

Bidragsspärr

Betänkande av Utredningen om bidragsspärr

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:100

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23085-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 18 december 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612), benämnd bidragsspärr. Om utredaren fann det lämpligt med en sådan spärr skulle det övervägas vilka förutsättningarna skulle vara för att bidragsspärr ska beslutas och hur den närmare regleringen skulle utformas.

Till särskild utredare förordnades den 20 december 2007 hovrättsrådet Sven Johannisson.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 18 februari 2008 vice överåklagaren Astrid Eklund, numera kammarrättsrådet Dan Johannsson, Kammarrätten i Stockholm, rättssakkunnige Mattias Larsson, Justitiedepartementet, f.d. utredaren Marita Lemonaho, Arbetsförmedlingen, enhetschefen Bo Lundgren, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, numera föredraganden Kristina Padrón, finansutskottet, rådmannen Karl-Åke Persson, Västmanlands tingsrätt, ämnessakkunniga Ylva Qvarnström, Finansdepartementet, chefsjuristen Åke Svensson, Centrala studiestödsnämnden, och numera verksamhetsutvecklaren Kajsa Wikström, Försäkringskassan.

Den 29 maj 2008 entledigades Marita Lemonaho som expert i utredningen och ersattes av controllern Ingemar Svensson, Arbetsförmedlingen.

Som sekreterare anställdes den 1 mars 2008 rådmannen Åsa Bokström.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. De står i huvudsak bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Samråd har skett med Utredningen om enhetligare regler om återkrav (Fi 2007:15).

Utredningen (Fi 2007:14) överlämnar betänkandet Bidragsspärr (SOU 2008:100). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2008

Sven Johannisson

/Åsa Bokström

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
1 Bakgrund	39
2 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.....	41
3 Utredningens uppdrag och arbete	45
3.1 Uppdraget.....	45
3.2 Utredningens genomförande	45
4 Den straffrättsliga regleringen.....	47
4.1 Bidragsbrott.....	48
4.2 Bedrägeri.....	49
5 Något om brotten mot välfärdssystemen	51
5.1 Anmälningar avseende bidragsbrott och bedrägerier	51
5.2 Genomsnittliga belopp	52
5.3 Åklagarmyndighetens rekommendationer om beloppsgränser	53
5.4 Något kort om påföljderna för bedrägeri och bidragsbrott.....	54

5.5	Tidigare brottsbelastning hos personer som är misstänkta för bedrägerier	54
5.6	Ett eller flera brott m.m.	55
6	Omfattningen av brott mot välfärdssystemen och attityder till sådana brott	57
6.1	Omfattningen av brott mot välfärdssystemen	57
6.1.1	FUT-delegationen	57
6.1.2	Undersökning av Riksrevisionsverket	59
6.1.3	Myndigheternas redovisningar 2007 och 2008	59
6.1.4	Omfattningen av brott i särskilda förmånsslag	64
6.1.5	Polisanmälningar och lagföringar	66
6.2	Attityder till bidragsbrott	71
6.2.1	FUT-delegationen	71
6.2.2	Övriga undersökningar	74
7	Ekonomiska förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen	77
7.1	Socialförsäkringsförmåner	78
7.2	Ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringen	79
8	Rättsverkningar och andra följder av brott	85
8.1	Frågor som prövas av allmän domstol, åklagare eller polis	86
8.1.1	Näringsförbud	86
8.1.2	Utvisning på grund av brott	90
8.1.3	Avgift till brottsofferfonden	91
8.1.4	Företagsbot	92
8.1.5	Förverkande av egendom	95
8.2	Frågor som prövas av förvaltningsmyndighet	98
8.2.1	Körkortsingripanden	98
8.2.2	Återkallelse av legitimationer inom hälso- och sjukvårdsområdet	103
8.2.3	Vandelsprövning	105

9	Sanktioner i andra länder	111
10	Sanktioner inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen...	113
10.1	Bakgrund	113
10.2	Sanktioner vid självförvällad arbetslöshet m.m.....	115
10.2.1	Tillämpliga bestämmelser	115
10.2.2	Syftet med bestämmelserna	117
10.2.3	Något om tillämpningen	117
10.3	Sanktioner vid oriktiga eller vilseledande uppgifter från sökande	120
10.3.1	Gällande ordning	120
10.3.2	Syftet med bestämmelserna	123
10.3.3	Tillämpning av bestämmelserna om uteslutning och fränkännande	125
10.3.4	Konsekvenser för den enskilde av uteslutning och fränkännande	128
10.4	Återbetalning.....	129
10.5	Överklagande	130
11	Nedsättning och indragning av ersättning inom socialförsäkringen samt återkrav av felaktigt utbetald ersättning	131
11.1	Nedsättning och indragning av ersättning	131
11.1.1	Tillämpliga bestämmelser	131
11.1.2	Syftet med bestämmelserna	133
11.1.3	Tillämpningen	135
11.2	Återkrav av ersättning inom socialförsäkringen m.m.....	135
12	Återkrav av studiestöd.....	137
13	Bör en bidragsspärr införas?	139
13.1	Behovet av åtgärder mot felaktiga utbetalningar	139
13.2	Närmare om syftet med en bidragsspärr	140
13.3	Alternativa åtgärder	141

13.4	Övriga invändningar mot en bidragsspärr	144
13.5	Sammanfattande bedömning	146
14	Europakonventionen och andra internationella åtaganden.....	147
14.1	Europakonventionen.....	147
14.2	Barnkonventionen.....	150
14.3	ILO-konventioner.....	151
15	Tillämpningsområdet	153
15.1	Arbetslöshetsersättningen.....	154
15.2	Bistånd enligt socialtjänstlagen.....	157
15.3	Förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	157
15.4	Förmåner som tillkommer annan än den som har begått brottet	159
15.5	Övriga förmåner bör omfattas av tillämpningsområdet	160
15.5.1	Stöd som skulle kunna jämföras med ekonomiskt bistånd.....	161
15.5.2	Stöd som skulle kunna jämföras med t.ex. underhållsstöd.....	162
15.5.3	Förmåner som inte kan väntas bli föremål för bidragsspärr i någon större omfattning	163
15.5.4	Det förhållande att välfärdssystemen ständigt är föremål för förändring talar för att tillämpningsområdet görs så vitt som möjligt.....	164
15.5.5	Slutsats	165
15.6	Tillämpningsområdet kan behöva övervägas på nytt	165
16	Förutsättningar för en bidragsspärr	167
16.1	Utgångspunkter.....	167
16.2	Bidragsspärr bör endast komma i fråga för den som befunnits skyldig till bidragsbrott.....	168

16.3	Närmare om godkända strafförelägganden och beslut om åtalsunderlåtelse.....	170
16.4	Inom vilken tid ska bidragsspärr beslutas?.....	171
16.5	Endast allvarlig brottslighet bör omfattas	173
16.5.1	Ett preciserat straffvärde bör inte användas som spärrgrund.....	173
16.5.2	Högt belopp som en särskild spärrgrund.....	174
16.5.3	Brottslighetens omfattning som grund för bidragsspärr.....	176
16.5.4	Grova bidragsbrott bör alltid utlösa bidragsspärr	177
16.5.5	Särskilt om ringa bidragsbrott	178
16.5.6	Vårdslösa bidragsbrott	179
17	Undantag från bidragsspärr	181
17.1	Särskilda hänsyn till barn.....	182
17.2	Billighetshänsyn	184
17.3	Bidragsspärr bör inte åläggas om det är uppenbart oskäligt.....	184
17.4	Myndighetens bedömning bör ske med utgångspunkt från förhållandena vid beslutstillfället	185
18	Spärrtiden	187
18.1	Bidragsspärren bör beräknas i kalendertid	187
18.2	Spärrtidens längd.....	189
19	Beslutande organ	191
20	Interimistiska beslut.....	197

