

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Delredovisning av Uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara (S2022/01531)

Innehåll

Uppdraget	3
Inledande arbete och avgränsningar m.m.	3
Några utgångspunkter i gällande rätt	4
Försäkringstillhörighet	4
Utbetalning av socialförsäkringsförmåner och förmånsbevis	4
Författningsberedskap	5
Statliga betalningsmodellen	5
Digitalisering och beroende till digital infrastruktur	6
Grundlig översyn av 117 kap. SFB	6
Exempel på bestämmelser som kommer att ses över och utredningsfrågor i det fortsatta arbetet	6
Öka robustheten inom det finansiella systemet för betalningar	7
Förstärkt digital motståndskraft	7
Krav på samhällsviktiga privata aktörer	7

Inledning

Uppdraget

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara i enlighet med 117 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

Av redovisningen av uppdraget ska följande framgå:

- hur myndigheten kan säkerställa att utbetalningar kommer försäkrade tillhanda under krig och krigsfara,
- hur beroenden till infrastruktur och samhällsservice i övrigt kan hanteras för att säkerställa utbetalningar i den beskrivna utbetalningslösningen, och hur utbetalningslösningen kan implementeras,
- vid behov förslag på ytterligare åtgärder eller regelförändringar,
- en bedömning av vilka kostnader som kan uppstå till följd av förslagen och hur dessa ska finansieras, och
- övrigt som myndigheten bedömer är relevant för den aktuella sakfrågan.

Försäkringskassan ska när uppdraget utförs samverka med Pensionsmyndigheten, övriga relevanta myndigheter och andra aktörer i den utsträckning som uppdraget kräver.

Inledande arbete och avgränsningar m.m.

Försäkringskassan har inför delredovisningen lagt ut riktningen för det fortsatta arbetet och därmed också gjort vissa avgränsningar. När det gäller det senare kan nämnas att Försäkringskassan har tolkat uppdraget på så sätt att arbetet begränsas till att utbetalda medel ska ha *nått den försäkrades bankkonto*. Försäkringskassan kommer alltså inte att utreda hur utbetalda medel kan användas efter att de kommit den försäkrade *till handa*. Denna tolkning har gjorts i samråd med Riksgälden, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan kommer inte att ta fram förslag på alternativa utbetalningssätt eller betalningsmedel. Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan tillsammans med Riksbanken, Riksgälden, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen genomfört en analys för möjliga utbetalningssätt för massutbetalningar. Den gemensamma slutsatsen resulterade i att det utbetalningssätt som är rimligt och gällande är utbetalning till bankkonto via statens betalningsmodell.

Familjebidrag till totalförsvarspliktiga, aktivitetsstöd/utvecklingsersättning/etableringsersättning med tilläggsförmåner är exempel på ersättningar som inte täcks av SFB. Ersättningarna betalas ut av Försäkringskassan och tillhör myndighetens prioriterade förmåner vid krig eller krigsfara. Även dessa ersättningar kommer därför att beaktas i det fortsatta arbetet.

Försäkringskassan har inför delredovisningen också gjort en översiktlig genomgång av 117 kap. SFB och identifierat bestämmelser som av olika anledningar behöver ses över. En fördjupad analys av regelverket och behovet av författningsändringar kommer att göras innan slutredovisningen.

Redovisning

Några utgångspunkter i gällande rätt

Av 117 kap. 2 § SFB följer att bestämmelserna i 117 kap. 5–9 §§ samma balk ska tillämpas om Sverige kommer i krig. Regeringen får även enligt 117 kap. 3 § SFB föreskriva att bestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer (1) om Sverige är i krigsfara, eller (2) om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det de beslutades. Sker inte underställning eller godkänner riksdagen inte föreskrifterna inom två månader från det underställning skedde, upphör föreskrifterna att gälla.

Under den tid som bestämmelserna i 117 kap. 5–9 §§ SFB tillämpas gäller inte i lag eller annan författning meddelade föreskrifter i den mån de strider mot dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa. Gäller inte längre sådana förhållanden som redogjorts för ovan ska enligt 117 kap. 4 § andra stycket SFB regeringen föreskriva att bestämmelserna inte längre ska tillämpas.

Försäkringstillhörighet

Om förutsättningarna är sådana att bestämmelserna i 117 kap. SFB ska tillämpas behöver Försäkringskassan enligt 117 kap. 5 § första stycket SFB inte ta ställning till om en person ska omfattas av socialförsäkringsskyddet enligt 4–7 kap. SFB förrän fråga om rätten till en förmån uppkommer. I bestämmelsens andra stycke regleras att beslut om försäkring för sjukpenning ska gälla från den tidpunkt som personen hade kunnat omfattas av försäkringen, även om det vid den tidpunkten inte fattades något beslut om försäkring för sjukpenning.

Bestämmelsen i 117 kap. 5 § SFB infördes under en tid då inskrivning var ett försäkringsvillkor (jfr prop. 1998/99:119 s. 208 f.). Nu sker bedömningen av försäkringstillhörighet när rätten till en förmån prövas. Den ordinarie hanteringen är således numera densamma som den som anges i 117 kap. 5 § SFB. Den bestämmelsen fyller därför inte längre någon funktion.

Utbetalning av socialförsäkringsförmåner och förmånsbevis

Av 117 kap. 6 § första stycket SFB följer att 117 kap. 7 och 8 §§ SFB ska tillämpas på förmåner som enligt lag eller annan författning eller regeringens beslut ska betalas av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten månatligen eller för längre tidsperiod. Förarbetsuttalanden ger stöd för att förmåner som ska betalas ut månatligen eller för en längre tidsperiod ska förstås som alla periodiska ersättningar inom socialförsäkringen (se prop. 1984/85:24 s.12). Dagersättningar enligt förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan berörs däremot inte.

Enligt bestämmelsens andra stycke gäller detsamma för utbetalningar som Pensionsmyndigheten utför åt Statens tjänstepensionsverk och pensioner som administreras av ett för kommunerna och regionerna gemensamt organ.

I 117 kap. 7 § SFB regleras att den som är berättigad till en förmån som avses i 117 kap. 6 § SFB ska få ett bevis (förmånsbevis), som anger den ersättning som han eller hon är berättigad till. Detta bevis ska ersättas med ett nytt om förutsättningarna för rätten till eller storleken av en förmån ändras och nya förmånsbevis ska utfärdas när anspråk uppstår. Förmånsbevisen ska även återlämnas till handläggande myndighet när förutsättningarna för rätten till förmånen förändras eller upphör.

Förmånsbevisen ska enligt 117 kap. 8 § SFB användas om en handläggande myndighets it-system har försatts ur funktion. I sådana situationer får förmånerna enligt ovan betalas ut mot uppvisande av förmånsbeviset. Om förmånsbevisen inte har hunnit utfärdas får handläggande myndighet betala ut ersättning mot uppvisande av en utbetalningshandling som avser närmast föregående utbetalningsperiod. Finns inte sådan utbetalningshandling får den handläggande myndigheten

utfärda ett särskilt bevis om rätten till förmån på begäran av förmånstagaren om utbetalningshandlingen har förkommit.

I Riksförsäkringsverkets Allmänna råd (1994:6) Beredningsplanering vid försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket beskrivs mer i detalj hur dessa bestämmelser var tänkta att användas. I korthet innebar rutinen att förmånstagaren skulle vända sig till en bank eller ett postkontor och där få den ersättning som förmånsbeviset angav att denne hade rätt till. Bankerna och postkontoren skulle vara försedda med registerkort som användes för att säkerställa förmånstagarens rätt till ersättning. Om endera av dessa handlingar inte hade hunnit produceras och distribuerats kunde ersättning betalas ut mot uppvisande av föregående utbetalningskortstalong eller insättningsbesked.

Förmånsbevis är, så som de har varit utformade, mycket enkla att förfalska med modern teknik. Förmånsbevisens trovärdighet skulle därmed vara lågt och dessa skulle behöva kompletteras med en id-handling och ett register som visar vilka som har rätt till utbetalningen. Det skulle medföra att själva förmånsbeviset i princip saknar betydelse för verifiering av rätten till utbetalning och endast utgör ett förtydligande till den försäkrade om dennes rätt. Det är sannolikt möjligt att ta fram förmånsbevis som kan klara moderna krav men för att göra detta krävs det tydliga förutsättningar om hur det svenska betalningssystemet är tänkt att fungera vid höjd beredskap.

Författningsberedskap

I 117 kap. 9 § SFB regleras 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 som gäller enligt lag eller annan författning.

De förändringar i socialförsäkringsförmånerna som kan komma att aktualiseras till följd av krigsutvecklingen kan enligt befintliga regelverk inte bestämmas eller beslutas i förväg. Däremot kan omställningen påskyndas genom att myndigheterna planerar för de mest troliga scenarierna.

Försäkringskassans erfarenheter från pandemihanteringen under åren 2020–2022 visar att snabba och omfattande regelförändringar som påverkar administrationen av socialförsäkringsförmåner kan vara svåra att hantera.

Förändringar som påverkar hur en förmån ska administreras kräver ofta väsentliga förändringar i det befintliga IT-stödet. Sådana ändringar har visat sig vara svåra att göra på kort tid. Det har också krävts betydande arbetsinsatser för att kunna återgå till det normala när den tillfälliga regleringen har upphört att gälla.

Försäkringskassan kommer att göra en fördjupad analys av vilken författningsberedskap som behövs inför situationer då socialförsäkringsförmåner inte kan betalas ut enligt lag eller annan författning.

Statliga betalningsmodellen

Försäkringskassan är enligt förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning bunden av de regelverk och strukturer som hanterar statens betalningar. Samlingsnamnet för dessa är statens betalningsmodell. Försäkringskassan är i och med denna modell bunden till att använda någon av de ramavtalsbanker som upphandlas av Riksgälden för att genomföra in- och utbetalningar.

I betalningsmodellen ansvarar Riksgälden för att tillföra likviditet till de ramavtalsbanker som Försäkringskassan i sin tur tecknar avtal med och använder för att genomföra utbetalningar. Försäkringskassan har inte tillgång till egna likvida medel och har därmed ingen möjlighet att betala ut på andra sätt än genom de ramavtalsbanker som myndigheten har avtal med. Ramavtalsbankerna utgör därigenom tydliga mål för en angripare att fokusera på för att störa statliga betalningar.

Digitalisering och beroende till digital infrastruktur

Försäkringskassan är helt beroende av tillgång till egen, men också till andra aktörers samhällsviktiga digitala infrastruktur och tjänster. Utbetalande myndigheter som Försäkringskassan är i hög grad digitaliserade och det skulle vara förenat med stora organisatoriska förändringar och kostnader för att klara manuell handläggning och utbetalning. Utvecklingen går mot mer digitalisering och automatisering till förmån för effektivisering och rättssäker handläggning.

Den infrastruktur som behövs för att kunna utföra betalningar är komplex men finns dokumenterad¹. Ansvaret för infrastrukturen finns både inom statlig och privat verksamhet. Ett par exempel är:

- RIX-systemet, ett centralt betalningssystem som banker och andra finansiella institut använder för att göra betalningar mellan varandra. Riksbanken tillhandahåller tjänsten.
- Bankgirot, Bankgirot är det enda clearinghus² i Sverige som har tillstånd att utföra clearing av massbetalningar och hantering av realtidsbetalningar samt finansiella transaktioner mellan banker för betalningar gjorda med kort och uttag i bankomater.
- Bank-ID, den absolut ledande leverantören av tjänst för digital identifiering och används av i princip samtliga aktörer i det finansiella systemet inklusive Försäkringskassan.
- Banker, tillhandahåller bankkonton, digitala banktjänster och fysiska bankkontor för myndigheter och betalningsmottagare.

Nästa fas av utredningsuppdraget

Grundlig översyn av 117 kap. SFB

Försäkringskassan har i det inledande skedet av arbetet med uppdraget konstaterat att det behövs en grundlig översyn av 117 kap. SFB. Försäkringskassan bedömer att det i det sammanhanget också finns anledning att överväga behovet av nya eller ändrade regler för allvarliga fredstida kriser, eftersom de problem som kan uppkomma i socialförsäkringsadministrationen i hög grad är desamma vid allvarliga fredstida kriser som vid krig och krigsfara. En fördjupad analys av dessa frågor kommer att göras inför slutredovisningen av regeringsuppdraget.

Exempel på bestämmelser som kommer att ses över och utredningsfrågor i det fortsatta arbetet

- 117 kap. 5 § SFB som inte längre fyller någon egentlig funktion.
- 117 kap. 6,7 och 8 §§ SFB avseende förmånsbevis – en administrativ kontinuitetsåtgärd som inte längre är tillämplig, och som dessutom inte omfattar flera av de förmåner som är samhällsviktiga.
- 117 kap. 9 § SFB som möjliggör att regeringen kan besluta om att förmåner inte ska betalas ut eller att de ska handläggas på ett annat sätt ger visserligen en viss handlingsfrihet, men denna begränsas till stor del av behovet av it-stöd för att klara handläggningen.
- Möjligheten till en eller flera förmåner som utifrån kriterierna för krig i 117 kap. 2 och 3 §§ SFB ersätter befintliga förmåner för att skapa en effektiv och robust handläggning i krig.
- Möjligheten till en i vissa fall schabloniserad eller förenklad bedömning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv handläggning av dagpenningärenden.
- Möjlighet till en i vissa fall förenklad bedömning av försäkringstillhörighet (FTH) för att skapa förutsättningar för en mer effektiv handläggning för bostads och arbetsbaserade förmåner.

¹ Svenska betalningsflöden – Så funkar det, 2017, Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS).

² www.bankgirot.se/om-bankgirot/vart-erbjudande/clearinghuset/

Öka robustheten inom det finansiella systemet för betalningar

En utredning kommer att genomföras av Riksgälden i syfte att identifiera åtgärder för ökad robusthet inom statens betalningsmodell. Exempel på detta är införande av SGSI³ för ramavtalsbanker och Bankgirot samt åtgärder för minskat beroendet till upphandlade ramavtalsbanker och andra infrastrukturkomponenter i det finansiella systemet. Arbetet kommer att samverkas med Försäkringskassan. Förslag på åtgärder kommer att presenteras i kommande slutredovisning. Försäkringskassan ser det som fördelaktigt att arbetet även samverkas mellan Finansdepartementet och Socialdepartementet.

Några avslutande kommentarer

Förstärkt digital motståndskraft

Finansinspektionen rapport Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn (Dnr 22–10015) beskriver ett antal förslag och åtgärder som Finansinspektionen bedömer kommer att stärka den digitala motståndskraften hos företagen i den finansiella sektorn. Försäkringskassan ser positivt på dessa förslag. Särskilt frågan gällande Bank ID, då detta är en kritisk komponent för myndighetens förmåga att upprätthålla god kapacitet för mottagande och handläggning av ärenden.

Krav på samhällsviktiga privata aktörer

Kravet på kritiska finansiella näringslivsaktörer att delta i totalförsvarsplanering bör ske genom bestämmelser riktade mot samtliga näringslivsaktörer som upprätthåller samhällsviktig infrastruktur på nationell nivå snarare än genom avtal. Exempel på sådana leverantörer hittas inom områdena finansiella tjänster, digitala kommunikationer och elförsörjning.

3 Swedish Government Secure Intranet – Robust statligt nätverk, www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/sgsi/