

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen (2023:47)

(Fi2023/02374)

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker förslagen och bedömer att de kommer att få stor betydelse för att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Myndigheten har länge efterfrågat att inkomstuppgifter som arbetsgivarna lämnar till Skatteverket ska kunna användas i fler ärendeslag än idag. Försäkringskassan anser dock, till skillnad från utredningen, att Skatteverket bör lämna ut arbetsgivaruppgifter på individnivå i samtliga fall då uppgifterna har betydelse för Försäkringskassans handläggning, oberoende av ärendeslag.

Förslagen om att arbetsgivarna ska lämna uppgifter om sådan frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning ligger också i linje med vad Försäkringskassan länge efterfrågat. Sådana uppgifter är centrala för möjligheterna att upptäcka vissa typer av vanligt förekommande bidragsbrott. Eftersom frånvarouppgifter har samma centrala betydelse för samtliga dagarsättningar inom socialförsäkringen anser Försäkringskassan dock att arbetsgivarna bör lämna frånvarouppgifter avseende all frånvaro som kan ge rätt till sådana ersättningar.

Mot bakgrund av att systemet med arbetsgivardeklarationerna på individnivå även medför risker för nya, avancerade brottsupplägg är det välkommet att utredningen föreslår vissa åtgärder för att motverka dessa risker. Försäkringskassan bedömer dock att förslagen inte är tillräckligt långtgående i dessa delar, och anser också att det är viktigt att framöver utvärdera om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att motverka att systemet med arbetsgivardeklarationer utnyttjas för att begå bidragsbrott och andra typer av bedrägerier.

5.2 Uppgifter på individnivå ur andra verksamheters perspektiv

Försäkringskassan instämmer i att arbetsgivardeklarationerna på individnivå medför stor nytta men också betydande risker som behöver hanteras.

Även om den stora majoriteten av arbetsgivardeklarationerna är korrekta är det, som Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket lyft fram, ett stort och växande problem att oriktiga arbetsgivaruppgifter används som en del i avancerade brottsupplägg, där fiktiva inkomster redovisas för att skapa kreditvärdighet eller kvalificera personer för ersättningar med så höga belopp som möjligt. Utredningen pekar på risken för att handläggare på en mottagande myndighet förleds att tro att en uppgift är mer tillförlitlig när den hämtats in från Skatteverket än om den hämtats in direkt från arbetsgivaren, trots att Skatteverket inte kontrollerar uppgiften innan den registreras och vidarebefordras till den mottagande myndigheten. Förslaget om att Skatteverket, i samband

med att en uppgift lämnas ut, tydligt ska informera om att det är en uppgift som är lämnad av arbetsgivaren och inte en uppgift som är fastställd av Skatteverket är därför bra.

Försäkringskassan instämmer dock i utredningens bedömning att det inte vore en proportionerlig åtgärd att ålägga Skatteverket ansvar för att kontrollera samtliga arbetsgivaravgifter och det är också svårt att se hur en sådan storskalig kontroll skulle gå till. Behovet av kontroll varierar dessutom beroende på vad uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna ska användas till, det vill säga om de som enda underlag ska läggas till grund för ett beslut eller om de ska användas för att verifiera korrektheten i andra uppgifter som finns i ärendet.

Försäkringskassan tillstyrker förslaget om att Skatteverket, för det fall att arbetsgivaren korrigerat en tidigare lämnad arbetsgivardeklaration, ska informera om ändringen eller tillägget när myndigheten lämnar ut arbetsgivardeklarationen till en annan myndighet. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör Skatteverket dock även vara skyldiga att underrätta om korrigeringar som en arbetsgivare gjort efter att de ursprungligen deklarerade uppgifterna lämnats ut till en annan myndighet. I en sådan situation finns det stor risk för att den ursprungliga, felaktiga uppgiften bidragit till en felaktig utbetalning hos den mottagande myndigheten, och det är därför av väsentlig betydelse att denna myndighet får kännedom om ändringen. Utredningen anför flera olika skäl mot en sådan ordning, såsom kostnader för it-utveckling och integritetsaspekter. När det gäller integritetsaspekten noterar Försäkringskassan att Skatteverket redan har uppgifter om vilka myndigheter som en viss person får utbetalningar ifrån. Mot den bakgrunden kan uppgiften att en viss myndighet har tagit del av en arbetsgivardeklaration som berör personen i fråga inte anses särskilt integritetskänslig. Kostnaderna för it-utveckling skulle eventuellt kunna hållas nere om Skatteverket endast behöver informera om att en arbetsgivardeklaration ändrats, inte om innehållet i ändringen. En alternativ lösning skulle annars kunna vara att Skatteverket vid ändringar i en arbetsgivardeklaration åläggs en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till samtliga myndigheter som är mottagare av arbetsgivardeklarationer på individnivå, oavsett om de har tagit del av arbetsgivardeklarationen i fråga.

