

2023-12-27

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Mikael Dubois
0702493238
mikael.dubois@tco.se

TCO yttrande över Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen

S2023/02576

TCO har givits tillfälle att inkomma med ett yttrande över betänkandet *Ett stärkt och samlar skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) från 2021 års Bidragsbrottsutredning.

Allmänna kommentarer

Välfärdsbrottslighet som organiserat och systematiskt riktas mot allmänna och gemensamma trygghetssystem utgör ett växande hot mot den svenska välfärdsstaten och de allmänna trygghetssystemen. Som Bidragsbrottsutredningen visar finansierar sådan brottslighet organiserad brottslighet och även terrorism. Därtill hotar den trygghetssystemens finansiella stabilitet och politiska legitimitet. Ytterst innebär det ett hot mot alla de hederliga människor som för sin försörjning och i det dagliga livet är beroende av trygghetssystemen och dess tjänster. Att på olika sätt motverka sådan brottslighet och slå vakt om de allmänna trygghetssystemen är därför en central uppgift för regeringen och berörda myndigheter.

För att upprätthålla tilltron och tilliten till samhällsfunktionerna hos medborgarna är det viktigt att välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet bekämpas med alla lagliga medel. De offentliganställda tjänstemännen är av central betydelse i arbetet med att identifiera och förebygga välfärdsbrottslighet, och för ett sådant uppdrag krävs bl.a. adekvata personalresurser och kontinuerlig kompetensutveckling.

TCO ser det som mycket viktigt att det brottsförebyggande arbetet bedrivs brett, kraftfullt och träffsäkert. **TCO ser därför överlag positivt** på Bidragsbrottsutredningens förslag som TCO bedömer kan stärka och samordna arbetet med att motverka organiserad och systematisk välfärdsbrottslighet.

Samtidigt innebär arbetet med att förebygga välfärdsbrott olika avvägningar där det är viktigt att åtgärderna inte på ett oproportionerligt sätt inkräktar på enskildas integritet eller innebär

att människor som söker stöd från trygghetssystemen misstänkliggörs och att trösklarna för att utöva rätten till stöd eller ersättning blir alltför höga. Det brottsförebyggande perspektivet får inte innebära att trygghetssystemens ändamålsenlighet tappas bort. Detta är principiellt viktigt då en stor del av de trygghetssystem som utredningens förslag omfattar utgörs av socialförsäkringar som inte är att betrakta som bidrag utan som försäkringar där den enskilde genom att avstå löneutrymme eller genom tidigare avgifter har erhållit en rätt till ersättning. TCO beklagar därför att utredningen diskuterar förmåner och ersättning i termer av ”bidrag”, vilket när det gäller ersättning från socialförsäkringarna är missvisande. TCO konstaterar också i detta sammanhang att utredningen själv betonar att det bredare begreppet ”välfärdsbrott”, som omfattar ”bidragsbrott”, är att föredra för att beskriva den typ av brottslighet betänkandet diskuterar (s. 253).

TCO vill också åter bestämt avstyrka att administrativa sanktionsavgifter införs på arbetslöshetsförsäkringens område. Som TCO framhållit i sitt tidigare remissvar på bidragsbrottsutredningens delbetänkande *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott* ser TCO stora svårigheter med förslaget om sanktionsavgift i arbetslöshetsförsäkringen eftersom det innebär att två sanktionssystem ska finnas parallellt med varandra utan att i praktiken vara fullt samordnade. Därtill kommer sådana sanktionsavgifter inte att innebära ökad tydlighet utan tvärtom kommer innebära svårigheter för enskilda att förstå de beslut som fattas och hur de ska värna sina rättigheter.¹

I det som följer kommenterar TCO utredningens förslag i dess olika delar utifrån utgångspunkterna att åtgärderna måste vara proportionerliga och träffsäkra.

Särskilda kommentarer på utredningens förslag

Skydda välfärdssystemen

Utredningen föreslår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen får ett ansvar att förebygga välfärdsbrott. Ansvaret omfattar bidragsbrottslighet och annan brottslighet som riktas mot välfärdssystemen, som manipulation av uppgifter och identiteter, dataintrång, otillåten

¹ TCO yttrande över delbetänkandet *Stärkt arbete med ett bekämpa bidragsbrott* (SOU 2022:37).

påverkan och infiltration av myndigheter. Ansvar ska regleras i en särskild förordning. Förordningen syftar till att säkerställa att myndigheterna arbetar kunskapsbaserat, strukturerat, hållbart och effektivt med att förebygga brott som omfattas av bidragsbrottslagen.

Vidare föreslår utredningen åtgärder som syftar till att åstadkomma robusta och enkla regelverk och att stärka det brottsförebyggande perspektivet när nya regelverk och lagstiftning tas fram, samt förslag om översyn av existerande regelverk och lagstiftning.

TCO delar utredningens uppfattning att en tydligare reglering och uppdrag till berörda myndigheter när det gäller det brottsförebyggande arbetet är önskvärt och **TCO tillstyrker utredningens förslag i dessa delar**. TCO delar också utredningens bedömning att en relativt öppen definition av vilka slags brott som ska omfattas är att föredra (s. 299).

TCO vill här också understryka att ett ökat ansvar för myndigheter att arbeta brottsförebyggande också innebär att myndigheterna måste ges resurser till detta arbete, både vad gäller personal och att bibehålla erfarenhet och kompetens som finns inom myndigheterna och vad gäller utvecklande av olika interna stödfunktioner och system. Vilka resurser som behövs avgörs lämpligen av respektive myndighetschef i samråd med regeringen. TCO noterar härvidlag att Försäkringskassan nyligen av budgetskäl behövt avstå från att förlänga tidsbegränsade anställningar, vilket myndigheten till regeringen har påtalat kommer påverka myndighetens administration av socialförsäkringarna negativt.

TCO tillstyrker också utredningens förslag i de delar som rör robusta och enkla regelverk och inrättandet av en särskild granskning och stödfunktion. Att i lagstiftningsprocessen beakta det brottsförebyggande perspektivet kan säkerställa att regelverket blir robust och gör det lättare att göra rätt.

Samtidigt som det är viktigt att regelverk – både nya och befintliga – utformas på så sätt att organiserad och systematisk brottslighet riktad mot dessa försvåras och motverkas, måste regelverken också utvärderas utifrån sin ändamålsenlighet. Det kan här bli en fråga om avvägningar mellan det brottsförebyggande perspektivet och ändamålsenligheten med en viss lagstiftning. Rimligen blir det en fråga om att löpande justera regelverken allteftersom för att uppnå en ändamålsenlig balans mellan dessa perspektiv. TCO vill också framhålla att det utredningen föreslår om Regeringskansliets möjligheter att hantera förslag om regelförbättringar för att förhindra

brott även gäller de myndigheter som sedan ska implementera regelverken (s. 378).

Stärka kontrollen och öka upptäcktsrisken

Utredningen föreslår att beslutande myndigheter ska få utökade möjligheter att inhämta uppgifter om juridiska personer och om annan fysisk person än den försäkrade. Vidare föreslås utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker vid misstanke om felaktigheter samt att kommuner ska kunna inhämta uppgifter om inkomst från Skatteverket. För att värna den enskildes integritet föreslås även nya sekretessbestämmelser i de delar som rör enskildas affärs- och driftförhållande. Sammantaget bedömer utredningen att avvägningen mellan enskildas personliga integritet och myndigheternas behov av personuppgifter är proportionerlig.

På grundval av det som framkommit i utredningen har TCO inga skäl att göra en annan bedömning än utredningen vad gäller behovet av behandling av personuppgifter och den avvägning som görs mellan den enskildes personliga integritet och behovet av uppgifter. **TCO tillstyrker därför utredningens förslag** i dessa delar.

Precis som utredningen själv konstaterar är en särskild risk att de uppgifter som inhämtas kan vara känsliga, exempelvis om uppgifterna avslöjar uppgifter om den enskildes hälsa. Vidare innebär de föreslagna nya bestämmelserna i 110 kap. 14 a, och 33 a §§ utökade möjligheter att inhämta uppgifter om andra fysiska personer än den försäkrade. Det innebär en större inskränkning i enskildas personliga integritet att uppgifter inhämtas om en person som inte själv är föremål för en förmån eller ett stöd. De personer som kan bli föremål för en förfrågan eller uppgiftsskyldighet är kanske inte medvetna om att deras handlande kan ha haft betydelse för den försäkrades ansökan om en förmån eller ett stöd. Som utredningen själv påpekar är personuppgiftsbehandling som den enskilde inte själv har initierat typiskt sett mer integritetskänslig än när behandlingen görs på den enskildes initiativ.

TCO delar utredningens uppfattning att det sammantaget kan konstateras att förslagen medför ökade risker för intrång i enskildas integritet. Samtliga förslag kommer att innebära att personuppgifter som inhämtats från olika källor samlas hos olika myndigheter, vilket medför en kartläggning av den enskilde. I vissa fall, särskilt när en stor mängd känsliga och integritetskänsliga uppgifter samlas hos olika myndigheter, kan behandlingen innebära ett betydande intrång i enskildas personliga integritet.

TCO vill därför framhålla att den enskildes integritet är viktig att slå vakt om, och att det därför är av yttersta vikt med en regelbunden uppföljning av i vilken utsträckning myndigheternas inhämtning av personuppgifter och hanteringen av dessa uppgifter utgör en proportionerlig avvägning mot den enskildes intresse av personlig integritet.

Framförallt är det viktigt att säkerställa att personuppgifter inte på ett otillbörligt sätt sprids inom och mellan myndigheter och att detta leder till negativa konsekvenser för det stora flertalet som inte är involverade i brottslig verksamhet.

Såvitt TCO förstår de föreslagna ändringarna om utökad uppgiftsskyldighet åtföljs inte dessa av motsvarande sanktioner, likt de som idag redan finns för arbetsgivare och uppdragsgivare i socialförsäkringsbalken (2010:110) 115 kap. 4 §. Om man i det fortsatta arbetet med förslaget avser att införa liknande sanktioner uppmanar TCO regeringen att överväga huruvida någon under straffansvar kan åläggas att lämna uppgifter som avslöjar att denne har begått ett brott och som kan användas som bevis i en kommande rättegång mot densamme, i enlighet med resonemanget i NJA 2001 s. 563. Detta kanske i första hand blir relevant i samband med den uppgiftsskyldighet som kan komma att åläggas fysiska personer (s.814). Om en enskild som trätt i affärsförbindelse med anordnare av personlig assistans åläggs att lämna en uppgift, kan (i en hypotetisk situation där denne enskilde också tillsammans med anordnaren deltagit i oegentligheter) en sanktionerad uppgiftsskyldighet i förlängningen komma att stå i konflikt med ”rätten att vara passiv”.²

Minska motivationen att begå brott

Administrativa sanktionsavgifter

Utredningen föreslår ytterligare åtgärder kring det system för administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område som föreslogs i delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott* (SOU 2022:37) samt inrättande och utformningen av ett gemensamt register över beslut om sanktionsavgifter.

² Jfr resonemang i SOU 2004:37, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén

TCO har inte några ytterligare ställningstaganden kring detta andra än dem som TCO framfört i remissvaret på det tidigare delbetänkandet SOU 2022:37. Framförallt **avstyrker TCO bestämd införandet av sanktionsavgifter på arbetslöshetsförsäkringens område**. Det noteras att utredningen inte har tagit TCO:s tidigare synpunkter till sig.

Vidare vill TCO fortsatt framhålla det olämpliga i att införa sanktionsavgifter inom områden där ändrade förhållanden oftast beror på yttre förhållanden och ligger bortom den enskildes kontroll eller möjlighet att upptäcka. Ett exempel som TCO lyfter fram i det tidigare remissvar är livränta där yttre omständigheter kan leda till höga återbetalningskrav på den enskilde. TCO vill i det här sammanhanget åter lyfta vikten av att myndigheter ges resurser och möjlighet att systematiskt och regelbundet följa upp om omständigheter i pågående försäkringsfall ändras så att rätt till ersättning upphör, särskilt inom de ärendeslag där det är svårt för den enskilde att avgöra när omständigheterna har ändrats på ett relevant sätt.³ Det är också centralt att den enskilde på ett enkelt sätt kan lämna erforderliga uppgifter till relevant myndighet, och att dessa uppgifter tas om hand av berörd myndighet. Erfarenheterna kring livränta och möjligheterna för enskilda att lämna inkomstuppgifter till Försäkringskassan visar att det finns brister i detta hänseende.

Näringsförbud

Utredningen diskuterar om lagstiftningen om näringsförbud kan spela en större roll än idag i arbetet med att beivra den mer allvarliga bidragsbrottsligheten. Utredningen lämnar dock inga förslag om ändringar i reglerna om näringsförbud med motiveringen att det regelverk som finns redan ger grund för näringsförbud vid välfärdsbrottslighet.

³ När det gäller livränta och återkrav har TCO till Arbetskadautredningen lyft den problematik TCO-förbunden ser, och utredningen föreslår i betänkandet *En ändamålsenlig arbetskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet* (SOU 2023:53) föreslaget förändringar kring livräntans indexering i syfte att hjälpa detta. Vidare pågår internt arbete på Försäkringskassan kring kontroll och uppföljning av omständigheter med relevans för rätten till livränta i syfte att förhindra att försäkrade under en längre tid får en felaktig livränta med kostsamma återkrav som följd. TCO har ställt sig positiv till dessa förslag och åtgärder.

TCO har inga skäl att komma till en annan slutsats än utredningen vad gäller ändringar i lagstiftningen om näringsförbud. TCO vill dock understryka att det i arbetet med att motverka välfärdsbrottslighet är viktigt att även fokusera på brottslighet där företag och näringsverksamhet används som verktyg så att denna typ av välfärdsbrottslighet inte glöms bort. Utredningen lyfter också i sin kartläggning fram att Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten betonar risken att företag används till brottslighet, och vikten av att kunna agera mot sådan verksamhet (ss. 145f). Vilka slags åtgärder som behöver vidtas för att motverka att företag eller näringsverksamhet används i välfärdsbrott torde ändras över tid, och behöver därför kontinuerligt följas upp för att säkerställa att effektiva åtgärder mot sådan brottslighet kan vidtas.

Bidragsspärr

Utredningen föreslår att den som av allmän domstol döms eller av åklagare meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott även ska meddelas en bidragsspärr. En spärrtid på mellan sex månader och tre år, eller minst ett år vid grovt bidragsbrott, bestäms utifrån förhållandena kring brottet. Bidragsspärren omfattar samma förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen, undantaget ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlagen och bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande.

Vidare föreslår utredningen att bidragsspärren ska regleras i en särskild lag, lagen om bidragsspärr på välfärdsystemens område. Det ska vara möjligt för enskild att ansöka om undantag till den myndighet som administrerar den förmån som undantaget söks för, men undantag ska ges restriktivt.

Förslaget om bidragsspärr är långtgående och för den enskilde potentiellt mycket kännbart. Utredningen betonar att spärren avser dem som dömts för allvarliga bidragsbrott som har varit systematiska, pågått under en längre tid och som avser betydande belopp (s. 566). Utredningen framhåller även att tidigare förslag om sanktionssystem och att Ekobrottsmyndigheten enligt förslag ges ansvaret för att utreda bidragsbrott innebär att det främst är de allvarliga fallen som kommer att beröras (s. 567). Samtidigt noterar utredningen att även den som har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden kan dömas till bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott (s. 566).

TCO avstyrker inte utredningens förslag på bidragsspärr, undantaget arbetslöshetsförsäkringens område, men anser att det måste säkerställas att en sådan spärr inte slår för brett eller är alltför långtgående. TCO vill i detta sammanhang framhålla att det finns förmåner där den enskilde har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, samtidigt som det kan vara svårt – för att inte säga omöjligt – för den enskilde att avgöra om förhållandena har ändrats på ett relevant sätt. Ett exempel är livränta där det nuvarande regelverket, i kombination med brist på uppföljning från Försäkringskassan och svårigheter för den enskilde att få inkomma med uppgifter, har lett till att försäkrade under längre perioder – ofta flera år – har felaktigt fått livränta med höga återkrav som följd.⁴ Att i en sådan situation påföras en bidragsspärr är orimligt. Det är därför centralt att bidragsspärr endast tillämpas i fall där det föreligger ett tydligt uppsåt bakom bidragsbrottet. TCO vill också återigen påpeka att termen ”bidragsspärr” är missvisande då flertalet av de förmåner och ersättningar en sådan spärr omfattar är ersättningar från socialförsäkringar och inte ”bidrag”.

Utredningen diskuterar om ytterligare förmåner bör undantas bidragsspärren, och lyfter fram förmåner som syftar till att främja rehabilitering eller återgång i arbete (s. 604). Utredningen stannar dock i slutsatsen att det inte på ett generellt plan finns anledning att begränsa vilka förmåner som träffas av bidragsspärren (s. 606). TCO vill här framföra att konsekvenser för den enskildes möjligheter till rehabilitering till samhälle och arbete rimligen bör vara relativt tunga faktorer i domstolens bedömning om bidragsspärr ska påföras och hur länge. På samma sätt bör negativa konsekvenser för tredje part som inte har del i det underliggande bidragsbrottet, såsom barn, beaktas när domstolen beslutar om bidragsspärr och spärrtid. Så långt det är möjligt bör domstol vid beslut om bidragsspärr som får konsekvenser för barn även undersöka om negativa konsekvenser för barn kan mildras eller förhindras och initiera åtgärder i detta syfte.

Utredningen för ett resonemang om hur många personer som kan tänkas få en bidragsspärr som påföljd. Utredningen uppskattar antalet till mellan 200 - 250 personer årligen, givet att utredningens förslag om ett administrativt sanktionssystem införs och att Ekobrottsmyndigheten utreder misstänkta bidragsbrott (s. 704). I det fall sanktionssystemet inte införs uppskattas antalet till mellan 800 –

⁴ TCO har påtalat detta för Arbetskadeutredningen, som i sitt betänkande *En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet* diskuterar denna problematik och kommer med förslag som syftar till att åtgärda problemen (Se SOU 2023:53, ss. 434ff).

1000 personer (s. 705). Utredningen diskuterar om det relativt låga antalet personer som antas omfattas av bidragsspärr är skäl att avstå från införandet av denna, men landar i att bidragsspärren alltså bör införas (s. 706). TCO anser att om det införs bör systemet med bidragsspärr regelbundet utvärderas med avseende på omfattning, förmånsslag som ligger till grund för spärren, konsekvenser för välfärdssystemens legitimitet, konsekvenser för de som får bidragsspärr och konsekvenser för tredje part samt samhällsekonomiska konsekvenser.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen avstyrker TCO införandet av en bidragsspärr av i princip samma skäl som TCO avstyrkte förslaget om sanktionsavgift inom arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget innebär att två sanktionssystem ska finnas parallellt utan att vara samordnade med varandra.

Utredningen menar att det inte innebär en dubbelbestraffning att införa ännu ett sanktionssystem inom arbetslöshetsförsäkringen. Men även om det är möjligt att införa ännu ett sanktionssystem bör frågan ställas om det är lämpligt.

Förslaget till bidragsspärr har i vissa avseenden samma effekt för den enskilde som arbetslöshetskassans beslut om uteslutning och fränkännande. Men bidragsspärren kommer, vilket utredningen också anför, beslutas i samband med domstolens dom om bidragsbrott vilket kan ske långt efter arbetslöshetskassans beslut om uteslutning eller fränkännande. Det kan beroende på rättsvårdande myndigheters handläggningstider ske flera år efter arbetslöshetskassans beslut.

Bestämmelserna om till exempel uteslutning från en arbetslöshetskassa regleras i lagen om arbetslöshetskassor (LAK) och innebär i korthet att en person som har uteslutits från en arbetslöshetskassa, åter kan söka medlemskap i arbetslöshetskassan och har möjlighet kvalificera sig för en ny ersättningsperiod om hen uppfyller villkoren. Med dagens bestämmelser innebär det att den enskilde behöver ha ett arbete inom arbetslöshetskassans område, samt för att kvalificera sig för en ersättning relaterad till ett heltidsarbete och inkomst, arbeta och vara medlem i 12 månader från inträdesdagen.

Om bidragsspärren införs kan en situation mycket väl uppstå där en enskild som har handlat på ett sätt att hen blir utesluten från arbetslöshetskassan och polisanmäld för bidragsbrott, på nytt söker inträde i arbetslöshetskassan och arbetar i sådan omfattning att hen åter uppfyller villkoren för ersättning och blir arbetslös, utöver fängelse eller dagsböter påförs en bidragsspärr efter att hen har fått

en sanktion i arbetslöshetsförsäkringen, återkvalificerat sig för ersättning och åter har blivit arbetslös. I en sådan situation är frågan om konsekvenserna av det handlande som ligger till grund för sanktionerna står i rimlig proportion till felaktigheten.

Det saknas tillräckliga argument för att ha två parallella sanktionssystem i arbetslöshetsförsäkringen. Om utredningens förslag till sanktionsavgift och bidragsspärr trots allt ska införas i arbetslöshetsförsäkringen behöver det genomföras en genomgripande översyn av sanktionssystemen i arbetslöshetsförsäkringen. För att behålla nuvarande ordning inom arbetslöshetsförsäkringen talar att arbetslöshetskassans hantering kan väntas vara mycket snabbare vilket bör få en större preventiv effekt.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare