

Stockholm den 29 oktober 2020

R-2020/1121

Till Finansdepartementet

Fi2020/02668/BATOT

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 23 juni 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35).

Sammanfattning

Välfärden är en angelägenhet för alla medborgare. Enligt Advokatsamfundet är det en grundläggande förutsättning för väl fungerande välfärdssystem att rättssäkra åtgärder vidtas för att förhindra överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, liksom att ett organiserat och systematiskt utnyttjande av samhällets resurser motverkas.

Advokatsamfundet, som hänvisar till tidigare remissyttranden i nu aktuella och angränsande frågeställningar,¹ har i flera hänseenden ingen erinran mot förslagen i betänkandet.

Advokatsamfundet anser emellertid att det utifrån förslagets breda tillämpningsområde finns anledning att ifrågasätta om behovet av en ny myndighet för utbetalningskontroll är tillräckligt effektivt för att förhindra utnyttjande av välfärdssystemen och i övrigt uppväger det intrång i privatlivet som förslagen innebär.

Advokatsamfundet anser även att den föreslagna uppgiftslämningen och informationsinsamlingen måste underkastas ett betydligt robustare regelsystem för tillvaratagande av den enskildes integritet och rättssäkerhet än vad som föreslås i betänkandet.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttranden den 24 april 2020 över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59), den 11 juni 2018 över betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14), den 30 augusti 2017 över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) samt den 11 maj 2009 över betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen (SOU 2009:6).

Inledning

Syftet med utredarens förslag är att minska de felaktiga utbetalningarna och därigenom förebygga brottslighet som drabbar välfärdssystemen. Förslaget går ut på att det inrättas en särskild myndighet som utifrån ett helhetsperspektiv ska verka för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen.

I syfte att skapa en samlad struktur föreslås ett system med transaktionskonto för utbetalningar från de statliga välfärdssystemen och Skatteverket. Uppgifterna från transaktionskontosystemet ska utgöra grunden för myndighetens arbete med dataanalyser och urval för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar. Detta system ska regleras i lag och förordning.

Vilket är behovet av en ny myndighet

Den uppgift som lämnas i nu aktuellt betänkande avseende omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssamhället har uppskattats till cirka 18 miljarder kronor, vilket skulle motsvara cirka tre procent av de totala utbetalningarna. Oavsett vilken skattning som görs ska de tolkas med försiktighet. Det är uppenbart att förslagen i betänkandet under alla förhållanden inte har förutsättningar att förebygga, förhindra eller upptäcka en betydligt liten del av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I tidigare betänkande avseende åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59, s. 92) framgår att kolliderande ersättningar och bristande samordning är ett begränsat problem. I siffror rör det sig om cirka 100 miljoner kronor per år 2018, av totalt 650 miljarder kronor, varav 50 miljoner kronor beror på bristande samordning, där föräldrapenning är en av de utbetalade ersättningarna. En annan orsak till felaktiga utbetalningar är svarta löner/falska löner, där felkällorna är underlaget för arbetsgivaravgifter, SGI, sjukersättning och föräldrapenning. Detta medger påståendet att de sekretessbrytande reglerna som föreslås skulle kunna inskränkas till Skatteverkets information om skattedeklarationerna avseende underlaget för arbetsgivaravgifter och Försäkringskassans uppgifter om föräldrapenning, SGI och sjukersättning. Här skulle kontrollen integreras i automatiserade processer och AI och på det sättet förebygga felaktiga utbetalningar.

Av alla ersättningssystem svarar ålderspensionen för cirka hälften och andelen beräknade felaktiga utbetalningar när det gäller ålderspensionen beräknas till mellan 0–0,2 procent, i kronor räknat 20–740 miljoner kronor. Varför Pensionsmyndigheten ska få tillgång till informationsutbyte i syfte att främja utvecklingen av riskbaserade kontroller framstår i ljuset av den aktuella lägesbilden som mindre angeläget, med beaktande av föreliggande sekretess och personliga integritetsintressen.

Det som anges i den nu aktuella utredningen är att det föreligger ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen, där det är en ny typ av upplägg som drabbar välfärden. Enligt utredningen är det företag och identitetsmissbruk som används som

verktyg för att felaktigt få utbetalningar från välfärdssystemen. Svårigheten är att upptäcka de företag som används för att missbruka välfärdssystemen och digitaliseringen har skapat stordriftsfördelar för identitetsmissbruk som tidigare inte fanns.

Advokatsamfundet uppmärksammar att den problematik som utredningen identifierar inte avser den enskilde individen som ansöker om föräldrapenning eller studiestöd, utan i stället tar sikte på en annan typ av organiserat missbruk av välfärdssystemet. Utifrån det intrång i den enskildes privata liv som kommer att ske vid införandet av förslaget, kan det därför ifrågasättas om behovet av en ny myndighet uppväger det intrång som sker i privatlivet.

Förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar

Med hänvisning till Advokatsamfundets tidigare yttranden över nämnda betänkanden ska följande punkter särskilt framhållas som en del av arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen:

1. Att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna (skattedeklarationerna) i fler ersättningssystem skulle förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar (9.4.1 s. 219 i betänkandet SOU 2019:59).
2. Försäkringskassan får rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationen (9.4.2 s. 224 i betänkandet SOU 2019:59).
3. Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster (9.7 s. 237 i betänkandet SOU 2019:59).
4. Utveckla rutiner för att underrätta de utbetalande myndigheterna vid upptäckt svartarbete (10.2 s. 241 i betänkandet SOU 2019:59), vilket förslag går ut på att ett gemensamt uppdrag ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar.
5. Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt. Ett sådant sanktionssystem kan vara aktuellt vid mindre allvarliga lagöverträdelser och till skillnad från skattetillägg ersätta annan lagföring.
6. Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar, vilket innebär att felaktigt utbetalda pensionsgrundande ersättningar inte ska ge pensionsrätt.

Ett återkommande tema när det gäller välfärdsbrottsligheten är förslagen som avser *direktåtkomst av information mellan myndigheter*. Advokatsamfundet har i sina tidigare yttranden framfört att den personliga integriteten i möjligaste mån alltid måste beaktas och värnas även om det är på bekostnad av kontrollfunktionerna. I det senare yttrandet har det framförts att det i arbetet med att beivra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet är särskilt viktigt att informationen och därmed instruktionen är tydlig från de myndigheter som är satta att sköta betalningarna. Det är lika viktigt att informationen är tydlig när det gäller villkoren för att erhålla betalningar som konsekvenserna med att lämna oriktiga

uppgifter; en information som ska lämnas med översättningar till de vanligaste språken. Det sistnämnda innebär att alla uppgifter som lämnas sker med sanningsplikt och att det kan vara förenat med straffansvar och återbetalningsskyldighet att lämna oriktiga uppgifter.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning finns mot den nu angivna bakgrunden anledning att inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet nogsamt överväga om förslaget om inrättandet av en ny myndighet och därtill hörande förslag verkligen kommer att fylla de syften som anges i betänkandet och därtill vara effektiva, nödvändiga och proportionerliga utifrån den omfattande mängd sekretessbrytande bestämmelser som föreslås i förhållande till enskildas lagliga rätt till integritet och ett rättssäkert kontrollförfarande.

Ökar tilltron med ökad kontroll?

I betänkandet ställs frågan: ”Är det hög tillit som ger en väl fungerande förvaltning eller är orsakssambandet det omvända?” Svaret som utredaren lämnar är att det finns ett tydligt orsakssamband mellan väl fungerande byråkrati och förvaltning och hög social tillit. Här syftas på ett förtroende för systemen. Utredningen hänvisar i denna del till danska forskares empiriska forskningsresultat från år 2016.

En frågeställning är om tilltro till det demokratiska systemet och därmed vårt välfärdssamhälle måste börja med ett förtroende för medborgarnas förnuft; något som i sig måhända kan minska välfärdsbrottsligheten tack vare tilliten till förtroende och förnuft. Svaren på dessa frågor är grundläggande för vilken legitimitet samhällets institutioner har och i förlängningen även för hur mycket pengar medborgarna/skattebetalarna är beredda att bidra med för att finansiera de gemensamma välfärdssystemen.

Frågeställningen förutsätter att betraktaren håller isär felaktiga utbetalningar och fusk på individnivå och de uppenbara problem som finns med att företag och identitetsmissbruk används som brottsverktyg för att tillskansa sig medel ur välfärdssystemen.

Advokatsamfundets uppfattning är att de myndigheter som för närvarande utreder och lagför felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet i huvudsak fungerar väl. Alternativet till att inrätta en helt ny myndighet är att lägga större resurser på redan befintliga myndigheter samt effektivisera arbetet på dessa myndigheter, liksom att effektivisera myndighetssamverkan på många olika sätt.

Transaktionskonto och tvåstegsgranskning

Det föreslagna transaktionskontot ska enligt utredningen skapa en samlad struktur för utbetalningar från de statliga välfärdssystemen och Skatteverket. Den samlade funktionen ska ge en överblick över välfärdens utbetalningar som helhet samtidigt som risken för att uppgifter sprids till fler än nödvändigt begränsas. Utbetalningarna från välfärdssystemen kan därmed hanteras samlat och kontouppgifter för mottagare av utbetalningar behöver

bara administreras av en myndighet i stället för av flera. Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget om inrättandet av ett sådant transaktionskonto i sig.

Angående den granskning som ska göras anger utredaren följande. *”Som underlag för dataanalyser och urval behöver myndigheten, utöver uppgifter om utbetalningar från transaktionskontosystemet, använda vissa uppgifter från beslutsfattande myndigheter såsom beslut, intyg från arbetsgivare och lämnade kontaktuppgifter. Därtill ska vissa andra uppgifter från myndigheter ligga till grund för dataanalyserna och urvalen såsom registeruppgifter från Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten. Även Skatteverkets uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer och vissa skatteuppgifter samt folkbokföringsuppgifter ska få användas. Vidare ska vissa uppgifter från arbetslöshetskassorna kunna användas.”*

Granskningen föreslås ske i två steg; inledande och fördjupad granskning. Myndighetens granskning av urvalsträffar ska regleras i en särskild lag. Fördjupad granskning föreslås få inledas när det *”finns anledning att anta att det skett en felaktig utbetalning”*. Vid en fördjupad granskning ska myndigheten kunna hämta in kompletterande underlag.

Förslaget innebär att det sker ett intrång i den enskildes personliga integritet vid dataanalyser och urval, varför utredaren föreslår en lag som reglerar en personuppgiftsbehandling och därmed möjliggör att myndigheten ska kunna utföra föreslagna uppdrag. Det sägs även att det ska anges vilka uppgifter Myndigheten för utbetalningskontroll ska få använda vid dataanalys och urval. Detta för att säkerställa principen om uppgiftsminimering och för att stärka skyddet för den personliga integriteten.

När det gäller offentlighet och sekretess framhålls att myndighetens verksamhet förutsätter informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer. Utredaren föreslår sekretessbrytande underrättelse- och uppgiftsskyldigheter för att möjliggöra detta informationsutbyte. Förslagen innebär att Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och arbetslöshetskassorna ska lämna vissa närmare angivna uppgifter till myndighetens verksamhet med dataanalyser och urval. Uppgifterna ska lämnas avseende namngiven fysisk eller juridisk person som är av betydelse för myndighetens fördjupande granskningar.

Av betänkandet framgår att förslagen syftar till att *”särskilt försvåra för de mer allvarliga uppläggen som drabbar välfärdssystemen”*. Vidare anføres att kreditinstitut kommer att få en ökad *”uppgiftslämnarbörd”* eftersom de föreslås bli skyldiga att lämna uppgifter till myndighetens verksamhet med fördjupade granskningar.

Advokatsamfundet anser i fråga om den föreslagna granskningen att förslaget går alltför långt. Exempelvis att möjliggöra en s.k. fördjupad granskning när det *”finns anledning att anta att det skett en felaktig utbetalning”* är alltför oprecist och lokutionen riskerar leda till godtyckliga bedömningar. Därmed riskeras den enskildes rättssäkerhet.

Att det lågt ställda kravet på antaglighet kommer att leda till att information lämnas över i situationer där det senare visar sig att en felaktighet inte förelegat, försvaras i betänkandet med att ett högre ställt krav skulle leda till att effektiviteten i myndigheternas verksamhet starkt skulle begränsas, varför det får anses acceptabelt att detta kommer att upplevas som ett integritetsintrång av berörd person. Advokatsamfundet kan inte ställa sig bakom sådana skäl till ett så långtgående förslag, särskilt som förslaget innebär att myndigheten kommer att lämna information avseende även annat än felaktiga utbetalningar och att registret därmed skulle komma att innehålla en rad ytterst integritetskänsliga uppgifter om medborgare som på något sätt är i behov av välfärdssystemen.

Enligt Advokatsamfundet bör därför betydligt högre krav på grund och tydlighet ställas på bestämmelser som föranstaltar om en så långtgående informationsinsamling som det är fråga om enligt förslaget. En bestämmelse som anger förutsättningarna för den föreslagna fördjupade granskningen måste i alla delar vara behäftad med precision och beakta den enskildes rätt till integritet och en rättssäker hantering av de uppgifter som lämnas om honom eller henne.

Enligt betänkandet syftar förslagen till att *”särskilt försvåra för de mer allvarliga uppläggen som drabbar välfärdssystemen”*. Enligt Advokatsamfundet finns mot denna bakgrund skäl att i första hand inrikta förslagen för att bekämpa just sådana *”allvarliga upplägg”*, där företag och identitetsmissbruk används som verktyg i omfattande brottsupplägg. Enligt Advokatsamfundet bör i sådana fall för fördjupad granskning ställas motsvarande straffprocessuella krav som i dag redan ställs för utredning av allvarlig brottslighet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander