

Sektionen för demokrati och styrning
Lena Svensson

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

SKL värdesätter utredningens övergripande perspektiv på uppdraget och att välfärdssystemen ses som en helhet.

SKL tillstyrker att tillämpningsområdet för 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

SKL anser det angeläget att underrättelse inte behöver lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras eller underrättelse inte heller behöver lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

SKL tillstyrker att lagen om underrättelseskyldighet utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

SKL tillstyrker utredningens förslag att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas och vill särskilt betona att denna bestämmelse har betydelse för den nyanländas möjlighet att påbörja etableringsinsatser så snabbt som möjligt efter uppehållstillstånd.

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

SKL föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att på motsvarande sätt se över den organiserade ekonomiska brottslighet som förekommer vid upphandling och i valfrihetssystem.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

Ert dnr:

SKL värdesätter utredningens övergripande perspektiv på uppdraget och att välfärdssystemen ses som en helhet.

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

Utredningen har valt att inte innefatta upphandling och valfrihetsystem i uppdraget. Inom SKL drivs ett projekt utifrån fusk och oegentligheter eftersom kommuner och landsting är berörda av denna problematik just inom dessa områden.

SKL föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att på motsvarande sätt se över den organiserade ekonomiska brottslighet som förekommer vid upphandling och i valfrihetssystem.

3.4 Kontroll som brottsförebyggande åtgärd

SKL delar uppfattningen om att det är kontroll som är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar och att kontrollerna bör sättas in så tidigt som möjligt i handlägningsprocessen så att besluten blir rätt från början.

3.5 Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter

SKL delar uppfattningen om att välfärdssystemen och andra skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter.

6.2 Registrerade uppgifter som riskfaktor

SKL delar uppfattningen att om det finns en risk att uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen inte speglar verkliga förhållanden och att dessa därefter ligger till grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen.

6.3 Beslutsunderlaget som riskfaktor

SKL delar uppfattningen om att kontrollen hos brottsutsatta aktörer inte är ändamålsenlig och väl avvägd och att det därför finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen fattas på felaktiga beslutsunderlag.

Ert dnr:

6.4 Brottsbekämpande myndigheters förutsättningar som riskfaktor

SKL delar uppfattningen om att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna beivras effektivt och att det finns en risk att sådana brott inte upptäcks och anmäls samt att det finns en risk att anmälda brott inte utreds och lagförs i tillräcklig omfattning.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

SKL anser det ytterst angeläget att det snarast vidtas åtgärder för att motverka förekomsten av oriktiga identiteter och för att höja kvaliteten i identitetshandlingarna.

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

SKL anser det angeläget att Skatteverket ges möjlighet att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig.

7.4.3 Uppgifter om pass får registreras i folkbokföringsdatabasen

SKL anser det angeläget att Skatteverket ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.

7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

SKL har inget att erinra mot att Skatteverket ska få i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis och att handlingen ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna beställas genom en automatiserad tjänst hos Skatteverket.

7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser

SKL har inget att erinra mot att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

7.5.1 Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas

SKL tillstyrker utredningens förslag gällande att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring.

Ert dnr:

Att Skatteverket genom direktåtkomst kan få tillgång till uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden som folkbokföring är angeläget av flera skäl som lyfts fram i utredningen. SKL vill här särskilt betona vikten av att den nyanlände så snabbt som möjligt efter uppehållstillstånd får en folkbokföring och personnummer för att kunna få en individuell handlingsplan och påbörja etableringsinsatser.

7.5.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen

SKL har inget att erinra mot att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter i beskattningsdatabasen i den utsträckning det är tillåtet att behandla uppgifterna enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

SKL tillstyrker att tillämpningsområdet för 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta och att Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

SKL anser det angeläget att underrättelse inte behöver lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras eller underrättelse inte heller behöver lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök

SKL har inget att erinra mot att Skatteverket får för bedömning av folkbokföring göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.

7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

SKL har inget att erinra mot att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning. I regeringens instruktion till Bolagsverket bör tydligt anges att myndigheten ska kontrollera uppgifter i syfte att säkerställa att uppgifterna bl.a. i aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret i större utsträckning speglar verkliga förhållanden. I samband därmed måste Bolagsverkets förutsättningar att behandla personuppgifter ses över.

Ert dnr:

7.7 Ett folkbokföringsbrott införs

SKL har inget att erinra mot att en ny straffbestämmelse införs i folkbokföringslagen. Brottet benämns folkbokföringsbrott och tar sikte på dels den som uppsåtligt lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dels den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen.

8.2.1 Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas

SKL tillstyrker att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen och, för det fall utredningen kommer fram till att en sådan lag bör införas, också hur den bör utformas.

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

SKL delar uppfattningen om att det tydligt ska framgå i regeringens instruktioner för samtliga utbetalande myndigheter att de ska vidta kontroll, dvs. förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.

8.2.3 Migrationsverket ges återkravs rätt

SKL har inget att erinra mot att Migrationsverket ska ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Om inte återbetalning sker frivilligt får Migrationsverket under vissa förutsättningar väcka talan om återkrav.

8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

SKL har inget att erinra mot att uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.

8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

SKL tillstyrker att lagen om underrättelseskyldighet utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person, men inte utbetalas direkt till denne. SKL har inget att erinra mot att lagen utvidgas till att även gälla lönegaranti enligt lönegarantilagen.

SKL tillstyrker att underrättelseskyldigheten i lagen utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

Ert dnr:

8.3.2 Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar

SKL tillstyrker att det finns skäl att förbättra möjligheterna att inhämta försäkringsmedicinska utredningar. Det är därför mycket angeläget att man i den lagstiftningsprocess som nu pågår kring dessa frågor säkerställer att sådana undersökningar kan inhämtas i den utsträckning som det anses nödvändigt.

8.3.3 Försäkringskassan får möjlighet att inhämta uppgifter om juridiska personer

SKL anser det angeläget att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

SKL tillstyrker även att en sekretessbestämmelse införs som skyddar de uppgifter om juridiska personer som Försäkringskassan inhämtar med stöd av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

SKL har inget att erinra mot att Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och allmän förvaltningsdomstols ska ges möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, utvidgas till att gälla i samtliga ärendeslag. SKL tillstyrker även att Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta sådana uppgifter avseende juridiska personer.

8.3.5 Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inhämta uppgifter från tredje man

SKL har inget att erinra mot att myndigheter och försäkringsinrättningar på begäran ska lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som avser fysiska och juridiska personer och som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som framgår av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

9.2.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas

SKL delar utredningens bedömning att det finns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamhet vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen.

Ert dnr:

9.2.2 Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

SKL delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att inom ramen för utredningen föreslå särskilda åtgärder i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

SKL har inget att erinra mot att genom den utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen som utredningen föreslår kommer fler misstänkta brott mot välfärdssystemen att omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

SKL har inget att erinra mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Lagen ska också gälla för lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen (1992:497).

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

Bidragsbrottslagen (2007:612)

I 2 § bidragsbrottslagen anges att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, kan dömas till ansvar enligt bidragsbrottslagen. Varken i socialtjänstlagen, SoL (2001:453) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387) regleras en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden till skillnad mot i socialförsäkringsbalken (SFB) där assistansersättningen regleras. Detta medför att möjligheterna till lagföring är sämre för kommunerna än exempelvis Försäkringskassan. Detta framstår som särskilt ologiskt när det gäller assistansersättningen, eftersom denna har en direkt koppling till LSS (se 51 kap 3§ SFB).

Ett bekymmer med bidragsbrottslagen är också att det hur bidragsbrottslagens anmälningsskyldighet förhåller sig till återkravsreglerna i Sol. Kommunerna uppfattar

Ert dnr:

regelverket kring vilka utredningsåtgärder som är tillåtna och vem får vidtas som oklar. Se exempelvis JO:s beslut 2014-06-18, dnr 6798-2012. Enligt JO bör dessa frågor övervägas i ett större sammanhang.

Socialförsäkringsbalken(SFB) och LSS

I SFB finns diverse regler för att bl.a. undvika felaktiga utbetalningar när det gäller assistansersättningen. I många fall saknas motsvarande regler i LSS. Som exempel kan nämnas i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, SFB. Av bestämmelsen följer att kommunen på begäran är skyldig att lämna uppgifter till Försäkringskassan, FK, som avser en namngiven person och som gäller förhållanden av betydelse för tillämpning av SFB. Någon skyldighet för FK att på begäran lämna information i den andra riktningen finns inte. SKL är av uppfattningen att en sådan skyldighet ska lagfästas.

I 51 kap. 7 § regleras att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts eller anmälan kommit in. Motsvarande regel saknas i LSS. Det är vanligt att begäran om skälig ersättning enligt 9 § 2 LSS avseende sjuklönekostnader begärs för kostnader som ligger flera år tillbaka i tiden. Riktigheter i de uppgivna kostnaderna blir i dessa fall mycket svåra att kontrollera, vilket leder till att för höga summor betalas ut. SKL föreslår att samma regel som finns i SFB införs i LSS.

I 110 kap. 4 § SFB regleras att en ansökan om en förmån ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och ska vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Motsvarande bestämmelse finns inte i SoL eller LSS. SKL förordar att en sådan bestämmelse införs i SoL och LSS.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Brister och hinder i offentlighets- och sekretesslagen bör ses över för att underlätta för kommuner att kunna agera då de får kännedom om oegentligheter.

10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

SKL har inget att erinra mot att straffskalan för grovt bidragsbrott skärps till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

10.4.3 Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda

SKL har inget att erinra mot att förundersökningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda.

11.4.1 En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas

SKL har inget att erinra mot att en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen inrättas utanför Polismyndigheten.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

SKL har inga synpunkter på att enheten placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket. Bidragsbrottsutredningar hålls organisatoriskt avskilda från kontrollutredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar.

11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten

SKL har inget att erinra mot att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen.

11.5.2 Förundersökningsledning

SKL har inget att erinra mot att Bidragsbrottsenheten får fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Har förundersökning inletts av bidragsbrottsenheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska även annars överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Åklagare får anlita biträde av bidragsbrottsenheten för undersökningens verkställande.

11.5.3 Biträda förundersökningsledare vid förundersökning

SKL har inget att erinra mot om att Bidragsbrottsenheten får utreda brott enligt bidragsbrottslagen.

11.5.4 Förutredning

SKL har inget att erinra mot att bidragsbrottsenheten ska få utföra s.k. förutredningar.

11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

SKL har inget att erinra mot att Bidragsbrottsenheten ska få bedriva verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen.

11.5.6 Anmälan om bidragsbrott

SKL tillstyrker att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor m.fl. som ska göra anmälan enligt bidragsbrottslagen ska göra det till bidragsbrottsenheten eller till åklagare.

11.5.7 Lagteknisk lösning

SKL har inget att erinra mot att Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter regleras i en ny lag, lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I den nya lagen införs bestämmelser som kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning m.m.

12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud

SKL har inget att erinra mot att de förhållanden som särskilt ska tas hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt enligt 8 § näringsförbudslagen, bör kompletteras med förhållandet att åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

12.3.2 En spärrtid för företag bör inte införas

SKL delar uppfattningen om att en spärrtid för företag som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen inte är en ändamålsenlig sanktion. En sådan sanktion bör därför inte införas. SKL vill också erinra om att det i SOU 2016:82 föreslås att även ideella föreningar ska kunna åläggas företagsbot. Detta talar också mot att införandet av regler om spärrtid.

13.4 Risker med kontanta betalningar

SKL delar uppfattningen om att godta kontanta betalningar som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system innebär en risk för att utbetalningar från systemen sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras.

13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

SKL delar uppfattningen om villkor för rätten till de stöd som omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om stöd för nystartsjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, införs att löneutbetalningarna till de personer för vilka stöden utgår ska göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår.

Ert dnr:

SKL har inget att erinra mot att något krav på spårbara betalningsmedel som villkor för andra positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen inte bör införas i nuläget.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

SKL tillstyrker utredningens förslag att det finns stora fördelar att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och att Regeringen i särskild ordning utreder frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.

15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKL tillstyrker att författningsförslaget ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
Vice ordförande