

Kommittédirektiv



Bidragsspärr

Dir.
2007:176

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), i fortsättningen benämnd bidragsspärr. Innebörden av en sådan ytterligare konsekvens är att den som befunnits skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen.

Om utredaren finner att en bidragsspärr bör införas, ska utredaren överväga om en reglering om bidragsspärr bör införas i exempelvis bidragsbrottslagen eller om det är mer ändamålsenligt att införa spärrmöjligheten i de författningar som reglerar de enskilda förmånerna.

En bidragsspärr ska enbart gälla i det eller de förmånsslag i vilket brott är begånget.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:543) ska inte omfattas av en reglering. Utredaren ska överväga om det finns skäl att undanta även vissa övriga förmåner från regleringens tillämpningsområde. Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen omfattas av regleringen.

Utredaren ska vidare överväga hur allvarlig brottsligheten ska vara för att bidragsspärr ska kunna beslutas och hur lång tid en bidragsspärr ska kunna gälla. En utgångspunkt ska vara att en bidragsspärr inte ska kunna följa av bidragsbrott som är ringa eller annars bedöms vara mindre allvarliga.

Utredaren ska slutligen överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om en bidragsspärr vid särskilt

ömmande fall. Därvid ska utredaren särskilt beakta möjligheten att ta hänsyn till de konsekvenser en bidragsspärr skulle ha för barn vars vårdnadshavare dömts för bidragsbrott.

Utredaren ska redovisa sitt arbete senast den 1 november 2008.

Bakgrund

Bidragsbrottslagen

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Den innehåller straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen.

Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Vidare finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri. Slutligen finns en särskild bestämmelse för grovt oaktsamma beteenden. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. I lagen finns vidare en bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse.

Utöver straffbestämmelserna innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Omfattningen av felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) redovisade den 9 november 2007 rapporten Vad kostar felen? (Rapport nr 7) i vilken delegationen gör bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom trygghetssystem. Delegationen har identifierat ca 60 olika trygghetssystem, varav 16 har djupstuderats och ytterligare 30 översiktligt studerats.

Totalt utbetalades 245 miljarder kronor från de 16 djupstuderade systemen under såväl 2005 som 2006. Enligt delegationens bedömning utbetalades 15–17 miljarder kronor, motsvarande 6–7 procent, av detta belopp felaktigt. De trygghetssystem som bedöms ha störst andel felaktiga utbetalningar är ekonomiskt bistånd (18,2 %), tillfällig föräldrapenning (13,7 %), assistansersättning (10,9 %), föräldrapenning (9,7 %) och ersättning till asylsökande (8,5 %). De trygghetssystem som bedöms ha störst felaktiga utbetalningar räknat i miljoner kronor är sjuk- och aktivitetsersättningar (4 510 mnkr), sjukpenning (2 600 mnkr), föräldrapenning (1 889 mnkr), ekonomiskt bistånd (1 468 mnkr) och assistansersättning (1 241 mnkr).

Sammantaget gör delegationen den bedömningen att de felaktiga utbetalningarna från samtliga de trygghetssystem som ingått i studien uppgår till 18–20 miljarder kronor varje år.

Delegationen gör slutligen den bedömningen att fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel kan anges till 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent fel från myndigheter.

Exempel på konsekvenser av brott

Förutom straff och andra påföljder kan ett brott medföra en rad konsekvenser för gärningsmannen. I brottmålet kan bestämmas att gärningsmannens utbyte av brottet eller ett hjälpmedel som använts vid det ska förklaras förverkat. Han eller hon kan också få näringsförbud. Som ytterligare exempel på konsekvenser av brott som prövas i samband med brottmålet kan anges utvisning, företagsbot och avgift till brottsofferfonden. Härutöver kan ett brott medföra en rad konsekvenser för den

enskilde vilka inte prövas i brottmålet. Det kan exempelvis handla om uppsägning eller avskedande från tjänst, återkallelse av körkort, förverkande av bostad eller upphävande av tillstånd som den dömda har i sin näringsverksamhet såsom alkoholtillstånd m.m.

Regleringen i arbetslöshetsförsäkringen

En arbetslöshetskassas styrelse ska, om inte särskilda skäl talar mot det, enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning. Om det finns särskilda skäl ska styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, fränkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Enligt 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ska sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av deras rätt till ersättning fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning under minst 130 dagar.

Medlemskap i en arbetslöshetskassa är frivillig. De regler som nämnts ovan infördes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1996. Förändringarna innebar att reglerna skärptes på det sättet att arbetslöshetskassorna dels blivit skyldiga att fränkänna medlem ersättning i de aktuella fallen, dels att fränkännandet ska gälla under minst 130 ersättningsdagar – vilket motsvarar cirka 6 månader – om det inte finns särskilda skäl att låta fränkännandet gälla under färre dagar.

I förarbetena till den nämnda skärpningen av lagstiftningen (prop. 1995/96:25 s. 128–129) angav regeringen att det finns anledning att, förutom genom rättslig prövning, på ett kraftfullt sätt ingripa mot de personer som fuskar till sig en ersättning som de inte har rätt till. Tiden för fränkännandet borde, enligt regeringen, spegla samhällets syn på att den arbetslösa har missbrukat förtroendet och otillbörligen skaffat sig ekonomiska

fördelar. Vid riksdagsbehandlingen uttalade arbetsmarknadsutskottet, med instämmande från finansutskottet, att det är av utomordentlig vikt för hela systemets legitimitet att ersättning inte betalas ut till den som inte är berättigad och att systemets trovärdighet förutsätter kännbara reaktioner (bet. 1995/96:FiU1 s. 92 f).

