

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen, benämnd bidragsspärr. Innebörden av en sådan konsekvens skulle vara att den som befunnits skyldig till bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt att få en förmån från välfärdssystemen.

Om utredningen skulle anse att det är lämpligt att införa en sådan ny konsekvens av bidragsbrott ingår i uppdraget att föreslå den närmare regleringen av denna. Utredaren ska överväga hur allvarlig bidragsbrottsligheten ska vara för att en bidragsspärr ska kunna beslutas samt under hur lång tid bidragsspärren ska gälla.

En utgångspunkt för uppdraget har varit att en bidragsspärr inte ska följa av bidragsbrott som har bedömts som ringa eller mindre allvarliga. En annan utgångspunkt har varit att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:543) inte ska kunna bli föremål för ett beslut om bidragsspärr. Utredningen har emellertid också haft i uppdrag att överväga om även andra förmåner bör undantas från tillämpningsområdet. I uppdraget ingår också att särskilt överväga om det är lämpligt att arbetslöshetsförsäkringen omfattas av regleringen.

I uppdraget ingår vidare att bedöma om det bör vara möjligt att underlåta ett beslut om bidragsspärr vid särskilt ömmande fall. Utredaren ska särskilt beakta möjligheten att ta hänsyn till de konsekvenser en bidragsspärr skulle ha för barn vars vårdnadshavare dömts för bidragsbrott. I utredarens uppdrag ingår vidare att bedöma om det bör vara möjligt att fatta interimistiska beslut om bidragsspärr. Utredningen ska också beakta internationella förpliktelser på området.

Bör en bidragsspärr införas?

Enligt en bedömning som Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) har gjort uppgår de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen till 18–20 miljarder kronor varje år. Av dessa utgör enligt delegationen 50 procent avsiktliga fel från de sökande, 30 procent oavsiktliga fel från de sökande och 20 procent fel från myndigheter. De felaktiga utbetalningarna och de avsiktliga felen på området är större än vad som tidigare antagits. Undersökningar av den typ som FUT-delegationen gjort kan naturligtvis alltid ifrågasättas. Varje år utbetalas dock totalt sett så stora belopp från välfärdssystemen att även om den andel av de felaktiga utbetalningarna där brott förekommit är liten så får dessa fel en omedelbar statsfinansiell betydelse. Staten har ett ansvar för att hushållningen med statens medel är god. I det ansvaret ligger bl.a. att välfärdssystemen ska vara kostnadseffektiva och att de förmåner som betalas ut tillfaller dem som är berättigade till det. En god hushållning med statens medel kräver alltså att åtgärder vidtas för att så långt som möjligt undvika felaktiga utbetalningar.

Undersökningar har vidare visat att det finns en överseende attityd till bidragsbrott hos delar av befolkningen. Attitydundersökningar som gjorts i Sverige visar visserligen att människor på ett övergripande plan är starkt fördömande mot bidragsbrott. Det finns dock en relativt hög acceptans för missbruk av systemen i olika avseenden. Det finns därför ett behov av åtgärder för att påverka attityderna.

Det behövs givetvis åtgärder på bred front för att motverka felaktiga utbetalningar. Bidragsspärr är enligt utredningens uppfattning en sådan åtgärd. Innebörden av en bidragsspärr bör vara att den som dömts för ett bidragsbrott inte ska ha rätt till en förmån under en viss tid oavsett om han eller hon i övrigt uppfyller de villkor som gäller för förmånen i fråga.

Det övergripande syftet med en bidragsspärr är att värna välfärdssystemen på lång sikt. En bidragsspärr skulle kunna verka på två sätt. Det ena är att bidra till att regelverket kring välfärdssystemen uppfattas som rimligt och därmed värt att rätta sig efter. En bidragsspärr skulle alltså kunna ha en normbildande effekt. Den andra effekten som en bidragsspärr bör kunna få är att den vid sidan av den straffrättsliga påföljden verkar avskräckande.

Det finns redan i dag bestämmelser som innebär att den som har lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade

förhållanden av betydelse för rätten till ersättning kan drabbas av att rätten till framtida förmåner upphör. Sådana sanktionsbestämmelser finns inom stora delar av socialförsäkringen och inom arbetslöshetsförsäkringen. Regleringen är dock inte heltäckande. Erfarenheterna från tillämpningen av bestämmelserna är blandade. På socialförsäkringsområdet tillämpas inte bestämmelserna alls. Tillämpningen av bestämmelserna inom arbetslöshetsförsäkringen varierar och det är inte självklart att just dessa utgör en bra förebild för att bygga upp ett generellt regelverk som gäller för alla förmånsslag. Det framstår därför inte som ett realistiskt alternativ att införa nya för alla förmånsslag generella bestämmelser efter samma modell som redan finns.

De problem som i dag finns med felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen kan inte helt motverkas genom effektivare kontroll hos myndigheterna. Vissa uppgifter som enskilda lämnar till grund för ansökningar om ekonomiska förmåner är svåra att kontrollera. Det gäller t.ex. om den enskilde arbetar. Även om myndigheternas möjligheter till effektiva kontrollrutiner förbättras går det därför inte att helt förhindra felaktiga utbetalningar med sådana insatser. Myndigheterna måste även i fortsättningen grunda sina beslut på uppgifter från enskilda som är svåra att kontrollera. Att myndigheterna har ett kontrollansvar utgör därför inte ett bärande skäl mot att en bidragsspärr införs.

En bidragsspärr kan i vissa fall komma att innebära att den enskilde blir hänvisad till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för sin försörjning. En sådan konsekvens är redan accepterad inom arbetslöshetsförsäkringen. I vissa förmånssystem ställs det dessutom krav för att den enskilde ska få rätt till ersättning, vissa ersättningsnivåer är t.ex. beroende av tidigare förvärvsinkomst. Även om motiven för välfärdssystemen i allt väsentligt kan sägas handla om att säkerställa den enskildes försörjning kan det inte anses att en bidragsspärr strider mot välfärdssystemens grundläggande syften, så länge en bidragsspärr framstår som rimlig och proportionerlig i förhållande till brottet.

Enligt utredningens mening finns det ett behov av åtgärder för att värna välfärdssystemen och motverka bidragsbrott. En generell reglering som innebär att en bidragsspärr införs skulle kunna medverka till detta. Utredningen har inte funnit några beaktansvärda nackdelar med en bidragsspärr och föreslår därför att en sådan införs. Regelverket måste dock utformas så att en bidragsspärr framstår som rimlig och proportionerlig i förhållande till bidragsbrottet.

Endast allvarliga fall av bidragsbrott bör därför bli föremål för beslut om bidragsspärr.

Tillämpningsområdet

Av utredningens direktiv följer att en bidragsspärr inte ska omfatta ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Ekonomiskt bistånd syftar till att tillgodose en lägsta skäliga levnadsnivå hos den enskilde. Den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har inte rätt till ekonomiskt bistånd. Inte heller ekonomiska förmåner enligt sistnämnda lag bör därför omfattas av en reglering om bidragsspärr.

Den föreslagna lagen om bidragsspärr bör inte heller omfatta förmåner som enligt lag eller förordning tillfaller annan än den sökande. Det gäller t.ex. underhållsstöd till barn.

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns redan i dag vissa sanktionsbestämmelser som gör det möjligt för en arbetslöshetskassa att besluta att den som lämnat oriktiga uppgifter utesluts som medlem eller att han eller hon fränkänns ersättning under viss tid. Utredningen anser sig inte ha tillräckliga förutsättningar att säkert bedöma vilka konsekvenserna skulle bli om de befintliga sanktionsformerna inom arbetslöshetsförsäkringen tas bort för att ersättas med en bidragsspärr. På i huvudsak den grunden föreslår utredningen att den föreslagna lagen om bidragsspärr inte omfattar förmåner inom arbetslöshetsförsäkringen.

Närmare om regleringen

En bidragsspärr bör bara kunna bli aktuell vid vad som kan sammanfattas som allvarliga lagöverträdelser där det varit fråga om ett flagrant och påfallande klandervärt beteende hos den enskilde. Enligt utredningens mening bör en bidragsspärr därför endast ta sikte på allvarliga bidragsbrott.

Till allvarliga bidragsbrott, och som alltså bör kunna leda till beslut om bidragsspärr, hör först och främst brott som har rubricerats som grovt bidragsbrott. Bidragsbrott av normalgraden och vårdslöst bidragsbrott bör kunna föranleda bidragsspärr om brottet eller den samlade brottsligheten rört ett högt belopp eller annars

varit omfattande. Ringa brott bör aldrig kunna utlösa beslut om bidragsspärr.

Av rättssäkerhetsskäl bör det krävas att frågan om någon har gjort sig skyldig till brott först prövats av allmän domstol i ett brottmål eller att den enskilde har godkänt ett strafföreläggande avseende sådant brott innan det blir aktuellt med ett beslut om bidragsspärr.

Även om den enskilde har begått ett allvarligt bidragsbrott kan det finnas personliga omständigheter hos denne som medför att det vore oskäligt att meddela en bidragsspärr. Det kan t.ex. finnas behov av att medge undantag från en bidragsspärr om ett barn till den dömde skulle drabbas oskäligt hårt av en sådan. Även andra ekonomiska eller sociala förhållanden hos den dömde kan medföra att en bidragsspärr inte framstår som försvarbar. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse som gör det möjligt för den beslutande myndigheten att underlåta att besluta om en bidragsspärr, även om grundförutsättningarna för en sådan i och för sig finns. Mot bakgrund av att endast allvarliga brott ska kunna komma i fråga för en bidragsspärr bör emellertid undantagsmöjligheten begränsas till sådana fall då en bidragsspärr skulle vara uppenbart oskälig.

Om någon ny omständighet inträffat efter det att beslutet om bidragsspärr fattats som skulle kunna utgöra skäl för undantag från bidragsspärren får en beslutad bidragsspärr upphävas.

En bidragsspärr ska gälla i ett år, om det inte finns särskilda skäl för att bestämma spärrtiden på annat sätt. Spärrtiden ska då kunna bestämmas till lägst tre månader och högst två år.

Den enskilde ska emellertid inte behöva drabbas av en bidragsspärr lång tid efter det att han eller hon blivit dömd för bidragsbrottet. Utredningen föreslår därför en preskriptionsliknande bestämmelse, enligt vilken en bidragsspärr inte ska få beslutas senare än ett år efter det att brottmålsdomen vunnit laga kraft eller ett strafföreläggande godkänts.

Beslutande organ och förfarandet

Beträffande vilket organ som bör besluta i ärenden om bidragsspärr har utredningen sett två huvudalternativ. Det ena är att allmän domstol beslutar om spärren i samband med att det straffrättsliga ansvaret för bidragsbrott prövas. Det andra alternativet är att den

förvaltningsmyndighet som handlägger frågor om respektive förmån beslutar om bidragsspärren.

Enligt utredningens mening finns det en rad skäl för att de allmänna domstolarna bör fatta besluten om bidragsspärr. Ett skäl för detta, som väger tungt, är att det för den enskilde skulle vara kostnads- och tidsbesparande att frågor som har samband med brottet prövas i ett sammanhang. Ett annat skäl för denna lösning är att det kan vara en fördel om ett beslut om bidragsspärr kan följa som en snabb reaktion på brottet eftersom snabba reaktioner får antas ha bättre förutsättningar att få effekt.

Det finns emellertid en rad omständigheter som sammantagna talar för att berörda förvaltningsmyndigheter bör fatta beslut om bidragsspärr. Det är inom förvaltningsmyndigheterna som särskild sakkunskap finns om de olika välfärdssystemen. Beslut om återkrav av felaktigt utbetalda förmåner och beslut om nedsättning eller indragning av ersättning fattas i administrativ ordning. Om ett beslut om bidragsspärr meddelas kan det vidare uppstå behov hos förvaltningsmyndigheten att vidta åtgärder för att avbryta utbetalning av en redan beviljad förmån. Det framstår som naturligt att alla beslut som på något sätt rör rätten till en förmån fattas av en och samma myndighet. Utredningen har vidare föreslagit att en omprövning av ett beslut om bidragsspärr bör kunna ske. Det är naturligt att en sådan omprövning sker hos samma organ som fattat det ursprungliga beslutet om bidragsspärr. Sammantaget innebär detta att utredningen förordar att den förvaltningsmyndighet som beslutar om utbetalning av en ekonomisk förmån också beslutar om bidragsspärren.

Förfarandet hos förvaltningsmyndigheten bör följa förvaltningslagens bestämmelser. Beslut om bidragsspärr bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.