

Till
Tjänstemännens Centralorganisation
Mats Essmyr

Datum 2018-05-08 Vår referens
Linda Wallin, Kerstin Burman och Markus Sjöstedt, JFA-sektionen,
Avtal och Politik

Unionens yttrande över ”SOU 2018:14 Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering”

Promemorians förslag

Utredningen innehåller en utvärdering av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet för att undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagstiftningen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts.

Utredningen föreslår bland annat:

- Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas
- Maximistraffet för grovt bidragsbrott ska skärpas till fängelse i sex år
- Bestämmelsen om grovt brott ändras
- Brott enligt bidragsbrottslagen ska bara anmälas till Polismyndigheten
- Den som i väsentlig mån är oaktsam ska kunna dömas för vårdslöst bidragsbrott
- Risken för ekonomisk skada ska vara en del av bedömningen om ett vårdslöst brott är mindre allvarligt
- Preskriptionstiden för bidragsbrott som är ringa och för vårdslöst bidragsbrott ska förlängas till fem år
- Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Unionens kommentar till promemorians förslag

Unionens yttrande begränsas i det följande i huvudsak till förslaget om att utvidga straffansvaret till att även omfatta den som väsentlig mån är oaktsam. Därutöver saknar Unionen en analys av bidragsbrottets förhållande till de administrativa sanktionerna uteslutning och frånkännande av rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen i utredningen.

Övergripande kommentar avseende utvidgningen av 4 § bidragsbrottslagen

I dagens lagstiftning kan den som är grovt oaktsam dömas för vårdslöst bidragsbrott (4 § bidragsbrottslagen). Utredningen anger att Högsta domstolens

dom NJA 2013 s 369 medfört att straffvärda förfaranden kommit att falla undanför det straffbara området i bidragsbrottslagen. Utredningen föreslår därför att straffansvaret ska utvidgas och även omfatta den som i väsentlig mån är oaktsam.

Unionen är givetvis av uppfattningen att ersättningar från välfärdsystemet ska förbehållas de som är berättigade till, och i behov av ersättningarna, samt att felaktiga utbetalningar måste beivras för att tilltron för välfärdsystemet ska kunna upprätthållas. Bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott tar emellertid inte sikte på försäkrade som medvetet fuskar till sig ersättning. I stället handlar det om personer som uppburit ersättning från komplicerade regelverk och där sedermera, efter kontroll av myndigheten/arbetslöshetskassan, visar sig att de fått för mycket ersättning eller ersättning som de inte haft rätt till. De felaktiga utbetalningar som ryms under brottsrubriceringen *vårdslöst bidragsbrott* leder i regel även till utredning om återkrav. Unionens erfarenhet är att ett återkravsbeslut i sig är en mycket ingripande och kännbart beslut för en enskild såväl ekonomiskt som mentalt. Att härutöver bli polisanmäld och tvingas gå igenom en brottmålsprocess är mycket psykiskt påfrestande oavsett om det leder till en fällande eller firande dom.

Föreslagen utvidgning kommer sannolikt att leda till att fler försäkrade dels misstänks för, dels döms för brott. Unionen ser även en risk att föreslagen utvidgning kommer att leda till att personer som undgår återkrav från myndigheten ändå kommer att kunna komma ifråga för straffrättsligt förfarande. Även om utredningen påtalar att straffansvaret inte bör utvidgas till att omfatta alla fall av oaktsamhet så kommer betydligt fler än idag bli aktuella för polisanmälan och straffansvar.

Unionen ifrågasätter om en utvidgning av straffansvaret är rätt väg att gå för att beivra att denna typ av felaktiga ersättningar utbetalas. Unionen anser att nuvarande lydelse av bestämmelsen om *vårdslöst bidragsbrott* i kombination med återkravsinstitutet är tillräckligt för att uppnå lagens syfte om att minska antalet felaktiga utbetalningar och upprätthålla tilltron till välfärdsystemet. Återkrav och dagens straffrättsliga åtgärder eller risken härför torde i sig ha en tillräckligt avhållande och kännbar effekt. Förtydligande eller förenklande av komplicerade regelverk och beräkningar som en enskild behöver känna till och förstå för att göra rätt i samband med ersättningsärenden är en mer framkomlig väg att gå för att minska de felaktiga utbetalningarna ytterligare.

Unionen avstyrker föreslagen ändring av bestämmelsen i 4 § bidragsbrottslagen.

Unionen anser att den föreslagna utvidgningen får orimliga konsekvenser för enskilda i flera typer av återkravsärenden enligt socialförsäkringsbalken

Enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB, ska Försäkringskassan besluta om återbetalning av exempelvis livränta eller sjukersättning om den försäkrade har orsakat att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter, eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Enligt bestämmelsens andra stycke ska Försäkringskassan också besluta om återbetalning om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde

ha insett detta. I en del återkravsärenden har Försäkringskassan också polisanmält den försäkrade. Med det föreslagna oaktsamhetsrekvisitet bedömer Unionen att fler försäkrade kommer bli polisanmälda och att det i flera fall framstår som en alltför ingripande åtgärd mot bakgrund av de situationer som kan ligga till grund för ett återkrav hos Försäkringskassan.

Enligt 110 kap. 46 § SFB finns en omfattande skyldighet för den enskilde som uppbär en förmån enligt socialförsäkringsbalken att anmäla ändrade förhållanden. Första stycket anger att den enskilde ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. För att kunna fullgöra anmälningsskyldigheten krävs således kunskap om relativt komplicerade regelverk avseende livränteberäkningar, sjukersättning och sjukpenning samt hur förmånerna samordnas med varandra eller andra ersättningar. Det föreslagna oaktsamhetskravet i bestämmelsen om *vårdslöst bidragsbrott* torde i flera fall bland annat utgå ifrån om den enskilde lyckats fullgöra anmälningsskyldigheten eller inte. Bestämmelsens andra stycke exemplifierar vilken typ av omständigheter den enskilde är skyldig att anmäla men är inte en uttömmande lista. Förutom vissa faktiska omständigheter nämns också arbetsförmåga och hälsotillstånd som en sådan omständighet som ska anmälas om den förändras. Arbetsförmåga och hälsotillstånd är dock skönsmässiga bedömningar där den försäkrades, Försäkringskassans och behandlande läkares uppfattning kan skilja från varandra och det därmed kan framstå som oklart för den enskilde vad som ska anmälas. Ett konkret exempel på ett sådant återkravsärende är en enskild som hade beviljats halv sjukersättning efter en stroke och arbetat halvtid. Försäkringskassan bedömde att den försäkrade hade fått en förbättrad arbetsförmåga som den inte anmält till Försäkringskassan. Den försäkrade hade under några månader varje år arbetat ett par timmar över halvtid. Den försäkrade hade dock aldrig arbetat mer än halvtid på årsbasis eller under längre perioder och den behandlande läkaren ansåg inte att den försäkrade hade mer än halv arbetsförmåga. Ur den försäkrades och den behandlade läkares perspektiv hade alltså varken arbets- eller inkomstförmågan förbättrats. Trots detta omprövades rätten till sjukersättning och bestämdes till en fjärdedels sjukersättning och den enskilde fick ett återkrav på en fjärdedels sjukersättning fem år tillbaka i tiden. I domstol eftergavs en fjärdedel av återkravet på grund av den försäkrades ekonomiska situation och alltjämt fortsatta nedsatta arbetsförmåga (se Förvaltningsrätten i Umeås dom den 3 september 2013 i mål nr 765-12 och 1484-12). Beslutet innebar en tung ekonomisk börda för den försäkrade med hänsyn tagen till att han inte kunde arbeta mer än halvtid på grund av de bestående funktionsnedsättningarna av den stroke han hade haft.

Återbetalningsskyldighet kan också föreligga om en försäkrad borde förstått att en förmån betalats ut felaktigt. När det gäller återkrav i livränteärenden är en återkommande situation att en försäkrad erhåller så kallad mellanskillnadslivränta som ska motsvara inkomstförlusten i det arbete som den försäkrade skadade sig i och den inkomst som den försäkrade kan erhålla i arbete efter skadan. I den typen av ärenden ställs höga krav på den försäkrades kunskaper om livränteberäkningens konstruktion och kunskapen om löneutvecklingen i tidigare arbete. Ett konkret exempel på ett sådant återkravsärende är en försäkrad som skadade sig år 1997 och beviljades livränta från och med maj 1998. På grund av skadan bytte han yrke. Fjorton år senare, i maj 2012 anmälde han en löneökning som han erhöll i det nya

yrket från och med april 2012 till Försäkringskassan. Den försäkrade gjorde fortfarande en inkomstförlust i förhållande till vad han skulle ha tjänat om han hade kunnat arbeta kvar i det gamla yrket. Försäkringskassan fortsatte därefter att betala ut livränta till honom men i slutet av år 2013 beslutade Försäkringskassan att han var återbetalningsskyldig från och med april 2012 eftersom han borde ha insett att han fått för mycket livränta utbetalad. Han gjorde förvisso en inkomstförlust i förhållande till vad han skulle tjänat i tidigare arbete men inkomstförlusten var för liten för att livränta skulle utgått enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser (se Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 8 april 2015 i mål nr 1016-14). Den försäkrade borde således insett vad inkomstutvecklingen i varit i ett yrke som han lämnat för 14 år sedan och att han därmed erhöll för mycket livränta när Försäkringskassan fortsatte betala ut livränta, trots att han anmält sina nya inkomstuppgifter till Försäkringskassan och förlitat sig på att Försäkringskassan fortsatt betala ut livränta på korrekta grunder.

Med dagens regelverk är Unionens erfarenhet att denna typ av situationer inte polisanmäls. Om Försäkringskassans anmälningsskyldighet utvidgas till en skyldighet att anmäla en försäkrad där det finns *anledning att anta* att den varit *väsentligen oaktsam* finns en risk att denna typ av situationer kommer omfattas av anmälningsskyldigheten. Att en försäkrad i en sådan situation ska bli polisanmäld och eventuellt behöva genomgå en brottsutredning och hamna i misstankeregistret framstår som orimligt. Unionens uppfattning är att det inte bidrar till syftet med lagen – dvs. att minska de felaktiga utbetalningarna. En bättre åtgärd för att minska risken för felaktiga utbetalningar torde vara tydligare och enklare regler, eller andra underlättande åtgärder för enskilda att lämna rätt typ av uppgifter och att Försäkringskassan alltid agerar när en anmälan om förändrade uppgifter görs.

Det framstår som oklart om ärenden där den försäkrade borde förstått att den erhöll för hög ersättning men där anmälningsskyldigheten är fullgjord, kommer omfattas av rekvisitet *väsentligen oaktsam*. Förvaltningsdomstolarna har i sådana ärenden bedömt att den enskilde ändå bidragit till den fortsatt felaktiga utbetalningen eftersom den försäkrade borde insett att den var felaktig (jfr exempelvis Förvaltningsrätten i Faluns dom den 20 januari 2016 i mål nr 6133-14 där den försäkrade bedömts inte *fullt ut* kunna lastas för den situation som uppkommit). I en sådan situation är det inte osannolikt att Försäkringskassan kan komma att bedöma att det kan finnas *anledning att anta* att den enskilde varit oaktsam och att polisanmälan kommer att göras.

Sammanfattningsvis kan de situationer där Försäkringskassan grundar sitt beslut om återbetalning på att den enskilda brutit i anmälningsskyldighet eller skäligen borde insett att ersättning betalats ut felaktigt alltså i sin tur grunda sig på att den enskilde måste ha kännedom och förståelse för väldigt komplicerade regelverk och komplicerade beräkningar, men också situationer där återkravet är beroende av Försäkringskassans skönsmässiga bedömning. Att sänka kravet vid bidragsbrott till det föreslagna oaktsamhetskravet och den tillhörande anmälningsskyldigheten för Försäkringskassan när det finns *anledning att anta* att brott begåtts leder till stora och ingripande åtgärder för enskilda, även i ärenden där de försökt göra rätt. Flera enskilda i dessa situationer kommer med stor sannolikhet tillhöra den grupp som utöver återkravet, redan är i en svår ekonomisk och hälsomässig situation. En

polisanmälan för bidragsbrott i de fallen framstår som en alltför ingripande åtgärd mot den enskilde i förhållande till omständigheterna som kan ligga till grund för återkravet.

Unionen saknar en utvärdering av bidragsbrottets relation till de administrativa sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen

Vid bidragsbrott som avser arbetslöshetsersättning riskerar den enskilde att straffas dubbelt i två skilda processer. Förutom straffet för bidragsbrott, så finns administrativa sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen som innebär att den enskilde förlorar sin rätt till arbetslöshetsersättning och eventuellt också sitt medlemskap i en arbetslöshetskassa (uteslutning enligt 37 § lagen [1997:239] om arbetslöshetskassor respektive fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring). Bland annat utifrån de granskningar av a-kassornas polisanmälningar som gjorts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen tror Unionen att a-kassorna i merparten av de fall där en gärning polisanmäls av en a-kassa också beslutar om en administrativ sanktion för samma gärning.

Unionen anser att det är en brist att utredningen inte genomfört någon utvärdering av det lämpliga med ett system med dubbla sanktioner vid bidragsbrott som avser arbetslöshetsersättning och saknar också utredning av i vilken mån det förekommit i praxis att enskilda drabbats av dubbla sanktioner för samma gärning samt av hur domstolarna behandlat detta (som om förekomsten av ett beslut om administrativ sanktion beaktats vid straffmätningen eller på andra sätt).



Peter Hellberg, 1:e vice ordförande, Unionen