Försäkringskassan anser att Skatteverket även bör vara skyldiga att informera berörda myndigheter när man i ett beskattningsbeslut frångår uppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration. Enligt Försäkringskassans uppfattning är det inte rimligt att uppgifter som Skatteverket efter utredning funnit felaktiga fortsatt ska kunna ligga till grund för beslut om socialförsäkringsförmåner och andra bidrag och stöd. Andra myndigheter bör snarast underrättas om de uppgifter som kommit fram vid Skatteverkets utredning och vidta de ytterligare utredningsåtgärder som krävs för att ta ställning till om tidigare beslut bör omprövas och ersättning återkrävas. Skatteverket är enligt gällande rätt skyldiga att underrätta Försäkringskassan och vissa andra myndigheter om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp (lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen). Med tanke på arbetsgivardeklarationernas betydelse för att säkerställa korrekta utbetalningar från socialförsäkringen, och eftersom det kan vara svårt för Skatteverket att bedöma risken för att en viss person får en felaktig utbetalning från Försäkringskassan, bör det dock därutöver införas en specifik uppgiftsskyldighet som innebär att Skatteverket ska informera Försäkringskassan när en arbetsgivardeklaration har frångåtts i ett beskattningsbeslut.

Försäkringskassan noterar för övrigt att det saknas egentliga resonemang om vad den så kallade särskilda anteckning som förslås införas har för rättslig innebörd. Det borde enligt Försäkringskassans uppfattning övervägas om det finns andra och bättre sätt att säkerställa att myndigheter och arbetslöshetskassor får del av beslut som Skatteverket fattar och som innebär att en uppgift i arbetsgivardeklarationen frångås.

Vidare anser Försäkringskassan att Skatteverket bör ges möjlighet att "flagga" arbetsgivaruppgifter som misstänks vara felaktiga samt underrätta mottagande myndigheter om misstanken även innan ett beskattningsbeslut fattas. Försäkringskassan instämmer i att den mottagande myndigheten inte kan dra några säkra slutsatser av en sådan uppgift men delar inte utredningens farhågor om bristande rättssäkerhet. Ett eventuellt beslut om att neka, dra in eller återkräva en ersättning förutsätter att den beslutande myndigheten utrett ärendet utifrån dess beskaffenhet och att det finns tillräckliga uppgifter till stöd för ett sådant beslut. Regler om kommunikering av beslutsunderlag, motiveringsskyldighet, möjligheter till omprövning och överklagande etc. garanterar ett rättssäkert förfarande. Utredningen pekar på att det finns risk för att känslig och i vissa fall osäker information sprids ifall Skatteverket skulle underrätta om sådana misstankar, men enligt Försäkringskassans uppfattning innebär risken för att felaktiga arbetsgivardeklarationer annars leder till felutbetalningar att det är proportionerligt att möjliggöra sådana underrättelser. Systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå kan, rätt använt, ha stor betydelse för att minska felutbetalningar och välfärdsbrottslighet men behöver förenas med kraftfulla verktyg för att motverka att systemet nyttjas för nya och avancerade brottsupplägg.

6.1 Försäkringskassan ska få utökad tillgång till uppgifter på individnivå och 6.9 En särskild uppgiftsskyldighet för andra förmåner bör inte införas

Försäkringskassan tillstyrker att Skatteverket på begäran ska lämna ut uppgifter ur en arbetsgivardeklaration i fler typer av ärenden än idag.

Enligt Försäkringskassans uppfattning saknas dock anledning att begränsa uppgiftsskyldigheten till specifika ärendeslag. Uppgifter från arbetsgivardeklarationer kan ha betydelse även i andra ärenden, t.ex. när Försäkringskassan utreder om en person bor eller arbetar i Sverige för att kunna bedöma socialförsäkringstillhörigheten. Ett annat exempel är när Försäkringskassan ska fastställa om Sverige är primär- eller sekundärland enligt prioriteringsreglerna i EU-förordning 883/2004. Ytterligare ett exempel på när inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer skulle vara av stort värde är i samband med utredning av betalningsförmåga vid återkrav och indrivning av fordringar.

Försäkringskassan omfattas, liksom andra myndigheter, av kravet på god förvaltning och proportionalitet i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Någon risk för förfrågningar till Skatteverket som medför ett oproportionerligt integritetsintrång för den enskilde föreligger inte. Skatteverket bör därför vara skyldig att lämna ut uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna i den utsträckning det behövs för handläggningen av ärenden hos Försäkringskassan, utan begränsning till specifika ärendeslag.

7.1.2 Uppgifter av betydelse för annat än Skatteverkets beskattningsverksamhet

Utredningen menar att det finns risk att arbetsgivardeklarationens primära funktion och Skatteverkets roll kan komma att rubbas om man i någon större omfattning samlar in uppgifter via arbetsdeklarationerna som inte behövs för beskattning eller för Skatteverkets verksamhet i övrigt.

Enligt Försäkringskassans uppfattning bör statsförvaltningen i hög grad ses som en helhet. Vilka myndigheter som finns och hur ansvarsfördelningen mellan dem ser ut har historiska skäl och är relativt arbiträr. Det som bör stå i fokus är hur det offentliga på bästa sätt ska kunna lösa sina uppgifter. Samtliga arbetsgivare är redan anslutna till systemet med arbetsgivardeklarationer och i den mån det är enklare och billigare för arbetsgivare att lämna uppgifter den vägen, och detta inte leder till oproportionerliga

integritetsintrång för enskilda, anser Försäkringskassan inte att renodling av de olika myndigheternas roller och uppdrag är ett övertygande argument mot en sådan ordning.

Arbetsgivare har redan idag en omfattande uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan (110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, SFB). Eftersom felutbetalningarna från socialförsäkringen till betydande del beror på att den sökande lämnar felaktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden behöver kontrollen öka, bland annat genom att fler uppgifter hämtas in från arbetsgivarna inom ramen för deras befintliga uppgiftsskyldighet. Detta bör dock ske på ett sätt som inte är mer resurskrävande än nödvändigt, varken för arbetsgivarna eller Försäkringskassan.

Mot ovanstående bakgrund anser Försäkringskassan att arbetsgivardeklarationerna bör betraktas som ett verktyg för arbetsgivarnas uppgiftslämnande inte endast för sådana uppgifter som har direkt betydelse i Skatteverkets verksamhet utan även för andra typer av uppgifter som har stor betydelse för det offentliga och som lämpar sig för kontinuerligt uppgiftslämnande i standardiserat format.

7.2 Uppgift om all frånvaro, 7.4 Uppgift om frånvaro som beror på nedsatt arbetsförmåga och 7.5 Uppgift om frånvaro som kan ge rätt till närståendepenning

All typ av frånvaro från arbetet kan ha betydelse i socialförsäkringshandläggningen, till exempel vid bedömning av om en person omfattas av den arbetsbaserade försäkringen, vid ställningstagande till om tidigare sjukpenninggrundande inkomst har skyddats eller för att ta ställning till bedömningsgrund för arbetsförmåga i sjukpenningförsäkringen. Men som utredningen konstaterar bör detta vägas mot den administrativa börda som det innebär för arbetsgivarna att för samtliga anställda lämna uppgifter som endast behövs i vissa fall. Med den utgångspunkten ser Försäkringskassan inget uttalat behov av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna om annan frånvaro än sådan som kan ge rätt till socialförsäkringsförmåner.

Det är primärt för dagersättningarna som det finns en direkt koppling mellan rätten till ersättning för en viss dag och att man i motsvarande mån har avstått från arbete den dagen. Detta är huvudregeln även när det gäller sjukpenning, även om det för den förmånen undantagsvis går att göra undantag från principen om bedömning dag för dag för att underlätta rehabiliteringen.

Eftersom frånvarouppgifter har samma centrala betydelse för att motverka felutbetalningar och bidragsbrott för andra dagersättningar än föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning anser Försäkringskassan att arbetsgivarna bör lämna frånvarouppgifter avseende all frånvaro som kan ge rätt till sådana ersättningar. Utöver föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning bör således sjukpenning, sjukpenning i särskilda fall, rehabiliteringspenning, rehabiliteringspenning i särskilda fall, graviditetspenning, smittbärapenning och närståendepenning inkluderas i frånvarorapporteringen.

8. Uppgift om frånvaro – tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan tillstyrker att arbetsgivare ska lämna uppgift om frånvaro av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning.

Den som arbetar har inte rätt till tillfällig föräldrapenning för samma tid. Som utredningen konstaterar är arbete trots förmån en betydande orsak till felutbetalningar och bidragsbrott inom den tillfälliga föräldrapenningen. Uppgifter om sådan frånvaro i arbetsgivardeklarationen bedöms i hög grad bidra till att stärka kontrollen och minska felutbetalningarna. Redovisning av frånvaro del av dag bör dock omfatta även uppgift om antal frånvarotimmar. Om arbetsgivardeklarationen endast innehåller uppgift om

frånvaron gällt hel dag eller del av dag kommer Försäkringskassan behöva kontakta arbetsgivaren för att få kompletterande uppgifter om frånvarons omfattning, vilket skulle medföra ett betydande merarbete för både arbetsgivaren och Försäkringskassan.

Den lagtekniska lösningen bör enligt Försäkringskassans uppfattning bli föremål för ytterligare överväganden. För att regleringen avseende arbetsgivardeklarationer ska bli överskådlig för arbetsgivare och andra har det ett egenvärde att reglerna finns samlat. Enligt utredningen bör den nya regeln införas i SFB istället för skatteförarandelagen (2011:1244, SFL), eftersom uppgifterna i fråga inte har någon direkt koppling till skatteförarandet. Motsvarande gäller dock för den uppgift om arbetsställe som redan idag samlas in via arbetsgivardeklarationerna för vidarebefordran till Statistiska centralbyrån och som regleras i SFL. En samlad reglering blir särskilt viktig om man, som Försäkringskassan förespråkar, använder arbetsgivardeklarationerna som ett verktyg för standardiserat och kontinuerligt uppgiftslämnande från arbetsgivare i samtliga fall då det är resurseffektivt och lämpligt i övrigt.

Försäkringskassan avstyrker att en ny bestämmelse införs i SFB om att den arbetsgivare som lämnat en frånvarouppgift i samband med arbetsgivardeklarationen ska informera den som uppgiften avser. Utifrån systematiken i SFB är det enligt Försäkringskassans uppfattning inte lämpligt att placera en bestämmelse om informationsskyldighet för arbetsgivare gentemot anställda i 110 kapitlet, som i övrigt rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden.

Försäkringskassan anser, till skillnad från utredningen, att det bör införas en skyldighet för den arbetsgivare som upptäcker att en redan lämnad frånvarouppgift blivit felaktig att göra en rättelse. Om uppgiftsskyldighet avseende frånvaro infördes i SFL istället för, som utredningen föreslår, i SFB skulle den också omfattas av de redan befintliga kraven på ändring och rättelse.

En annan fördel med en sådan författningsteknisk lösning skulle vara att uppgiftsskyldigheten skulle omfattas av befintliga sanktioner i SFL. Utredningen beskriver risken för felaktiga eller utelämnade frånvarouppgifter som närmast försumbar men enligt Försäkringskassans uppfattning saknas skäl att därvidlag göra skillnad på inkomst-uppgifter och frånvarouppgifter. Även om de flesta arbetsgivare kan förväntas lämna korrekta uppgifter finns det i båda avseendena risk för fel och det saknas därför anledning att ha sanktioner endast för den ena typen av uppgift.

I betänkandet förs resonemang om arbetsgivaruppgifternas bevisvärde i olika situationer (avsnitt 8.15.3). I svensk rätt gäller dock principen om fri bevisvärdering och det bör enligt Försäkringskassans uppfattning ankomma på domstolarna att pröva bevisvärdet i det enskilda fallet, med beaktande av den samlade utredningen i det aktuella ärendet.

9. Uppgifter om frånvaro – föräldrapenning

Utredningens förslag i detta avsnitt överensstämmer i sak med förslagen i föregående avsnitt gällande frånvaro som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. De synpunkter som lämnades ovan är därför relevanta även avseende detta avsnitt.

10.4.6 Gallring

Som framgått ovan anser Försäkringskassan att det bör övervägas att reglera arbetsgivarnas skyldighet att lämna frånvarouppgifter av visst slag i samband med arbetsgivardeklarationerna i SFL istället för i SFB och att arbetsgivare också ska vara skyldiga att rätta tidigare lämnade frånvarouppgifter som visat sig felaktiga.

Mot den bakgrunden avstyrker Försäkringskassan förslaget om att frånvarouppgifterna ska gallras från beskattningsdatabasen när de lämnats ut till Försäkringskassan. Sådan gallring skulle minska spårbarheten och försvåra rättelser. Enligt Försäkringskassans

uppfattning bör samma regler gälla för frånvarouppgifter som för inkomstuppgifter, även vad gäller gallring.

10.5 Behov av ny reglering av Försäkringskassans personuppgiftsbehandling

Försäkringskassan delar utredningens uppfattning om att de rättsliga förutsättningarna för att behandla frånvarouppgifter från arbetsgivardeklarationerna behöver ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Utredningens förslag innebär att samtliga frånvarouppgifter från arbetsgivardeklarationerna ska överföras till Försäkringskassan, dvs. oberoende av uppgifterna har betydelse i ett ärende.

Försäkringskassans bedömning är dock att det kommer att finnas rättsligt stöd för att behandla samtliga frånvarouppgifter om förslagen i prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet* genomförs. Det nya kontrolländamål som föreslås i propositionen bedöms omfatta uppgifter om frånvaro som Skatteverket lämnar till Försäkringskassan även i de fall den berörda personen inte har ett aktuellt ärende där uppgifterna behövs.

11. Ikraftträdande

Försäkringskassan konstaterar att det inte föreslås några övergångsbestämmelser avseende ändringarna i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Försäkringskassan tolkar det som att möjligheten att få uppgifter från arbetsgivardeklarationer i fler ärendeslag än idag kommer gälla även för arbetsgivardeklarationer som lämnats till Skatteverket innan ikraftträdandetidpunkten. Försäkringskassan gör samma tolkning när det gäller uppgifter om att arbetsgivaren har ändrat den ursprungliga arbetsgivardeklarationen samt att Skatteverket frångått arbetsgivardeklarationen i ett beskattningsbeslut.

Enligt Försäkringskassans uppfattning är det positivt ur ett kontrollperspektiv att även uppgifter avseende tidigare perioder kan lämnas ut efter att lagändringarna trätt i kraft.

12. Konsekvensanalys

Utredningen bedömer att arbetsgivare kommer att drabbas av ökade kostnader för att lämna uppgifter om sådan frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (avsnitt 7.1.2). I det särskilda yttrande som två av experterna avgett ifrågasätts om det är befogat att arbetsgivare åläggs en sådan utökad uppgiftsbörda med tillhörande kostnader. I yttrandet anges att det inte är rimligt att arbetsgivare fullt ut ska behöva ta konsekvenserna av enskilda personers missbruk av systemen och att Försäkringskassan inte klarar sitt granskningsuppdrag. Som Försäkringskassan noterat ovan (avsnitt 7.1.2) har arbetsgivare dock redan idag en omfattande uppgiftsskyldighet i förhållande till Försäkringskassan. Utökade kontroller inom ramen för befintligt regelverk bedöms medföra betydligt ökade kostnader för arbetsgivarna i förhållande till de nu aktuella förslagen om uppgiftslämnande i anslutning till arbetsgivardeklarationen.

Utredningen för ett resonemang om att det ligger i myndigheternas ordinarie uppdrag enligt myndighetsförordningen (2007:515) att utveckla verksamheten och att it-utveckling också är en integrerad del av verksamheten. Mot den bakgrunden menar man att i vart fall en stor del av de kostnader som förslagen medför för myndigheterna bör täckas av befintliga anslag. Försäkringskassan delar inte det synsättet. Nya reformer behöver finansieras fullt ut, antingen genom att nya medel tillförs eller att befintliga uppdrag justeras så att budgetbalans uppnås. Försäkringskassan har inget överskott som kan finansiera tillkommande uppdrag eller kostnadsökningar till följd av regeländringar. När det specifikt gäller budget för it-utveckling kan konstateras att myndigheten har betydande kostnader för att underhålla och livscykelhantera de it-stöd som behövs i befintlig verksamhet och att det inte heller på detta område finns budget-

utrymme för nya reformer utan medföljande finansiering. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv torde regeländringar som leder till minskade felutbetalningar och bidragsbrott generellt sett vara lönsamma även om de medför ökade förvaltningskostnader. Försäkringskassan bedömer att detta är fallet med det föreliggande förslaget. För att genomföra förslaget krävs dock att medel tillförs Försäkringskassan i enlighet med vad myndigheten tidigare framfört till utredningen.

Författningsförslag – förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Skatteverkets befintliga uppgiftsskyldigheter i förhållande till Försäkringskassan enligt denna förordning regleras i 7 § första och andra stycket. Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifter till Försäkringskassan i ytterligare ärendeslag föreslås istället regleras i paragrafens fjärde stycke, vilket innebär att uppgiftslämnandet endast får ske på begäran av Försäkringskassan.

Det saknas resonemang om varför uppgiftsskyldigheten i de tillkommande ärendetyperna ska regleras på annat sätt än för de befintliga ärendetyperna. Den valda lösningen framstår inte som motiverad och bidrar till göra den aktuella bestämmelsen ännu mer svåröverskådlig än den redan är.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell