

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)

(Ju2023/02742)

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker kommitténs förslag om utökade normgivningsbefogenheter för regeringen vid allvarliga fredstida krissituationer samt vid krig och krigsfara. Dessa förslag bedöms stärka förutsättningarna att styra landet på ett effektivt och rättss enligt sätt i nödlägen, vilket även kan främja Försäkringskassans möjligheter att upprätthålla myndighetens samhällsviktiga verksamhet i sådana situationer.

Försäkringskassan föreslår dock två förtydliganden. För det första är det önskvärt att förtydliga hur begreppet allvarlig fredstida krissituation skiljer sig från begreppet fredstida krissituation som används i 8 kap. 13 § RF och i annan lagstiftning. För det andra bör det klargöras om uttrycket "föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag" inkluderar föreskrifter i ämnen som ligger inom regeringens primärområde men där riksdagen valt att stifta lag.

Försäkringskassan instämmer i, och vill särskilt lyfta fram, kommitténs resonemang om vikten av god författningsberedskap i form av i förväg beslutade regler om vad som i sak ska gälla i krissituationer. I det sammanhanget vill Försäkringskassan påminna om att myndigheten sedan hösten 2022 tillställt regeringen ett flertal framställningar med förslag på hur författningsberedskapen på socialförsäkringsområdet kan stärkas. Försäkringskassan anser att det finns ett brådskande behov av stärkt författningsberedskap på socialförsäkringsområdet.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

11.6.2 God författningsberedskap som utgångspunkt

Försäkringskassan instämmer i kommitténs bedömning att den svenska krishanteringen i första hand bör bygga på sedvanligt lagstiftningsarbete, där de föreskrifter som kan behövas för kriser beslutas i förväg. Det ger bäst förutsättningar för väl genomarbetade regler och för de förberedelser som krävs för en effektiv verkställighet när krisen uppstår.

Försäkringskassan delar också bedömningen att arbetet med författningsberedskap behöver stärkas ytterligare och att det behöver samordnas, bland annat för att uppnå en – i relevanta delar – enhetlig begrepps bildning och lagteknisk utformning.

Försäkringskassan har sedan oktober 2022 lämnat in fem framställningar till regeringen för att belysa vikten av, och bidra till, ökad författningsberedskap på socialförsäkrings-

området.¹ Försäkringskassan har i dessa framställningar framhållit socialförsäkringens betydelse för befolkningens trygghet och välfärd och belyst behovet av en regelöversyn för att säkerställa att socialförsäkringen kan tillgodose i vart fall de mest angelägna ekonomiska behoven även i ett allvarligt krisläge.

Eftersom ersättningar från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för många utgör den enda eller den huvudsakliga inkomsten och många dessutom saknar ekonomisk buffert skulle avbrutna utbetalningarna snabbt få stora konsekvenser, inte bara för enskilda utan i förlängningen även för landets krishanteringsförmåga och motståndskraft. Försäkringskassan noterar att regeringen initierat ett angeläget arbete med ökad försörjningsberedskap avseende väsentliga varor såsom livsmedel, läkemedel, m.m. För att säkerställa att enskildas behov av sådana varor i praktiken kan tillgodoses behöver också den ekonomiska beredskapen stärkas, särskilt för resurssvaga grupper. Försäkringskassan vill därför på nytt påminna om det brådskande behov av översyn av reglerna för socialförsäkringen i krig och kris som myndigheten tidigare påtalat.

11.7. Kommitténs förslag till nya grundlagsregler samt 14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Försäkringskassan tillstyrker kommitténs förslag till särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer. Förslagen bedöms stärka förutsättningarna att styra landet på ett effektivt och rättsenligt sätt i nödlägen, vilket även kan främja Försäkringskassans möjligheter att upprätthålla myndighetens samhällsviktiga verksamhet i sådana situationer. Försäkringskassan tillstyrker också, på samma grunder, kommitténs förslag till följdändringar när det gäller regeringens normgivningsbefogenheter vid krig och krigsfara.

Försäkringskassan föreslår dock att det förtydligas hur begreppet allvarlig fredstida krissituation skiljer sig från begreppet fredstida krissituation som sedan tidigare förekommer i 8 kap. 13 § RF och i flera andra författningar. Försäkringskassan har inga invändningar mot att begreppen, i likhet med begreppen krig och krigsfara, inte definieras närmare i lagtexten men bedömer att inte heller författningskommentaren eller den allmänna motiveringen i betänkandet ger tillräcklig ledning när det gäller skillnaden mellan de båda begreppen. Om det inte är möjligt att göra skillnaden tydlig bör man istället överväga att använda samma begrepp som i befintliga regler eller att införa begreppet allvarlig fredstida krissituation genomgående, även i befintliga regler, där samma typer av situationer avses. Försäkringskassan instämmer förvisso i kommitténs bedömning att ett begrepp som används i regeringsformen inte bör definieras i en förordning. Denna problematik skulle dock kunna hanteras genom en följdändring i 6 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, på så sätt att den explicita definitionen i förordningen tas bort och det istället anges att begreppet fredstida kris – eller allvarlig fredstida kris, om det begreppet väljs – har samma innebörd som i RF.

Försäkringskassan föreslår även förtydliganden när det gäller hur kommitténs förslag till utökade normgivningsbefogenheter för regeringen ska tolkas när riksdagen har stiftat lag i ämnen som ligger inom regeringens primärområde. Denna situation tas inte upp i betänkandet. De problem som behandlas i betänkandet är dels att riksdagen i dagsläget

¹ Framställan om en utredning avseende socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser (daterad den 24 oktober 2022, dnr FK 2022/012527), Framställan om upphävande av bestämmelser i 117 kap. socialförsäkringsbalken (daterad den 24 oktober, dnr FK 2022/016014), Framställan om utvidgad föreskriftsrätt om undantag från socialförsäkringslagstiftningen vid extraordinära händelser i fredstid (daterad den 26 juni 2023, dnr FK 2023/018687), Framställan om vissa undantagsbestämmelser inom socialförsäkringen vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (daterad den 26 juni 2023, dnr FK 2023/014651) och Framställan om en utredning avseende försvarsförmånerna (daterad den 26 juni 2023, dnr FK 2023/013399).

inte får bemyndiga regeringen att i fredstida kriser meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet, dels att lagstiftning som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter inom det fakultativa lagområdet ibland inte kan inväntas. Ordalydelsen i författningsförslagen – ”föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag” – torde i första hand referera till reglerna om det obligatoriska respektive fakultativa lagområdet i 8 kap. 2 och 3 §§ RF och vissa andra grundlagsbestämmelser. Försäkringskassan vill dock framhålla att det i allvarliga kriser kan uppkomma akuta behov av normgivning även på regeringens primärområde, men att regeringens befogenheter inom det området kan ha inskränkts genom att riksdagen stiftat lag och genom den formella lagkraftens princip, dvs. regeln om att lag bara får ändras eller upphävas genom lag (8 kap. 18 § RF). Försäkringskassan utesluter inte att uttrycket ”föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag” kan tolkas som att det inkluderar föreskrifter som måste meddelas genom lag till följd av den formella lagkraftens princip. Det finns dock inget i de allmänna motiven eller författningskommentaren som talar för att en sådan tolkning är avsedd. Försäkringskassan har inte heller kunnat finna något uttryckligt stöd i förarbeten eller doktrin för att motsvarande formulering i nuvarande 15 kap. 6 § RF är avsedd att tolkas på det sättet. Ett förtydligande skulle därför behövas. Försäkringskassan vill i sammanhanget framhålla att merparten av de lagar som myndigheten har att tillämpa avser ämnen som ingår i regeringens primärområde. Ur Försäkringskassans perspektiv skulle det därför vara bekymmersamt, och ologiskt, om motsvarande möjligheter till ofördröjligen normgivning inte fanns på detta område som på det obligatoriska och det fakultativa lagområdet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell