

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställan om utvidgad föreskriftsrätt om undantag från socialförsäkringslagstiftningen vid extraordinära händelser i fredstid

Sammanfattning

Försäkringskassan lämnade i oktober 2022 in en framställan om att en utredning om socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser bör tillsättas (FK 2022/012527). Försäkringskassan anser alltjämt att det finns ett stort behov av en moderniserad och utvecklad lagstiftning för socialförsäkringen i krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser. Den tidigare föreslagna utredningen bör således tillsättas så snart som möjligt.

Det ytterligare försämrade säkerhetspolitiska läget gör dock att det föreligger fara i dröjsmål och att resultatet av en sådan utredning inte kan inväntas. På kort sikt kan därför beredskapen på socialförsäkringsområdet behöva stärkas genom att så kallade vilande förordningar tas fram, som snabbt kan träda i kraft när situationen så kräver.

För att sådana undantagsregler snabbt ska kunna införas föreslår Försäkringskassan att regeringens bemyndigande enligt 2 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken (SFB) att föreskriva om undantagsregler vid extraordinära händelser i fredstid ska utvidgas till att omfatta fler förmåner än idag. Förslaget innebär att bestämmelsen ska omfatta samtliga förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, på motsvarande sätt som den bestämmelse i 117 kap. 9 § SFB som avser regeringens föreskriftsrätt vid krig och krigsfara.

Bakgrund

Försäkringskassan lämnade i oktober 2022 in en framställan om att en utredning om socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser skulle tillsättas (FK 2022/012527). Försäkringskassan konstaterade att bestämmelserna i 117 kap. SFB som reglerar socialförsäkringen vid krig och krigsfara delvis är obsoleta och att det mot bakgrund av omvärldsläget och socialförsäkringens stora betydelse för befolkningens trygghet och välfärd finns ett brådskande behov av stärkt författningsberedskap på socialförsäkringsområdet.¹ Den bristande beredskapen inför allvarliga fredstida kriser som blottats bland annat genom coronapandemin lyftes också fram. Försäkringskassan framförde att det skyndsamt bör tillsättas en utredning som tar fram förslag på hur ett förutsebart, systematiskt sammanhängande och robust socialförsäkringsregelverk för krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser bör utformas.²

¹ En separat framställan med förslag om upphävande av 117 kap. 5–8 §§ SFB lämnades också in (FK 2022/016014).

² Med begreppet socialförsäkring avsågs i den tidigare framställan samtliga förmåner som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, oavsett om de regleras i socialförsäkringsbalken eller ej. Begreppet används på samma sätt i denna framställan.

Försäkringskassans framställan har ännu inte resulterat i att någon utredning tillsatts, och även om utredningen nu skyndsamt skulle tillsättas kan utrednings- och lagstiftningsarbetet förväntas ta relativt lång tid. Försäkringskassan har därför fortsatt att se över hur författningsberedskapen på socialförsäkringsområdet kan förstärkas på kort sikt, för att möjliggöra för myndigheten att upprätthålla i vart fall den mest kritiska verksamheten om ett allvarligt krisläge uppstår.

Sedan oktober 2022 då Försäkringskassan lämnade in den nämnda framställan har det säkerhetspolitiska läget försämrats ytterligare. Risken för att myndigheten inte ska kunna upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet har därmed ökat. Försäkringskassan vill återigen framhålla att det är av stor vikt både för samhället och för enskilda individer att handläggning och utbetalning av socialförsäkringsförmåner fungerar även i krislägen. Att enskilda har försörjningen tryggad, både för egen del och för sina närstående, kan ha avgörande betydelse för Sveriges motståndskraft i krig och andra allvarliga kriser.

Försäkringskassan betonade i tidigare framställan att det krävs förutseende och framförhållning för att en myndighet på ett bra sätt ska kunna hantera en krissituation, och att regler om vad som i sak ska gälla i sådana situationer därför så långt möjligt bör beredas och beslutas på förhand. Regler som tas fram under brådska när krisen redan är ett faktum riskerar att bli otillräckligt genomarbetade och mindre välavvägda än om de tagits fram under normala förhållanden. Den handläggande myndigheten kan inte heller förbereda de rutiner, IT-stöd etcetera som behövs. Även om regeringen skyndsamt beslutar om förordningar med undantagsregler när en kris uppstår kan det därför vara svårt eller omöjligt att implementera reglerna tillräckligt snabbt. Försäkringskassan menade således att det är otillräckligt att regeringen har bemyndigande att i vissa krislägen föreskriva om undantag från ordinarie regler, utan ansåg att det behövs i förväg framtagna regler i sak och att dessa regler så långt möjligt bör beslutas av riksdagen.

Försäkringskassan anser alltså att det finns ett stort behov av en moderniserad och utvecklad lagstiftning för socialförsäkringen i krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser. Den tidigare föreslagna utredningen bör således tillsättas så snart som möjligt. Det ytterligare försämrade säkerhetspolitiska läget gör dock att det föreligger fara i dröjsmål och att resultatet av en sådan utredning inte kan inväntas. På kort sikt kan därför beredskapen på socialförsäkringsområdet behöva stärkas genom att så kallade vilande förordningar tas fram, som snabbt kan träda i kraft när situationen så kräver.

I 117 kap. 9 § SFB finns en upplysningsbestämmelse som ger regeringen ett brett mandat att vid krig och krigsfara föreskriva om undantag från lagar som reglerar förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I samband med coronapandemin infördes även en upplysningsbestämmelse som ger regeringen bemyndigande att föreskriva om undantagsbestämmelser vid extraordinära händelser i fredstid i 2 kap. 5 a § SFB. Enligt den bestämmelsen får i sådana situationer regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från lagregler om tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och karens, smittbärapenning samt handläggning av dessa förmåner.

Det försämrade säkerhetsläget innebär inte endast en ökad risk för att Sverige hamnar i krig, utan ökar också risken för olika typer av hybridangrepp såsom ekonomiska påtryckningar, cyberattacker och desinformation. Sådana handlingar kan leda till lika svårhanterliga konsekvenser för socialförsäkringen, dess administration och finansiering som ett väpnat angrepp.

Försäkringskassans övergripande bedömning är att allvarliga fredstida kriser i stor utsträckning medför samma potentiella konsekvenser för socialförsäkringsadministrationen som krig och krigsfara. IT-system och digitala kommunikationslösningar kan slå ut i samband med ett väpnat angrepp, men detta kan också inträffa

utan att Sverige är i krig eller krigsfara. Ett påtagligt ökat ärendeflöde i vissa förmåner kan uppkomma till följd av både krig eller krigsfara och allvarliga fredstida kriser. Ytterligare exempel är att omfattande personalbortfall kan uppstå vid höjd beredskap men också vid en pandemi eller en svår naturkatastrof.

Försäkringskassan har redan nu identifierat ett antal konkreta och avgränsade områden där behov av undantagsregler kan uppstå såväl vid krig eller krigsfara som vid en allvarlig fredstida kris. Intentionen är att fortsätta att identifiera möjliga undantagsregler som skulle underlätta hanteringen i ansträngda lägen. För att nödvändiga undantagsregler snabbt ska kunna införas bör det övervägas om regeringens bemyndigande att vid extraordinära händelser i fredstid föreskriva om undantag från socialförsäkringsbalken bör utvidgas till att omfatta fler förmåner än idag.

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 är 117 kap. 9 § SFB som 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, till skillnad från vad som gäller enligt 117 kap. SFB, inte 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.

Överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 5 a § SFB om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om undantag från socialförsäkringsbalken vad gäller tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och karens, smittbärapenning och handläggning av ärenden vid extraordinära händelser i fredstid ska utvidgas. Den ska, i likhet med bestämmelsen i 117 kap. 9 § SFB som gäller vid krig eller krigsfara, omfatta samtliga förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Lagändringarna ska träda i kraft så snart som möjligt.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 a § SFB infördes i samband med coronapandemin och har avgränsats så att den omfattar de förmåner för vilka det fanns uttalade behov av undantagsregler under pandemin. Dess utformning var inte föremål för några utförliga överväganden i förarbetena. Möjligheten att ge den en mer generell utformning eller låta den omfatta ytterligare förmåner togs inte upp.

Föreskrifter om undantag kan enligt bestämmelsen endast meddelas vid extraordinära händelser i fredstid. Med en sådan händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser (jfr 1 kap. 4 § lagen [2006:544] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

Extraordinära händelser kan aktualisera behov av effektiv och snabb normgivning inom hela socialförsäkringsområdet, inte bara inom de förmåner som nu omfattas av 2 kap. 5 a § SFB. Behovet av skyndsamhet och flexibilitet i sådana situationer motiverar enligt Försäkringskassans uppfattning att regeringen ges en generell rätt att besluta om nödvändiga undantag. Kravet på att det ska handla om extraordinära händelser säkerställer att detta endast sker i de undantagsfall då det finns ett otvivelaktigt behov. Någon risk för missbruk av föreskrifträtten bör därför inte föreligga.

Försäkringskassan har övervägt om det bör införas ett krav på att avvikande föreskrifter som regeringen beslutat om med stöd av 2 kap. 5 a § SFB ska underställas riksdagens prövning inom viss tid, på motsvarande samma sätt som gäller för föreskrifter som regeringen beslutat om med stöd av 117 kap. 9 § SFB. Behov av sådan underställning var dock inget som lyftes i lagstiftningsarbetet då 2 kap. 5 a § SFB tillkom och är enligt Försäkringskassans bedömning inte heller nödvändigt. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Försäkringskassan har också övervägt om regeringens möjlighet att med stöd av 2 kap. 5 a § SFB delegera till en myndighet att föreskriva om undantag från lagstiftning på socialförsäkringsområdet bör tas bort. Försäkringskassan anser förvisso att föreskrifter som innebär att socialförsäkringslagstiftningen i vissa avseenden inte ska tillämpas i första hand bör beslutas av regeringen. Men eftersom det inte kan uteslutas att det i en extraordinär situation uppstår behov av myndighetsbeslut i sådana frågor och då det i tidigare lagstiftningsärenden inte ifrågasatts att regeringen ska kunna vidaredelegera sin föreskrifträtt lämnas inget sådant förslag.

Konsekvensutredning

Syftet med förslaget är att bidra till ökad författningsberedskap på socialförsäkringsområdet, så att allvarliga krissituationer kan hanteras med den skyndsamhet och flexibilitet som krävs. Syftet är också att ge regeringen och Försäkringskassan förutsättningar att på kort sikt, genom vilande förordningar och praktiska förberedelser, skapa en reell beredskap för att upprätthålla samhällskritisk socialförsäkringsverksamhet i en extraordinär situation.

Förslagen minskar inte behovet av en utredning som tar ett helhetsgrepp om socialförsäkringsreglerna i kris- och krigssituationer i enlighet med tidigare ingiven framställan. Försäkringskassan bedömer dock att denna utredning och det efterföljande lagstiftningsarbetet inte kan avvaktas utan att det behövs skyndsamma åtgärder för att stärka författningsberedskapen.

Förslaget innebär ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter inom det område som utgör regeringens restkompetens men där riksdagen meddelat föreskrifter. Den föreslagna ändringen medför inte i sig några effekter för enskilda eller några konsekvenser för de offentliga finanserna, risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott eller i övrigt.

I bilaga till denna framställning finns förslag till ändring i 2 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck och rättschef Marie Axelsson. 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

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i 2 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen 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.* Sådana föreskrifter kan endast meddelas vid extraordinära händelser i fredstid.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från *bestämmelser om förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och handläggning av sådana förmåner.* Sådana föreskrifter kan endast meddelas vid extraordinära händelser i fredstid.

Denna lag träder i kraft den DD månad ÅÅÅÅ .