

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställan om en utredning avseende socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser

Sammanfattning

Socialförsäkringen har stor betydelse för befolkningens trygghet och välfärd. Det behövs därför en god beredskap så att handläggning och utbetalning av socialförsäkringsförmåner så långt möjligt kan upprätthållas även i krislägen.

Försäkringskassan anser att det behövs en grundlig och samlad analys av behovet av författningsberedskap inom socialförsäkringen för olika typer av allvarliga krissituationer. Enligt Försäkringskassans uppfattning är det inte tillräckligt att det redan inom ramen för gällande rätt finns utrymme för regeringen att, i vissa fall och i vissa avseenden, föreskriva om undantag från ordinarie regler. För att myndigheten på bästa sätt ska kunna hantera en krissituation när den väl uppstår krävs förutseende och framförhållning. Regler om vad som i sak ska gälla vid krissituationer bör så långt möjligt beredas grundligt och beslutas på förhand, under normala förhållanden.

Försäkringskassan föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som analyserar behovet av regeländringar och tar fram förslag på hur ett förutsebart, systematiskt sammanhängande och robust socialförsäkringsregelverk vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser bör utformas.

Bakgrund

Socialförsäkringen har stor betydelse för befolkningens trygghet och välfärd. Förra året betalade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten tillsammans ut 640 miljarder kronor i socialförsäkringsförmåner, vilket motsvarade nästan 12 procent av Sveriges bruttonationalprodukt det året.¹ För många mottagare är utbetalningen från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten den huvudsakliga eller enda försörjningen. Om utbetalningarna skulle falla bort skulle det ganska snart leda till betydande problem, särskilt för de mottagare som saknar marginaler i sin ekonomi. Längre bortfall skulle ge allvarliga konsekvenser på samhällsnivå. Det behövs därför en god beredskap så att handläggning och utbetalning av socialförsäkringsförmåner² så långt möjligt kan upprätthållas även i krislägen.

I 117 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) finns regler om socialförsäkringen vid krig och krigsfara. Reglerna är från 1980-talet och framstår i flera avseenden som obsoleta. Det

¹ Utbetalningarnas storlek har ökat under de senaste åren, bland annat som en konsekvens av pandemin. De samlade utbetalningarna från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgick till 591 miljarder år 2019, 631 miljarder år 2020 och 640 miljarder år 2021. Uppgifterna är hämtade från myndigheternas årsredovisningar.

² I begreppet socialförsäkringsförmåner inkluderas i detta sammanhang samtliga förmåner som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, oavsett om de regleras i socialförsäkringsbalken eller inte.

beror både på förändringar i andra delar av socialförsäkringsregelverket och på samhällsförändringar, såsom digitaliseringen och den minskade kontantanvändningen.

Hotbilden mot Sverige och svenska intressen har också förändrats sedan reglerna om socialförsäkringen vid krig och krigsfara tillkom. Hot från främmande stater är numera oftare en fråga om hybridhot än hot om väpnat angrepp, det vill säga stater använder i högre grad ekonomiska påtryckningar, cyberattacker och desinformation för att destabilisera. Även andra aktörer än stater kan använda sådana metoder för att uppnå sina mål. De konsekvenser som sådana handlingar kan medföra för socialförsäkringen, dess administration och finansiering kan bli lika allvarliga som effekterna på socialförsäkringen vid ett väpnat angrepp.

När det gäller fredstida kriser har pandemin med coronaviruset uppenbarat brister i beredskapen, bland annat på socialförsäkringsområdet. Under pandemin tillkom med kort varsel en bestämmelse i SFB som ger regeringen rätt att meddela vissa föreskrifter. Regeringen beslutade i anslutning till detta ett flertal tidsbegränsade förordningar avseende socialförsäkringen. Det fanns dock inte tid att ta ett systematiskt grepp i fråga om undantagsregler för olika typer av fredstida kriser eller överväga ett samlat regelverk för såväl krig och krigsfara som allvarliga fredstida kriser.

De centrala bestämmelserna för socialförsäkringen i krig och krigsfara respektive extraordinära händelser i fredstid är bemyndigandebestämmelser. De reglerar med andra ord inte vad som ska gälla i sak, utan ger regeringen rätt att i vissa avseenden och i vissa situationer föreskriva om avsteg från ordinarie socialförsäkringsregler. Det innebär att regler i sak behöver tas fram när krisen redan är ett faktum, typiskt sett under stor brådska. Risken är att sådana undantagsbestämmelser inte blir lika genomarbetade och välavvägda som om de tagits fram under normala förhållanden. Den bristande förutsebarhet som en sådan reglering ger innebär också att den handläggande myndigheten saknar förutsättningar för att på ett bra sätt förbereda de rutiner, IT-stöd etcetera som behövs i en krissituation. Även om regeringen skyndsamt beslutar om förordningar med undantagsregler när en kris uppstår kan det därför vara svårt eller omöjligt för den berörda myndigheten att implementera reglerna tillräckligt snabbt och sedan, när krisen är över, snabbt återgå till normal drift. Det skulle dessutom i allvarliga krissituationer kunna uppstå hinder för regeringen att nå ut med information om nya regler.

Pensionsmyndigheten lämnade i maj 2020 in en framställan till regeringen om nya regler för pensionsutbetalningar i kris och krig (dnr VER 2020-92). I framställning framhölls att det i dagens samhälle saknas grundläggande förutsättningar för att tillämpa vissa regler i 117 kap. SFB samt att förutsättningarna för beredskapsförfattningar behövde tydliggöras. Pensionsmyndigheten ansåg också att en reglering som omfattar kriser såväl i fredstid som vid krig och krigsfara borde övervägas. Framställan har, såvitt framgån, inte föranlett några åtgärder från regeringen.

Försäkringskassan har denna dag, i samråd med Pensionsmyndigheten, beslutat om en framställan till regeringen om att vissa bestämmelser i 117 kap. SFB ska upphävas, eftersom de inte längre bedöms aktuella eller möjliga att tillämpa (dnr FK 2022/016014).

Gällande rätt

Av 15 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att regeringen med stöd av bemyndigande i lag kan meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag, om riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara. Socialförsäkringsområdet omfattas dock i huvudsak av regeringens så kallade restkompetens, som avser

exempelvis instruktioner och andra föreskrifter riktade till statliga myndigheter samt gynnande eller neutrala bestämmelser för enskilda. Det är därför generellt möjligt att reglera merparten av detta område i förordningsform. Eftersom riksdagen ändå valt att lagstifta på området (8 kap. 8 § RF) och regeringen inte får upphäva eller ändra innehållet i lagar som riksdagen beslutat (8 kap. 18 § RF) måste riksdagen genom upplysningsbestämmelser informera om i vilka avseenden regleringen kan kompletteras med föreskrifter meddelade av regeringen.

Det har funnits en beredskapslagstiftning på socialförsäkringsområdet sedan 1984. Lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara fördes i huvudsak oförändrad in i 117 kapitlet i samband med att SFB infördes 2011. Reglerna i 117 kap. SFB gäller om Sverige är i krig. De gäller också, om regeringen föreskriver om det, när Sverige är i krigsfara samt om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. En av de bestämmelser som kan aktualiseras i dessa situationer anger att regeringen, i den mån förhållandena kräver det, får föreskriva att förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte ska betalas ut. Regeringen får också föreskriva att sådana förmåner ska bestämmas enligt andra grunder eller i annan ordning än de som gäller enligt lag eller annan författning. Föreskrifterna ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att de beslutades. Sker inte underställning eller godkänner riksdagen inte föreskrifterna inom två månader från det underställning skedde, upphör föreskrifterna att gälla.

Bestämmelserna i 117 kap. SFB gäller som framgått vid krig eller krigsfara men inte vid andra krissituationer. Med anledning av pandemin infördes i april 2020 en ny upplysningsbestämmelse om extraordinära händelser i fredstid. Enligt 2 kap. 5 a § SFB kan i sådana situationer regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning i 13 kap., sjukpenning och karens i 27 och 28 kap., smittbärapenning i 46 kap. och handläggning av ärenden i 110 kap SFB. Bestämmelsen kräver inte, till skillnad från vad som gäller enligt 117 kap. SFB, att föreskrifterna underställs riksdagens prövning.

Ytterligare beredskapsreglering finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Denna reglering avser främst organisatoriska frågor.

Pågående utredningar

Regeringen har tillsatt flera utredningar som har relevans för beredskapen på socialförsäkringsområdet.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13) har bland annat i uppdrag att överväga om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2023.

Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04) analyserar behovet av författningsändringar för att stärka smittskyddet. Uppdraget fokuserar främst på smittskyddslagen och smittskyddet inom hälso- och sjukvården och inom omsorgs- verksamheter, men innefattar också reglerna om smittbärapenning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2023.

Även Karensutredningen (S 2022:02) berör vissa pandemirelaterade frågor. Man ska bland annat analysera hur de tillfälliga karensregler som gällt under pandemin har påverkat smittspridningen samt vilka fördelningsekonomiska effekter de resulterat i. Uppdraget ska slutredovisas senast den 29 september 2023.

Betalningsutredningen (Fi 2020:12) har i uppdrag att se över och ta fram förslag om statens roll på betalningsmarknaden och rollfördelningen i förhållande till näringslivet. Utgångspunkten för översynen är bland annat den tekniska utveckling och digitalisering som skett, framväxten av nya betalningssätt samt den minskade kontantanvändningen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2023.

En annan utredning av relevans för beredskapen på socialförsäkringsområdet är Utredningen för inrättande av utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01). Utredaren ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten. Denna myndighet ska bland annat förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska även ansvara för att genomföra utbetalningar av bland annat socialförsäkringsförmåner genom ett system med transaktionskonto. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2023 och den nya myndighetens verksamhet ska inledas den 1 januari 2024.

En utredning om socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser bör tillsättas

Försäkringskassan anser att det behövs en grundlig och samlad analys av behovet av författningsberedskap inom socialförsäkringen för olika typer av krissituationer. Enligt Försäkringskassans uppfattning är det inte tillräckligt att det redan inom ramen för gällande rätt finns utrymme för regeringen att, i vissa fall och i vissa avseenden, föreskriva om undantag från ordinarie regler.

För att en myndighet på bästa sätt ska kunna hantera en krissituation när den väl uppstår krävs förutseende och framförhållning. Regler om vad som i sak ska gälla vid krissituationer bör så långt möjligt beredas grundligt och beslutas på förhand, under normala förhållanden. Detta är viktigt ur ett planerings- och effektivitetsperspektiv, så att förberedelser kan påbörjas och undantagsåtgärder snabbt kan vidtas när situationen så kräver. Exempelvis medför förändringar i socialförsäkringsförmånerna som regel behov av omfattande och tidskrävande IT-utveckling.

Att så långt möjligt bereda och besluta regler om vad som i sak ska gälla vid krissituationer är också angeläget ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Även vid sådana förhållanden utgör grundläggande rättsprinciper som legalitet, förutsebarhet och likabehandling fundamentala värden, och förutsättningarna för att upprätthålla dem även i ansträngda lägen ökar om lagstiftningen bereds och beslutas i förväg. Med beaktande av frågornas vikt är det enligt Försäkringskassans uppfattning också lämpligt att bestämmelserna så långt möjligt beslutas av riksdagen.

Det finns ett antal förutsebara situationer då avsteg från ordinarie regler kan bli nödvändiga för att säkerställa att förmånstagare får åtminstone någon form av försörjning. Exempelvis kan det vid såväl krig och krigsfara som vid allvarliga fredstida kriser uppstå ett stort personalbortfall, som medför att ordinarie handlägningsrutiner inte kan upprätthållas utan att handläggningstiderna blir oacceptabla. Längre avbrott i IT-system och elförsörjning är också sådana krissituationer som kan förutses. Sådana avbrott kan påverka både förutsättningarna för att handlägga och besluta och möjligheterna att genomföra utbetalningar. En annan situation då avsteg från ordinarie regler kan bli nödvändiga är när det saknas möjligheter att få fram de intyg och uppgifter som normalt krävs för att handlägga och besluta om förmåner, såsom folkbokföringsuppgifter, inkomstuppgifter och läkarintyg. Ett ytterligare exempel är att krissituationer kan föranleda statsfinansiella problem som omöjliggör full utbetalning av socialförsäkringsförmåner.

Även om framförhållning och planering är viktigt bör man komma ihåg att kriser typiskt sett inträffar plötsligt och oförutsett och att deras karaktär och konsekvenser ibland kan vara oförutsebara. Samtidigt som det så långt möjligt bör finnas ett förberett regelverk och faktisk beredskap för att hantera olika typer av allvarliga samhällsstörningar behövs det således också tillräckliga befogenheter för regeringen och förvaltningsmyndigheterna att hantera sådana situationer som inte är möjliga att förutse.

Sammanfattningsvis anser Försäkringskassan, mot den bakgrund och problembild som beskrivits, att författningsberedskapen på socialförsäkringsområdet behöver stärkas när det gäller såväl krig och krigsfara som allvarliga fredstida kriser. Försäkringskassan föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som analyserar och tar fram förslag på hur ett förutsebart, systematiskt sammanhängande och robust socialförsäkringsregelverk för sådana situationer bör utformas.

Vilka övervägande bör göras?

Det övergripande syftet med den utredning som föreslås bör vara att analysera i vilken mån reglerna för socialförsäkringens administration och finansiering är möjliga att tillämpa även vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser, i vilka avseenden det behövs särskilda undantagsregler för sådana situationer samt hur dessa regler i så fall bör utformas.

Inom ramen för utredningen bör det undersökas hur reglerna för socialförsäkringen vid krissituationer är utformade i andra relevanta länder, såsom våra nordiska grannländer. Försäkringskassan noterar exempelvis att både Finland och Norge har ett mer sentida och mer utförligt regelverk på detta område, men att regleringen utformats på olika sätt i de båda länderna. I Finland finns en samlad beredskapslag där ett av kapitlen tar sikte på undantagsregler vad gäller social trygghet, inklusive socialförsäkring. I Norge har sådana bestämmelser istället placerats i folketrygdeloven, det vill säga den lag som reglerar stora delar av den norska socialförsäkringen och som kan jämföras med SFB.

Utredningen bör inkludera samtliga ersättningar som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, oavsett om de regleras i SFB eller inte. Exempelvis administrerar Försäkringskassan aktivitetsstöd och dagpenning till totalförsvarspliktiga, som inte omfattas av SFB.

Frågor om pensionssystemets funktionssätt samt prioriteringar mellan olika förmånsslag inom pensionssystemet i samband med krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser skulle eventuellt kunna bli föremål för en separat utredning, men det kan också finnas fördelar med att en sammanhållen utredning som tar ett helhetsgrepp på socialförsäkringssystemet vid sådana förhållanden.

Det finns ett antal frågor som behöver analyseras inom ramen för den föreslagna utredningen. Som exempel kan nämnas följande.

- Tillämpningsområdet för undantagsreglerna, det vill säga vilka typer av krissituationer som bör omfattas, samt var reglerna bör placeras. Ett alternativ skulle kunna vara att samla undantagsregler för socialförsäkringen i ett nytt kapitel 117 i SFB, som ersätter det nuvarande kapitlet och som även omfattar allvarliga fredstida kriser. Det behöver också analyseras vilka undantagsregler som är relevanta generellt vid olika typer av allvarliga krissituationer och i vilken uträkning det behövs specifika regler för vissa typer av kriser.
- Förfarandet för att aktualisera undantagsreglerna, det vill säga i vilken mån och i så fall på vilket sätt ett särskilt beslut om att de ska träda i kraft bör fattas.

- Vilka prioriteringar som bör göras när ordinarie handläggning och utbetalning av socialförsäkringsförmåner inte kan upprätthållas fullt ut. Prioriteringar kan behöva ske mellan olika förmåner och kategorier av förmånstagare. Det bör också övervägas hur nya ansökningar bör prioriteras i förhållande till löpande utbetalningar. Det kan dessutom finnas skäl att överväga om det vid krissituationer bör göras en prioritering av bosatta inom Sverige och EU framför bosatta i tredje land, samt om det vid exceptionella förhållanden även finns behov av – och rättsliga förutsättningar för – att prioritera utbetalningar till bosatta i Sverige. I detta avseende, och även i övrigt, behöver en grundlig analys av Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden göras.
- Om det inom socialförsäkringen finns behov av en särskilt "krisersättning", som kan aktualiseras i situationer då ordinarie förmåner inte kan handläggas eller betalas ut eller då dessa förmåner inte täcker in den krissituation som uppstår. En sådan krisersättning skulle i så fall behöva utformas på ett sätt som gör det möjligt att administrera den på ett enkelt och resurseffektivt sätt och som möjliggör robusta reservrutiner. Vid överväganden om en särskild krisersättning bör kommunernas yttersta försörjningsansvar samt förhållandet mellan statens respektive kommunernas ansvar och förutsättningar i en krissituation beaktas.
- Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ansvar för att säkerställa utbetalningar av förmåner i förhållande till det ansvar som åvilar andra aktörer, bland annat den planerade Utbetalningsmyndigheten, Riksgälden och Riksbanken. Eventuellt behov av manuella reservrutiner och funktionalitet för utbetalning av förmåner vid krissituationer är en fråga som behöver analyseras utifrån de olika ansvar och förmågor som finns i hela utbetalningskedjan. I denna del är det väsentligt att utredningen samverkar med övriga pågående utredningar som berör dessa frågor.
- Om det behövs undantagsregler avseende sättet och tiden för ansökan av socialförsäkringsförmåner samt om det vid krissituationer bör göras avsteg från ordinarie utrednings- och bevisregler. Det bör därvidlag övervägas i vilken mån sådana undantag bör utformas på ett generellt och övergripande sätt eller om de bör vara mer detaljerade och specifika.
- Om det finns anledning att införa undantagsregler som förenklar prövningen av försäkringstillhörighet och beräkningen av ersättningens storlek, särskilt gällande dagessättningar som beräknas utifrån sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Prövning av försäkringstillhörighet och fastställande av SGI enligt gällande regelverk är resurskrävande och förutsätter tillgång till uppgifter och intyg som kan vara svåra att få fram i krissituationer.
- Om det finns behov av särskilda undantagsregler för det fall att det uppstår finansiella brister i socialförsäkringssystemet till följd av en krissituation och hur sådana regler i så fall bör utformas. Exempelvis kan det övervägas om det bör införas ett minimibelopp per person eller hushåll som, så långt möjligt, betalas ut vid finansiellt ansträngda lägen. Denna fråga har nära koppling till frågan om en eventuell särskild krisersättning och frågan om gränssnittet till kommunernas yttersta försörjningsansvar som nämnts ovan.
- Vad som bör gälla när krissituationen har upphört, bland annat beträffande efterkontroller, tilläggsutbetalningar och återkrav.



- Vilka bemyndigande som regeringen och berörda förvaltningsmyndigheter behöver för att ha tillräckliga befogenheter för att kunna hantera oförutsedda och komplexa situationer vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser.

Denna framställan har tagits fram i samråd med Pensionsmyndigheten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av tillförordnade rättschefen Marie Axelsson och avdelningschefen Per Eleblad. Föredragande har varit Pernilla Keinestam Lindell.

Försäkringskassan

Nils Öberg
Generaldirektör

Pernilla Keinestam Lindell
Föredragande

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm
Webbplats
forsakringskassan.se

Telefonnummer
08-786 90 00
Organisationsnummer
202100-5521