

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATAASEN

Cirkulärnr: 2020:05
Diariernr: 20/00180
Handläggare: Förbundsjurist Lena Dalman
Ämnesord: Ekonomi; Ekonomiskt bistånd; Juridik; Revision; Skola;
Social omsorg
Avdelning: Avdelningen för juridik
Sektion/Enhet:
Extern medverkan:
Datum: 2020-01-27
Mottagare:
Rubrik: En starkare skydd för välfärdssystemen
Ersätter:
Bilagor: SFS 2019:652 och SFS 2019:653

Sammanfattning

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i kraft i bidragsbrottslagen (2007:612) och i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (underrättelselagen). Lagändringarna syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen.

Lagändringarna berör kommunerna i några avseenden. Bidragsbrottslagen har redan tidigare varit tillämplig när det gäller ekonomiska förmåner för personliga ändamål som beslutas i en kommun. I praktiken berör bidragsbrottslagen socialtjänsten (försörjningsstöd och ersättning för kostnader för personlig assistans). Alla ändringar som nu har införts i bidragsbrottslagen är tillämpliga för socialtjänsten. När det gäller underrättelselagen har denna tidigare inte varit tillämplig på kommuner. Nu har tillämpningsområdet utvidgats till att avse även kommuner. Detta innebär att *alla* myndigheter i en kommun ska agera om man får kännedom om omständigheter som gör att man har anledning att anta att ett bidrag felaktigt betalats ut av en annan myndighet. Den beslutande myndigheten ska då underrättas. I praktiken kommer underrättelseskyldigheten troligen enbart påverka socialtjänsten, skolan och den nämnd som handlägger ärenden om serveringstillstånd.

Lagändringarna bygger på två betänkanden; dels Välfärdsbrottsutredningens SOU 2017:37 (Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och

beivra), dels Bidragsbrottsutredningens SOU 2018:14 (Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering). Välfärdsbrottsutredningens förslag om att en ny enhet för utredning av bidragsbrott ska inrättas på Försäkringskassan och att brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten har inte behandlats i detta lagstiftningsärende.

Förarbetena i övrigt till lagändringarna finns i propositionen 2018/19:132 och i utskottsbetänkandet 2019/20:SfU8 (inga ändringar i förhållande till propositionen).

Lagändringarna innebär i korthet:

- Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men som betalas ut till någon annan än den enskilde (exempelvis assistansersättning, lönebidrag eller ersättning för kostnad för personlig assistans enligt LSS).
- Maximistraffet för grovt bidragsbrott skärps från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.
- Anmälan om bidragsbrott ska enbart göras till Polismyndigheten.
- Preskriptionstiden för ringa och vårdslöst bidragsbrott förlängs från två år till fem år från den dag då brottet begicks.
- Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att även omfatta pensioner och sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men som betalas ut till annan än den enskilde (exempelvis assistansersättning, lönebidrag eller kostnad för personlig assistans enligt LSS).
- Underrättelseskyldigheten i lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att även avse kommuner.
- Lagändringarna har trätt i kraft den 1 januari 2020.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 2020/05

Avdelningen för juridik
Förbundsjurist Lena Dalman

Ett starkare skydd för välfärdssystemen

Allmänt

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i kraft i bidragsbrottslagen (2007:612) och i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (underrättelselagen). Lagändringarna syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen.

Lagändringarna berör kommunerna i några avseenden. Bidragsbrottslagen har redan tidigare varit tillämplig när det gäller ekonomiska förmåner för personliga ändamål som beslutas i en kommun. I praktiken berör bidragsbrottslagen socialtjänsten (försörjningsstöd och ersättning för kostnader för personlig assistans). Alla ändringar som nu har införts i bidragsbrottslagen är tillämpliga för socialtjänsten. När det gäller underrättelselagen har denna tidigare inte varit tillämplig på kommuner. Nu har tillämpningsområdet utvidgats till att avse även kommuner. Detta innebär att *alla* myndigheter i en kommun ska agera om man får kännedom om omständigheter som gör att man har anledning att anta att ett bidrag felaktigt betalats ut av en annan myndighet. Den beslutande myndigheten ska då underrättas. I praktiken kommer underrättelseskyldigheten troligen enbart påverka socialtjänsten, skolan och den nämnd som handlägger ärenden om serveringstillstånd.

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Hittillsvarande reglering

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde ikraft den 1 augusti 2007. Syftet med lagen var att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bl.a. bevara förtroendet för systemet och skydda de offentliga finanserna.

Bidragsbrottslagen har fram tills nu enligt 1 § bidragsbrottslagen omfattat bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (*ekonomiska förmåner*) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna. Stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser har dock inte omfattats av lagstiftningen.

En person som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp, kan enligt 2 § bidragsbrottslagen dömas för bidragsbrott till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Kritik har riktats mot lagens tillämpningsområde

Det har i flera sammanhang riktats kritik mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde är för begränsat. Det har från olika håll påtalats att lagen även bör omfatta sådana ekonomiska förmåner som inte betalas ut direkt till den som stödet avser. Som exempel lämnas i propositionen tandvårdsstöd (som betalas ut till tandläkare men som kommer den enskilde tillgodo i form av subventionerad tandvård), olika former av anställningsstöd (som betalas ut av Arbetsförmedlingen men kommer den anställde tillgodo i form av lön) och ersättning för personlig assistans som betalas ut direkt till en assistansanordnare.

Bidragsbrottslagen ska även omfatta ”ekonomiskt stöd”

1 § bidragsbrottslagen har genom lagändringen försetts med ett nytt andra stycke där begreppet ”*ekonomiskt stöd*” förs in och definieras. Med ekonomiskt stöd avses stöd, bidrag och ersättningar från vissa i lagtexten uppräknade myndigheter som avser en enskild person men som betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde. Den enskilde får i stället indirekt del av bidraget, exempelvis i form av en löneutbetalning, ett arbetshjälpedel eller subventionerad tandvård. Att stödet ska avse en enskild person innebär att det i varje enskilt fall ska gå att knyta en utbetalning av ett ekonomiskt stöd till en individ.¹

I 1 § *första stycket* bidragsbrottslagen, som förblir oförändrad, räknas ett antal *ekonomiska förmåner* upp som ska omfattas av bidragsbrottslagen. Kännetecknande för dessa är att de betalas ut direkt till den enskilde.²

I 1 § *andra stycket* bidragsbrottslagen har lagstiftaren pekat ut vilka aktörer som betalar ut bidrag till *annan* än den enskilde, och som därför även hanterar *ekonomiska stöd*. De aktörer som anges är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommun.

Bidragsbrottslagen har således fått två stödformer; dels *ekonomiska förmåner* (som betalas ut direkt till den enskilde), dels *ekonomiska stöd* som avser en viss person men

¹ Ekonomiska stöd kan i vissa fall också lämnas genom kreditering på ett skattekonto. I dessa fall görs ingen utbetalning. Det är denna situation ordet ”tillgodoräknas” i paragrafen syftar på.

² Regeringen har inte haft som avsikt att utvidga bidragsbrottslagen till andra myndigheter än vad som framgår av 1 § första stycket bidragsbrottslagen. Exempel på utbetalningar som inte omfattas av lagen är t.ex. lönegaranti vid konkurs, offentliga utbetalningar till företag och organisationer och utbetalning av EU-medel. Dessa utbetalningar har inte karaktären av rättighetsstöd och syftet kan varken direkt eller indirekt sägas vara att gynna enskildas personliga ändamål. Nu uppräknade bidrag har redan ett skydd i brottsbalkens regler om bedrägeri, urkundsförfalskning och osant intygande. EU-medel har vidare ett särskilt straffrättsligt skydd genom bestämmelser om subventionsmissbruk i brottsbalken.

som betalas ut till annan än den enskilde. Denne kan vara såväl en fysisk som juridisk person, exempelvis assistansanordnare.

När det gäller *kommuner* framhålls i propositionen³ att det finns behov av att ekonomiskt stöd till kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) som inte betalas ut direkt till den enskilde, ska omfattas av begreppet ”ekonomiskt stöd”. Varken SoL eller LSS innehåller emellertid någon uttrycklig bestämmelse om att stödet kan betalas till någon annan än den enskilde. Det förekommer dock i praktiken att så sker. Ett exempel som anges i propositionen är att en kommun betalar ut bistånd för boende direkt till en hyresvärd.⁴

Kommuner tillhandahåller även insatser och verksamhet som avser enskilda men som inte är av ekonomisk karaktär, t.ex. hemtjänst, plats på ett äldreboende eller vård av barn och unga i ett annat hem än det egna. Dessa insatser är inte att betrakta som ekonomiskt stöd enligt bidragsbrottslagen. Inte heller omfattas de fall där kommunen sluter avtal om att någon annan, mot ersättning, ska utföra uppgifter som kommunen annars själv skulle ha utfört.

När det gäller *Arbetsförmedlingen* uttalas i propositionen att sådana stöd som avser olika former av lönesubventioner och annat ekonomiskt stöd till arbetsgivare omfattas av lagstiftningen. Även ekonomiskt stöd till anordnare av arbetsträning eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda omfattas.

När det gäller *Försäkringskassan* omfattar den nya bestämmelsen assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och tandvårdsstöd enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.

Förtydliganden i andra paragrafer i anledning av att ”ekonomiskt stöd” införs i 1 § bidragsbrottslagen

Rent lagtekniskt har 1 § bidragsbrottslagen försetts med definitionerna på ”ekonomisk förmån” (första stycket) respektive ”ekonomiskt stöd” (andra stycket).

I bidragsbrottslagens straffbestämmelse (2 §) och i bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande (5 §) har också begreppet ”ekonomiskt stöd” förts in i lagtexten. Detta görs som en direkt följd av att bidragsbrottslagen i 1 § fått ett utvidgat tillämpningsområde till att avse även ekonomiskt stöd.

Straffet för grovt bidragsbrott skärps

Straffet för grovt bidragsbrott, 3 § bidragsbrottslagen, har hittills varit fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Straffskalan har därmed inte motsvarat den som gäller för grova bedrägerier, där maximistraflet är sex års fängelse.

Av propositionen framgår att utvecklingen under senare år med allt mer kvalificerade brott som riktas mot välfärdssystemen gör att den tidigare bedömningen av bidrags-

³ Prop. 2018/19:132 s. 22

⁴ Jfr JO 1998/99:JO1 s. 221

brottens straffvärde kan ifrågasättas. Maximistraffet har därför höjts till sex års fängelse. Straffskalan kommer då också att överensstämja med den som gäller för skattebrott. Det innebär att det straffrättsliga skyddet för statens och kommunernas utgiftssida blir lika starkt som skyddet för statens och kommunernas intäktsida.

Enligt regeringens bedömning kan den övre delen av straffskalan förväntas tillämpas vid omfattande och kvalificerad brottslighet, t.ex. i organiserad form, som rör mycket stora belopp.⁵

Vårdslöst bidragsbrott

Huvudregeln om vårdslöst bidragsbrott i 4 § första stycket bidragsbrottslagen

Enligt 4 § första stycket bidragsbrottslagen kan den som av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, dömas för vårdslöst bidragsbrott. Genom att straffbarheten begränsats till grovt oaktsamma gärningar har lagstiftaren bedömt risken vara ytterst begränsad för att kriminaliseringen skulle drabba redan utsatta personer, som t.ex. funktionshindrade. 4 § första stycket bidragsbrottslagen är oförändrad. För kommunernas del är det endast fallet med oriktiga uppgifter som blir aktuellt, eftersom det inte finns någon lagstadgad skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i SoL eller LSS.

I bidragsbrottslagen kan i första hand enbart medveten oaktsamhet leda till ansvar.⁶ Detta innebär att det normalt krävs att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg anmälningsskyldighet, men trots detta har tagit risken att omständigheten förelåg eller att effekten skulle förverkligas. I de ursprungliga förarbetena till bidragsbrottslagen⁷ anfördes att det bör kunna krävas att en förmånstagare i samband med en ansökan eller utbetalning så långt möjligt tar del av information som lämnas och kontaktar en handläggare om det är något som man inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som myndigheterna har, måste utgångspunkten vara att den enskilde förmånstagaren tar ansvar för att de uppgifter som lämnas är korrekta.

Straffansvaret för vårdslöst bidragsbrott prövades i fallet NJA 2013 s. 369. I målet hade den tilltalade underlåtit att i en ansökan om försörjningsstöd redovisa att hon hade fått skatteåterbäring med 10 000 kr. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden fått överskjutande skatt. Högsta domstolen uttalade att den tilltalade varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att

⁵ Prop. 2018/19:132 s. 30 f. Angående praxis vid bestämning om ett brott är grovt, se NJA 2016 s. 1143, NJA 2018 s. 378 och NJA 2018 s. 634

⁶ Prop. 2018/19:132 s. 31

⁷ Prop. 2006/07:80 s. 49 f

kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas. Domstolen ansåg dock med hänsyn till den tilltalades bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, att hon inte kunde anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet.

Rättsfallet ovan visar att det måste röra sig om tydliga fall av medveten oaktsamhet för att ansvar ska inträda. Regeringen fann inte anledning att i det här lagstiftningsändret ändra förutsättningarna för vårdslöst bidragsbrott. I stället menade regeringen att vårdslösa bidragsbrott kan motverkas genom tydliga och enkla ansökningsförfaranden som gör det lätt för mottagaren av ett stöd eller en förmån att göra rätt.

Mindre allvarligt vårdslöst bidragsbrott, 4 § andra stycket bidragsbrottslagen, förtydligas⁸

Enligt 4 § andra stycket bidragsbrottslagen ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig.

Det har visat sig att tolkningsproblem har uppstått kring denna bestämmelse. Det har varit oklart vilka övriga omständigheter som ska beaktas. Särskilda tveksamheter har rört i vilken utsträckning förekomsten av efterkontroller hos myndigheten ska tillämnas betydelse.

För att klargöra i vilka fall förekomsten av efterkontroller kan föranleda att en gärning bedöms som mindre allvarlig, har regeringen ansett att regleringen av mindre allvarligt vårdslöst brott i 4 § bidragsbrottslagen bör kompletteras med en bestämmelse om att hänsyn ska tas till risken för slutlig ekonomisk skada. Risken för slutlig ekonomisk skada bör anses vara liten eller försumbar om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar. Regeringen har ansett att det bör vara fråga om närmast heltäckande efterkontroller för att kontrollsystemet i sig ska kunna anses utgöra ett så pass bra skydd för välfärdsförmånen att straffansvar för oaktsamhet är obehövligt. Det innebär att i princip alla ärenden ska kontrolleras och att det inte finns något inslag av slump eller tillfälligheter i kontrollsystemet. Det spelar ingen roll om kontrollen sker maskinellt eller manuellt.

Kontroller som innebär att en eller flera parametrar varierar från kontroll till kontroll, kan därmed inte föranleda att risken för slutlig ekonomisk skada bedöms som liten. Inte heller sådana kontroller som visserligen är heltäckande, men endast utförs under en begränsad tidsperiod bör anses innebära att risken för slutlig ekonomisk skada är liten.

Bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott. Det innebär att ett bidragsbrott kan vara fullbordat utan att någon felaktig utbetalning har skett, under förutsättning att det funnits en konkret fara för att en felaktig utbetalning skulle ske. Farebedömningen tar således sikte på faran för en felaktig utbetalning. Bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada i bestämmelsen i 4 § andra stycket om straffrihet vid mindre allvarligt vårdslöst bidragsbrott, tar däremot sikte på möjligheten att upptäcka och återkräva en felaktig utbetalning i efterhand. Det är alltså fråga om två olika bedömningar.

⁸ Prop. 2018/19:132 s. 37 f

Vid bedömningen av om en gärning kan betraktas som mindre allvarlig – och därmed inte är straffbar – ska en sammanvägning ske av samtliga omständigheter kring gärningen. Gärningsmannens vilja eller förmåga att betala ett återkrav ska dock inte utgöra en del av bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan har 4 § andra stycket bidragsbrottslagen kompletterats med att ”risken för slutlig ekonomisk skada” också ska beaktas.

Anmälan av misstänkta bidragsbrott ska ske till Polismyndigheten

Enligt 6 § bidragsbrottslagen i tidigare lydelse skulle myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det kunde misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen hade begåtts.

Det har visat sig att de anmälningar om bidragsbrott som lämnas in till Åklagarmyndigheten i praktiken vidarebefordrats till Polismyndigheten. För att regleringen ska återge den ordning som tillämpas i praktiken ska enbart Polismyndigheten i 6 § bidragsbrottslagen anges som mottagare av anmälningar om bidragsbrott.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska polisanmälan göras om ”det kan misstänkas” att brott enligt bidragsbrottslagen begåtts. Detta innebär att myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan ska göra en preliminär bedömning även av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där inget brott har begåtts. Även fall av mindre allvarligt vårdslöst bidragsbrott ska sällas bort.

I de ursprungliga förarbetena till bidragsbrottslagen, som alltjämt är gällande, framhölls att anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. För att de anmälningar som görs till polisen ska ha en hög kvalitet och i möjligaste mån begränsas till fall där det är tydligt att anmälan skall ske, krävs det enligt lagstiftaren att handläggare och annan personal vid berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor genom utbildning och andra insatser ges information och kunskaper. Det ansågs också önskvärt att berörda myndigheter m.fl. genom riktlinjer och rekommendationer till sina anställda säkerställer kvaliteten på de anmälningar som görs.⁹ Däremot ska den anmälande myndigheten inte göra någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring.¹⁰ Detta ska polis och åklagare göra.

Preskriptionstiden för ringa och vårdslösa bidragsbrott förlängs till fem år från den dag brottet begicks

Före lagändringen preskriberades ringa och vårdslösa bidragsbrott två år från den dag då brottet begicks. Detta ledde till att många fall hann bli preskriberade under tiden som ärendena utreddes. Regeringen har ansett att det är otillfredsställande att många ringa och oaktsamma bidragsbrott hunnit preskriberas innan lagföring kunnat ske. Pa-

⁹ Prop. 2006/07:80 s. 90

¹⁰ Prop. 2006/07:80 s. 99

ralleller kan dras med skattebrotten, där brott enligt skattebrottslagen preskriberas tidigast fem år efter brottet. Bakgrunden till dessa regler är de särskilda utredningssvårigheter som är vanliga vid skattebrottslighet, på grund av ärendenas stora omfattning och heterogena karaktär. En brottsanmälan om skattebrott har regelmässigt föregåtts av en mer eller mindre omfattande utredning hos Skatteverket. På samma sätt föregås en brottsanmälan om bidragsbrott av en utredning hos en myndighet respektive arbetslöshetskassa eller kommun. Detta gäller även ringa och vårdslöst bidragsbrott.

Att det kan ta lång tid har många orsaker. Det kan gå lång tid innan bidragsbrottet upptäcks. Ofta framträder ett misstänkt mönster först efter flera utbetalningar. Man kan också ha fått en signal från en annan myndighet, t.ex. om dubbla ersättningar. När misstanken om en felaktig utbetalning uppstått ska myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan ta ställning till om en anmälan ska göras. Detta ställningstagande förutsätter att man gör en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet samt om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Först när myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan har bedömt att det finns en välgrundad anledning att anta att ett brott begåtts ska anmälan ske. I vissa fall föregås en polisanmälan dessutom av en återkravsutredning, där det undersöks om det kan bli aktuellt att kräva tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet. En återkravsutredning kan bli omfattande och ska kommuniceras med den enskilde. Med tanke på att bidragsbrottslagen nu efter lagändringen även kommer att omfatta ekonomiskt stöd som betalas ut till någon annan än den enskilde, t.ex. en arbetsgivare eller assistansanordnare i företagsform, blir det uppenbart att utredningarna kring felaktiga utbetalningar framgent kan bli mer komplexa och tidskrävande. När ärendet väl nått polismyndigheten återstår andra överväganden; exempelvis vem som ska bära det straffrättsliga ansvaret och om bevisningen är tillräcklig.

Regeringen har därför funnit att preskriptionstiden för ringa och vårdslöst bidragsbrott ska förlängas till fem år från den dag då brottet begicks.

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (underrättelselagen)

Tillämpningsområdet utvidgas

Regeringen har konstaterat att det blivit allt vanligare att ersättningar från välfärdssystemen betalas ut till företag och andra juridiska personer. Underrättelselagen har därför på samma sätt som i bidragsbrottslagen kompletterats med att även ”ekonomiskt stöd” som betalas ut av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun omfattas av lagen. Detta framgår av 1 § andra stycket underrättelselagen.

Vidare har begreppet ”ekonomiskt stöd” förts in även i 3 och 4 §§ underrättelselagen. Detta utvidgar på samma sätt som i bidragsbrottslagen tillämpningsområdet för lagen. Dessa paragrafer reglerar skyldigheten att vid misstanke om felaktig utbetalning underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet om den eventuellt felaktiga utbetalningen samt vad underrättelsen ska innehålla.

Tillämpningsområdet för underrättelselagen utvidgas till att även avse pensioner. Detta får betydelse för i vilka fall underrättelseskyldighet föreligger. Kan det antas att pension betalats ut felaktigt inträder alltså underrättelseskyldighet enligt 3 § underrättelselagen.

Utvidgning av underrättelseskyldigheten

En mycket viktig ändring för kommunerna är att kommunerna nu omfattas av underrättelseskyldigheten enligt lagen. Skälet till att så inte hittills varit fallet var att det under det ursprungliga lagstiftningsärendet framhölls att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde. I förarbetena till lagen konstaterades dock att kommunerna redan hade en anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och att det därför låg nära till hands att även ålägga kommunerna en underrättelseskyldighet.¹¹

Farhågan om förtroendet för socialtjänsten skulle skadas av en underrättelseskyldighet har inte framförts av någon remissinstans i detta lagstiftningsärende. Tvärtom har flera kommuner ställt sig positiva till förslaget.

När föreligger underrättelseskyldighet?

Regeln i 3 § underrättelselagen är tvingande. Kommunen är således skyldig att anmäla misstänkt felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldigheten enligt underrättelselagen innebär att det föreligger en sådan underrättelseskyldighet som avses i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess enligt OSL bryts alltså på grund av underrättelseskyldigheten.

En förutsättning för underrättelseskyldighet är enligt *första stycket* att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten omfattar såväl fall där det finns anledning att anta att en förmån har beslutats eller betalats ut med ett för högt belopp som fall där det finns anledning att anta att förmånen inte alls skulle ha utgått. Antaganden om kommande felaktiga beslut eller utbetalningar omfattas däremot inte.

Rekvisitet ”om det finns anledning att anta” innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt. Antagandet kommer i normalfallet att grunda sig på omständigheter som myndigheten i sin verksamhet har fått tillgång till vid handläggningen av ett eget ärende. Det kan dock inte uteslutas att innehållet i tips från allmänheten någon gång kan vara av sådan tyngd att det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut.¹²

Underrättelse ska lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet om förmånen. Detta gäller även i de fall där en myndighet eller organisation har fattat beslutet om förmånen och en annan har betalat ut förmånen. Har förmånen beslutats

¹¹ Prop. 2007/08:48 s. 21

¹² Prop. 2007/08:48 s. 28

efter överklagande ska underrättelse i stället lämnas till den myndighet eller organisation som i första instans beslutar om förmånen.

Enligt *andra stycket* föreligger inte underrättelseskyldighet om det finns särskilda skäl, t.ex. om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett antagande om ett enstaka fel avseende ett försumbart belopp. Restriktivitet ska iakttas vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger. Omständigheter som har att göra med en myndighets eller organisations arbetssituation, t.ex. ärendeanhopningar, utgör aldrig särskilda skäl.¹³

Det är kommunen som omfattas av underrättelseskyldigheten

Lagändringen har i första hand tagit sikte på socialtjänsten. Underrättelseskyldigheten omfattar dock *alla* nämnder inom en kommun. Det kan uppkomma situationer hos andra myndigheter i kommunen där man kan misstänka att bidragsfusk förekommer. En viktig myndighet är skolan, som har ett ansvar för att barn fullgör sin skolplikt. Skolan arbetar aktivt med att söka upp barn som inte infinner sig i skolan. Uteblir ett barn från skolan kan det exempelvis misstänkas att barnets familj inte längre är bosatt i Sverige och alltså inte ska ha rätt till olika familjeförmåner. I det läget ska skolan, om det finns skäl att anta att exempelvis barnbidrag felaktigt betalas ut, kontakta Försäkringskassan. Samma sak gäller om skolan har anledning att anta att försörjningsstöd betalas ut till en familj som kan misstänkas ha lämnat landet. Då ska socialtjänsten underrättas. En annan myndighet är den nämnd som handlägger frågor om serveringstillstånd. Serveringstillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten, samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen. En alkoholhandläggare får därför, såväl vid tillståndsgivning som vid tillsyn, insyn i ekonomin och i skötseln av olika företag. Vid misstanke om bidragsfusk ska nu alltså underrättelse göras till aktuell myndighet.

Vad ska underrättelsen innehålla?

Av 4 § underrättelagen framgår att det av underrättelsen ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats med för högt belopp. Det finns inget formkrav för underrättelsen. Den kan ske såväl muntligt som skriftligt.

Behovet av en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i SoL och LSS – inga lagändringar

I bidragsbrottsutredningen diskuterades frågan om en bestämmelse om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden skulle införas i SoL och LSS. Såvitt avser den statliga assistansersättningen finns en sådan skyldighet för den enskilde enligt reglerna i 110 kap. socialförsäkringsbalken. Regeringen valde dock att inte lägga några förslag i denna del.

¹³ Prop. 2007/08:48 s. 28

Vad avser SoL menade regeringen att varken bistånd i form av försörjningsstöd eller bistånd för livsföringen i övrigt beviljas tills vidare. Försörjningsstöd beslutas som huvudregel för en månad i taget, vilket innebär att en ny ansökan måste göras för varje månad. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt förutsätter en ansökan för varje enskilt fall. Ändrade förhållanden som uppstår efter det att ett bistånd har betalats ut kan enligt nuvarande reglering inte medföra att den enskilde blir återbetalningsskyldig. Mot den angivna bakgrunden fanns det enligt regeringens bedömning för närvarande inte något behov av att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen.

När det gällde LSS pekade regeringen på att LSS-utredningen lämnat sitt betänkande SOU 2018:88 till regeringen. I betänkandet föreslås det att staten ska ha hela ansvaret för insatsen personlig assistans, vilket medför att socialförsäkringsbalkens skyldighet att anmäla ändrade förhållanden blir tillämpliga. Det saknades därför skäl att införa en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i LSS.

Man kan notera att regeringen enbart har uttalat sig om ekonomiska stöd och ekonomiska förmåner. I både SoL och LSS finns emellertid en rad andra insatser av kostsam karaktär, där det enligt vår uppfattning borde åligga den enskilde att anmäla ändrade förhållanden.

Behandling av personuppgifter med anledning av bidragsbrott och underrättelser om felaktiga utbetalningar – inga lagändringar

Allmänt

För behandling av personuppgifter gäller reglerna i dataskyddsförordningen (EU) 2016/679. Dataskyddsförordningen kompletteras genom dataskyddslagen (2018:218).

I artikel 6 i dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. För myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor gäller i normalfallet att deras uppdrag utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e. Av artikeln framgår att behandling av personuppgifter är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det förekommer dock även att personuppgiftsbehandling sker med stöd av andra rättsliga grunder enligt förordningen. Den registrerade kan ha lämnat sitt samtycke till personuppgiftsbehandling (artikel 6.1 a) och behandlingen kan vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1.c). De uppgifter som åligger myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor enligt bidragsbrottslagen och underrättelselagen utgör myndighetsutövning. Personuppgiftsbehandlingen är i dessa fall laglig enligt artikel 6.1.e.

Av artikel 6.3.b följer vidare att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. I fråga om behandling av känsliga personuppgifter, t.ex. om enskildas hälsa, gäller enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen att sådan behandling endast är tillåten under vissa förutsättningar.

Myndigheternas behandling av personuppgifter regleras därutöver i en rad registerförfattningar. För kommunernas del finns t.ex. lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Vidare får myndigheter behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser, 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

Något behov av ändringar av reglerna på dataskyddsområdet i anledning av ändringarna i bidragsbrottslagen och underrättelselagen har ej bedömts föreligga

Ändringarna i bidragsbrottslagen

Ändringen i bidragsbrottslagen att den även ska gälla ekonomiska stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun, innebär att gärningar som tidigare bedömts som bedrägeri i stället kommer att bedömas som bidragsbrott. Denna förändring påverkar dock inte vilka personuppgifter som behandlas av berörda aktörer. Straffansvaret för bidragsbrott är emellertid något mer långtgående än för bedrägeri, t.ex. genom att bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott och kan begås av grov oaktsamhet. Det innebär att något fler gärningar kan bedömas som brott och att personuppgifter därför kan komma att behandlas i något större utsträckning än tidigare. Den förlängda preskriptionstiden för ringa och vårdslösa brott kan vidare medföra att personuppgifter behandlas under en längre tid, t.ex. hos de myndigheter som utreder och lagför brotten. Hos dessa myndigheter finns emellertid utförlig speciallagstiftning om personuppgiftshantering. Vad gäller andra myndigheter än de brottsbekämpande, har regeringen ansett att ändringarna i bidragsbrottslagen är nödvändiga för att skydda välfärdssystemen mot missbruk och överutnyttjande. Mot denna bakgrund har regeringen ansett att de föreslagna ändringarna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas. Några lagändringar har därför inte ansetts behövas.

Ändringarna i underrättelselagen

Lagändringarna innebär att nya typer av stöd omfattas av lagen, exempelvis ersättning för personlig assistans enligt LSS. Detta innebär att vissa personuppgifter om enskilda som kommunen har tillgång till kan komma att lämnas till andra myndigheter.

Regeringen konstaterar att den nu aktuella behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse samt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som ett led i de berörda aktörernas myndighetsutövning. Behandlingen kan alltså ske med stöd av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.3 i förordningen ska vidare den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e vara fastställd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Genom lagändringarna fastställs den rättsliga grunden i nationell rätt. Lagändringarna innebär även att de krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är uppfyllda.

Den utökade personuppgiftsbehandling som föranleds av lagändringarna innebär också att känsliga personuppgifter kan komma att behandlas. Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter

för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådan personuppgiftsbehandling kan dock vara tillåten under vissa förutsättningar. Enligt artikel 9.2 g gäller t.ex. inte förbudet om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Som redovisats ovan anser regeringen att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga med hänsyn till ett viktigt allmänintresse och att de står i proportion till det eftersträvade syftet.

Artikel 9.2 g har kompletterats med en bestämmelse i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Av bestämmelsen framgår bl.a. att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. För de myndigheter som omfattas av lagen om undermåttsskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har myndigheternas registerförfattningar, som bl.a. reglerar behandling av känsliga personuppgifter, företräde framför reglerna i dataskyddslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen är dock tillämplig för arbetslöshetskassor och de delar av en kommun som ej omfattas av specialreglering, exempelvis en registerförfattning.

Mot bakgrund av ovanstående har regeringen ansett att dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och de olika registerförfattningarna utgör en tillräcklig reglering när det gäller personuppgiftsbehandling.

Rutiner för uppgiftslämnandet

I propositionen konstateras att underrättelser mestadels sker manuellt genom att skickas per post. Det finns dock uppenbara vinster med att kommunicera digitalt. För myndigheter finns det en möjlighet att ansluta sig till SGSI, som är ett intranät skilt från internet för säker och krypterad kommunikation mellan myndigheter i Sverige och Europa. Det är f.n. osäkert om kommuner har möjlighet att ansluta sig till systemet.

Regeringen delade Bidragsbrottsutredningens bedömning att det vore värdefullt med myndighetsgemensamma rutiner för bl.a. digitalt uppgiftslämnande. Det finns dock f.n. inget gemensamt IT-system. Regeringen ansåg att det på sikt bör tas fram myndighetsgemensamma rutiner för när och hur underrättelserna ska lämnas.

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjurist Lena Dalman, lena.dalman@skr.se, tel. 08-452 79 73

Sveriges Kommuner och Regioner
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Lena Dalman

Bilagor:
SFS 2019:652 och SFS 2019:653