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har i rapporten Arbetslöshetskassornas återkrav, uteslutningar, fränkännande och polisanmälningar (Fakta-pm 2:2005) tagit fram uppgifter i dessa avseenden för bl.a. 2004.

Generellt är det vanligare med fränkännande än uteslutning. Under 2004 beslutade arbetslöshetskassorna om uteslutning i 267 fall och fränkännande i 615 fall, dvs. i cirka 70 procent av fallen där det var aktuellt med en sanktion förelåg särskilda skäl att besluta om fränkännande. Huruvida uteslutning eller fränkännande är vanligast varierar dock mellan olika arbetslöshetskassor.

Andelen fränkännanden var hög hos t.ex. Sif:s (84 %), IF Metalls (86 %), HTF:s (95 %), Byggnadsarbetarnas (92 %) och Fastighetsanställdas (83 %). Hos vissa arbetslöshetskassor, t.ex. Lärarnas (22 %), Handelsanställdas (9 %), Transportarbetarnas (15 %) och Svensk handels och arbetsgivarnas (17 %), var dock andelen fränkännanden låg, och dessa kassor beslutade således i högre utsträckning om uteslutning. Hos vissa arbetslöshetskassor förekom inga fränkännanden alls, utan t.ex. Småföretagarnas och Livsmedelsarbetarnas uteslöt 20 respektive 10 medlemmar men beslutade inte om något fränkännande.

En ytterligare konsekvens av bidragsbrott

De felaktiga utbetalningarna och de avsiktliga felen på området är större än vad som tidigare har antagits. Enligt den bedömning som FUT-delegationen gör uppgår de felaktiga utbetalningarna till 20 miljarder kronor, varav cirka 10 miljarder kronor härrör från uppsåtliga bidragsbrott. Den omfattande brottsligheten innebär att det behövs åtgärder som kan påverka människors attityder och inskräpa att brott mot välfärdssystemen är

oacceptabelt. Detta är viktigt för att långsiktigt kunna bevara tilltron och betalningsviljan till systemen.

Den nuvarande ordningen, som innebär att man omedelbart efter att man dömts för t.ex. grov eller upprepad bidragsbrottslighet återigen kan få ut bidrag från välfärdssystem som man nyligen missbrukat, är stötande och inte ägnad att markera att samhället ser med allvar på bidragsbrott. Det finns bl.a. mot denna bakgrund anledning att överväga ett införande av den ordning med fränkännande som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen på övriga områden inom välfärdssystemen. Detta skulle således innebära att den som gjort sig skyldig till bidragsbrott ska kunna åläggas en spärrtid, i fortsättningen benämnd bidragsspärr, under vilken han eller hon inte ska kunna få ut en ersättning eller ett bidrag från välfärdssystemen.

Sannolikheten för att drabbas av en slumpmässig kontroll är mycket liten. Även om kontroller prioriteras ytterligare, så kommer mera grundliga sådana endast att kunna ske i en mycket liten andel av ärendena. Eftersom staten alltid kommer att ha begränsade möjligheter till kontroll, och då det i regel är endast den enskildes uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalning, bygger systemen på förtroende mellan staten och den enskilde sökanden. Har den enskilde inte visat lojalitet med välfärdssystemen, kan en bidragsspärr vara en rimlig och ändamålsenlig sanktion som också kan fylla en preventiv funktion.

Som närmare behandlats ovan tyder tillgänglig statistik på att skilda arbetslöshetskassor tillämpar dagens regelverk i 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring på olika sätt. Valet mellan uteslutning eller fränkännande tycks inte enbart betingas av vad som ligger medlemmen till last utan beror även på vilken arbetslöshetskassa han eller hon tillhör. Det finns därför behov av att finna en ordning som kan förbättra likabehandlingen och därmed öka rättssäkerheten för arbetslöshetskassornas medlemmar.

Uppdraget

En särskild utredare ska överväga om det är lämpligt att införa en ny sanktion för brott enligt bidragsbrottslagen, i fortsättningen benämnd bidragsspärr.

Om utredaren finner att en bidragsspärr bör införas, ska utredaren överväga om en reglering om bidragsspärr bör införas i exempelvis bidragsbrottslagen eller om det är mer ändamålsenligt att införa spärrmöjligheten i de författningar som reglerar de enskilda förmånerna.

En bidragsspärr ska enbart gälla i det eller de förmånsslag i vilket brott är begånget.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska inte omfattas av en reglering. Utredaren ska överväga om det finns skäl att undanta även vissa övriga förmåner från regleringens tillämpningsområde. Utredaren ska särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen omfattas av regleringen.

Utredaren ska vidare överväga hur allvarlig brottsligheten ska vara för att en bidragsspärr ska kunna beslutas samt under hur lång tid en bidragsspärr ska kunna gälla. En utgångspunkt ska vara att en bidragsspärr inte ska kunna följa av bidragsbrott som är ringa eller annars bedöms vara mindre allvarliga.

Utredaren ska även överväga en reglering som gör det möjligt att underlåta att besluta om en bidragsspärr vid särskilt ömmande fall. Därvid ska utredaren särskilt beakta möjligheten att ta hänsyn till de konsekvenser en bidragsspärr skulle ha för barn vars vårdnadshavare dömts för bidragsbrott. I detta sammanhang ska utredaren uppmärksamma behovet av underlag för en prövning av ömmande fall.

Utredaren ska vidare överväga möjligheten att meddela interimistiska beslut.

Utredaren ska kartlägga motsvarande regleringar i andra länder med likartade rättssystem.

Utredaren ska beakta de internationella förpliktelser som finns på området.

Det står utredaren fritt att identifiera andra anknytande frågor och lämna förslag till lösningar av dessa.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sitt arbete senast den 1 november 2008.

(Finansdepartementet)