktiga funktioner. Arbetslöshetskassorna får en ökad arbetsbelastning om antalet arbetslösa ökar. Deras möjlighet att då utreda om det finns grund för en sanktion kan påverkas om t.ex. möjligheten till informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och statliga myndigheter av olika anledningar försvåras. Vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden är det därför, enligt utredningens mening, rimligt att regeringen får möjlighet att föreskriva om tillfälliga undantag från regleringen om sanktioner i nya ALF.

Den vanligaste orsaken till att Arbetsförmedlingen skickar underrettelser till arbetslöshetskassorna är att den arbetssökande inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Skyldigheten att redovisa sina åtgärder i en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen framgår av 6 a § verksamhetsförordningen. En arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning och som utan godtagbart skäl inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid ska, enligt nya ALF, varnas eller stängas av från rätt till ersättning. Dessa beslut fattas av arbetslöshetskassorna, efter underrättelse från Arbetsförmedlingen i enlighet med 16 § verksamhetsförordningen. Arbetsförmedlingen ska skicka en sådan underrättelse till en arbetslöshetskassa om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet genom att inte lämna in en aktivitetsrapport inom utsatt tid.

Som framgår ovan bedöms arbetet med underrättelser med anledning av aktivitetsrapporteringen som mycket tidskrävande. Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen har olika uppgifter i detta arbete. Enligt utredningens mening bör det, för att kunna underlätta för arbetslöshetskassorna, införas en möjlighet att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, besluta om ett tillfälligt undantag från bestämmelsen om att en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om sökanden utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Utredningens bedömning är att det är möjligt att under en period frångå den regleringen men ändå upprätthålla arbetslöshetsförsäk-

ringens funktion som en omställningsförsäkring. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i nya ALF om att regeringen, under vissa angivna förutsättningar, får meddela föreskrifter om undantag från 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Förslaget innebär att bestämmelsen i 16 § verksamhetsförordningen om att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan om en ersättningstagare inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid inte blir tillämplig för den tid som det tillfälliga undantaget gäller.

Sanktionssystemet och Arbetsförmedlingens ansvar inom arbetslöshetsförsäkringen är viktiga komponenter för att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring. En föreskrift om undantag från sanktionsregleringen i nya ALF med anledning av utebliven aktivitetsrapport bör därför vara tillfällig och avse en kortare tidsperiod. Det är dock upp till regeringen att bestämma hur och när de tillfälliga föreskrifterna ska gälla. Som utredningen anfört i avsnitt 7.7.1 kan föreskrifterna meddelas på olika sätt.

Arbetsförmedlingens beslut 2020 om tillfälliga stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport, som beskrivs närmare i avsnitt 7.4.5, kom att gälla under cirka tre månader. I samband med att en föreskrift om undantag blir tillämplig är det, enligt utredningens mening, av stor vikt att den enskilde får tydlig information om när aktivitetsrapportering inte ska göras och i synnerhet från och med vilken tidsperiod som skyldigheten att lämna en aktivitetsrapport åter ska gälla.

Kravet på aktivitetsrapportering i verksamhetsförordningen

Som anges ovan föreslås en möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag från sanktionsregleringen med anledning av kravet på aktivitetsrapportering i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Syftet är att underlätta arbetslöshetskassornas arbete och minska risken för att handläggningstiderna ökar.

Utredningen anser att det är rimligt att Arbetsförmedlingen ska ges samma möjlighet till avlastning som arbetslöshetskassorna. I 6 a § verksamhetsförordningen anges att den som får eller begär arbets-

löshetsersättning regelbundet i en aktivitetsrapport ska till Arbetsförmedlingen redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. För att även Arbetsförmedlingen ska avlastas från hanteringen av aktivitetsrapporter bör därför det kravet på arbetsökande inte gälla om regeringen föreskriver om undantag från regleringen om sanktioner i nya ALF.

Med ett undantag från regleringen i verksamhetsförordningen om aktivitetsrapporter bör antalet underrättelser som skickas till arbetslöshetskassorna rimligtvis bli avsevärt färre. Det minskar risken för att handläggningstiderna hos arbetslöshetskassorna vid en fredstida krissituation blir mycket långa.

Handlingsplaner och aktivitetsrapporter är viktiga komponenter i Arbetsförmedlingens stöd- och kontrollverksamhet och i arbetet med att tydliggöra förväntningarna på den arbetssökande. Aktivitetsrapporten är dock inte det enda verktyget som Arbetsförmedlingen kan använda för att stödja eller kontrollera att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Exempelvis informerar Arbetsförmedlingen om den arbetssökandes skyldigheter i det fall han eller hon skulle ansöka om arbetslöshetsersättning och erbjuder stöd för en effektiv matchning. En upprättad handlingsplan ska enligt 6 § verksamhetsförordningen hållas aktuell och förnyas vid behov, som minst var sjätte månad. Arbetsförmedlingen har också möjlighet att anvisa den som är arbetslös att söka ett arbete om det behövs för att matcha den som söker arbetskraft med den som söker arbete eller för att kontrollera att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbeten (7 a § verksamhetsförordningen). Utredningen bedömer därför att det är möjligt att under en kortare period frångå kravet på aktivitetsrapportering men ändå upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som en omställningsförsäkring.

Utredningen anser mot denna bakgrund att om regeringen, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden med stöd av den föreslagna bestämmelsen i nya ALF, meddelat föreskrifter om undantag, bör bestämmelsen i 6 a § verksamhetsförordningen inte tillämpas för den som får eller begär arbetslöshetsersättning. Regeringen bör därför, för den tid som regeringen föreskrivit om undantag, ändra verksamhetsförordningen. Verksamhetsförordningen bör ändras på så sätt att kravet på aktivitetsrapportering för den som är arbetslös och som får eller begär arbetslöshetsersättning under den perioden inte är skyldigt att regelbundet i en aktivitetsrapport redo-

visa vilka åtgärder han eller hon vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Bestämmelserna om aktivitetsstöd är på olika sätt samordnade med bestämmelserna om arbetslöshetsersättning. Regleringen innebär att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och som missköter sitt arbetssökande också ska varnas eller stängas av från rätten till ersättning, och att den som förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet ska stängas av från rätten till sådan ersättning.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att lämna förslag som avser ersättning som lämnas till programdeltagare. Det är dock rimligt att samma grundprinciper gäller inom de olika systemen, inte minst mot bakgrund av att reglerna ska vara överskådliga för den enskilde. En sådan harmonisering bedöms också ytterligare avlasta Arbetsförmedlingens verksamhet vid en fredstida krissituation. Utredningen anser därför att regeringen bör se över möjligheten att harmonisera bestämmelsen i verksamhetsförordningen så att ett undantag vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden även avser deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Bestämmelsen om aktivitetsrapportering i verksamhetsförordningen är kopplad till en sanktionsbestämmelse i ersättningsförordningen om att en programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Regeringen bör, mot bakgrund av detta, även se över sanktionsbestämmelsen i ersättningsförordningen.

Aktivitetsrapportering ska inte göras för perioder med undantag

Som framgår ovan föreslår utredningen att det ska bli möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen om att en ersättningstagare ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning med anledning av att hon eller han inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. För att ett sådant tillfälligt undantag verkligen ska kunna ge en lättnad för Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamheter bedöms det rimligt att aktivitetsrapportering och kontroll av aktivitetsrapportering heller inte ska ske i efterhand, för den tid som undantaget gällt. Utredningen bedömer att en sådan efterkontroll skulle generera mer arbete för såväl arbetslöshetskassorna som för Arbets-

förmedlingen än den ordinarie arbetsordningen innebär. En sådan efterkontroll skulle, enligt utredningen, motverka syftet med förslaget. Utredningen föreslår därför ingen skyldighet att i efterhand lämna en aktivitetsrapport för den period som undantaget avsett, och inte heller att kontroller av aktiviteten under en sådan period ska göras i efterhand.

Förslaget påverkar endast aktivitetsrapporteringen under en viss tid. Arbetslösa som söker arbetslöshetsersättning kan alltså behöva redovisa sina åtgärder för att komma ur sin arbetslöshet på annat sätt under den period som undantaget, från kravet på att lämna en aktivitetsrapport, gäller. Som utredningen framhållit ovan är aktivitetsrapporter inte det enda verktyget för att kontrollera att den arbets sökande står till arbetsmarknadens förfogande, aktivt söker lämpliga arbeten och inte förlänger sin tid i arbetslöshet (se 7 kap. 2–3 §§ nya ALF).

Bestämmelser om återkrav och sammanläggning

En ersättningstagare kan bli återbetalningsskyldig för arbetslöshetsersättning som han eller hon inte har rätt till. För att ersättningstagaren ska bli återbetalningsskyldig måste arbetslöshetskassan besluta om återkrav. En felaktig utbetalning av arbetslöshetsersättning kan uppstå på flera sätt. Det kan t.ex. handla om att ersättningstagaren orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter till arbetslöshetskassan eller inte uppfyllt sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

När flera underrättelser från Arbetsförmedlingen inkommer till en arbetslöshetskassa samtidigt eller nära varandra i tiden och avser samma åtgärdstrappa, lägger arbetslöshetskassorna i regel samman dem (IAF rapport 2019:2 Sammanläggning av underrättelser på arbetslöshetskassorna). Det innebär att arbetslöshetskassan beslutar om åtgärd i endast ett av ärendena, i allmänhet det äldsta, medan övriga underrättelser som kommit in avskrivs. Arbetslöshetskassorna har uppgett att de tillämpar sammanläggning för att syftet om en handlingskorrigerande effekt ska kunna uppnås. En del sökande riskerar annars att med en gång hamna i slutet av åtgärdstrappan. Regler om sammanläggning av underrättelser har tidigare saknats men införs i 7 kap. 9 § nya ALF. Eftersom utredningen föreslår att aktivitetsrapportering och kontroll inte ska ske i efterhand för den tid som föreskrift om

undantag från sanktionsregleringen gällt gör utredningen bedömningen att bestämmelser om återkrav och sammanläggning inte kommer att påverkas. Aktivitetsrapportering är ett sätt att säkerställa att arbetsökande som har arbetslöshetsersättning aktivt försöker finna arbete. Sökande som inte aktivt söker lämpliga arbeten eller förlänger sin tid i arbetslöshet kan varnas och avstängas från rätt till ersättning enligt 7 kap. 2–3 §§ nya ALF. Ett tillfälligt undantag från skyldigheten att lämna en aktivitetsrapport innebär således ett undantag från dessa bestämmelser.

7.7.4 Motsvarande undantag i nuvarande lag

Utredningens förslag: Det införs ett bemyndigande i övergångsbestämmelserna till lagen (2024:0000) om arbetslöshetsförsäkring om att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden får meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i lagen (1997:23) om arbetslöshetsförsäkring, nämligen

- 21 § om karenstid,
- 22 § första stycket om ersättningsperiodens längd,
- 35 § tredje stycket om återupptagande av näringsverksamhet,
- 43 § 2 om sanktionsreglerna avseende aktivitetsrapportering, och
- 47 a § om ansökan om arbetslöshetsersättning

för de ersättningsökande som omfattas av nuvarande ALF.

I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) föreslås att nya ALF ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Genom ikraftträdandet av lagen upphävs nuvarande ALF. I förslaget till övergångsbestämmelser, tredje punkten, anges att den upphävda lagen dock fortfarande gäller för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet. Förslaget innebär att den nuvarande lagen under en period kommer att vara tillämplig för vissa sökande samtidigt som den nya lagen gäller för andra sökande.

Den redovisade övergångsbestämmelsen innebär alltså att arbetslöshetskassorna under en tid kommer att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning enligt två olika regleringar. IAF har, som redovisats,

gjort en uppskattning av hur stor andel av de som får arbetslöshetsersättning utbetald som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nya ALF och en uppskattning av antalet som får arbetslöshetsersättning utbetald som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nuvarande reglering vid olika tidpunkter. Enligt uppskattningen kommer i oktober 2027 cirka 90 procent av de som uppbär arbetslöshetsersättning omfattas av regleringen i nya ALF (se avsnitt 6.8.1 och figur 6.1).

Utredningen har i avsnitt 7.7.2 och 7.7.3 föreslagit att regeringen bemyndigas att, vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 2 kap. 9 § nya ALF om återupptagande av näringsverksamhet, 4 kap. 3 § nya ALF om karenstid, 4 kap. 4–5 §§ nya ALF om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar, 5 kap. 4–6 §§ nya ALF om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall, 5 kap. 10 § nya ALF om nedtrappning av ersättningsnivåer, 10 kap. 3 § nya ALF om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras och från 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket nya ALF om att en sökande ska varnas eller stängas av från rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Utredningen har i de angivna avsnitten angivit skälen som ligger till grund för utredningens förslag i denna del. Dessa skäl gör sig, enligt utredningens mening, gällande även för motsvarande bestämmelser i nuvarande ALF, som alltså kommer att vara tillämpliga för de personer som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet av nya ALF.

De motsvarande bestämmelser som finns i nuvarande ALF är, 21 § om karenstid, 22 § första stycket om ersättningsperiodens längd, 35 § tredje stycket om återupptagande av näringsverksamhet, 43 § 2 om sanktionsreglerna avseende aktivitetsrapportering och 47 a § om ansökan om arbetslöshetsersättning. För att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden ska kunna meddela föreskrifter om undantag från även dessa bestämmelser i nuvarande ALF behöver regeringen ges ett sådant bemyndigande. Utredningen gör bedömningen att detta bör kunna göras genom en ändring i övergångsbestämmelserna för nya ALF. Utredningen föreslår därmed att

det ska införas en ny övergångsbestämmelse till nya ALF om att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden får meddela föreskrifter om undantag från de angivna bestämmelserna i nuvarande ALF.

Om regeringen, i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, utnyttjar bemyndigandet och föreskriver om undantag från bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen skulle undantagen kunna utformas olika för bestämmelserna i nuvarande och nya ALF. Även om bestämmelserna motsvarar varandra på så sätt att de behandlar samma materiella fråga, skiljer sig bestämmelserna om ansökan om arbetslöshet samt om ersättningsperiodens längd, avseende olika tids-
spann, mellan de olika regleringarna.

Utredningen bedömer att det, i det fall regeringen utnyttjar bemyndigandet, är lämpligt att likvärdigheten i arbetslöshetsförsäkringen beaktas. Enligt utredningens mening bör även arbetslöshetskassornas och myndigheternas verksamheter, avseende förutsättningarna att anpassa systemstöd och handlägningsrutiner, beaktas.

7.7.5 Inga undantag för övriga bestämmelser

Det finns bestämmelser i nya ALF som är så grundläggande att det inte bedöms lämpligt att föreslå en möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag från dessa vid en fredstida krissituation. Som allmänna villkor anges i lagen att en sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete, vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande.

Enligt utredningens mening är det för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet viktigt att reglerna om att arbetslöshetsersättningen ska minskas på grund av inkomst av förvärvsarbete och med andra ersättningar (6 kap. 2 och 7–8 §§ nya ALF), gäller även vid en fredstida krissituation. Utredningen har förståelse för att handläggningen av dessa bestämmelser kan vara tidskrävande. Handläggningen kan även försvåras vid en fredstida krissituation. Utredningen gör dock bedömningen att det inte är rimligt att den arbetssökande ska kunna överkompenseras i brist på samordning med andra ersättningar eller inkomst av förvärvsarbete. Ett sådant undantag skulle, enligt utredningen, innebära att principen om arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring frångås.

Utredningen har även övervägt möjligheten till undantag från bestämmelserna om sökande som deltar i utbildning (2 kap. 12–15 §§ nya ALF), i syfte att avlasta arbetslöshetskassornas verksamhet vid en fredstida krissituation.

Huvudregeln är att arbetslöshetsersättning inte lämnas till en sökande som deltar i utbildning. Det finns dock undantag från huvudregeln, dvs. situationer när en sökande kan få rätt till arbetslöshetsersättning även om sökanden samtidigt deltar i utbildning. Undantagen regleras i dag i 14–16 §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) föreslås att liknande undantagsbestämmelser ska föras in i nya ALF (2 kap. 13–15 §§).

Antal beslut som arbetslöshetskassorna fattar mot bakgrund av undantagsbestämmelserna i förordningen om arbetslöshetsförsäkring varierar mellan de olika arbetslöshetskassorna och utgör sammantaget inte någon stor del av det totala antalet ärenden som arbetslöshetskassorna handlägger (A-kassorna ur ett jämställdhetsperspektiv – organisation, ärenden och medlemmar, IAF-rapport 2023:15, s. 38–40).

Enligt utredningens mening skulle ett undantag från bestämmelserna om sökande som deltar i utbildning medföra en otydlighet för den enskilde i fråga vad som gäller för en sökande efter det att de tillfälliga föreskrifterna upphör att gälla. Utredningen bedömer även att det är tveksamt om ett sådant tillfälligt undantag skulle innebära någon avlastning för arbetslöshetskassornas verksamhet. Detta eftersom det bedöms medföra en omfattande informationsinsats gentemot enskilda samt efterkontroll när de tillfälliga föreskrifterna upphört att gälla.

I vissa andra delar bedömer utredningen att det inte finns något behov av att föreslå rätt för regeringen att föreskriva om undantag från bestämmelser vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden då de inte bedöms kunna ge någon lättnad för vare sig arbetslöshetskassor eller ersättningstagare.

8 Undantag från bestämmelser eller principer i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap

8.1 Uppdraget

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

I uppdraget ingår inte att lämna några författningsförslag.

8.2 Inledning

Hotbilden mot Sverige och svenska intressen har förändrats de senaste åren och Sverige befinner sig nu i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Landet blir också oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i närområdet (prop. 2020/21:30, s. 68). Sveriges säkerhetspolitiska läge påverkas också av hybridhot, cyberattacker och gränsöverskridande terrorism samt klimatförändringarnas effekter på fred och säkerhet (prop. 2020/21:30, s. 69).

Arbetslöshetsförsäkringen syftar bl.a. till att ge ekonomisk trygghet för enskilda och har stor betydelse för samhällets välfärd. Som framgår av kapitel 4 gör utredningen bedömningen att arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet. Förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, särskilt vid olika krissituationer,

är av avgörande betydelse för samhället i stort. I kapitel 4 lämnas också förslag som syftar till att stärka arbetslöshetskassornas beredskap, genom en skyldighet för varje arbetslöshetskassa att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Det är svårt att förutse effekterna på samhället om Sverige skulle befinna sig i ett läge av höjd beredskap. Samhällspåverkan kan vara olika i olika delar av landet. I avsnitt 6.3 beskrivs olika omständigheter eller händelser som kan medföra att arbetslöshetskassorna blir förhindrade att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning. Samtliga dessa händelser som exempelvis omständigheter som påverkar arbetslöshetskassornas personal, digitala system och tjänster eller arbetsställen och arbetsutrustning kan även inträffa vid en fredstida krissituation men också vid höjd beredskap. I kapitel 6 lämnar utredningen även förslag om en möjlighet för en arbetslöshetskassa att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning om den blir förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

Vid höjd beredskap är det inte otänkbart att rörligheten på arbetsmarknaden ökar. Vissa företag kan behöva avveckla sin verksamhet, vilket kan leda till en ökad arbetslöshet. Inom andra verksamheter kan behovet av arbetskraft öka. Fortsatta utbetalningar av arbetslöshetsersättning kan vara en förutsättning för att säkerställa försörjningen för arbetssökande. Höjd beredskap innebär även att myndigheter och andra aktörer behöver prioritera vissa delar av sin kärnverksamhet och göra avkall på andra. Arbetsförmedlingen har då t.ex. uppdrag att arbeta med anvisning till arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten.

Som redovisats i avsnitt 3.2.1 bygger arbetslöshetsförsäkringen 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. 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. Det kan mot denna bakgrund finnas anledning att tillfälligt frågå

villkor eller bestämmelser som annars gäller för arbetslöshetsförsäkringen.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse av begreppet totalförsvaret och vad som gäller vid höjd beredskap, bl.a. avseende totalförsvarets bemanning. I följande avsnitt behandlas förutsättningarna för arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap samt en analys av behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap.

8.3 Totalförsvaret och höjd beredskap

8.3.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret är, enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, totalförsvaretslag, verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Är Sverige i krig råder högsta beredskap och då är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas enligt 1–3 §§ totalförsvaretslagen (se mer nedan i avsnitt 8.3.3 om skärpt och högsta beredskap).

I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringslivet, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret (prop. 2020/21:30 s. 84).

I händelse av krigsfara eller krig ska totalförsvarets ansträngningar inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna. Den enskildes eget ansvarstagande och beredskap samt acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice utgör en central del i att motstå och lindra konsekvenser av allvarliga samhällsstörningar (prop. 2020/21:30 s. 86).

Försvarsmakten är den centrala myndigheten inom det militära försvaret. Försvarsmakten ska senast inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering i sin helhet kunna krigsorganiseras (se mer nedan i avsnitt 8.3.4 avseende krigsorganisation)

och krigsförbanden börja lösa sina krigsuppgifter (prop. 2020/21:30 s. 28).

Det civila försvaret omfattar hela samhället, och verksamheten bedrivs av många olika aktörer så som statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer. I fred omfattar verksamheten inom det civila försvaret planering och förberedelser i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Under höjd beredskap ska verksamheten omfatta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret. Sådana åtgärder innefattar bl.a. att upprätthålla skyddet av civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp (prop. 2020/21:30 s. 89).

Den närmare inriktningen för totalförsvaret under innevarande försvarsperiod framgår av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). I propositionen anförs bl.a. följande. Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge (prop. 2020/21:30, s. 134). Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid (prop. 2020/21:30, s. 27). Regeringen avser, under 2024, lämna en ny totalförsvarsproposition för perioden 2025–2029 som utgår från förslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling (Ds 2023:34).

8.3.2 Regeringens befogenheter

För att kunna upprätthålla en god författningsberedskap finns i 15 kap. 6 § regeringsformen en bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att anta fullmaktslagar. Där anges följande. Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen, med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Reger-

ingen kan genom att förklara att riket är i krig aktivera sådana fullmaktslagar. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar tar ställning till angreppets karaktär och bestämmer försvarsinsatsernas omfattning utefter det. Även utan en sådan förklaring kan dock riket anses vara i krig. Krig ska bl.a. alltid anses föreligga om landet är helt eller delvis ockuperat. Fullmaktslagar kan i sådant fall tillämpas utan ett regeringsbeslut. De är nämligen ofta konstruerade så att de myndigheter och privata aktörer som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig kan tillämpa dem.

Regeringen kan i regel även besluta att aktivera dessa lagar vid krigsfara och vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Denna metodik gör det möjligt för regeringen att avgöra om hela eller delar av samhället bör ställa om till krigsförhållanden och gör det även möjligt att aktivera totalförsvaret helt eller delvis innan ett fientligt anfall inträffar. Exempel på fullmaktslagar är förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

Bestämmelsen i regeringsformen ger alltså riksdagen en möjlighet att vid krigsfara eller krig delegera normgivningskompetens till regeringen i visst ämne på de områden som anges i bl.a. 8 kap. 2 § regeringsformen och där delegation annars är förbjuden. En sådan delegation finns i totalförsvarslagen, där beslutet om höjd beredskap överlåtits till regeringen. Det innebär att det kan säkerställas att vissa lagar börjar tillämpas omedelbart.

För andra krissituationer än krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan regeringen inte få fullmakt med stöd av 15 kap. 6 § regeringsformen. Då har riksdagen endast möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen.

8.3.3 Höjd beredskap

Höjd beredskap är en samlingsterm för de båda beredskapsgraderna skärpt beredskap och högsta beredskap.

Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (se 3 § totalförsvarslagen). En beredskapshöjning

är alltså ett sätt att snabbt ställa om det fredstida samhällets administration och organisation till en form som är anpassad för och fungerande i krig och krigsfara. Beslutet om höjd beredskap kan enligt 4 § totalförsvarslagen gälla endast en del av landet eller en viss verksamhet.

Om regeringen beslutar om skärpt beredskap ska samhället börja ställa om för att möta totalförsvarets behov. Samtidigt ska ordinarie verksamhet fortsätta i så stor utsträckning som möjligt. Under högsta beredskap är, som framgår ovan, totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vidare ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 § totalförsvarslagen).

Länsstyrelserna har viktiga uppgifter inom länet som rör det civila försvaret. Vid höjd beredskap innebär detta bl.a. att länsstyrelsen ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås i länet samt samordna de civila försvarsåtgärderna, enligt 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Inom civilområdet finns motsvarande uppgifter för den civilområdesansvariga länsstyrelsen, se förordningen (2022:524) om beredskap för statliga myndigheter, beredskapsförordningen.

Av 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framgår att myndigheten ansvarar för frågor om bl.a. civilt försvar endast i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Enligt bestämmelsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bl.a. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och verka för samordning mellan berörda aktörer för att förebygga och hantera konsekvenser av krig och krigsfara. Av 7 § förordningen framgår att MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid höjd beredskap samt bistå Regeringskansliet med underlag och information. Statliga myndigheter ska enligt 10 § beredskapsförordningen i sin verksamhet beakta total-

försvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter enligt 18 § beredskapsförordningen. För dessa myndigheter finns ytterligare uppgifter och krav. Mer om statliga myndigheters ansvar finns beskrivet i avsnitt 3.7.2.

8.3.4 Totalförsvarets bemanning

Bemanningen av totalförsvaret tillgodoses bl.a. genom reglerna om pliktjänstgöring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, totalförsvarspliktslagen. De grupper som bemannar totalförsvaret i fredstid består av anställd personal och individer som tas i anspråk med värn- och civilplikt samt frivilliga. Om beredskapen höjs finns härutöver totalförsvarspliktiga personer mellan 16 och 70 år som kan tas i anspråk för arbete enligt reglerna om allmän tjänsteplikt i totalförsvarspliktslagen (se mer nedan om allmän tjänsteplikt). I denna grupp ingår exempelvis gymnasieelever och pensionärer.

Det civila försvaret bemannas främst av anställd personal eller uppdragstagare som vid höjd beredskap fortsätter sin tjänstgöring, förutsatt att de inte är krigsplacerade i det militära försvaret.

Totalförsvarets behov av arbetskraft kan även styras genom lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. I lagen finns möjlighet att styra tillgången på arbetskraft till de verksamheter och områden som är av särskild vikt för totalförsvarsansträngningarna (t.ex. hälso- och sjukvård eller vägtransporter). Reglerna innebär bl.a. att regeringen kan föreskriva om förbud mot privat arbetsförmedling (2 §). Regeringen får vidare förbjuda arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft inom viss verksamhet (3 §). Även möjligheten för personer med en anställning att söka jobb inom sådana verksamheter kan därmed vara begränsad (Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79, s. 84).

Bemannings av det militära försvaret

Under normala förhållanden bemannas det militära försvaret av militär och civil personal. När beredskapen höjs omfattas normalt den anställda personalen av den allmänna tjänsteplikten (se mer nedan). Därutöver finns möjlighet för Försvarsmakten att ta i anspråk totalförsvarspliktiga och avtalspersonal, såsom hemvärnssoldater och krigsfrivilliga för tjänstgöring inom Försvarsmakten (Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79, s. 85).

Totalförsvarsplikt

Totalförsvarsplikten har betydelse för hela totalförsvaret och omfattar alla individer bosatta i Sverige från början av det kalenderår de fyller 16 år till slutet av det kalenderår de fyller 70 år (1 kap. 2 § totalförsvarsplikt lagen). En totalförsvarspliktig är skyldig att bl.a. tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskraft och hälsotillstånd tillåter. En sådan tjänstgöring fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 4 § totalförsvarsplikt lagen).

Värnplikt ska fullgöras hos Försvarsmakten. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år.

Civilplikten ska fullgöras inom de verksamheter som regeringen bestämmer. Enligt bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt får civilplikt bl.a. fullgöras inom befolkningsskydd, räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet. Civilplikt får även fullgöras inom vissa verksamheter inom Försvarsmakten. Civilplikten syftar i första hand till att förstärka vissa verksamheter vid höjd beredskap genom att tillföra personer från andra verksamheter.

Värnplikt och civilplikt omfattar en skyldighet för totalförsvarspliktiga att genomföra mönstring, fullgöra grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskaps- och krigstjänstgöring (Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79, s. 85–86).

Fördelningen mellan värn- och civilpliktiga och allmänt tjänstepliktiga har varierat över tid. Tidigare kunde en procentuellt mycket större andel av befolkningen tas i anspråk med värn- och civilplikt. En-

ligt den senaste totalförsvarspropositionen ska Försvarsmaktens krigsorganisation utökas från dagens cirka 60 000 personer till 90 000 personer (prop. 2020/21:30 s. 109–110). Detta innebär att totalförsvaret främst kommer att bemannas med anställd personal som kan tas i anspråk med allmän tjänsteplikt (Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79, s. 86).

Särskilt om allmän tjänsteplikt

När det råder höjd beredskap får regeringen, enligt 6 kap. 1 § totalförsvarspliktslagen, föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet.

Allmän tjänsteplikt kan fullgöras på flera sätt. Antingen genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning och då är skyldig att utföra arbete enligt anställningsavtalet. Tjänsteplikten kan också genomföras genom att den totalförsvarspliktige fullföljer ett uppdrag. Han eller hon är då underkastad allmän tjänsteplikt så länge uppdraget fullgörs. Vidare kan allmän tjänsteplikt utföras genom tjänstgöring enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller genom att utföra arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras samt vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt (6 kap. 2 och 3 §§ totalförsvarspliktslagen).

I förordningen om totalförsvarsplikt anges att Arbetsförmedlingen har en särskild roll när den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas. Enligt 6 kap. 2 § förordningen om totalförsvarsplikt får Arbetsförmedlingen anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Sedan tillkomsten av förordningen har dock förutsättningarna för myndigheten att genomföra uppdraget förändrats, exempelvis har förändringar skett vad gäller skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser och omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen utför i egen regi.

I juli 2023 tillsattes en utredning som ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas

(En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret, dir. 2023:116). Syftet är att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret. Utredningen ska bl.a. analysera förutsättningarna för att tillgodose det civila försvarets personalförsörjningsbehov vid höjd beredskap genom beslut om allmän tjänsteplikt samt analysera och bedöma om det finns behov av förändringar i bestämmelserna om allmän tjänsteplikt till följd av samhällsutvecklingen och det förhållandet att aktörers ansvar för verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret har förändrats. Utredningen ska även analysera och bedöma om de uppgifter som Arbetsförmedlingen har enligt förordningen om totalförsvarsplikt är ändamålsenliga med hänsyn till dagens behov och förutsättningar samt vid behov föreslå förändringar i Arbetsförmedlingens uppgifter enligt förordningen om totalförsvarsplikt och i lagen om arbetsförmedlingstväng. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 27 januari 2025.

Krigsorganisation och krigsplacering

Krigsorganisering innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering till höjd beredskap och inriktning på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Statliga myndigheter, kommuner och regioner ansvarar för flera viktiga uppgifter som behöver kunna upprätthållas och utföras vid höjd beredskap. Detsamma gäller också för flera företag. Därför är det viktigt att dessa aktörer tar fram och bemannar krigsorganisationer som kan upprätthålla verksamheten i höjd beredskap och krig. Att aktörer har bemannade krigsorganisationer bidrar till målet för civilt försvar.

Arbetet med att ta fram en krigsorganisation handlar om att avgöra vilka verksamheter som behöver prioriteras och bedrivs vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap kan det hända att det inte går att upprätthålla alla verksamheter, och att nya uppgifter tillkommer. En central del i arbetet med att ta fram en krigsorganisation är därför att aktören rangordnar och prioriterar de verksamheter som ska bedrivs i höjd beredskap (Rätt person på rätt plats, MSB:s vägledning för krigsorganisation och krigsplacering, s. 8).

För att veta vem som ska tjänstgöra var i totalförsvarets olika verksamheter finns systemet med krigsplacering. Krigsplacering används i två olika betydelser.

Den första avser krigsplacering med stöd av totalförsvarspliktslagen. En sådan krigsplacering omfattar värn- eller civilplikt och medför skyldigheter såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det är straffbart att utebli eller avvika från värn- eller civilplikten.

Den andra betydelsen av krigsplacering används för att beskriva den planeringsåtgärd som till exempel myndigheter, kommuner och företag gör inför ett eventuellt beslut om allmän tjänsteplikt. Dessa beslut fattas inte med stöd av totalförsvarspliktslagen utan handlar om organisatoriska beslut som en arbetsgivare fattar inom ramen för sin organisation för att säkerställa att rätt person är på rätt plats när beredskapen höjs. Ett sådant beslut får inga direkta rättsverkningar för den enskilde utan plikten att tjänstgöra inträder först när regeringen beslutar om allmän tjänsteplikt. Om en anställd avslutar sin anställning i fredstid upphör krigsplaceringen (Arbetsrätten under krig och krigsfara, SOU 2023:79, s. 84–85).

En anställd hos en myndighet som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten, enligt 11 § beredskapsförordningen. Myndigheten ansvarar för att den som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

Krigsplacering är inte en förutsättning för allmän tjänsteplikt. I förordningen om totalförsvarspikt anges att Arbetsförmedlingen har en särskild roll när den allmänna tjänsteplikten ska tillämpas. Enligt 6 kap. 2 § i nämnda förordning får Arbetsförmedlingen anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Det innebär att Arbetsförmedlingen, vid höjd beredskap, har möjlighet att besluta om att arbetslöshetskassornas verksamhet ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Arbetslöshetskassorna, liksom de flesta aktörer utöver myndigheter, kommuner och regioner, har ingen skyldighet att ta fram en krigsorganisation och krigsplacera sin personal. Det kan dock ligga i aktörens eget intresse att ha gjort en sådan planering för sin organisation. Enligt utredningens mening skulle Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa arbete inom ramen för den allmänna tjänsteplikten vid de enskilda arbetslöshetskassorna kunna underlättas om dessa redan tagit fram en krigsorganisation för sin verksamhet, gjort en disponibilitetskontroll mot Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och bemannat den egna krigsorganisationen.

Försvarsförmånerna

Förmåner som totalförsvarspliktiga, hemvärnssoldater och frivilliga m.fl. har rätt till regleras i flera olika lagar och förordningar.

Utredningen kan konstatera att arbetslöshetsförsäkringen och försvarsförmånerna har olika syften och funktioner. Försvarsförmåner betalas ut till personer som tjänstgör i totalförsvaret. Arbetslöshetsförsäkringen, å andra sidan, är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Av arbetslöshetsförsäkringens grundvillkor framgår bl.a. att den sökande ska vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete, vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Nedan redogörs för de olika försvarsförmånerna.

Regler om försvarsförmånerna finns bl.a. i lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret, totalförsvarspliktlagen, förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan, förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga, förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, förordningen om totalförsvarsplikt, förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal, hemvärnsförordningen (1997:146), förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnssoldater, officersförordningen (2007:1268), och förordningen (2015:613) om militär grundutbildning.

De ersättningar som kan betalas ut med stöd av dessa författningar är bl.a. dagersättning eller dagpenning och olika familjebidrag. Totalförsvarspliktiga som fullgör allmän tjänsteplikt uppbär dock lön och har inte rätt till dagpenning.

Familjebidrag är bidrag som betalas ut bl.a. under tjänstgöring inom totalförsvaret och även under tjänstgöring inom vissa frivilligorganisationer. En person som tjänstgör inom totalförsvaret, och som inte tjänstgör med allmän tjänsteplikt, mister i regel sin ordinarie inkomst under tjänstgöringstiden. Familjebidraget behövs därför för att garantera en ekonomisk och social trygghet för den som tjänstgör och för de anhöriga som är beroende av honom eller henne för sin försörjning. Det innebär dock inte att familjebidraget ska kompensera bortfall av den ordinarie inkomsten (prop. 1977/78:127 om familjebidragslag m.m., s. 14–15).

Dagpenning betalas ut till totalförsvarspliktiga som tjänstgör med värn- eller civilplikt, hemvärnssoldater och frivilliga. Vid tillfällig tjänstgöring utöver grundutbildning, till exempel repetitionsutbildning, förlorar deltagaren som regel sin inkomst. Syftet med dagpenningen är att ersätta inkomstbortfallet, och målsättningen är att deltagarens ekonomiska och sociala situation inte ska försämrans under tjänstgöringen (prop. 1975:37 om nytt förmånssystem för värnpliktiga m.fl. och ändringar i familjebidragsförordningen [1946:99] m.m., s. 70).

Den som fullgör en grundutbildning med värn- eller civilplikt som är längre än 60 dagar får dagersättning. Den består av ett fastställt belopp per tjänstgöringsdag. Dagersättning kan även betalas ut till officersaspiranter, hemvärnssoldater och frivillig personal.

Försäkringskassan handlägger och betalar ut familjebidrag och dagpenning. Dagersättning och premier betalas ut av den myndighet, den kommun eller det landsting där den totalförsvarspliktige tjänstgör (11 kap. 12 § förordningen om förmåner till totalförsvarspliktiga).

Försäkringskassan har i en framställan till regeringen (FK 2023/013399) anfört bl.a. att regelverket för försvarsförmånerna i flera avseenden är ett svåröverskådligt och svårtillämpat författningskomplex och att det behövs en grundlig och samlad översyn av regelverket för försvarsförmånerna.

8.4 Arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex. Hoten inkluderar bl.a. otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden (Allvarstid, Ds 2023:19, s. 1). Effekterna av ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för våra samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp (prop. 2020/21:30 s. 63). Cyberattacker och it-incidenter kan även utgöra förstadier eller integrerade delar av en väpnad konflikt (Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, Ds 2017:66, s. 18).

De situationer som kan uppstå vid höjd beredskap kan ha varierande grad av allvar eller påverkan på samhället i stort. Det kan också finnas en stor skillnad i påverkan geografiskt.

Om det råder högsta beredskap förändras förutsättningarna på arbetsmarknaden dramatiskt eftersom totalförsvaret är all samhällsverksamhet som ska bedrivas. Det nya arbetsmarknadspolitiska läget kan i en sådan situation innebära en ökad arbetslöshet men också en ökad efterfrågan på arbetskraft då det kan uppstå behov av särskilda kompetenser på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens uppdrag förändras

Som statlig myndighet ska Arbetsförmedlingen ha en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Som beredskapsmyndighet ska Arbetsförmedlingen ha förmåga att vid höjd beredskap säkra arbetet med att utföra uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret, såsom utbetalning av ersättningar till enskilda och anvisning till arbete under allmän tjänsteplikt. Arbetsförmedlingen ska också samverka med annan offentlig verksamhet och näringslivet, samt delta i nationella övningar och scenariopleneringar (Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2024, s. 21).

När det råder höjd beredskap och regeringen enligt 6 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt har föreskrivit om allmän tjänsteplikt kan Arbetsförmedlingen anvisa personer till arbeten inom samhällsviktig verksamhet, inom ramen för den allmänna tjänsteplikten. Det uppdraget, tillsammans med att anställda på Arbetsförmedlingen kan vara ianspråktagna inom andra delar av totalförsvaret, innebär att Arbetsförmedlingens resurser för sitt uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen riskerar att begränsas.

Arbetsförmedlingens verksamhet kan också påverkas av olika störningar, t.ex. störningar i de digitala informationssystemen och påverkan på arbetsutrustning. Sådana störningar kan avsevärt försvåra myndighetens möjligheter att utföra sina uppdrag. Ett väpnat angrepp kan i yttersta fall omöjliggöra verksamheten i hela eller delar av landet.

Behov av undantag i arbetslöshetsförsäkringen

När det råder höjd beredskap kan arbetslösa personer tas i anspråk för försvaret eller inom ramen för den allmänna tjänsteplikten, vilket kan innebära att arbetslösheten och enskildas tid i arbetslöshet minskar. Situationen kan innebära att företag inte kan bedriva sin verksamhet på vanligt sätt. Företag kan behöva avveckla verksamhet helt eller delvis vilket, i sin tur, skulle göra att fler blir arbetslösa. Efterfrågan på olika varor och tjänster kan både minska och öka och därmed även arbetsutbudet.

Omständigheterna vid höjd beredskap kan vara sådana att arbetsökande kan få svårt att uppfylla samtliga villkor i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring, nya ALF. Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan även drabbas av personalbrist, arbetsanhopning, driftstörningar eller andra störningar.

Om det råder höjd beredskap kan omständigheterna därmed vara sådana att det finns ett behov av att frångå vad som annars gäller inom arbetslöshetsförsäkringen, i syfte att säkerställa enskildas försörjning eller för att möta nya behov på arbetsmarknaden. Behov av undantag från vissa bestämmelser kan också uppstå för att möjliggöra att arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut om arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens verksamheter drabbas av omfattande störningar. Med undantag avses även i detta sammanhang en möjlighet att göra tillfälliga ändringar i eller avvika från befintliga bestämmelser.

8.5 Tillfälliga undantag i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap

8.5.1 Författningsberedskap i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen

I avsnitt 7.7.1 redogör utredningen för vilka befogenheter regeringen har att meddela föreskrifter vad gäller arbetslöshetsförsäkringen. Förmåner såsom arbetslöshetsersättning faller inte under det obligatoriska lagområdet, utan omfattas i stället av regeringens s.k. restkompetens. Arbetslöshetsförsäkringen är dock reglerad på lagnivå och därmed beslutad av riksdagen. Detta innebär att regeringen endast kan meddela föreskrifter på samma område med stöd av ett bemyndigande från

riksdagen, förutom såvitt avser verkställighetsföreskrifter. I nya ALF finns, såvitt avser vissa bestämmelser, en reglering som upplyser om att regeringen kan i förordning komplettera och fylla ut vissa av bestämmelserna i lagen.

God författningsberedskap är grunden för svensk krishantering. Författningsberedskap innebär att det ska finnas författningar som reglerar förutsättningarna för samhällets omställning till höjd beredskap. Det finns inte någon särskild reglering för arbetslöshetsförsäkringen om vad som ska gälla under krig och krigsfara på så sätt som t.ex. finns i kap. 117 socialförsäkringsbalken.

Mot ovan angivna bakgrund bedömer utredningen att det är lämpligt med författningsberedskap även inom arbetslöshetsförsäkringen inför och vid höjd beredskap.

8.5.2 Behov av möjlighet till undantag

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att möjliggöra tillfälliga undantag från vissa villkor i arbetslöshetsförsäkringen vid höjd beredskap i syfte att skapa flexibilitet samt mildra negativa konsekvenser för enskilda, verksamheter och arbetsmarknaden.

Behoven är svåra att förutse

Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av tillfälliga avsteg från bestämmelser eller principer inom arbetslöshetsförsäkringen som ska gälla vid höjd beredskap.

Förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, särskilt vid olika krissituationer, är av avgörande betydelse för samhället i stort. Det är, som utredningen tidigare konstaterat, svårt att förutse effekterna på samhället om det råder höjd beredskap.

Som redogörs för i avsnitt 7.7.2 gör utredningen bedömningen att det vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden finns ett behov av att möjliggöra tillfälliga undantag från vissa bestämmelser i nya ALF. Utredningen har därför föreslagit att regeringen, när de förutsättningarna gäller, ska ha rätt att föreskriva om undantag från vissa angivna bestämmelser. Enligt utredningens mening bör

sådana föreskrifter även kunna få beslutas och gälla vid höjd beredskap. Om det ska vara möjligt krävs ytterligare författningsstöd.

Det kan därutöver finnas behov av att göra mer långtgående undantag från de principer som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen kan behöva anpassas efter de villkor som råder på arbetsmarknaden under höjd beredskap, för att kunna mildra negativa konsekvenser för enskilda, verksamheter och arbetsmarknaden.

Behoven kan se olika ut för enskilda, verksamheter och arbetsmarknaden

De regeländringar som infördes i nuvarande ALF mot bakgrund av covid-19-pandemin hade bl.a. i syfte att fler skulle få tillgång till arbetslöshetsersättning och på så vis mildra de negativa konsekvenserna på samhällsekonomin (prop. 2019/20:146). Det är inte otänkbart att liknande behov kan uppstå vid höjd beredskap. Beroende av om Sverige befinner sig under skärpt eller högsta beredskap samt beroende av den samhällspåverkan som föreligger kan behovet av att mildra konsekvenserna för enskilda variera.

Det kan även uppstå behov av att avlasta Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna på olika sätt så att de ges möjlighet att fokusera på sin samhällsviktiga verksamhet. Som beskrivs i avsnitt 7.7.3 kan det var lämpligt att införa undantag från vissa av sanktionsreglerna i nya ALF i syfte att ge arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen möjlighet att fokusera på att säkerställa samhällsviktiga funktioner och därmed förbättra förutsättningarna för utbetalning av arbetslöshetsersättning. Mot bakgrund av att kontrollfunktionen bedöms tidskrävande är det inte otänkbart att det kan finnas behov av än mer genomgående undantag från bestämmelserna om sanktioner än de förslag som lämnas i kapitel 7.

Cyberattacker och it-incidenter kan i omfattande grad påverka Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas verksamhet. Arbetslöshetskassornas möjlighet att inhämta information, t.ex. om den ersättningssökandes inkomstbortfall, kan föranleda behov av undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Även förändringar på arbetsmarknaden kan föranleda att behov uppstår av tillfälliga undantag från bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslösheten kan på kort tid öka och efterfrågan

på vissa kompetenser på arbetsmarknaden likaså. Vid höjd beredskap, och sådan omfattande samhällspåverkan som därför kan föreligga, skulle arbetsmarknaden kunna anses geografiskt begränsad till endast delar av landet. I en sådan situation skulle t.ex. arbetssökande möjligen inte kunna förväntas söka och anta arbete i hela landet. Förutsättningarna under höjd beredskap kan därmed orsaka särskilda behov av anpassning i arbetslöshetsförsäkringen mot bakgrund av olika förutsättningar för den enskilde, för verksamheterna eller för arbetsmarknaden i stort.

Undantag bör spegla samhällspåverkan

Även om regeringen beslutat om höjd beredskap kan situationen vara sådan att det inte föreligger någon väsentlig samhällspåverkan inom svenskt territorium. Ett beslut om skärpt eller högsta beredskap, som syftar till att stärka landets försvarsförmåga, kan vara en följd av händelser utanför Sveriges gränser. Mot den bakgrunden kan arbetsmarknaden och därmed arbetslöshetsförsäkringen därför inte alltid antas påverkas som en direkt följd av att det råder höjd beredskap.

Utredningen anser därför att det är lämpligt att, om det bedöms nödvändigt att införa undantag från bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring, dessa utformas så att de speglar graden och typen av samhällspåverkan.

Undantag kan föreskrivas på olika sätt

Utredningen har alltså gjort bedömningen att det vid höjd beredskap finns behov av tillfälliga undantag från bestämmelser i lagregleringen om arbetslöshetsförsäkringen. Sådana undantag kräver författningsstöd. En sådan författningsberedskap kan utformas genom antagande av bestämmelser som antingen anger vad som gäller vid höjd beredskap, eller som bemyndigar regeringen att meddela vissa föreskrifter i sådana fall.

I lagen om arbetsförmedlingstvång finns exempel på bestämmelser som efter att regeringen beslutat om det ska tillämpas vid höjd beredskap. I arbetsrättsliga beredskapslagen och i socialförsäkringsbalken (117 kap.), som gäller socialförsäkringen, finns bestämmelser som ska tillämpas om Sverige kommer i krig och bemyndigande för reger-

ingen att förskriva att vissa bestämmelser ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder s.k. utomordentliga förhållanden.

Författningsberedskap inom arbetslöshetsförsäkringen skulle således kunna utformas på olika sätt. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om specifika bestämmelser som kan bli tillämpliga om Sverige kommer i krig eller sätts i kraft om Sverige är i krigsfara eller om det råder s.k. extraordinära förhållanden (jfr 15 kap. 6 § regeringsformen). Alternativt skulle regeringen i en sådan situation kunna föreskriva om undantag från lagens bestämmelser genom ett bemyndigande i t.ex. nya ALF. Omfattningen av ett sådant bemyndigande kan i sin tur vara begränsat, dvs. ange vilka avsteg regeringen kan besluta vid höjd beredskap, eller ge regeringen ett mer omfattande mandat att meddela tillfälliga undantag (se även avsnitt 7.7.1).

Som exempel på ett omfattande mandat kan 117 kap. 9 § socialförsäkringsbalken nämnas, där regeringen bemyndigas att föreskriva att förmåner inte ska betalas ut, eller bestämmas enligt andra grunder eller i en annan ordning än som gäller enligt lag eller annan författning. Genom bestämmelsen införlivades 11 § lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara, som upphävdes vid införandet av socialförsäkringsbalken. I förarbetena till den äldre bestämmelsen angavs att regeringen bör ha fullmakter att kunna anpassa socialförsäkringssystemet under krig eller vid krigsfara. Där uttalades även att det i fredstid är svårt att förutse vilka ändringar som behöver göras i en krigssituation och att hänsyn får tas till att bestämmelser om regeringens fullmakter bör göras så generella som möjligt för att lätt kunna anpassas om händelseutvecklingen ställer nya krav efter hand (prop. 1984/85:24, s. 9).

Utredningen anser att ovan anförda argument för ett brett bemyndigande även gäller för bedömningen av vilka tillfälliga undantag från arbetslöshetsförsäkringens principer som kan vara motiverade vid höjd beredskap. Som redovisats ovan kan grunden för sådana avsteg finnas hos enskilda, i verksamheter eller på arbetsmarknaden. Den samhällspåfrestning som höjd beredskap kan innebära, kan dessutom vara så omfattande att arbetslöshetsförsäkringens funktion att underlätta omställning och som automatisk stabilisator i samhälls-ekonomi upphör, t.ex. om myndigheter och arbetslöshetskassor inte ens kan upprätthålla sina verksamheter. De sociala trygghetssystemens ursprungliga funktion kan därför inte heller upprätthållas i en sådan situation, och det kan under sådana förhållanden vara lämpligt med

överväganden om arbetslöshetsförsäkringen och därmed rätten till arbetslöshetsersättning tillfälligt bör upphöra att gälla.

Som exempel på viss författningsberedskap kan den finländska beredskapslagen (29.12.2011/1152) nämnas. Lagen gäller vid bl.a. väpnat angrepp mot landet och anger att utbetalning av arbetslöshetsdagpenning kan avbrytas eller skjutas upp med högst tre månader och att sådana förmåner kan nedsättas under samma period. Utkomststöd kan utbetalas till de vars ersättning påverkas.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att författningsberedskapen såvitt avser regleringen av arbetslöshetsförsäkringen bör vara generell, för att inte riskera att bli inaktuell genom ändringar i förmånssystemet och därför inte kunna uppfylla de behov som inträtt vid höjd beredskap.

8.5.3 Vissa grundläggande principer behöver bibehållas

Utredningens bedömning: Undantag bör inte kunna göras från grundläggande bestämmelser som fastställer arbetslöshetsförsäkringens syfte.

Bestämmelser som fastställer grundläggande principer

Arbetslöshetsförsäkringen bygger på grundläggande principer, framför allt omställningsprincipen och inkomstbortfallsprincipen.

I 1 kap. 2 § nya ALF beskrivs arbetslöshetsförsäkringens syfte och funktion. Här anges uttryckligen att arbetslöshetsförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Av det följer att det krävs en förankring på arbetsmarknaden för att kvalificeras för arbetslöshetsersättning och att arbetslöshetsersättning endast lämnas under förutsättningen att den som är arbetslös är beredd att ställa om och anta ett nytt arbete.

I 2 kap. nya ALF anges de grundläggande förutsättningarna för rätt till arbetslöshetsersättning. Av 2 kap. 1 § framgår att den sökande, för att ha rätt till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet, ska vara arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete, vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och i övrigt stå till arbetsmark-

nadens förfogande. De allmänna villkoren sammanfattar de grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda under hela den period som den sökande får arbetslöshetsersättning.

Undantag bör inte göras från vissa grundläggande principer

Arbetslöshetsförsäkringen har en central betydelse för den svenska arbetsmarknadens funktionssätt. Vid höjd beredskap sätts den ordinarie ordningen ur spel och många verksamheter kan komma att behöva ställa om för att skydda det svenska samhället. Arbetslöshetskassorna ska även då fokusera på sin samhällsviktiga verksamhet att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning. Det kan då emellertid uppkomma behov av att göra längre gående undantag från gällande bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring för att kunna möta samhällets behov. Vissa principer inom arbetslöshetsförsäkringen är dock så grundläggande att de, enligt utredningens mening, inte bör kunna frångås.

Som redovisats är arbetslöshetsförsäkringen en inkomstbortfallsförsäkring som syftar till att ge arbetslösa ekonomiskt stöd under omställning mellan arbeten. Mot bakgrund av det bedömer utredningen att undantag inte ska kunna göras som leder till att arbetslöshetsförsäkringens syfte eller funktion, som anges i 1 kap. 2 § nya ALF, inte längre gäller. Det innebär att arbetslöshetskassorna även vid höjd beredskap behöver kunna fastställa att den enskilde uppfyller ett inkomstvillkor och på så sätt har en förankring på arbetsmarknaden. Genom den principen kan försäkringens syfte att kompensera för ett inkomstbortfall upprätthållas.

Undantag bör, enligt utredningens mening, heller inte kunna göras från 2 kap. 1 § nya ALF. Arbetslöshetskassorna behöver därför även vid höjd beredskap kunna fastställa att den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning, dvs. är arbetsför och oförhindrad att ta ett arbete samt är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Genom dessa principer kan försäkringens syfte underlätta omställning mellan arbeten, dvs. underlätta för personer som fortsatt har förmåga och vilja att försörja sig genom ett nytt arbete.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att arbetslöshetsförsäkringens syften, dvs. dels att vara ett ekonomiskt stöd, dels

att underlätta omställning, är kärnan i de principer från vilka undantag inte bör göras ens vid höjd beredskap.

När det däremot gäller formerna för hur dessa principer ska upprätthållas vid höjd beredskap bör det vara möjligt med undantag jämfört med vad som gäller under normala förhållanden, utan att principerna som sådana påverkas. Enligt utredningens mening skulle det kunna vara motiverat med fler undantag från viss reglering under höjd beredskap, utan att principernas kärna därför påverkas (se ovan). Exempelvis skulle anmälan som arbetssökande kunna göras hos någon annan aktör än Arbetsförmedlingen. Anmälan skulle t.ex. kunna göras direkt till arbetslöshetskassorna eller till en annan myndighet så som Försäkringskassan eller Statens servicecenter. Med en sådan ordning skulle det vara väsentligt att informationen även kan delas med Arbetsförmedlingen så att myndigheten kan fullfölja sitt anvisningsuppdrag gällande allmän tjänsteplikt. Det skulle bl.a. behöva utredas om det behövs sekretessbrytande bestämmelser.

När arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer inte längre kan upprätthållas

Vid ett väpnat, eller motsvarande, angrepp ska civilbefolkningen skyddas samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas, även om de inte kan bedrivas med samma ambitionsnivå som i fredstid. Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna bör fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. För arbetslöshetsförsäkringens del bör det innebära att undantag kan behöva göras från bestämmelser i nya ALF, såsom beskrivs i avsnitt 8.5.2. Situationen kan dock vara sådan att någon av de grundläggande principerna inte längre kan upprätthållas. Detta skulle t.ex. kunna bero på att enskilda arbetslösa inte kan leva upp till de grundläggande kraven enligt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen, att Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna inte kan bedriva sin verksamhet alls eller inte på samma sätt som under fredstid eller att hela arbetsmarknaden har påverkats på ett sådant sätt att arbetslöshetsförsäkringen inte kan upprätthålla sin funktion. I sådana fall upphör arbetslöshetsersättningen enligt utredningens mening att vara en omställningsförsäkring.

Enskilda kan under sådana omständigheter ha svårt att veta vad som förväntas av dem eller hur de ska gå till väga för att leva upp till

gällande bestämmelser och hur de ska kunna begära arbetslöshetsersättning eller ta emot den. Det blir också svårt att göra skillnad mellan t.ex. arbetslöshetsersättning, försörjningsstöd och andra ersättningar om inte kraven för de olika ersättningsformerna är tydliga och kan upprätthållas.

De av samhällets utbetalningar till enskilda som hanteras av verksamheter inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet kan vid höjd beredskap eventuellt behöva ersättas med någon annan form av ersättning. Behovet av arbetslöshetsförsäkringens funktion som automatisk stabilisator i samhällsekonomin kan kvarstå eller förstärkas vid höjd beredskap.

I avsnitt 7.7.1 välkomnar utredningen, som en följd av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens olika hemställan, en framtida översyn av förutsättningarna att skapa lösningar för utbetalningar till enskilda vid höjd beredskap. Utredningen vill även i detta sammanhang anföra att om det vid en eventuell sådan utredning görs bedömningen att det finns behov av att införa en annan slags ersättning eller stöd som kan betalas ut till enskilda som har erhållit ersättningar från de sociala trygghetssystemen så är det väsentligt att arbetslöshetsersättningen omfattas av detta.

Finland har som nämnts i avsnitt 8.5.2 särskilda regler i sin Beredskapslag. För tryggande av befolkningens försörjning och statens betalningsberedskap under sådana undantagsförhållanden kan utbetalningen av förmåner som t.ex. inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning avbrytas för högst tre månader eller skjutas upp med högst tre månader. Till förmånstagare av bl.a. dessa förmåner betalas under den tid förmånen är nedsatt eller utbetalningen av den avbrutits eller skjutits upp, utkomststöd som ska täcka de nödvändiga utgifterna för boende samt hälso- och sjukvård.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Föreslagna bestämmelser om preliminär arbetslöshetsersättning (12 kap. 1–7 §§) i förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring ska träda i kraft den 1 oktober 2027.

Övriga föreslagna ändringar i förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring samt förslagen till ändringar i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Utredningens förslag syftar till att förstärka arbetslöshetsförsäkringens robusthet och att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningar av arbetslöshetsersättning vid störningar och kriser av olika slag. Det är därför angeläget att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft så fort som möjligt.

Förslagen innebär att det införs nya skyldigheter för arbetslöshetskassorna. De föreslås bli skyldiga att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete och att samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver föreslås att regeringen får rätt att besluta om tillfälliga undantag från vissa villkor i lagen om arbetslöshetsförsäkring vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Dessa förslag innebär att arbetslöshetskassorna kan behöva införa nya rutiner och arbetssätt samt systemanpassningar. Utredningen föreslår även att Inspektionen för arbetslöshetsförsäk-

ringen (IAF) ska utses till beredskapsmyndighet och ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, vilket påverkar den myndighetens resurser. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till bl.a. den tidsåtgång som förberedelserna inför ikraftträdandet innebär bör de nu behandlade föreslagna ändringarna träda i kraft den 1 juli 2026.

Utredningen lämnar även förslag om en möjlighet för en förhindrad arbetslöshetskassa att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) föreslås att lagen om arbetslöshetsförsäkring (2024:0000), nya ALF, ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Genom ikraftträdandet av lagen upphävs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, nuvarande ALF. I förslaget till övergångsbestämmelser, tredje punkten, anges att den upphävda lagen dock fortfarande gäller för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet. Förslaget innebär att nuvarande ALF under en period kommer att vara tillämplig för vissa ersättnings sökande samtidigt som nya ALF gäller för andra ersättnings sökande. Utredningens förslag om en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning utgår från regleringen i nya ALF om att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska avse en månad och att arbetslöshetskassorna kommer att betala ut arbetslöshetsersättning som avser ersättning för en eller flera månader och föreslår bl.a. mot denna bakgrund att möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning endast bör införas i nya ALF. Ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning kommer därmed enbart gälla de som omfattas av nya ALF och inte de ersättningstagare på vilka den gamla upphävda lagen ska tillämpas.

IAF har, som redovisas i avsnitt 6.8.1, gjort en uppskattning av hur stor andel av de som får arbetslöshetsersättning utbetald som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nya ALF och en uppskattning av antalet som får arbetslöshetsersättning utbetald som kommer ha en ersättningsperiod fastställd enligt nuvarande reglering vid olika tidpunkter. Enligt uppskattningen kommer i oktober 2027 cirka 90 procent av de som uppbär arbetslöshetsersättning omfattas av regleringen i nya ALF (se figur 6.1). Mot denna bakgrund föreslår utredningen att bestämmelserna om preliminär arbetslöshetsersättning ska träda i kraft den 1 oktober 2027.

9.2 Övergångsbestämmelse

Utredningens förslag: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska göra en sammanfattande redovisning första gången senast vid utgången av september månad 2028.

Förslaget, om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, om att IAF senast vid utgången av september månad varje jämnt årtal ska göra en sammanfattande redovisning, baserad på de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att tydliggöra sårbarheter, hot och risker i den samlade samhällsviktiga verksamhet som de 24 arbetslöshetskassorna bedriver.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Det innebär att en första sammanfattande redovisning skulle behöva göras senast vid utgången av september månad 2026. Mot bakgrund av att den sammanfattande redovisningen ska baseras på de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser, som ska sammanställas varje udda år, vilket enligt förslaget blir första gången 2027, behövs en övergångsbestämmelse som innebär att den sammanfattande redovisningen ska göras senast vid utgången av september månad 2028. Det möjliggör för varje arbetslöshetskassa att göra en risk- och sårbarhetsanalys som sedan kan ligga till grund för den sammanfattande redovisningen.

10 Konsekvensbeskrivning

10.1 Inledning

I utredningens kommittédirektiv anges att konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt fokus på samhällsekonomiska konsekvenser och offentligfinansiella effekter och att i de fall förslag lämnas som innebär kostnader för det allmänna ska finansieringsförslag lämnas.

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet. Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt utredningsdirektiven.

10.2 Utredningens förslag i korthet

Utredningen gör bedömningen att arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om, och betala ut, arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet, enligt definitionen av samhällsviktig verksamhet i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det införs en reglering i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) om att arbetslöshetskassorna, i likhet med vad som gäller för statliga myndigheter, ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet inför och vid framtida krissituationer och höjd beredskap. Det innebär att arbetslöshetskassorna bl.a. ska bedriva ett kontinuerligt risk- och sårbarhetsanalytiskt arbete och minst vartannat år sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys. De ska även bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete. Risk- och sårbarhetsanalysen ska lämnas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Utredningen föreslår att IAF vartannat år ska göra en sammanfattande redovisning baserad på arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser.

Utredningen föreslår även att det införs en ny bestämmelse om en skyldighet för arbetslöshetskassorna att samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att en myndighet ska få ansvaret för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Den myndigheten ska kunna ålägga en arbetslöshetskassa, i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet, att genom samverkan delta i arbetet med beredskap samt planering eller samordning av åtgärder inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett åläggande om deltagande i planering eller samordning av åtgärder ska även kunna omfatta andra aktörer med kunskaper eller resurser som kan bidra till att upprätthålla eller återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om tystnadsplikt för vissa uppgifter för den som på grund av ett åläggande deltagit i samverkan, planering eller samordning av åtgärder.

Utredningen föreslår att IAF ska utses till beredskapsmyndighet i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet och vara ansvarig för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet.

Utredningen lämnar förslag som syftar till att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningar av arbetslöshetsersättning och som kan minska vissa konsekvenser vid förhinder att bedriva den samhällsviktiga verksamhet som gäller utbetalning av arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår att preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna beslutas när det inte är möjligt att betala ut arbetslöshetsersättning på vanligt vis, beräknad och beslutad enligt bestämmelserna i den nya lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring (nya ALF). Som en konsekvens av det förslaget lämnar utredningen även bl.a. förslag som innebär att preliminär arbetslöshetsersättning ska återbetalas och återkrävas i vissa fall.

Utredningen föreslår även att regeringen får ett bemyndigande att kunna föreskriva om tillfälliga undantag från vissa bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (nuvarande ALF) och

nya ALF vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Syftet med förslaget är att regeringen ska ha möjlighet att, genom vissa undantag, kunna mildra krisens negativa konsekvenser för enskilda och samhällsekonomin.

10.3 Aktörer som berörs av förslagen

Utredningens förslag berör främst enskilda, arbetslöshetskassorna samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring och Arbetsförmedlingen.

10.4 Noll-alternativet – kostnaden för att inte agera

Arbetslöshetskassornas verksamhet att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning är samhällsviktiga verksamhet. Utredningens förslag syftar till att stärka robustheten och motståndskraften så att arbetslöshetsförsäkring ska kunna fungera när en arbetslöshetskassa tillfälligt inte kan betala ut arbetslöshetsersättning samt vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta bedöms leda till en förstärkt kontinuitet såvitt avser utbetalningar från arbetslöshetsförsäkring även i sådana situationer vilket även stärker försäkringens legitimitet. Syftet är att stärka arbetslöshetskassornas krisberedskap vilket kommer hela samhället till godo.

Att säkra samhällsviktig verksamhet inom beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet är en viktig del i samhällets samlade beredskap. Arbetslöshetskassorna behöver därför delta i beredskapsarbetet med de statliga beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Det finns därmed ett behov av att en beredskapsmyndighet inom sektorn ansvarar för arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap.

Ett systematiskt beredskapsarbete med ett kontinuerligt risk- och sårbarhetsanalysarbete synliggör eventuella risker och sårbarheter i händelse av en kris, innan den uppstår. Åtgärder kan då vidtas för att minska sårbarheten av de hot eller risker som identifierats.

Vid en krissituation är det viktigt att det finns upprättade rutiner för krishantering. Berörda aktörer kan då effektivare vidta åtgärder för att hantera krissituationen och minska dess negativa effekter. Mindre tid behöver då läggas på att etablera nya strukturer och samråda om

formerna för hantering av den typ av kris som uppstått. Rutiner för krishantering kan också bidra till att hanteringen av uppkomna kriser sker strategiskt, systematiskt och minskar personberoendet. En uppkommen krissituation hos en eller flera arbetslöshetskassor kan hanteras effektivare genom samverkan mellan arbetslöshetskassorna.

Utredningen bedömer att om förslagen inte genomförs kan det få konsekvenser för både enskilda och samhällsekonomin. Det har i närtid uppstått situationer som har haft påverkan på arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. Två exempel på detta är dels den it-incident i december 2022 som inträffade hos en driftsleverantör som de flesta av arbetslöshetskassorna anlidade, dels covid 19-pandemin som fick stora samhällsekonomiska konsekvenser. Det är sannolikt att it-incidenten hade kunnat hanteras på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt om det funnits upprättade rutiner för krishantering och samverkan mellan berörda aktörer. Under pandemin genomfördes på kort tid flera tillfälliga lagändringar i nuvarande ALF. Det skyndsamma lagstiftningsarbetet fungerade väl men krävde samordnade insatser från flera håll. Med en förbättrad författningsberedskap avlastas beslutsfattare när situationen väl uppstår och berörda aktörer ges en möjlighet att förbereda sig för ändrade regler, t.ex. genom utvecklande av systemstöd. Liknande framtida eller helt nya situationer i fredstid skulle sannolikt kunna orsaka stora skador på svensk ekonomi och samhället i stort och ett avbrott i utbetalningarna av arbetslöshetsersättning under höjd beredskap drabbar troligtvis samhället och enskilda ännu mer.

10.5 Konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen

Vid utarbetandet av förslagen i betänkandet har utredningen tagit i beaktande att dessa inte ska påverka de grundläggande principer som arbetslöshetsförsäkringen bygger på, omställningsprincipen och inkomstbortfallsprincipen.

Förslaget om att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete bedöms förbättra arbetslöshetsersättningens kontinuitet och därmed arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Detta i sin tur värnar arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer.

Förslaget att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter med undantag från vissa bestämmelser i nuvarande och nya ALF vid

en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden bedöms inte ha några omedelbara konsekvenser för incitamenten som bidrar till att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens syften och karaktär som omställningsförsäkring. Utredningen har gjort bedömningen att vissa bestämmelser i arbetslöshetsförsäkringen är så grundläggande att det inte är lämpligt att föreskriva om undantag från dessa vid en fredstida krissituation. Skulle regeringen utnyttja bemyndigandet och föreskriva om undantag vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden kommer en bedömning av eventuella konsekvenser behöva göras då och bero på föreskrifternas utformning.

10.6 Konsekvenser för samhället och arbetsmarknadens funktionssätt

Utredningens förslag att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete och kunna åläggas att delta i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet förstärker arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och även dess funktion som automatisk stabilisator i samhällsekonomin, vilket minskar sårbarheten i samhället och förbättrar samhällets förmåga att hantera påfrestningar.

Utredningens förslag att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden ska kunna meddela föreskrifter om undantag från vissa regler i nuvarande och nya ALF syftar till att mildra krisens konsekvenser för samhället.

10.7 Ekonomiska konsekvenser

10.7.1 Ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter

Utredningen föreslår att IAF ska utses till beredskapsmyndighet i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, och i den egenskapen ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Utredningen föreslår även att IAF vartannat år ska göra en sammanfattande redovisning av de 24 arbetslöshetskassornas risk- och sårbarhetsanalyser. Utredningen har inhämtat uppgifter från IAF rörande myndighetens bedömning av vilket resursbehov de nya uppdragen

skulle medföra. Utredningen har även övervägt om Arbetsförmedlingen skulle kunna ha ansvaret för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet och på samma sätt som med IAF inhämtat uppgifter från myndigheten.

IAF

IAF uppger att den sammanlagda kostnadsökningen för myndigheten antas bli 5,5 miljoner kronor per år. Beloppet består av kostnaden för tre årsarbetskrafter (4,2 miljoner kronor) samt ökade förvaltningskostnader (1,3 miljoner kronor).

IAF:s beräkningar baseras på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft där det föreslogs att de nya beredskapsmyndigheterna skulle förstärkas med tre årsarbetskrafter (SOU 2021:25, s. 504). Driftskostnaden per årsarbetskraft beräknades i betänkandet till 1,4 miljoner kronor.

De ökade förvaltningskostnaderna om 1,3 miljoner kronor avser flera delar, bl.a. ökade kostnader för it-säkerhet och investeringar och drift av ökad säkerhet. I detta ingår även uppdraget att kunna ålägga arbetslöshetskassor och andra aktörer att delta i beredskapsarbetet vilket bedöms medföra ytterligare resursbehov, liksom eventuella utbildnings- och informationsinsatser.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens samverkan med arbetslöshetskassorna har enligt uppgifter från myndigheten hittills främst bedrivits via organisationen Sveriges a-kassor, till en kostnad som motsvarar närmare två årsarbetskrafter samt förvaltningskostnader som beräknas uppgå till en kostnad som motsvarar 10–15 procent av årsarbetskraftskostnaden. Utifrån antagandet att lönen för dessa årsarbetskrafter är 55 000 kronor i bruttolön, med ett gängse påslag på 51,5 procent i lönebikostnader, samt tillägg av 15 procent i övriga förvaltningskostnader, är den nuvarande årliga kostnaden 1,15 miljoner kronor per årsarbetskraft, dvs. totalt cirka 2,3 miljoner kronor för två årsarbetskrafter inklusive förvaltningskostnader. Den samverkan som sker med organisationen Sveriges a-kassor som har direkt eller indirekt bäring på beredskapsfrågor är dock endast en del av den totala kostnaden för samverkan.

Enligt myndigheten kan den antas handla om cirka hälften av de nuvarande kostnaderna, dvs. mellan 575 000 kronor och 1,15 miljoner kronor totalt.

Den samverkan som Arbetsförmedlingen hittills bedrivit är inte jämförbar med den föreslagna formaliserade samverkan med 24 arbetslöshetskassor. Kostnaderna för ett sådant uppdrag blir högre, men samverkan bedöms enligt myndigheten i viss utsträckning kunna bedrivas via eller med stöd av organisationen Sveriges a-kassor. Ett uppdrag att som beredskapsmyndighet ansvara för de 24 arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet bedöms medföra en årlig kostnadsökning motsvarande en till två årsarbetskrafter samt sannolikt större engångskostnader för uppstarten av uppdraget under det första året. Utifrån samma antaganden och ingångsvärden för beräkning som ovan är bedömningen att den löpande årliga kostnadsökningen skulle utgöras av kostnader om minst ytterligare 1,15–2,3 miljoner kronor.

10.7.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag om att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete syftar till att förbättra arbetslöshetskassornas förmåga att hantera påfrestningar, vilket bedöms förstärka deras förmåga att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Det minskar risken för dröjsmål med utbetalningar till personer med arbetslöshetsersättning vid olika påfrestningar. Även utredningens förslag om preliminär arbetslöshetsersättning syftar till att minska konsekvenserna av dröjsmål med utbetalningar till personer med arbetslöshetsersättning, i situationer då en arbetslöshetskassa varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle.

En person som på grund av ett dröjsmål med utbetalningen av arbetslöshetsersättning inte själv kan tillgodose sina behov kan i vissa fall ha rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, enligt socialtjänstlagen (2001:453). Sådant bistånd kan lämnas som förskott på en förmån eller ersättning, eller under villkor om återbetalning, och får i sådana fall återkrävas. Utredningens förslag bedöms sammantaget kunna innebära minskat behov av bi-

stånd till personer som har arbetslöshetsersättning, och hushåll där någon har arbetslöshetsersättning. Förslaget bedöms därmed inte leda till någon ökad belastning för kommunerna.

10.7.3 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

De sammantagna effekterna av utredningens förslag att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete och om stärkt samverkan mellan arbetslöshetskassorna bedöms förbättra förutsättningarna för kontinuitet i enskildas inkomster vad gäller arbetslöshetsersättning, dvs. förbättra möjligheten till egen försörjning för enskilda som har påbörjat en period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Förslaget om ett systematiskt beredskapsarbete kan således långsiktigt bidra till att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningarna av arbetslöshetsersättning.

Förslaget om en möjlighet för en arbetslöshetskassa att kunna besluta om preliminär arbetslöshetsersättning när arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle syftar också till att upprätthålla kontinuiteten i utbetalningarna av arbetslöshetsersättning till så många som möjligt. Enskilda som inte fick arbetslöshetsersättning utbetald vid utbetalningstillfället före arbetslöshetskassans förhinder, t.ex. på grund av sjukdom eller avbrott i arbetslösheten, omfattas inte av ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning. Övergångsbestämmelserna i nya ALF innebär att den nuvarande ALF kommer att gälla parallellt med den nya lagen för ett tag framöver. Det innebär även att enskilda som fortsatt uppstår arbetslöshetsersättning enligt nuvarande ALF inte kommer att omfattas av bestämmelserna om preliminär arbetslöshetsersättning. De av dessa individer, som fortsatt är arbetssökande, kan om deras situation är sådan behöva vända sig till sin kommun för att söka försörjningsstöd, se avsnitt 10.7.2.

Utredningen föreslår att en arbetslöshetskassa ska återkräva preliminär arbetslöshetsersättning om rätt till ersättning inte funnits, eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp. Ett sådant återkrav avser ersättningens bruttobelopp, dvs. den utbetalda preliminära arbetslöshetsersättningen före skatteavdrag. Om återkrav beslutas och återbetalning sker samma inkomstår uppstår som huvud-

regel inga administrativa konsekvenser för enskilda eftersom arbetslöshetskassan lämnar Skatteverket uppgifter om återbetalningen. Uppgifter om återbetalning beaktas således vid beslutet om slutlig skatt för inkomståret. I andra fall kan den enskilde behöva begära omprövning av Skatteverkets beslut om slutlig skatt för inkomståret då återkravet beslutades. Ett beslut om att preliminär arbetslöshetsersättning ska lämnas kan därför vara betungande för en enskild, särskilt för den som inte hade begärt arbetslöshetsersättning inför att den preliminära arbetslöshetsersättningen lämnades. Detta är dock inte en följd av utredningens förslag, utan gäller för alla återkrav som en arbetslöshetskassa beslutar.

Om återbetalning av ett återkrav kan verkställas genom att arbetslöshetskassan gör ett avdrag på arbetslöshetsersättning vid ett senare utbetalningstillfälle, vilket återbetalning av preliminär arbetslöshetsersättning föreslås omfattas av, effektiviseras återbetalningen vilket bör vara till fördel för den enskilde.

Utredningens förslag, att arbetslöshetskassan ska besluta om återkrav av ersättning som enligt arbetslöshetskassans slutliga beslut, inte borde ha betalats ut innebär en skuldsättning för de mottagarna. Om en sådan gäldenär har löneutmätning enligt utsökningsbalken (1981:774) innebär arbetslöshetskassans beslut om preliminär ersättning en ökad skuldbörda. Om gäldenären omfattas av skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (2016:675) kan ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning även sägas undergräva syftet med skuldsaneringen, dvs. att befria gäldenären från sin skuldbörda. För dessa gäldenärer är möjligheten för en arbetslöshetskassa att kunna avstå från krav på återbetalning i vissa fall särskilt viktig. Ett avstående för en gäldenär som omfattas av skuldsanering förbättrar gäldenärens ekonomiska förhållanden på ett sätt som inte kunde förutses då skuldsaneringen beslutades. I sådana fall kan borgenärer som omfattas av skuldsaneringen ansöka om omprövning av skuldsaneringen. Gäldenärer kan som huvudregel beviljas endast en skuldsanering.

Utredningens förslag om att regeringen bör ha möjlighet att medge undantag från vissa av arbetslöshetsförsäkringens bestämmelser i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden har inte i sig någon konsekvens för enskilda. Om regeringen, i en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden, utnyttjar bemyndigandet och föreskriver om undantag från bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring kan det ha konsekvenser för enskilda. På vilket sätt

enskilda påverkas och i vilken omfattning är beroende av vilka föreskrifter som beslutas och kan därmed analyseras, beräknas och redovisas först då.

10.7.4 Ekonomiska konsekvenser för företagare

I Sverige finns drygt 300 000 företagare för vilka näringsverksamheten är den huvudsakliga sysselsättningen. Till den gruppen tillkommer personer som driver företag, men har annan huvudsysselsättning.

Förslaget att regeringen ska bemyndigas att i vissa fall kunna föreskriva om undantag från bestämmelsen om företagares rätt till arbetslöshetsersättning i samband med återupptagande av näringsverksamhet kan påverka företagares rätt till sådan ersättning, om regeringen använder möjligheten att föreskriva om sådana undantag. Sådana undantag kan vara till fördel för företagaren. Ett bemyndigande har dock inga konsekvenser i sig. På vilket sätt företagare påverkas och i vilken omfattning är beroende av vilka föreskrifter som beslutas och kan därmed analyseras, beräknas och redovisas först då.

10.7.5 Ekonomiska konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Utredningens förslag att arbetslöshetskassorna ska bedriva ett systematiskt beredskapsarbete för sin samhällsviktiga verksamhet innebär att de ska bedriva ett risk- och sårbarhetsanalysarbete och ett informationssäkerhetsarbete. Förslaget innebär nya skyldigheter för arbetslöshetskassorna. För verksamheten att handlägga ärenden om, och utbetala, arbetslöshetsersättning krävs redan en väl utvecklad verksamhet, i vilket bl.a. ingår informationssäkerhetsarbete samt ett kontinuerligt risk- och sårbarhetsanalysarbete. Arbetslöshetskassorna har dock olika förutsättningar i sina verksamheter vilket innebär att arbetslöshetskassorna i dag kan ha kommit olika långt i sitt arbete med sitt systematiska beredskapsarbete. Det är mot denna bakgrund svårt att förutse de ekonomiska konsekvenserna för de 24 olika arbetslöshetskassorna, t.ex. om det skulle uppstå behov av att rekrytera personal för att kunna fullgöra de nya skyldigheterna som föreslås. De nya skyldigheter som föreslås kan dock inte bedömas medföra ökade egna omedelbara resursbehov i en omfattning som varaktigt påverkar arbetslöshetskassornas kostnader för sin förvaltning. Det kan emellertid i ett

inledande skede medföra vissa kostnader för arbetslöshetskassorna. Det är dock mot den ovan anförda bakgrunden svårt att förutse om förslaget har några omedelbara konsekvenser för arbetslöshetskassornas medlemsavgifter, och administrationsavgift avseende Alfa-kassans, genom vilka arbetslöshetskassor enligt 41 § LAK kan täcka sina förvaltningskostnader och övriga utgifter.

Förslaget om att arbetslöshetskassor ska samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap – stärkt samverkan – kan innebära en ökad belastning vid ett visst tillfälle och för en enskild arbetslöshetskassa, som då bidrar med resurser. Över tid bör dock verksamheten hos var och en av de 24 arbetslöshetskassorna totalt sett varaktigt förstärkas som en direkt följd av den stärkta samverkan som föreslås.

Utredningen föreslår därutöver att IAF ska kunna ålägga arbetslöshetskassor att på visst sätt delta i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektor för ekonomisk säkerhet. Den tänkta samverkan samt planering eller samordning av åtgärder kan innebära viss resursåtgång. Omfattningen av arbetet beror på den situation som föranlett IAF att initiera den samverkan, planering eller samordning som nu avses. Förslaget bedöms förbättra arbetslöshetskassornas totala förmåga att snabbt och effektivt komma till rätta med allvarliga störningar. Det är därför troligt att konsekvenserna av ett åläggande att delta i beredskapsarbetet inför eller vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap, är mindre omfattande än om den aktuella situationen i stället hade hanterats av var och en av de berörda arbetslöshetskassorna.

Utredningen föreslår att en arbetslöshetskassa ska ges en möjlighet att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning om arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett ordinarie utbetalningstillfälle. Rätten till arbetslöshetsersättning enligt de vanliga villkoren i nya ALF ska därefter utredas och för de enskilda som hade rätt till arbetslöshetsersättning ska ersättningen slutligt beräknas och beslutas. Det kan innebära att kompletterande utbetalningar kan behöva göras i vissa fall och återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning beslutas i andra fall. Om en arbetslöshetskassa använder sig av möjligheten att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning leder det till en tillfällig administrativ belastning och därmed till ökade handläggningskostnader under en tid. Förslaget kan inte anses ha annat än tillfälliga konsekvenser för arbetslöshetskassans

resursbehov för verksamheten att handlägga och utbetala – samt i vissa fall – besluta att återkräva arbetslöshetsersättning. Det eventuella tillfälligt ökade resursbehovet som ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning kan leda till bör ställas mot alternativet att arbetslöshetskassan inte har möjlighet att lämna sådan ersättning förrän det aktuella förhindret upphört. Utan en sådan möjlighet har arbetslöshetskassan ändå ett tillfälligt ökat resursbehov när förhindret upphört, dvs. för att hantera den handläggning och utbetalning som inte kunnat ske under tiden som förhindret funnits. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning inte kommer leda till ett totalt ökat resursbehov, i relation till om förslaget inte genomförs.

Genom förslaget att återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna avräknas mot kommande utbetalning av arbetslöshetsersättning underlättas arbetslöshetskassans administration av återkrav.

Förslaget att regeringen vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden får föreskriva om undantag från vissa bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring innebär administrativa kostnader för förberedande systemanpassningar hos arbetslöshetskassorna. Bedömningen grundas i att förslagna bemyndiganden anger vilka försäkringsvillkor som snabbt kan komma att förändras, vid en fredstida krissituation, om än inte på vilket sätt föreskrifterna om undantag kommer att utformas. Förslaget ger således arbetslöshetskassorna ett ansvar att, i möjligaste mån, i förväg anpassa sina system och sina administrativa kostnader för de åtgärderna, för att på så sätt kunna ha beredskap inför en sådan situation.

10.7.6 Ekonomiska konsekvenser för staten (offentliga finanser)

Förslaget om att IAF ska utses att ansvara för arbetslöshetskassornas deltagande i beredskapsarbetet med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet bedöms enligt uppgifter från IAF medföra kostnader om 5,5 miljoner kronor per år, se mer i avsnitt 10.7.1. I den mån den ökade kostnaden inte ryms inom myndighetens beräknade förvaltningsanslag kommer statens utgifter påverkas i motsvarande mån. Förslaget bör leda till att Arbetsförmedlingens insatser såsom beredskapsmyndighet att samverka med arbetslöshetskassorna inte motiverar samma resursbehov som tidigare. Utredningen

bedömer mot denna bakgrund att den ökade kostnad som IAF kan få med anledning av förslagen lämpligen finansieras genom Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

Utredningen har bedömt att förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning inte kommer leda till ett totalt ökat resursbehov för arbetslöshetskassorna, i relation till om förslaget inte genomförs. Utredningen har även gjort bedömningen att det är svårt att förutse eventuella ökade förvaltningskostnader för arbetslöshetskassorna med anledning av förslaget om en skyldighet att bedriva ett systematiskt beredskapsarbete, se avsnitt 10.7.5. Om förslaget skulle leda till en ökad förvaltningskostnad för arbetslöshetskassorna, vilka täcks genom medlemsavgifter från enskilda, kan detta påverka statens skatteintäkter. Skattereduktion gäller för medlemsavgift till en arbetslöshetskassa, vilket innebär att höjda medlemsavgifter minskar statens totala skatteintäkter. Förändringar i medlemsavgiften kan även påverka anslutningsgraden och därmed påverka statens utgifter för arbetslöshetsersättning.

10.8 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Beslut om arbetslöshetsersättning överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag att preliminär arbetslöshetsersättning ska kunna beslutas i vissa fall bedöms inte få några konsekvenser för domstolarna. Förslaget om en ny grund för beslut om återkrav av utbetald ersättning enligt nya ALF skulle kunna innebära fler beslut om återbetalning, dvs. påverka måltillströmningen. Beslut om preliminär arbetslöshetsersättning förutsätter att arbetslöshetskassan varit förhindrad i minst 14 kalenderdagar. Förhoppningsvis kommer detta inte ske ofta. Möjligheten kan användas enbart en gång per kalenderår. Antalet återkrav bör dessutom bli få då det kan antas att de flesta mottagare av en sådan ersättning kommer att få korrekt eller för lågt belopp i förhållande till vad de varit berättigade till enligt villkoren i nya ALF. Måltillströmningen med anledning av den nya regeln om återkrav bör således inte påverkas.

Utredningen förslår att regeringen ska bemyndigas att i vissa situationer kunna föreskriva om undantag från vissa bestämmelser i

nuvarande och nya ALF. Om regeringen beslutar om sådana föreskrifter kan dessa påverka både vilka och hur många som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Detta skulle kunna påverka måltillströmningen. I vilken omfattning och på vilket sätt är dock inte konsekvenser av utredningens förslag, utan av hur bemyndigandet nyttjas av regeringen. Vilken påverkan som kan antas kan därmed analyseras, beräknas och redovisas först då. Utredningens förslag om ett bemyndigande har således inga egna konsekvenser på måltillströmningen.

Utredningens förslag om möjlighet att överklaga ett åläggande att delta i samverkan, planering eller samordning av åtgärder bedöms inte ha några konsekvenser för domstolarna.

Utredningen bedömer sammantaget att kostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna inte påverkas med anledning av utredningens förslag.

10.9 Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden

Utredningens förslag förväntas inte påverka Sveriges åtaganden inom EU.

När det gäller Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetstagarorganisation (ILO) är konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet av relevans. Sverige har 1990 ratificerat den konventionen (prop. 1989/90:64) Konvention nr 168 och den tillhörande rekommendationen nr 176 kompletterar ILO-instrument som Sverige tidigare antagit, t.ex. konvention nr 102 om minimistandard för social trygghet, konvention nr 122 om sysselsättningspolitik, konvention nr 142 om utveckling av mänskliga resurser och konvention nr 150 om arbetsmarknadsförvaltning (se prop. 1989/90:64, s. 9). I konvention nr 168 anges principer och grundläggande krav på bl.a. den personkrets som omfattas, villkor för ersättning, ersättningsnivåer och ersättningsens längd samt karenperiod. Utredningens olika förslag om stärkt beredskapsarbete kan inte anses röra konventionens artiklar. Inte heller förslaget om preliminär arbetslöshetsersättning och om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrift om undantag från vissa bestämmelser i nuvarande och nya ALF rör konventionens artiklar. Såvitt avser bemyndigandet är det först vid beslut om avvikande föreskrifter som en analys kan göras

gentemot kraven i konventionen. Utredningens bedömning är därmed att lämnade förslag är förenliga med åtagandena enligt konventionen.

Europarådet har antagit den europeiska balken om social trygghet, The European Code of Social Security (1964), och tillhörande protokoll. Där anges minimiregler om social trygghet. Sverige har ratificerat balken och protokollet avseende bl.a. förmåner vid arbetslöshet. Enligt protokollet ska antalet karensdagar begränsas till sex inom en tolv månadersperiod, vilket begränsar möjligheten att föreskriva om undantag från karenstid enligt förslagen i avsnitt 7.7.2. Sverige har däremot inte ratificerat The revised European Code of Social Security (1990). Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen inte påverkar Sveriges åtagande enligt balken och tillhörande protokoll.

10.10 Konsekvenser för jämställdheten

Vad gäller konsekvenser för jämställdheten kan konstateras att det är något fler män än kvinnor som har arbetslöshetsersättning. Under 2023 utbetalades arbetslöshetsersättning till totalt 235 185 personer, varav 124 398 män och 110 789 kvinnor.

Förslaget om bemyndigande för regeringen att i vissa fall meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i nuvarande och nya ALF kan således påverka fler män än kvinnor, eftersom andelen ersättningssökande män är större än andelen kvinnor. Förslaget i sig bedöms dock inte ha några direkta konsekvenser för jämställdheten. Utredningens olika förslag om stärkt beredskapsarbete bedöms inte heller ha några konsekvenser för jämställdheten.

10.11 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms sammantaget bidra till att upprätthålla hushållens konsumtionsförmåga, vilket förstärker arbetslöshetsförsäkringens roll som automatisk stabilisator i samhällsekonomin. Förslagen förbättrar samhällets samlade krisberedskap, vilket bör leda till positiva effekter för Sverige under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Förslagen bedöms inte ha några effekter på fackförbundens frivilliga inkomstförsäkringar.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser av betydelse för brottslighet, miljön, offentlig service i landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på enskildas integritet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:0000) om arbetslöshetsförsäkring

12 kap.

Preliminär arbetslöshetsersättning

1 § En arbetslöshetskassa, som varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle, kan besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Ett sådant beslut kan fattas tidigast 14 kalenderdagar efter det ordinarie utbetalningstillfället, under förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning.

Preliminär arbetslöshetsersättning lämnas till de mottagare som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som då utbetalades.

Preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas högst en gång per kalenderår. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas fler gånger per kalenderår.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en arbetslöshetskassas möjlighet, att under vissa förutsättningar, besluta om preliminär arbetslöshetsersättning.

Enligt *första stycket* kan en arbetslöshetskassa som är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Med att arbetslöshetskassan ska vara *förhindrad* avses situationer som innebär att arbetslöshetskassan faktiskt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning, dvs. förhindrad att vidta åtgärder som innebär att beslutad arbetslöshetsersättning faktiskt kommer betalningsmottagaren tillhanda. Det handlar om situationer som avviker från det normala för arbetslöshetskassans verksamhet. Det nor-

mala för en arbetslöshetskassas verksamhet innebär att arbetslöshetskassan kan fullgöra sitt uppdrag enligt gällande rätt, på ett väl fungerande sätt och utan större brister. Långa handläggningstider som en följd av ärendeanhopning, regeländringar eller utvecklingsarbete är exempel på normala inslag i verksamheten, som visserligen kan innebära svåra påfrestningar i verksamheten men inte utgör förhinder i den mening som avses i bestämmelsen. Det saknar betydelse om förhindret har orsakats av yttre eller inre faktorer. Med yttre faktorer avses t.ex. ett cyberangrepp eller en naturkatastrof. Med inre faktorer avses t.ex. att personalen inte är tillgänglig eller en it-incident som orsakats av interna omständigheter.

Arbetslöshetskassan ska vara förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid, ett för arbetslöshetskassan, ordinarie utbetalningstillfälle. Med *ordinarie utbetalningstillfälle* avses arbetslöshetskassans senast genomförda utbetalning av arbetslöshetsersättning enligt arbetslöshetskassans upprättade tidplan, innan förhindret uppstod för arbetslöshetskassan. Enligt 5 § Arbetsförmedlingens föreskrifter om statsbidrag till arbetslöshetskassor (AFFS 2023:2), ska en arbetslöshetskassa till Arbetsförmedlingen lämna en tidplan för utbetalningsdagar av arbetslöshetsersättning. Det är upp till varje arbetslöshetskassa att själv besluta sin tidplan för utbetalning av arbetslöshetsersättning.

Enligt bestämmelsen kan en arbetslöshetskassa besluta om preliminär arbetslöshetsersättning tidigast 14 kalenderdagar efter det ordinarie utbetalningstillfället, under förutsättning att arbetslöshetskassan då fortsatt är förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning. Beslut om preliminär arbetslöshetsersättning fattas av arbetslöshetskassan enligt dess fastställda beslutsordning. Det är därmed upp till varje enskild arbetslöshetskassa att bestämma hur beslutet ska fattas. Det är även upp till varje enskild arbetslöshetskassa att bedöma om förutsättningarna för att kunna fatta ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning enligt bestämmelsen är uppfyllda.

Av *andra stycket* följer att preliminär arbetslöshetsersättning lämnas till de mottagare som fick arbetslöshetsersättning vid arbetslöshetskassans senaste ordinarie utbetalningstillfälle och med det belopp som då utbetalades. Det är alltså fråga om samma belopp och samma mottagare som fick ersättning vid den förhindrade arbetslöshetskassans senaste planerade och genomförda utbetalning av arbetslöshetsersättning, dvs. innan förhindret uppstod.

Bestämmelsen innebär ingen skyldighet för en arbetslöshetskassa att besluta om preliminär arbetslöshetsersättning utan det är en möjlighet för en arbetslöshetskassa att besluta om det under vissa förutsättningar. Det är därmed varje arbetslöshetskassa som själv kan besluta om preliminär arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen innebär därmed att preliminär arbetslöshetsersättning beslutas på arbetslöshetskassans initiativ och till en bestämd grupp mottagare utan att någon i den gruppen ansökt om sådan ersättning. Vid ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning ska en tillämpning av de ordinarie villkoren för arbetslöshetsersättning därmed inte göras.

I *tredje stycket* anges att preliminär arbetslöshetsersättning endast får lämnas högst en gång per kalenderår. Av bestämmelsen följer även att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om att preliminär arbetslöshetsersättning får lämnas fler gånger per kalenderår.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

2 § Den preliminära arbetslöshetsersättningen enligt 1 § ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilken period den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse.

Av bestämmelsen följer att den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse arbetslöshetsersättning för månaden före den månad som arbetslöshetskassan varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle. Följande exempel kan illustrera förslaget. En ersättningsökande ansöker i februari (månad 2) om arbetslöshetsersättning för januari (månad 1). Om möjligt beviljas anspråket på arbetslöshetsersättning och utbetalning av denna ersättning sker vid ett för arbetslöshetskassan ordinarie utbetalningstillfälle i slutet av februari (månad 2). Den ersättningsökande ansöker om arbetslöshetsersättning även för februari (månad 2), men något inträffar som gör att arbetslöshetskassan blir förhindrad att handlägga ärenden om, och därmed verkställa utbetalning av arbetslöshetsersättning vid nästkommande ordinarie utbetalningstillfälle, mars (månad 3), och beslutar därför om preliminär arbetslöshetsersättning. Den preliminära arbets-

löshetsersättningen ska i detta fall anses avse arbetslöshetsersättning för februari (månad 2).

Bestämmelsen ska tillämpas när arbetslöshetskassan tillämpar den nya regleringen i 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

3 § En arbetslöshetskassa som lämnat preliminär arbetslöshetsersättning till en mottagare ska så snart det är möjligt utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser enligt 2 § och i så fall beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om utredning av rätt till arbetslöshetsersättning och fastställande av slutlig arbetslöshetsersättning.

Enligt bestämmelsen ska en arbetslöshetskassa som lämnat preliminär arbetslöshetsersättning till en mottagare så snart det är möjligt utreda om mottagaren hade rätt till arbetslöshetsersättning den månad som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser enligt 2 §. Det innebär att en arbetslöshetskassa som vid ett ordinarie utbetalningstillfälle en viss månad varit förhindrad att betala ut arbetslöshetsersättning och i stället har lämnat preliminär arbetslöshetsersättning därefter ska kontrollera om den då utbetalade preliminära arbetslöshetsersättningen blev korrekt, jämfört med de ordinarie villkoren för arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassan ska utreda om den som fått preliminär arbetslöshetsersättning överhuvudtaget hade rätt till arbetslöshetsersättning enligt de ordinarie villkoren. För de som hade rätt till arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan beräkna och bestämma slutlig arbetslöshetsersättning enligt villkoren i lagen.

Arbetslöshetskassan behöver alltså kontrollera om ersättnings sökanden för den månaden som den preliminära arbetslöshetsersättningen avser ansökt om arbetslöshetsersättning och hade rätt till arbetslöshetsersättning. Om arbetslöshetskassan kommer fram till att mottagaren haft rätt till arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan beräkna nivån på arbetslöshetsersättningen och antalet ersättningsdagar. Arbetslöshetskassan ska även jämföra det belopp som rätteligen borde ha betalats ut med vad som faktiskt betalades ut som preliminär arbetslöshetsersättning. Vid för lågt utbetalat belopp ska en kompletterande utbetalning göras.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

4 § En mottagare som fått preliminär arbetslöshetsersättning är återbetalningsskyldig, med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp.

Paragrafen, som är ny, reglerar återbetalningsskyldighet av preliminär arbetslöshetsersättning.

Enligt bestämmelsen är en mottagare som fått preliminär arbetslöshetsersättning återbetalningsskyldig med hela beloppet om rätt till arbetslöshetsersättning inte funnits eller till den del ersättning lämnats med ett för högt belopp. Det råder därmed återbetalningsskyldighet för mottagare av preliminär arbetslöshetsersättning om arbetslöshetskassan, vid den utredning som ska genomföras enligt 3 §, finner att mottagaren inte hade rätt till arbetslöshetsersättning eller finner att den preliminära arbetslöshetsersättningen varit högre än vad mottagaren hade rätt till vid en beräkning enligt de ordinarie villkoren i lagen. Det krävs inte att mottagaren har varit medveten om att han eller hon fått ett i relation till villkoren i lagen felaktigt belopp eller att mottagaren borde ha insett det.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.3.

5 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 4 § ska arbetslöshetskassan besluta att återkräva beloppet. Ett beslut om återkrav ska innehålla uppgifter om det belopp som ska betalas tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

Paragrafen, som är ny, reglerar återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

Enligt bestämmelsen ska arbetslöshetskassan fatta beslut om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda. Vid ett återkrav är det arbetslöshetskassan som ska visa att förutsättningarna för återkravet är uppfyllda (jfr HFD 2011 ref 81). I 10 kap. 7 § anges att beslut ska gälla omedelbart. Bestämmelsen omfattar även beslut om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning. Det innebär att ett sådant beslut ska verkställas även om det t.ex. har överklagats. Av arbetslöshetskassans beslut om återkrav ska det framgå vilket belopp som den återbetalningsskyldige ska betala tillbaka och när beloppet senast ska vara betalt.

Av 6 § följer att arbetslöshetskassan, under vissa förutsättningar, kan välja att avstå från ett krav på återbetalning.

Överväganden finns i avsnitt 6.8.3.

6 § Vid återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning får arbetslöshetskassan, vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning till den som är återbetalningsskyldig, dra av det återkrävda beloppet. Avdrag får även göras för ränta som den återbetalningsskyldige ska betala.

8 kap. 3–5 och 7 §§ är tillämpliga även på återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för avdrag av preliminär arbetslöshetsersättning.

Enligt *första stycket* kan en arbetslöshetskassa vid en senare utbetalning av arbetslöshetsersättning dra av ett belopp som tidigare har lämnats i form av preliminär arbetslöshetsersättning. Avdraget avser både det belopp som arbetslöshetskassan funnit ska återbetalas enligt 4 § och den ränta som den återbetalningsskyldige ska betala. Till skillnad från det avdrag som regleras i 8 kap. 6 § behöver arbetslöshetskassan inte göra en skälighetsprövning.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelserna i 8 kap. 3 § om avbetalning och anstånd, 8 kap. 4 § om dröjsmålsränta, 8 kap. 5 § om att avstå från återkrav och 8 kap. 7 § om exekutionstitel är tillämpliga för återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning liksom för arbetslöshetsersättning beräknad på vanligt sätt enligt övriga bestämmelser i lagen. Vid tillämpningen av 8 kap. 5 § om avstående från återkrav bör arbetslöshetskassan särskilt beakta att det är arbetslöshetskassans initiativ att lämna preliminär arbetslöshetsersättning som kan ge oskäliga ekonomiska verkningar för mottagare som inte ens ansökt om arbetslöshetsersättning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.4 och 6.8.5.

7 § Beslut enligt 1 § första och andra stycket om preliminär arbetslöshetsersättning får inte omprövas eller överklagas.

Paragrafen, som är ny, reglerar omprövning och överklagande av beslut om preliminär arbetslöshetsersättning.

Enligt bestämmelsen får ett beslut om preliminär arbetslöshetsersättning inte omprövas eller överklagas. Bestämmelsen innebär därmed ett undantag från 11 kap. 1 och 7 §§. Övriga beslut, som t.ex. återbetalningsskyldighet och återkrav, om preliminär arbetslöshetsersättning omfattas dock av bestämmelserna om omprövning och överklagande.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.6.

Fredstida krissituationer

8 § Vid en fredstida krissituation, som påverkar arbetsmarknaden, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i

- 2 kap. 9 § om återupptagande av näringsverksamhet,
- 4 kap. 3 § om karenstid,
- 4 kap. 4–5 §§ om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar,
- 5 kap. 4–6 §§ om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje angivet tidsintervall,
- 5 kap. 10 § om nedtrappning av ersättningsnivåer,
- 7 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, och
- 10 kap. 3 § om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras.

Paragrafen, som är ny, reglerar en möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser.

Förutsättningarna för att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från de i paragrafen angivna bestämmelserna är att det råder en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Med *fredstida krissituation* avses fredstida krissituationer enligt definitionen i 6 § 1 förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där anges att med fredstida krissituationer avses situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Med *påverkan på arbetsmarknaden* avses situationer som kan innebära att det sker förändringar på arbetsmarknaden eller att arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt förändras, som en följd av en fredstida krissituation. Det kan handla om plötsliga och oförutsedda händelser som kan ge negativa effekter för arbetslösheten eller sysselsättningen. Det kan även handla om att Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassornas verksamhet påverkas som en följd av en fredstida krissituation. Rekviritet ”påverkan på arbetsmarknaden” ska tolkas brett för att kunna omfatta de behov som kan tänkas uppstå på arbetsmarknaden och i förlängningen arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation. Båda förutsättningarna behöver vara upp-

fyllda för att undantag ska kunna föreskrivas. Regeringen ska göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att göra undantag är uppfyllda. Regeringen har att noggrant väga riskerna med att införa undantag mot arbetslöshetsförsäkringens syfte och samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt samt möjligheten för arbetslöshetskassorna att snabbt kunna anpassa sin verksamhet utifrån tillfälliga undantag.

Av strecksatslistan framgår att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om återupptagande av näringsverksamhet, om karenstid, om ersättningsperiodens längd avseende antalet ersättningsdagar, om fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa avseende procentsatserna i varje givet tidsintervall, om nedtrappning av ersättningsnivåer, om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid samt om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras.

Regeringen får, men enbart så länge förutsättningarna är uppfyllda, föreskriva om undantag från de angivna bestämmelserna. Vad gäller den *tredje strecksatsen* om undantag från ersättningsperiodens längd finns en begränsning som innebär att undantag enbart kan föreskrivas om antalet ersättningar inom de tidsspän som anges i de aktuella bestämmelserna. Bestämmelsen medger därmed inte att undantag föreskrivs från de olika tidsspän. På samma sätt finns en begränsning i den *fjärde strecksatsen* som avser undantag från fastställande av ersättningsnivå baserat på medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa. Begränsningen innebär att undantag enbart kan föreskrivas från procentsatsen inom respektive tidsintervall för medlemskapets längd som föreskrivs i de aktuella bestämmelserna. Bestämmelsen medger därmed inte att undantag föreskrivs från de olika tidsintervallen för medlemskapets längd.

Av *sjätte strecksatsen* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Bestämmelsen reglerar inte skyldigheten för en arbetssökande att lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen, utan detta följer i stället av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Överväganden finns i avsnitt 7.7.2 och 7.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.
2. Genom lagen upphävs lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för den som har en pågående ersättnings-period vid ikraftträdandet.
4. Bestämmelserna i 35–36 §§ i den upphävda lagen gäller dessutom fortfarande till och med den 30 september 2026 för företagare som omfattas av 6 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring i dess lydelse enligt förordningen (2011:9) om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.
5. *Regeringen får vid en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden meddela föreskrifter om undantag från 21 §, 22 § första stycket, 35 § tredje stycket, 43 § 2 och 47 a § i den upphävda lagen.*

Bestämmelsen, som är ny, reglerar en möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser för ersättningsökande som under en övergångsperiod omfattas av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

De gällande övergångsbestämmelserna till lagen innebär att den tidigare lagen om arbetslöshetsförsäkring ska gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet den 1 oktober 2025. Genom ändringen av övergångsbestämmelsen införs en möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag från vissa bestämmelser för dessa ersättningsökande.

Förutsättningarna för att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från de i bestämmelsen angivna paragraferna är att det råder en fredstida krissituation som påverkar arbetsmarknaden. Med *fredstida krissituation* avses fredstida krissituationer enligt definitionen i 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där anges att med fredstida krissituationer avses situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Med *påverkan på arbetsmarknaden* avses situationer som kan innebära att det sker förändringar på arbetsmarknaden som en följd av en fredstida krissituation eller att arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt förändras, som en följd av krissituationen. Det kan handla om plötsliga och oförutsedda händelser som kan ge negativa effekter för arbetslösheten eller sysselsättningen. Det kan även handla om att Arbetsförmedlingens eller arbetslöshetskassornas verksamhet påverkas

som en följd av en fredstida krissituation. Rekviritet ”påverkan på arbetsmarknaden” ska tolkas brett för att kunna omfatta de behov som kan tänkas uppstå på arbetsmarknaden och i förlängningen arbetslöshetsförsäkringen vid en fredstida krissituation. Båda förutsättningarna behöver vara uppfyllda för att undantag ska kunna föreskrivas. Regeringen ska göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att göra undantag är uppfyllda. Regeringen har att noggrant väga riskerna med att införa undantagen mot arbetslöshetsförsäkringens syfte och samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt samt möjligheten för arbetslöshetskassorna att snabbt kunna anpassa sin verksamhet utifrån de tillfälliga undantagen.

Av bestämmelsen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om återupptagande av näringsverksamhet, om karenstid, om ersättningsperiodens längd, om att en sökande ska varnas eller stängas av om han eller hon utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid samt om ansökan om arbetslöshetsersättning avseende när en ansökan om arbetslöshetsersättning senast ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.4.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2027 i fråga om 12 kap. 1–7 §§ och i övrigt den 1 juli 2026.

Bestämmelsen anger att bestämmelserna om preliminär arbetslöshetsersättning träder i kraft den 1 oktober 2027 och övriga bestämmelser den 1 juli 2026.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Systematiskt beredskapsarbete

88 a §

En arbetslöshetskassa ska i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet, att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning, inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap,

1. kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för sin samhällsviktiga verksamhet,

2. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet,

3. minst varje udda år värdera och sammanställa arbetet enligt 1 och 2 i en risk- och sårbarhetsanalys, och

4. ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt om säkerhetskrav för informationshanteringssystem hos arbetslöshetskassorna.

Paragrafen, som är ny, reglerar en arbetslöshetskassas skyldighet att inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, bedriva ett systematiskt beredskapsarbete i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet, att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning.

I första stycket anges att en arbetslöshetskassa, inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, ska vidta vissa åtgärder i syfte att utveckla en god förmåga att hantera sin samhällsviktiga verksamhet, att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning. Vad som är samhällsviktig verksamhet anges i 6 § 2 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. I paragrafen regleras dock att en arbetslöshetskassas verksamhet att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning är samhällsviktig verksamhet. Med begreppet handläggning avses åtgärder som vidtas från att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det avslutas genom ett beslut som får faktiska verkningar i det enskilda fallet. När det gäller handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning är den samhällsviktiga verksamheten den handläggning som syftar till beslut i frågan om arbetslöshetsersättning, dvs. beslut i ärenden om ansökan om ersättning.

Med *fredstida krissituationer* avses fredstida krissituationer enligt definitionen i 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där anges att med fredstida krissituationer avses situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Med *höjd beredskap* avses detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

I *punkterna 1–4* anges vad det systematiska beredskapsarbetet består av. Enligt *första punkten* ska en arbetslöshetskassa kontinuerligt analysera risker och sårbarheter för sin samhällsviktiga verksamhet. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassan ska analysera sin verksamhet ur ett risk- och sårbarhetsperspektiv. En arbetslöshetskassa ska därmed analysera om det finns sårbarhet och hot eller risker inom den egna verksamheten eller dess kritiska beroenden som kan allvarligt hota, skada eller försämra förmågan att bedriva den samhällsviktiga verksamheten att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning. I analysarbetet ska arbetslöshetskassan beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen. I analysarbetet ingår även att identifiera annan verksamhet som är kritisk för att arbetslöshetskassan ska kunna fullgöra sin samhällsviktiga verksamhet, dvs. att handlägga ärenden om och betala ut arbetslöshetsersättning. Arbetet ska utgå från vilka verksamheter, processer och moment som behöver kunna upprätthållas vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är i det arbetet även väsentligt att pröva hur kritiska beroenden för den egna samhällsviktiga verksamheten påverkas inför och vid krissituationer samt om det finns vissa tidpunkter eller tidsperioder som är extra sårbara för olika typer av hot eller krissituationer.

I den *andra punkten* anges att en arbetslöshetskassa ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet. Med systematiskt arbete avses att arbetslöshetskassan, utöver sitt analysarbete, ska se till att åtgärder vidtas, planeras och följs upp i syfte att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Det förebyggande arbetet innebär både att försöka förutse och att förebygga

risker. Det systematiska arbetet ska genomsyra hela organisationen och ske löpande, bl.a. för att hot och risker ska kunna identifieras.

Enligt den *tredje punkten* ska en arbetslöshetskassa minst varje udda år värdera och sammanställa analysarbetet enligt punkten 1 och kontinuitetsarbetet enligt punkten 2 i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska alltså innehålla bl.a. en värdering och sammanställning av det risk- och sårbarhetsanalysarbete som bedrivits samt en värdering och sammanställning av det systematiska arbete som identifierats som behövligt för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten. Sammanställningen, risk- och sårbarhetsanalysen, bör ange vilka åtgärder som arbetslöshetskassan vidtagit och planerat för att minska sårbarheten mot de hot och risker som identifierats. I sammanställningen bör särskild vikt läggas på de åtgärder som arbetslöshetskassan behöver vidta. Arbetslöshetskassan ska sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys minst varje udda år. Varje arbetslöshetskassa kan själv välja tidpunkt för när under året som sammanställningen ska göras om det inte regleras närmare genom föreskrifter.

Slutligen ska en arbetslöshetskassa enligt den *fyjärde punkten* ansvara för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Bestämmelsen innebär att en arbetslöshetskassa har en lagstadgad skyldighet att ansvara för sina egna informationshanteringssystem. Skyldigheten innebär att arbetslöshetskassan ska arbeta förebyggande och kontinuerligt anpassa skyddet utifrån behov och risker som finns i den egna organisationen. Informations-säkerhetsarbetet ska alltså vara systematiskt och riskbaserat. I skyldigheten ingår att beakta behovet av säkra ledningssystem. Ledning kan hämtas från Myndigheten för samhällsskydds föreskrifter.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt om säkerhetskrav för informationshanteringssystem hos arbetslöshetskassorna.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

88 b §

Risk- och sårbarhetsanalysen som en arbetslöshetskassa ska sammanställa enligt 88 a § första stycket 3 ska lämnas till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Paragrafen, som är ny, reglerar en arbetslöshetskassas skyldighet att lämna sin sammanställda risk- och sårbarhetsanalys till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

I bestämmelsen regleras en skyldighet för en arbetslöshetskassa att lämna sin sammanställda risk- och sårbarhetsanalys, enligt 88 a § första stycket 3, till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelsen innehåller ingen tidsgräns för när risk- och sårbarhetsanalysen ska lämnas till myndigheten. Detta är något som kan regleras närmare genom föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

Samverkan inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

88 c §

Arbetslöshetskassorna ska samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet.

Paragrafen, som är ny, reglerar arbetslöshetskassornas skyldighet att samverka med varandra i vissa situationer.

I bestämmelsen regleras arbetslöshetskassornas skyldighet att samverka med varandra inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, i syfte att upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet. Regeln påverkar inte arbetslöshetskassornas samverkansskyldighet enligt 88 § utan kompletterar den med en ny skyldighet att samverka inför och vid en fredstida krissituation och höjd beredskap.

Med *fredstida krissituation* avses fredstida krissituationer enligt definitionen i 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där anges att det är fråga om situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras en-

skilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Med *höjd beredskap* avses detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Den nya, stärkta, samverkan är avsedd att förbättra arbetslöshetskassornas gemensamma förutsättningar att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten att handlägga ärenden om och utbetala arbetslöshetsersättning, vid olika krissituationer. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetskassorna ska samverka för att uppnå ett gemensamt agerande med gemensam planering och koordinering av åtgärder. Stärkt samverkan kan innebära att gemensamt koordinera resurser, med utgångspunkt i en gemensam samordningsplan och med hänsyn till behoven och utmaningarna vid en viss krissituation. Stärkt samverkan förutsätter etablerade arbetsformer och rutiner, med målsättningen att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten i en krissituation exempelvis genom operativ samverkan.

Det kan noteras att den stärkta samverkan inte innebär en skyldighet för en arbetslöshetskassa att vid varje givet tillfälle samverka med alla övriga arbetslöshetskassor.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

88 d §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap, ålägga en arbetslöshetskassa att

1. genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet, och

2. delta i planering eller samordning av åtgärder med de myndigheter som avses i punkt 1.

Myndigheten får även ålägga en annan aktör att delta i sådan planering eller samordning som avses i första stycket 2, om aktören har kunskaper eller resurser av betydelse för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet och även andra aktörers deltagande på visst sätt.

Av *första stycket* framgår att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i syfte att upprätthålla arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd bered-

skap får ålägga en arbetslöshetskassa att delta i beredskapsarbetet på olika sätt.

Enligt *första punkten* får en arbetslöshetskassa åläggas att genom samverkan delta i arbetet med beredskap med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Enligt *andra punkten* får en arbetslöshetskassa åläggas att delta i planering eller samordning av åtgärder med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Vilka beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet framgår av bilaga 2 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Deltagandet i beredskapsarbetet kan men behöver inte vara av permanent karaktär. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen kan därför besluta att vid behov tillfälligt ålägga en arbetslöshetskassa att delta.

De uppgifter som ett åläggande kan innebära är t.ex. att inför eller vid en fredstida krissituation och höjd beredskap ta fram och dela lägesrapporter inom sektorn, inventera tillgängliga resurser, koordinera och ge förslag till lösningar för att tillgodose identifierade behov och bidra till samverkan mellan närmast berörda aktörer och med olika aktörer i samhället. Listan är inte uttömmande och uppgifterna kan ändras över tid och beroende på situation.

Med *fredstida krissituationer* avses situationer som avviker från det normala, drabbar många människor och stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer, se 6 § 1 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och SOU 2021:25 s. 453–455. Med *höjd beredskap* avses detsamma som anges i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Av *andra stycket* följer att även andra aktörer får åläggas att delta i planering eller samordning av åtgärder med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet. Skyldigheten att delta kan enbart åläggas en aktör som har kunskaper eller resurser av betydelse för att upprätthålla eller kunna återuppta arbetslöshetskassornas samhällsviktiga verksamhet. Exempel på en aktör med sådan kunskap eller resurser är organisationen Sveriges a-kassor.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2.

88 e §

Ett åläggande enligt 88 d § ska innehålla uppgift om vad en arbetslöshetskassa eller en annan aktör är skyldig att göra.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen ska upphäva eller ändra ett åläggande enligt 88 d § när det är motiverat med hänsyn till åläggandets syfte.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad ett åläggande ska innehålla samt när åläggandet ska ändras eller upphävas.

Enligt *första stycket* ska ett åläggande innehålla uppgift om vad aktören som åläggandet riktar sig till är skyldig att göra, exempelvis på vilket sätt samverkan ska ske eller vilka åtgärder som ska samordnas eller planeras.

Enligt *andra stycket* ska Inspektionen för arbetslöshetsförsäringen upphäva eller ändra ett åläggande när syftet med åläggandet motiverar det. Ett åläggande ska exempelvis upphävas när myndigheten bedömer att deltagande i arbetet som omfattas av beslutet inte längre är nödvändigt eller lämpligt. Det kan bl.a. avse situationer då en viss samverkan är slutförd eller om kompetensen som den ålagda aktören tillhandahåller inte längre efterfrågas. Ett åläggande ska vidare upphävas eller ändras om det inte längre bedöms vara proportionerligt i förhållandet till sitt syfte.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1–5.4.3.

88 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i den samverkan samt planering eller samordning som följer av 88 d §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om möjlighet att meddela föreskrifter om formerna för arbetslöshetskassornas och andra aktörers deltagande i samverkan samt planering och samordning av åtgärder.

I bestämmelsen regleras att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om formerna för deltagandet i den samverkan samt planering eller samordning av åtgärder som en arbetslöshetskassa åläggas att delta i enligt 88 d § första stycket och som en annan aktör kan åläggas enligt 88 d § andra stycket. Föreskrifterna kan bl.a. avse att formalisera förfarandet för samman-

kallande av arbetslöshetskassorna och andra aktörer samt bl.a. ange i vilka situationer deltagandet kan aktiveras vid andra tillfällen än vid planerade träffar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.4.

88 g §

Den som på grund av ett åläggande enligt 88 d § deltar eller har deltagit i sådan samverkan, planering eller samordning som följer av den paragrafen får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått del av eller tillgång till om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida kris-situationer, eller

2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretess-lagen (2009:400).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tystnadsplikt.

I *första stycket* regleras att den som har deltagit i den verksamhet som anges i 88 d § inte obehörigen får föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon genom deltagandet har fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten gäller alltså för de fysiska personer som representerar organisationerna som av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har ålagts att delta i samverkan, planering eller samordning med beredskapsmyndigheterna i beredskapssektorn för ekonomisk säkerhet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Endast den som obehörigen för en uppgift vidare bryter mot tystnadsplikten.

De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten anges i en punktuppställning.

Enligt *första punkten* gäller tystnadsplikt för uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga eller hantera fredstida krissituationer. I det allmännas verksamhet gäller i stället 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt *andra punkten* får inte uppgifter om förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet föras vidare eller utnyttjas. En delvis motsvarande tystnadsplikt gäller för vissa enskilda som deltar i totalförvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl.

att delta i totalförsvarsplaneringen. I det allmännas verksamhet gäller i stället 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Andra stycket hänvisar till offentlighets- och sekretesslagen i fråga om tystnadsplikt och sekretess i det allmännas verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

94 e §

Om en arbetslöshetskassa beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning ska arbetslöshetskassan betala tillbaka statsbidrag med motsvarande belopp.

Återbetalningsskyldigheten omfattar även belopp som arbetslöshetskassan har avstått från att återkräva när det gäller preliminär arbetslöshetsersättning.

Paragrafen, som är ny, reglerar en arbetslöshetskassas skyldighet att betala tillbaka statsbidrag om arbetslöshetskassan beslutat om återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning.

Av *första stycket* följer att arbetslöshetskassorna självmant ska betala tillbaka statsbidrag när förutsättningarna för återbetalningsskyldighet av preliminär arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Bidraget ska betalas tillbaka med det belopp som arbetslöshetskassan vid en tillämpning av 12 kap. 4 § lagen (2024:000) om arbetslöshetsförsäkring funnit för högt och därför beslutat att återkräva enligt 12 kap. 5 § samma lag.

Enligt *andra stycket* omfattar återbetalningsskyldigheten av statsbidrag för preliminär arbetslöshetsersättning även belopp som arbetslöshetskassorna har avstått från att återkräva från enskilda.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.7.

94 f §

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får, om en arbetslöshetskassa begär det eller i samband med beslut enligt 94 d §, besluta att delvis befria *arbetslöshetskassan* från återbetalningsskyldighet enligt 94–94 c och 94 e §§ om det finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får myndigheten besluta om hel befrielse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en arbetslöshetskassa delvis eller helt kan befrias från skyldighet att betala tillbaka statsbidrag. Paragrafen motsvarar i huvudsak 94 e § i nuvarande lydelse.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att en arbetslöshetskassa kan befrias från återbetalningsskyldighet av statsbidrag även när det gäller återbetalning av preliminär arbetslöshetsersättning. Befrielsen från återbetalningsskyldighet kan, på samma sätt som för övriga bestämmelser, ske efter beslut av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Inspektionen kan besluta om befrielse från återbetalningsskyldighet på eget initiativ eller efter en arbetslöshetskassas begäran. Befrielse från återbetalningsskyldighet av statsbidrag kan ske delvis om det finns särskilda skäl och helt om det finns synnerliga skäl.

I övrigt har det gjorts vissa språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.7.

100 §

En arbetslöshetskassa får överklaga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens beslut enligt 92, 94 d och 94 f §§ till allmän förvaltningsdomstol.

En arbetslöshetskassa eller en annan aktör får överklaga Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens beslut enligt 88 d § till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en arbetslöshetskassa eller annan aktör får överklaga ett beslut om åläggande från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Andra stycket, som är nytt, innebär att en arbetslöshetskassa eller annan aktör som omfattas av ett beslut om åläggande att delta i samverkan, planering eller samordning enligt 88 d § får överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Vidare görs redaktionella justeringar till följd av att nuvarande 94 e § byter beteckning till 94 f §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5.

104 §

Beslut i frågor som avses i 8, 92, 94 d och 94 f §§ ska överklagas inom två månader från dagen för beslutet.

Av paragrafen framgår att beslut från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i frågor om bl.a. krav på återbetalning av statsbidrag och delvis eller hel befrielse av återbetalningsskyldighet ska överklagas inom två månader från beslutets dag.

I bestämmelsen görs redaktionella justeringar till följd av att nuvarande 94 e § byter beteckning till 94 f §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2026.

Referenser

Propositioner, skrivelser, betänkanden och departementsserien

- Proposition 1975:37, *om nytt förmånssystem för värnpliktiga m.fl. och ändringar i familjebidragsförordningen (1946:99) m.m.*
- Proposition 1977/78:127, *om familjebidragslag m.m.*
- Proposition 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Proposition 1980/81:28, *om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen.*
- Proposition 1984/85:24, *om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara.*
- Proposition 1996/97:107, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.*
- Proposition 2001/02:151, *Tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen.*
- Proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar.*
- Proposition 2005/06:133, *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*
- Proposition 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*
- Proposition 2008/09:23, *Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Proposition 2008/09:152, *Sekretess och tillgång till register.*
- Proposition 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Proposition 2016/17:31, *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.*
- Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning.*
- Proposition 2017/18:89, *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.*

- Proposition 2017/18:105, *Ny dataskyddslag.*
- Proposition 2017/18:152, *En karensdag mindre i arbetslöshetsförsäkringen.*
- Proposition 2019/20:132, *Åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Proposition 2019/20:146, *Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021-2025.*
- Proposition 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*
- Proposition 2022/23:1, *Budgetproposition för 2023.*
- Proposition 2022/23:85, *En fortsatt stärkt arbetslöshetsförsäkring.*
- Proposition 2022/23:106, *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner.*
- Proposition 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024.*
- Proposition 2023/24:60, *En telesamverkans grupp för fredstida krisituationer och höjd beredskap.*
- Proposition 2023/24:128, *En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster.*
- Regeringens skrivelse (2009/10:124), *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.*
- SOU 2008:61, *Krisberedskapen i grundlagen.*
- SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro.*
- SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*
- SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft.*
- SOU 2022:10, *Sverige under pandemin.*
- SOU 2023:11, *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet.*
- SOU 2023:16, *Staten och betalningarna.*
- SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap.*
- SOU 2023:75, *Stärkt konstitutionell beredskap.*
- SOU 2023:79, *Arbetsrätten under krig och krigsfara.*
- Ds 2017:66, *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025.*
- Ds 2021:4, *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen.*

Ds 2023:19, *Allvarstid*.

Ds 2023:34, *Kraftsamling*.

Myndighetsrapporter, föreskrifter och vägledningar

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Sammanläggning av underrättelser på arbetslöshetskassorna*, (2019:2).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetslöshetskassornas samverkan* (2021:1).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Analys och utvärdering av arbetslöshetskassornas handläggningstider 2020*, (2021:16).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Konsekvenser av de tillfälliga regeländringarna i arbetslöshetsförsäkringen*, (2022:2).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetslöshetskassornas robusthet för samhällsstörningar, kris och höjd beredskap*, (2023:7).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Underrättelser, sanktioner och verkställanden*, (2023:9).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetslöshetskassornas ekonomi 2022*, (2023:11).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *A-kassorna ur ett jämförningsperspektiv – organisation, ärenden och medlemmar*, (2023:15).

Försvårshögskolan, *Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *EU förändrar cybersäkerhetsområdet – årsrapport it-incidentrapportering*, 2023.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Cyberangrepp mot samhällsviktiga informationssystem – 25 rekommendationer för stärkt skydd mot cyberangrepp*, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informations säkerhet för statliga myndigheter, *MSBSF 2020:6*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter, *MSBSF 2020:7*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetskassor, *IAFFS 2023:1*.

Arbetsförmedlingens föreskrifter om statsbidrag till arbetslöshetskassorna, *AFFS 2023:2*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Rätt person på rätt plats, MSB2097*, reviderad mars 2023.

Övriga källor

FN-rapport, *The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019)*.

Sveriges a-kassor, *Förenkling av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen*, dnr A2020/00755.

Justitieombudsmannen, *Arbetsförmedlingen kritiserats för att utan rättsligt stöd ha fattat beslut om tillfälligt stopp av sanktioner och underrättelser m.m.* dnr 338-2021.

Dir. 2021:80, *En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser*.

Dir 2023:116, *En långsiktig hållbar personalförsörjning av det civila försvaret*.

Dir 2023:63, *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*.

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2024*.

Försäkringskassan, *framställan FK2022/012527*.

Försäkringskassan, *framställan FK 2023/013399*.

Pensionsmyndigheten, *(PID 173104)*.

Kommittédirektiv 2023:76

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 arbetssökande 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 arbetssökande 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 cirka 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 sammanlutningar, 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 könsuppdelat. 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 arbetslöshetsförsäkring 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)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]
- Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]
- Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]
- En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]
- En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]