21	Författningsteknisk lösning	199
21.1	Bör bestämmelser om bidragsspärr meddelas i lag eller förordning?	199
21.2	Bestämmelser om bidragsspärr bör samlas i en särskild lag.....	200
22	Förfarandet	203
22.1	Handläggningen av ärenden om bidragsspärr.....	203
22.1.1	Underrättelser om domar m.m. avseende bidragsbrott	203
22.1.2	Underlaget för prövningen av frågan om bidragsspärr	204
22.1.3	Omedelbar verkställighet	205
22.2	Omprövning och upphävande av tidigare fattade beslut	205
22.2.1	Bakgrund	205
22.2.2	En bidragsspärr bör kunna upphävas vissa fall	206
22.3	Underrättelse om beslutet och delgivning.....	208
22.4	Överklagande.....	208
22.4.1	Överklagande bör ske hos allmän förvaltningsdomstol.....	208
22.4.2	Tidsfrist för överklagande	209
22.4.3	Allmänna ombudet hos Försäkringskassan.....	210
22.4.4	Rättens sammansättning vid överklagande av länsrätts beslut	211
23	Registerfrågor och därmed sammanhängande frågor	213
23.1	Myndigheternas interna behov av att behandla uppgifter i ärenden om bidragsspärr	213
23.2	Behövs det ett myndighetsgemensamt bidragsspärrsregister?	214
23.3	Behandling av uppgifter i myndigheternas databaser.....	216

24	Behovet av följdändringar.....	225
24.1	Nedsättning och indragning av ersättning enligt lagen om allmän försäkring.....	225
24.2	Samordning av förmåner	228
24.3	Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.....	229
25	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	231
26	Konsekvenser.....	233
26.1	Ekonomiska konsekvenser.....	233
26.2	Jämställdhet.....	236
27	Författningskommentarer	239
27.1	Förslaget till lag (2010:xx) om bidragsspärr.....	239
27.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	246
27.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	248
27.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	250
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	251
<i>Bilaga 2</i>	Bedrägeri mo Försäkringskassan, några exempel.....	259
<i>Bilaga 3</i>	Undersökning av förhållandena i vissa länder	265
<i>Bilaga 4</i>	Sammanställning av resultatet av undersökningen om internationella förhållanden	267
<i>Bilaga 5</i>	Praxis från Kammarrätten i fråga om uteslutning och frånkännande	275
<i>Bilaga 6</i>	Förmåner som bör omfattas av bidragsspärslagens tillämpningsområde.....	281

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 dömda skulle drabbas oskäligt hårt av en sådan. Även andra ekonomiska eller sociala förhållanden hos den dömda 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 oskäligt.

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.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om bidragsspärr

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidragsspärr avseende sådana ekonomiska förmåner som avses i bidragsbrottslagen (2007:612).

Lagen gäller dock inte sådana ekonomiska förmåner som beslutas med stöd av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Lagen gäller inte heller sådana ekonomiska förmåner som tillfaller någon annan än den som ansöker om förmånen.

2 § Med bidragsspärr avses ett beslut om att en person som gjort sig skyldig till brott enligt bidragsbrottslagen under en viss tid inte har rätt till den förmån som brottet avsett.

3 § Beslut om bidragsspärr fattas av den myndighet eller den kommun som beslutat om den förmån som brottet avsett.

4 § Bidragsspärr ska beslutas för den som har gjort sig skyldig till grovt bidragsbrott. Detsamma gäller den som gjort sig skyldig till annat brott enligt bidragsbrottslagen, som inte är ringa, om brottet eller den samlade brottsligheten avsett ett högt belopp eller annars varit av stor omfattning.

En bidragsspärr ska inte beslutas, om det med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden är uppenbart oskäligt.

5 § Ett beslut enligt 4 § ska när det gäller frågan om någon har gjort sig skyldig till brott enligt bidragsbrottslagen grunda sig på en dom som har vunnit laga kraft eller ett godkänt strafföreläggande.

6 § En bidragsspärr ska bestämmas till ett år. Om det med hänsyn till omständigheterna vid brottet finns särskilda skäl, får spärren dock bestämmas till lägst tre månader och högst två år.

7 § Ett beslut om bidragsspärr gäller omedelbart.

8 § En bidragsspärr får inte beslutas senare än ett år efter det att den dom som avses i 5 § vunnit laga kraft eller, om strafföreläggande utfärdats, strafföreläggandet godkänts.

9 § Har någon ny omständighet inträffat eller blivit känd efter det att beslutet om bidragsspärr har fattats, får bidragsspärren hävas om det skulle vara uppenbart oskäligt att låta spärren fortsätta att gälla.

10 § Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas på brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) som har begåtts efter ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 17 §, 4 kap. 18 §, 16 kap. 8 §, 20 kap. 3 § och 22 kap. 16 § lagen (1962:381) om allmän försäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §

Sjukpenning får, om omständigheterna motiverar det, dras in eller sätts ned om en försäkrad

a) underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till Försäkringskassan,

b) underlåter att enligt 6 § första stycket anmäla sådan ändring som är av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek.

Angående nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses stadgas i 20 kap. 3 §.

Sjukpenning får, om omständigheterna motiverar det, dras in eller sätts ned om en försäkrad underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till Försäkringskassan.

4 kap.

18 §

Bestämmelserna i 3 kap. 6 §, 16 § första–femte styckena och 17 § första stycket *b* samt andra stycket tillämpas även i fråga om föräldrapenningförmåner. Bestämmelserna i 3 kap. 15 § och 17 § första stycket *a* tillämpas även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Bestämmelserna i 3 kap. 6 §, 16 § första–femte styckena och 17 § andra stycket tillämpas även i fråga om föräldrapenningförmåner. Bestämmelserna i 3 kap. 15 § och 17 § första stycket tillämpas även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Vid beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenningförmån anses en dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning som motsvarande andel av en dag.

Om en föräldrapenningförmån tillkommer en förälder som inte har fyllt 18 år, får Försäkringskassan på framställning av socialnämnden besluta att föräldrapenningen helt eller delvis *skall* utbetalas till annan person eller till nämnden att användas till föräldrarnas och familjens nytta.

Är en kvinna vid tiden för förlossningen intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, får Försäkringskassan på framställning av föreståndaren för inrättningen besluta, att den föräldrapenning som tillkommer kvinnan *skall* utbetalas till föreståndaren för att användas till kvinnans och barnets nytta.

Om en föräldrapenningförmån tillkommer en förälder som inte har fyllt 18 år, får Försäkringskassan på framställning av socialnämnden besluta att föräldrapenningen helt eller delvis *ska* utbetalas till annan person eller till nämnden att användas till föräldrarnas och familjens nytta.

Är en kvinna vid tiden för förlossningen intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, får Försäkringskassan på framställning av föreståndaren för inrättningen besluta, att den föräldrapenning som tillkommer kvinnan *ska* utbetalas till föreståndaren för att användas till kvinnans och barnets nytta.

16 kap.

8 §

Den som uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till Försäkringskassan om han eller hon börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större omfattning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbete efter tid som avses i 15 och 16 §§, eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större utsträckning än tidigare eller fortsätter att förvärvsarbete efter tid som avses i 15 och 16 §§. Om den försäkrade har en god man eller förvaltare enligt föräldrabalken, har denne motsvarande skyldighet att göra anmälan, om det kan anses ingå i uppdraget.

Underlåts anmälan som avses i första stycket utan giltigt skäl, får sjukersättningen eller aktivitetsersättningen dras in för viss tid eller tills vidare.

20 kap.

3 §

Ersättning enligt denna lag får dras in eller sättas ned, om den som är berättigad till ersättningen

a) ådragit sig sjukdomen eller skadan vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom som har vunnit laga kraft;

b) vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter; b) vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter, *eller*

c) underlåter att ge in ett sådant läkarintyg eller en sådan försäkran som *skall* ges in till Försäkringskassan enligt 3 kap. 8 § eller vägrar ge in en särskild försäkran enligt tredje stycket samma paragraf; c) underlåter att ge in ett sådant läkarintyg eller en sådan försäkran som *ska* ges in till Försäkringskassan enligt 3 kap. 8 § eller vägrar ge in en särskild försäkran enligt tredje stycket samma paragraf.

d) medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning.

Vägrar en försäkrad utan giltig anledning att genomgå sådan behandling, utredning eller rehabilitering som avses i 3 kap. 7 b och 8 a §§, 7 kap. 3 b § eller 22 kap. 4, 5 och 7 §§ eller delta vid ett sådant avstämningsmöte som anges i 3 kap. 8 a § får sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning helt eller delvis tills vidare förvägras honom eller henne, under förutsättning att han eller hon erinrats om denna påföljd.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt denna lag i annat fall underlåter att lämna uppgifter i enlighet med vad som anges i 8 § eller vägrar att ta emot besök som anges där, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

22 kap.
16 §

Rehabiliteringsersättning enligt detta kapitel får, om omständigheterna motiverar det, dras in eller sättas ned om den försäkrade underlåter att till Försäkringskassan anmäla sådan ändring av förhållande, som är av betydelse för rätten till rehabiliteringsersättning eller för rehabiliteringsersättningens storlek.

Om nedsättning eller indragning i andra fall av ersättning som här avses föreskrivs i 20 kap. 3 §.

Bestämmelserna i 20 kap. 3 § om nedsättning och indragning av ersättning ska tillämpas även i fråga om rehabiliteringsersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 10 och 14 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) samt uppgifter om att den enskilde har vårdats med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) får inte behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och domar avseende sådant brott får dock behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas, om det behövs

1. i ett ärende enligt lagen (2010:000) om bidragsspärr,

2. i ärenden om sådana ekonomiska förmåner för personligt ändamål som Arbetsförmedlingen beslutar om eller

3. för uppföljning och utvärdering av ärenden om bidragsspärr.

14 §

Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) samt ömtåliga personuppgifter som avses i 9 § andra stycket eller 10 § får inte användas som

Sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) samt ömtåliga personuppgifter som avses i 9 § andra stycket eller 10 § får inte användas som

sökbegrepp. Uppgift om kod för funktionshinder får dock användas som sökbegrepp för att underlätta förmedling av arbete åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga samt för att framställa avidentifierad statistik.

sökbegrepp. Uppgift om kod för funktionshinder får dock användas som sökbegrepp för att underlätta förmedling av arbete åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga samt för att framställa avidentifierad statistik. Även *uppgift om lagöverträdelse som innefattar brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och domar avseende sådant brott får användas som sökbegrepp, om det behövs för uppföljning och utvärdering av ärenden som handlagts med stöd av lagen (2010:000) om bidragsspärr.*

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om begränsningar i övrigt av de sökbegrepp som får användas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs att 25 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utan hinder av de begränsningar för sökning som anges i 24 § får personuppgifter som rör hälsa användas som urvalskriterium vid sammanställningar om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Föreslagen lydelse

25 §

Utan hinder av de begränsningar för sökning som anges i 24 § får personuppgifter som rör hälsa *samt brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612)* användas som urvalskriterium vid sammanställningar om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska införas en ny bestämmelse, 25 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 c §

Meddelas dom i mål som rör brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) ska, om brottet inte har bedömts som ringa, domstolen sedan domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till den myndighet som enligt lag eller annan författning fattar beslut om den ekonomiska förmån som brottet avsett.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas i fråga om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) som har begåtts efter ikraftträdandet.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter i socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre,

2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,

3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980), *samt*

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980),

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten
samt

11. handläggning av ärenden enligt lagen (2010:000) om bidrags-spärr.

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra känsliga personuppgifter än uppgifter som rör hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I den mån det är nödvändigt för det ändamål för vilket behandlingen utförs, får följande personuppgifter behandlas i ett verksamhetsregister:

Identitetsuppgifter

1. namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, vårdnadshavare, civilstånd och andra identifieringsuppgifter,
2. uppgifter om nuvarande och tidigare medborgarskap,
3. uppgifter om tidigare adress och boende i utlandet,
4. uppgifter om adress och boende i Sverige,
5. uppgifter om resedokument och identitetshandlingar,

Uppgifter som behövs för handläggning av ärenden

6. uppgifter som rör utlänningens resa och ankomst till Sverige,
7. uppgifter om språk, religion, politisk åskådning, etnisk tillhörighet och hälsotillstånd om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för de ändamål som sägs i 3 § 1 och 2,
8. administrativa uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen,
9. namn- och adressuppgifter som rör god man, ombud och biträden samt uppgifter om tolk,
10. uppgifter om anhöriga och kontakt- eller referenspersoner i Sverige samt om deras relation till utlänningen om uppgifterna är nödvändiga för bedömningen av rätten att vistas i Sverige,

*11. uppgifter om brott enligt
bidragsbrottslagen (2007:612),*

Uppgifter som behövs för mottagandet av asylsökande m.fl.

- | | |
|--|--|
| 11. uppgifter om inskrivning vid boendeenhet, | 12. uppgifter om inskrivning vid boendeenhet, |
| 12. uppgifter om utbildning, yrke och anställning, | 13. uppgifter om utbildning, yrke och anställning, |

Uppgifter som behövs för förvar och andra tvångsåtgärder enligt utlänningslagen (2005:716)

- | | |
|---|---|
| 13. uppgifter om inskrivning vid förvarsenhet, | 14. uppgifter om inskrivning vid förvarsenhet, |
| 14. uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för förvarstagandet, | 15. uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för förvarstagandet, |

Uppgifter som behövs för verkställighet enligt 12 kap. utlänningslagen

- | | |
|--|--|
| 15. uppgifter om utresan, | 16. uppgifter om utresan, |
| 16. uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för verkställigheten, | 17. uppgifter om hälsotillstånd och andra personliga förhållanden om uppgifterna är oundgängligen nödvändiga för verkställigheten, |

Uppgifter om beslut

- | | |
|---|---|
| 17. beslut i frågor om uppehålls- och arbetstillstånd, återreseförbud eller visering, | 18. beslut i frågor om uppehålls- och arbetstillstånd, återreseförbud eller visering, |
| 18. beslut om resedokument eller flyktingförklaring enligt 4 kap. utlänningslagen, | 19. beslut om resedokument eller flyktingförklaring enligt 4 kap. utlänningslagen, |

19. beslut om tvångsåtgärder enligt utlänningslagen,

20. beslut enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

21. beslut som rör ersättning för och bosättning av utlänningar,

22. beslut som rör verkställighet enligt 12 kap. utlänningslagen,

23. beslut om förvärv, förlust eller bibehållande av svenskt medborgarskap,

24. uppgifter om delgivning och expediering av beslut.

20. beslut om tvångsåtgärder enligt utlänningslagen,

21. beslut enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

22. beslut som rör ersättning för och bosättning av utlänningar,

23. beslut som rör verkställighet enligt 12 kap. utlänningslagen,

24. beslut om förvärv, förlust eller bibehållande av svenskt medborgarskap,

25. uppgifter om delgivning och expediering av beslut.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

För ändamål som avses i 4 § 1 och 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får i fråga om arbetssökande och andra personer som omfattas av verksamheten endast följande personuppgifter behandlas:

1. namn, personnummer eller samordningsnummer, adress, e-postadress, telefonnummer och andra identifieringsuppgifter,
2. medborgarskap och kod för medborgarskap eller födelseland,
3. uppgifter om arbetslöshet och tillhörighet till arbetslöshetskassa,
4. arbets- och uppehållstillstånd,
5. uppgifter om sökt arbete, önskemål om arbetstid och arbetets varaktighet och belägenhet, körkort och tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet och tidigare arbetsgivare, speciell kompetens samt andra uppgifter som underlättar vid arbetssökning,
6. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter med Arbetsförmedlingen,
7. uppgifter om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program, typ av program, utbetald ersättning från arbetslöshetskassa eller för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, om de tidsperioder utbetalningarna avser och om samordning med andra förmåner,
8. uppgifter om anvisning till arbete och resultatet av gjorda anvisningar, *samt*
8. uppgifter om anvisning till arbete och resultatet av gjorda anvisningar,

9. uppgifter som behövs inför ett beslut om stöd för ny-startsjobb.

9. uppgifter som behövs inför ett beslut om stöd för ny-startsjobb, *samt*

10. uppgifter som behövs för beslut om bidragsspärr enligt lagen (2010:000) om bidragsspärr.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utöver de fall som anges i 14 § första stycket lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration får de ändamål som avses i det stycket och med beaktande av de begränsningar som anges i samma stycke samt i 10 och 11 §§ samma lag, i socialförsäkringsdatabasen behandlas uppgifter i en handling som kommit in i ett ärende och sådana uppgifter i en handling, som upprättats i ett ärende, som är nödvändiga för ärendets handläggning samt uppgifter om

1. kön,
2. civilstånd,
3. medborgarskap,
4. födelseort,
5. studiemedel och andra ekonomiska förhållanden,
6. värnpliktstjänstgöring, utbildning, yrke och arbetsuppgifter,
7. arbetssökande, arbetsgivare, arbetsställe och vilken bransch den registrerade är verksam i,
8. preliminärskatt, inkomsttaxering och fastighetstaxering,
9. hyra för hyreslägenhet eller avgift för bostadsrättslägenhet,
10. uppgifter i och formerna för ansökningar eller anmälningar,
11. förekomsten av begäran om förhandsprövning enligt lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt koder för de tandvårdsåtgärder som begäran avser,
13. åtgärds-koder enligt förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd,
15. patientavgifter och tandvårdsersättningar,
16. tidpunkter, tidsperioder och belopp dels för ersättningar, dels för ersättningsgrundande förhållanden, i ärenden,

17. nedsatt arbetsförmåga,
18. förmåns- eller ersättningsrelaterad information i intyg och utlåtanden av läkare eller annan intyggivare,
19. förmåns- eller ersättningsrelaterad information i rehabiliteringsutredningar eller andra utredningar i rehabiliteringsärenden samt rehabiliteringsplaner,
20. arten av, kostnaderna och tidpunkterna för föreslagna, planerade och vidtagna rehabiliteringsåtgärder,
21. leverantörer av produkter och tjänster inom rehabiliteringsområdet,
22. vårdgivare,
23. remisser,
24. läkaren som utfärdat intyg eller utlåtanden som ligger till grund för beslutet om ersättning,
25. diagnoser,
26. förekomsten av sådan särskild grund för beaktande av högre bostadskostnad som avses i 14 § tredje stycket och 17 § tredje stycket lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
27. bevakningsanledningar,
28. frågor om återbetalningsskyldighet har uppkommit,
29. anledningen till att ett ärende har avslutats,
30. avgöranden av domstol, Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten som är av betydelse för enskilda ärenden i fråga om uppgifter om utgången, de bestämmelser som har tillämpats och om avgörandet har överklagats,
31. beslut i ärenden,
32. att den registrerade får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd,
33. att den registrerade har rätt till ersättning enligt 16–22 §§ förordningen om aktivitetsstöd,
34. registrerade som får eller har fått vård eller försörjning helt eller delvis på det allmännas bekostnad,
35. den registrerade från utsöknings- och indrivningsdatabasen,
36. att den registrerade är häktad, intagen i kriminalvårdsanstalt eller i övrigt har tagits om hand på det allmännas bekostnad,
37. att den registrerade vistas eller bor i en särskild boendeform enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller vistas eller bor på annat liknande sätt,
38. att godmanskap eller förvaltarskap är anordnat enligt föräldrabalken,

39. vilken personkrets enligt 5 § förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade som den registrerade hör till,

40. att den registrerade på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barn, *och*

41. den registrerade i register hos sådana organ i andra stater som har att handlägga ärenden om social trygghet i enlighet med EG-rättsliga regler.

40. att den registrerade på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barn,

41. den registrerade i register hos sådana organ i andra stater som har att handlägga ärenden om social trygghet i enlighet med EG-rättsliga regler *och*

42. uppgift om beslut om bidragsspärr enligt lagen (2010:000) bidragsspärr samt uppgift om det eller de brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) som ett sådant beslut grundar sig på.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

1 Bakgrund

Det moderna välfärdssamhället lämnar stöd till enskilda på flera olika sätt i syfte att värna social trygghet. Som sammanfattande benämning för de olika ekonomiska förmåner som förekommer används ofta begreppen trygghets- eller välfärdssystemen. Någon bestämd definition av begreppen finns inte. Ibland används de synonymt med socialförsäkringen. Begreppen kan också användas i en vidare bemärkelse och då omfatta t.ex. arbetsmarknadspolitiskt stöd, studiestöd och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten.

År 2007 uppgick statens samlade inkomster till cirka 864 miljarder kronor och de utgifter som ryms under det s.k. utgiftstaket i statsbudgeten till cirka 820 miljarder kronor.¹ Huvuddelen av statens och en inte obetydlig del av kommunernas utgifter består av olika ersättningar, bidrag och andra förmåner som betalas ut till enskilda individer eller hushåll. Under år 2007 uppgick utbetalningarna av sådana förmåner inom de centrala delarna av välfärdssystemen till cirka 510 miljarder kronor.

Av de förmåner som betalas ut står socialförsäkringsförmånerna för den ojämförligt största delen. Under år 2007 betalade Försäkringskassan ut ersättningar, bidrag och andra förmåner med cirka 433 miljarder kronor.² Även från arbetslöshetsförsäkringen görs betydande utbetalningar, varav ungefär hälften finansieras med allmänna medel.³

År 2007 beviljade Centrala studiestödsnämnden (CSN) studiestöd med cirka 25 miljarder kronor. Av det utbetalda studiestödet utgjorde cirka 14 miljarder kronor bidrag och den resterande delen lån.⁴

¹ Årsredovisningen för staten 2007 (skr. 2007/08:101, bilaga 5 s. 12 och bilaga 6 s. 32).

² FUT-delegationens slutbetänkande Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74 s. 45 ff).

³ SOU 2008:83 s. 22.

⁴ FUT-delegationens slutbetänkande Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74 s. 47).

Under år 2007 beviljade kommunerna ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) med cirka 8,8 miljarder kronor, inklusive introduktionsersättning till flyktingar.⁵

⁵ FUT-delegationens slutbetänkande Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74 s. 47).

2 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen

Med utgångspunkt från vikten av god hushållning med de gemensamma resurserna har frågor om missbruk av välfärdssystemen blivit alltmer uppmärksammade under senare år. En rad åtgärder har vidtagits för att öka kunskapen om förekomsten och orsakerna till det som i dagligt tal ibland kallas bidragsfusk.

Statsmakterna har också vidtagit åtgärder för att motverka förekomsten av felaktiga utbetalningar i en vidare bemärkelse. Med felaktiga utbetalningar i det sammanhanget avses inte bara brottsliga gärningar utan också felaktiga utbetalningar som har andra förklaringar än att en enskild medvetet eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter till den utbetalande myndigheten. Vikten av att värna människors tilltro till och lojalitet mot systemen har betonats.

Regeringen beslutade den 12 maj 2005 att tillkalla en särskild delegation med uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen (FUT-delegationen). Delegationen lämnade sitt slutbetänkande – Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – den 3 juli 2008. Arbetet i delegationen har skett i samverkan med ett stort antal myndigheter och organisationer. En arbetsgrupp inom delegationen har kartlagt orsakerna till de felaktiga utbetalningarna och dess omfattning.¹ En annan arbetsgrupp har arbetat fram en rapport som redovisar vilka kontrollåtgärder myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna vidtar för att förhindra och upptäcka felaktiga utbetal-

¹ FUT-delegationens rapport nr 7 – Vad kostar felen? och rapport nr 6 Vem fuskar och varför?

ningar och vilka åtgärder som planeras.² En tredje arbetsgrupp har tagit fram riktlinjer för riskhantering. I sitt slutbetänkande har delegationen lämnat förslag som bl.a. syftar till att förbättra förutsättningarna att fastställa sökandens inkomst och boende samt för att undvika felaktiga dubbelutbetalningar eller att ersättning betalas ut samtidigt med lön. Delegationen har också föreslagit att regeringen tillsätter en utredning om införandet av administrativa sanktionsavgifter vid överträdelse mot lagstiftningen rörande välfärdssystemen (SOU 2008:74).

Ytterligare en åtgärd som vidtagits är införandet av särskilda för området anpassade straffrättsliga regler. Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Genom lagen infördes en ny straffrättslig reglering som omfattar gärningar som innebär att någon lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att göra enligt lag eller förordning. En förutsättning för straffansvar enligt lagen är att gärningen har medfört fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. I bidragsbrottslagen avgränsas tillämpningsområdet på så sätt att lagen endast gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning betalas ut av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Lagen kom till för att anpassa den straffrättsliga regleringen till de speciella förhållanden som föreligger vid utbetalningar från välfärdssystemen och för att minska antalet felaktiga utbetalningar och stärka tilltron till välfärdssystemen.

Också frågan om återkrav av felaktiga utbetalningar har aktualiserats. För närvarande finns bestämmelser i ett stort antal lagar och förordningar som reglerar återbetalningsskyldigheten för den som på felaktiga grunder tagit emot ersättning eller bidrag från välfärdssystemen. I december 2007 tillsatte regeringen en utredning vilken har till uppdrag att ta fram enhetliga regler om återkrav beträffande förmåner för personligt ändamål inom de centrala delarna av välfärdssystemen (dir. 2007:177). Utgångspunkten för uppdraget är att hela det felaktigt utbetalade beloppet ska återkrävas om inte mycket starka skäl talar emot det. Utredningen ska redovisa sitt arbete den 1 december 2008.

² FUT-delegationens rapport nr 9 – Hur tryggar vi trygghetssystemen?

Här bör också nämnas att en ny lag trädde i kraft den 1 juni 2008 – lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Underrättelseskyldigheten gäller när en myndighet har anledning att anta att en annan myndighet felaktigt har beslutat eller betalat ut en ekonomisk förmån till en enskild. Sådana förmåner som beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna omfattas av lagen.

Slutligen kan nämnas att regeringen i maj 2008 lämnade en proposition till riksdagen med förslag om ökat elektroniskt informationsutbyte mellan de myndigheter som betalar ut förmånerna. Även Skatteverket och Kronofogdemyndigheten omfattas av detta förslag (prop. 2007/08:160).

3 Utredningens uppdrag och arbete

3.1 Uppdraget

Enligt direktiven till denna utredning, vilka bifogas i *bilaga 1*, ska utredningen överväga om det är lämpligt att införa en ny konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). I direktiven kallas denna konsekvens bidragsspärr.

Innebörden av en sådan sanktion skulle vara att den som befunnits skyldig till ett bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt till en förmån från välfärdssystemen. I direktiven slås fast att spärren i så fall ska gälla endast i de eller det bidragsslag i vilket brott är begånget. Vidare är det genom direktiven klarlagt att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen inte ska omfattas av en sådan reglering. Utredningen ska enligt direktiven överväga om det finns anledning att undanta även andra förmånsslag. Särskilt ska övervägas om arbetslöshetsersättningen ska omfattas.

Om utredningen finner att det är lämpligt att införa en bidragsspärr ska utredningen lämna förslag till regleringen av denna. Utredningen har också i uppdrag att genomföra en internationell kartläggning av motsvarande regleringar i andra länder med likartade rättssystem.

3.2 Utredningens genomförande

I utredningen har förutom den särskilda utredaren ingått experter från Regeringskansliet, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, allmän förvaltningsdomstol och Åklagarmyndigheten.

Utredningen påbörjade sitt egentliga arbete den 1 mars 2008. Den har bedrivits i de former som är vanliga för kommittéarbete.

Utredningen har haft fem sammanträden, vid vilka experterna har deltagit.

En enkät har skickats ut till ett antal andra länder med frågor om det finns någon sanktion motsvarande en bidragsspärr i dessa länder och vad dessa regler i så fall innebär.

Utredningen lämnar förslag till en ny lag om bidragsspärr samt flera förslag till ändringar i gällande lagstiftning.

4 Den straffrättsliga regleringen

För brott som gäller bidrag och ersättningar inom välfärdssystemen kan flera olika brottsrubriceringar vara aktuella. Hittills har i tillämpningen den vanligaste rubriceringen varit bedrägeri.¹ Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen (2007:612) i kraft. Genom lagen infördes den nya brottsrubriceringen bidragsbrott. Bidragsbrottslagen ska genom de brottsförutsättningar som ställs upp där ha företräde framför bedrägeribestämmelsen i 9 kap. 1 § brottsbalken enligt grundsatsen om *lex specialis*. Om den nya lagen är tillämplig ska alltså inte bedrägeribestämmelsen tillämpas för gärningar som är begångna efter den 1 augusti 2007.

Även brottsrubriceringarna olovligt förfogande, urkundsförfalskning och osann eller vårdslös försäkran kan vara aktuella. I förhållande till de andra brottsbalksbrotten gäller samma principer om konkurrens som vid bedrägeri. För det fall ett bidragsbrott begåtts genom användande av en falsk handling och trots detta inte är att rubricera som grovt bidragsbrott, döms i konkurrens för både bidragsbrott och exempelvis urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. Om en gärning också innefattar osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för bidragsbrott. Om gärningen innefattar såväl vårdslöst bidragsbrott som vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för vårdslöst bidragsbrott. Ett bidragsbrott konsumerar ett efterföljande olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken (se prop. 2006/07:80 s. 80).

Utredningen har att ta ställning till om en bidragsspärr ska införas för den som har begått bidragsbrott. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för de närmare förutsättningarna för bidragsbrott. I det följande lämnas vidare bl.a. en del statistiska uppgifter som

¹ Brottsförebyggande rådets rapport När olyckan inte är framme (BRÅ-rapport 2005:10 s. 10).

avser bedrägeribrott mot Försäkringskassan. Framställningen här avser därför även bedrägerier.

4.1 Bidragsbrott

Bidragsbrottslagen gäller bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna (1 §).

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 enligt 2 § för bidragsbrott till fängelse i högst två år. Är brottet ringa är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader. Till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år, döms den som har gjort sig skyldig till grovt bidragsbrott (3 §). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet har använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Det handlingsrequisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift. Bestämmelsen omfattar också åsidosatt anmälningsskyldighet, dvs. när en förmånstagare underlåter att göra en anmälan om ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Det krävs dock att anmälningsskyldigheten är föreskriven i lag eller förordning. Som ytterligare en brottsförutsättning gäller att fara finns för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut. Detta innebär att brottet fullbordas redan då den oriktiga uppgiften lämnas till en myndighet eller när anmälningsskyldighet åsidosatts under förutsättning att det medfört den fara som krävs. Bestämmelsen omfattar såväl sådana situationer där det över huvud taget inte finns någon rätt till förmånen som sådana där det är fråga om utbetalning av ett för högt belopp. Samtliga objektiva förutsättningar ska vara täckta av gärningsmannens uppsåt.

Till ringa brott hör främst gärningar som rör små belopp. Enligt uttalanden i den proposition som låg till grund för lagen kan gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende vara ett

riktmärke i sammanhanget (prop. 2006/07:80 s. 95). Vid ett rent beloppsmässigt resonemang går denna gräns enligt nuvarande praxis vid 800 kronor. I en promemoria från Åklagarmyndigheten anges det som ett riktmerke att ett bidragsbrott kan bedömas som ringa om beloppet inte överskrider 1 500 kronor (Åklagarmyndighetens rättsPM 2007:21). Utredningen återkommer till beloppsgrensarna i kapitel 5.

Tillämpningsområdet för uppsåtliga bidragsbrott sammanfaller i hög utsträckning med tillämpningsområdet för bestämmelsen om bedrägeri (se nedan). Genom införandet av lagen utvidgades emellertid det straffbara området till att omfatta även grovt oaktsamma förfaranden. I 4 § stadgas nämligen att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 § döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet eller övriga omständigheter är mindre allvarlig döms inte till ansvar. Som grovt oaktsamt bör enligt motiven i första hand anses fall där uppgiftslämnaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek. Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomststoppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende-, familje- och arbetsförhållanden som medför eller kan medföra felaktiga utbetalningar (prop. 2006/07:80 s. 97).

Ansvar för bidragsbrott bortfaller vid frivillig rättelse (5 §).

4.2 Bedrägeri

Bestämmelserna om bedrägeri som finns i 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

Enligt 9 kap. 1 § brottsbalken ska den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömas för bedrägeri till fängelse i högst två år. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

Är brottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter att anse som ringa, döms gärningsmannen i stället

för bedrägligt beteende till böter eller fängelse i högst sex månader. Begagnar sig någon av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålles under förutsättning av kontant betalning, och gör denne inte rätt för sig, döms denne, vare sig han eller hon vilseleder någon eller inte, för bedrägligt beteende. Detta gäller dock inte, om gärningen avser värde, som ej är ringa, och om den i övrigt är sådan som sägs i 1 § (9 kap. 2 § brottsbalken).

Är brottet att anse som grovt, ska gärningsmannen dömas för grovt bedrägeri till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet av huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada (9 kap. 3 § brottsbalken).

En förutsättning för att ansvar för bedrägeri ska bli aktuellt är att gärningsmannen genom vilseledande förmår en annan person till en viss disposition som innebär en förmögenhetsöverföring. Med *vilseledande* menas att framkalla, vidmakthålla eller förstärka en oriktig uppfattning (villfarelse) hos någon. Rekviritet *förmår* uttrycker ett krav på att vilseledandet ska ha orsakat dispositionen (orsakssamband). Gärningsmannen behöver dock inte genom övertalning eller på annat sätt ha övervunnit något motstånd hos den vilseledde. Som uttryckligen framgår av lagtexten kan den vilseleddes disposition bestå i såväl handling som underlåtenhet. Att dispositionen inte endast ska medföra utan *innebära* skada och vinning betyder att *förmögenhetsöverföringen* ska följa omedelbart av dispositionen samt att skadan och vinningen ska ha ett samband med varandra. Sambandet mellan skada och vinning ska förstås på så sätt att de kan betraktas som olika sidor av samma ekonomiska förändring. Redan när det föreligger en beaktansvärd fara för slutlig förlust respektive vinning anses kravet på förmögenhetsöverföring vara uppfyllt. Ett praktiskt exempel på när bedrägeriansvar kan förekomma är att en förmånstagare medvetet lämnar en oriktig uppgift om inkomst som är av betydelse för rätten till en förmån (vilseledande) och att denna uppgift föranleder (förmår) en handläggare att felaktigt besluta (disposition) om en utbetalning av en förmån (förmögenhetsöverföring).²

För bedrägeriansvar krävs gärningsmannens uppsåt.

² Bl.a. Jareborg, Brotten II, 2 uppl. s. 188 ff.

5 Något om brotten mot välfärdssystemen

Bidragsbrottslagen trädde som tidigare nämnts i kraft den 1 augusti 2007 och tillämpas på gärningar som har begåtts efter nämnda datum. Eftersom bidragsbrottslagen är relativt ny är det för tidigt att uttala sig om hur den tillämpas av domstolarna. För att få en bild av den brottslighet det är fråga om får därför en beskrivning göras av bedrägeribrott som riktats mot välfärdssystemen.

I detta avsnitt redovisas vissa statistiska uppgifter om brottsanmälningar, uppgifter om gränsdragningar mellan brott av normalgraden och ringa eller grova brott m.m. I *bilaga 2* finns några exempel på domar avseende bedrägeribrott mot Försäkringskassan. Exemplen lämnas som ett underlag för de bedömningar som utredningen har att göra i fråga om i vilka fall en eventuell bidragsspärr kan vara en lämplig sanktion. Utredningen återkommer till frågan i kapitel 16.

5.1 Anmälningar avseende bidragsbrott och bedrägerier

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) för statistik över antalet anmälningar avseende olika brottstyper.

Till polismyndigheterna kommer fortfarande in anmälningar som avser brott begångna före den 1 augusti 2007 och som därför rubriceras som bedrägeri. Totalt uppgår anmälningarna för bedrägeri mot Försäkringskassan och bidragsbrott mot samtliga myndigheter under tiden juli 2007–juni 2008 till cirka 8 500. Det ska dock hållas i minnet att andelen lagföringar i förhållande till anmälda fall minskat under de senaste åren, vilket i en rapport från BRÅ förklaras med att inflödet av anmälningar från Försäkringskassan

ökade och att en del av dessa inte rörde sådant som var att beteckna som brott.¹

Av statistiken framgår att det under tiden den 1 augusti 2007–31 december 2007 kommit in sammanlagt 164 anmälningar avseende bidragsbrott till polismyndigheterna. Motsvarande siffra för första och andra kvartalen 2008 är 1 038. En övervägande majoritet av anmälningarna kommer från Försäkringskassan (113 anmälningar år 2007 och 593 anmälningar år 2008). Av anmälningarna år 2008 kom 184 stycken från arbetslöshetskassorna och 234 stycken från kommunerna. Cirka 90 procent av anmälningarna båda åren avser bidragsbrott av normalgraden. Denna uppgift får tas med viss försiktighet eftersom förundersökningen, och sedermera lagföringen, kan leda till att en annan bedömning görs vad gäller brottsrubriceringen än vad polismyndigheterna gjorde då anmälningen kom in.² Endast ett fåtal anmälningar avser vårdslöst brott.

5.2 Genomsnittliga belopp

BRÅ har utvärderat den s.k. Västmanlandsmodellen (Samverkan mot bidragsbedrägerier – Exemplet Västmanland och Skåne, rapport 2008:6). Västmanlandsmodellen är en modell för samverkan mellan åklagare, polis och Försäkringskassan i Västmanland avseende anmälningar och utredningar om bedrägerier mot Försäkringskassan. I utvärderingen har 185 förundersökningar studerats, dels i ärenden som anmälts år 2004, dels i ärenden som anmälts under andra halvåret 2006 och första halvåret 2007. Genomgången visade att det genomsnittliga beloppet i de förundersökningar som inleddes år 2004 var 20 000–30 000 kronor. I de förundersökningar som inleddes under åren 2006/2007 låg de flesta beloppen på mellan 1 000 och 3 000 kronor. Förklaringen till att det genomsnittliga beloppet har sjunkit är enligt rapporten att ett stort antal av förundersökningarna 2006/2007 avsåg tillfällig föräldrapenning, som Försäkringskassan då prioriterat i sin kontrollverksamhet. Det högsta beloppet år 2004 var 700 000 kronor och det lägsta 1 600 kronor. Det högsta beloppet 2006/2007 var 160 000 kronor och det lägsta 600 kronor. Någon direkt slutsats av uppgifterna om genomsnittliga belopp går inte att dra eftersom dessa i hög grad påverkas

¹ BRÅ rapport 2008:6 s. 35.

² Begreppet lagföring används här i betydelse fällande dom eller godkänt strafföreläggande.

av vilka prioriteringar som görs av myndigheterna i fråga om kontrollinsatser och polisanmälningar.

Enligt uppgifter som Centrala studiestödsnämnden (CSN) har lämnat vid underhandskontakter med utredningen har de polisanmälningar som nämnden gjort under de tre senaste åren avsett belopp på i genomsnitt 200 000 kronor. Det högsta belopp som någon polisanmälan avsett är 1,1 miljoner kronor inklusive ränta. Det förekommer dock brott där det felaktigt utbetalda beloppet är betydligt lägre än 200 000 kronor. Så kan vara fallet om brottet avser studiehjälp. Brotten som avser studiemedel för studier utomlands omfattar ofta större belopp än brott som avser studier i Sverige eftersom sådana studiemedel betalas ut en gång per år och studielån även kan beviljas till undervisningsavgifter. Enligt CSN är det inte ovanligt med polisanmälningar som avser en halv miljon kronor.

5.3 Åklagarmyndighetens rekommendationer om beloppsgränser

Åklagarmyndigheten har i december 2007 utfärdat rekommendationer i fråga om beloppsgränser vid tillämpningen av bidragsbrottslagen (RättPM 2007:21). Rekommendationerna är framtagna efter samråd med en referensgrupp av åklagare och företrädare för flera av de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen. Enligt rekommendationen bör ett bidragsbrott bedömas som ringa om beloppet inte överskrider 1 500 kronor. Om beloppet ligger i intervallet 1 500 kronor till fem basbelopp bör brottet kunna bedömas som bidragsbrott av normalgraden. Brottet bör följaktligen enligt rekommendationen bedömas som grovt om beloppet överstiger fem basbelopp.³ Vårslöst bidragsbrott bör i normalfallet anses vara mindre allvarligt, och inte leda till straffrättsligt ansvar, om beloppet understiger 5 000 kronor. Rekommendationen avseende beloppsgränsen för ringa bidragsbrott överensstämmer med den praxis som tidigare utvecklats avseende den form av bedrägligt beteende som ibland kallas snyltningssbrott och som regleras i 9 kap. 2 § andra stycket brottsbalken.⁴ För sådant brott gäller ett gränsvärde om

³ Fem basbelopp motsvarar 205 000 kronor år 2008.

⁴ Lydelsen av nämnda bestämmelse är följande. ”Begagnar sig någon av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålles under förutsättning av kontant betalning och gör han ej rätt för sig, dömes, vare sig han vilseleder någon

1 600 kronor. För andra former av bedrägligt beteende är gränsen enligt praxis, vid rent beloppsmässiga resonemang, 800 kronor.⁵ Beloppet utgör emellertid endast en av flera omständigheter som beaktas vid bedömningen av om brottet är ringa, av normalgraden eller grovt. En omständighet som kan leda till att ett bedrägeribrott bedöms som grovt är att gärningsmannen använt sig av falsk urkund.⁶

5.4 Något kort om påföljderna för bedrägeri och bidragsbrott

Det finns inte någon statistik som särredovisar påföljder för bidragsbrott. Däremot finns uppgifter om vilka påföljder som förekommer för bedrägerier i allmänhet. Den klart vanligaste påföljden för bedrägeri av normalgraden är villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med dagsböter eller samhällstjänst. Antalet domar, godkända strafförelägganden och åtalsunderlåtelse år 2007 avseende bedrägeri av normalgraden som huvudbrott var 1 457. I 937 av fallen bestämdes påföljden till villkorlig dom. För grovt bedrägeri är de vanligaste påföljderna fängelse eller villkorlig dom. Av totalt 252 domar m.m. år 2007 avseende grovt bedrägeri som huvudbrott har påföljden bestämts till fängelse i 123 fall och till villkorlig dom i 67 fall.⁷

5.5 Tidigare brottsbelastning hos personer som är misstänkta för bedrägerier

BRÅ har i den tidigare nämnda rapporten om Västmanlandsmodellen undersökt förekomsten av tidigare brottsbelastning hos de personer som upptäckts, anmälts, utretts och lagförts för bedrägerier mot Försäkringskassan under de år utvärderingen avser, dvs. 2004 respektive 2006/2007. Uppgifterna i de undersökta förundersökningarna har jämförts med misstankeregistret och registret över lagförda personer. Tabell 5.1 visar antalet misstankar mot dem som förekommer i de studerade förundersökningarna.

eller ej, för bedrägligt beteende. Detta gäller dock inte, om gärningen avser värde, som ej är ringa, och om den i övrigt är sådan som sägs i 1 §.”

⁵ Sterzel, Studier rörande påföljdspraxis m.m., 2005, s. 222 f.

⁶ Jfr dock NJA 1986 s. 234.

⁷ Källa: BRÅ:s officiella statistik avseende lagförda brott efter huvudbrott och huvudpåföljd år 2007.

Tabell 5.1 En jämförelse mellan de personer som förekommer i förundersökningarna från 2004 och 2006/2007 angående antalet brottsmisstankar

Personer som förekom i förundersökningarna från 2004		Personer som förekom i förundersökningarna från 2006/2007	
Antal misstankar	Personer Andel n=40	Antal misstankar	Personer Andel n=88
1 misstanke	30 %	1 misstanke	64 %
2–3 misstankar	20 %	2–3 misstankar	24 %
4–8 misstankar	18 %	4–8 misstankar	7 %
9 eller fler misstankar	33 %	9 eller fler misstankar	6 %
<i>Totalt</i>	<i>100 %</i>	<i>Totalt</i>	<i>100 %</i>

Källa: BRÅ:s rapport Samverkan mot bidragsbedrägerier (rapport 2008:6 s. 79).

De personer som förekom i de tidigare förundersökningarna är som tydligt framgår av tabellen i större utsträckning tidigare misstänkta för flera brott än de som förekommer i de senare, 71 procent jämfört med 37 procent.⁸ En tänkbar orsak till att de personer som förekommer i förundersökningarna från 2006/2007 framstår som mindre brottsbelastade kan enligt vad som sägs i rapporten vara att andelen ärenden som rör tillfällig föräldrapenning under de åren är större än vad som var fallet år 2004.

5.6 Ett eller flera brott m.m.

Högsta domstolen har i en dom 2007 prövat frågan om flera olika ansökningar om socialbidrag ska bedömas som ett eller flera brott. Målet gällde en person som vid 25 tillfällen med ungefärliga tidsintervaller om en månad genom vilseledande föranlett att socialbidrag felaktigt har betalats ut till honom med sammanlagt 115 000 kronor. Varje tillfälle bedömdes som ett särskilt fall av bedrägeri av normalgraden (NJA 2007 s. 973). I de domar som refereras i *bilaga 2* och som avser flera ansökningar, har frågan inte kommen-

⁸ Det finns en möjlighet att de som förekommer i förundersökningarna 2004 har blivit föremål för nya misstankar efter att de varit misstänkta för bedrägerier mot Försäkringskassan. Misstankeregistret innehåller också gärningar som inte leder till fällande dom eller strafföreläggande. Att någon är misstänkt för ett brott innebär inte att denne också är brottsbelastad.

terats i domskälen. Hovrätten över Skåne och Blekinge prövade ett liknande fall som gällde en man som vid tio tillfällen lämnat felaktiga uppgifter på en blankett för sjukpenning. Mannen uppbar sjukpenning med belopp som varierade mellan 98 kronor och 384 kronor vid varje tillfälle, eller sammanlagt 1 611 kronor. Brotten bedömdes som bedrägeri och inte som bedrägligt beteende eftersom den tilltalade felaktigt hade tillskansat sig pengar vid upprepade tillfällen (RH 71:82).

6 Omfattningen av brott mot välfärdssystemen och attityder till sådana brott

6.1 Omfattningen av brott mot välfärdssystemen

6.1.1 FUT-delegationen

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) redovisade hösten 2007 rapporten Vad kostar felen? (rapport 7). I rapporten redovisas delegationens bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.

Med felaktiga utbetalningar avses i rapporten samtliga förmåner som beslutats och betalats ut på felaktiga grunder. De felaktiga utbetalningarna har delats in i tre grupper; avsiktliga fel, oavsiktliga fel begångna av sökande och oavsiktliga fel begångna av myndigheter. Med avsiktligt fel avses fel orsakat av en medveten handling i avsikt att obehörigen tillskansa sig ersättning.

Närmare 60 välfärdssystem omfattas av delegationens arbete, varav 16 har djupstuderats och ytterliga 30 har studerats översiktligt. Djupstudien gällde assistansersättning, tandvårdsersättning, sjuk- och aktivitetsersättningar, sjukpenning, bostadstillägg till pensionärer, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, underhållsstöd, bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, lönebidrag, anställningsstöd, studiemedel, ersättning till asylsökande och ekonomiskt bistånd.

Från de djupstuderade välfärdssystemen utbetalades enligt delegationen totalt omkring 245 miljarder kronor under år 2005. Delegationen har gjort bedömningen att 15–17 miljarder kronor betalades ut på felaktiga grunder under 2005. Beloppet motsvarar 6–7 procent av de totala utbetalningarna. Osäkerhetsintervallet är

dock stort och uppgår till 3–10 procent, vilket motsvarar felaktiga utbetalningar på mellan 8 miljarder kronor och 26 miljarder kronor.

Följande välfärdssystem bedöms ha störst andel felaktiga utbetalningar: ekonomiskt bistånd (18,2 procent), tillfällig föräldrapenning (13,7 procent), assistansersättning (10,9 procent), föräldrapenning (9,7 procent) och ersättning till asylsökande (8,7 procent).

De fem välfärdssystem som beloppsmässigt har störst felaktiga utbetalningar är sjuk- och aktivitetsersättning (4 510 miljoner kronor), sjukpenning (2 600 miljoner kronor), föräldrapenning (1 889 miljoner kronor), ekonomiskt bistånd (1 468 miljoner kronor) och assistansersättning (1 241 miljoner kronor).

Beträffande de 30 välfärdssystem som översiktligt har studerats, och ur vilka det under vart och ett av åren 2005 och 2006 utbetalades cirka 275 miljarder kronor, görs bedömningen att de felaktiga utbetalningarna uppgick till cirka 2,1 miljarder kronor per år.

Delegationen gör den sammanfattande bedömningen att de felaktiga utbetalningarna från samtliga de välfärdssystem som ingått i studien uppgår till 18–20 miljarder kronor varje år. Delegationen gör vidare den bedömningen att fördelningen mellan avsiktliga och oavsiktliga fel från sökande kan anges till 50 procent respektive 30 procent. Resterande 20 procent utgörs av oavsiktliga fel från myndigheter. FUT-delegationen har i sin undersökning beaktat befintliga uppgifter om felaktiga utbetalningar, inklusive sådana slumpmässiga kontroller som genomförts av respektive myndighet (som underlag för bedömningen ingår bl.a. de undersökningar som redovisas nedan i avsnitt 6.1.2–6.1.4). Mörkertalet bedöms vara stort t.ex. vad gäller svartarbete och s.k. skenseparationer. Undersökningarna grundar sig därför också på skattningar som experter gjort vid myndigheterna i fråga om förekomsten av t.ex. svartarbete och felaktig folkbokföring. Vad beträffar arbetslöshetsersättning grundar sig bedömningen också på Brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapport Fusk med a-kassa (BRÅ-rapport 2007:23) om förekomsten av att någon arbetar svart samtidigt som han eller hon uppbär arbetslöshetsersättning.

6.1.2 Undersökning av Riksrevisionsverket

En större undersökning av brott mot välfärdssystemen genomfördes i mitten av 1990-talet av dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) som hade fått i uppdrag av regeringen att kartlägga omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt ersättningar vid arbetslöshet. Undersökningen omfattade förtidspension, arbetslöshetsersättningar, bidragsförskott och underhållsbidrag, bostadsbidrag samt sjukpenning. RRV bedömde att felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till totalt 5–7 miljarder kronor i dåvarande penningvärde.

6.1.3 Myndigheternas redovisningar 2007 och 2008

Försäkringskassan, dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har under hösten 2007, på regeringens uppdrag, redovisat sina bedömningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har lämnat motsvarande rapport även år 2008.

Försäkringskassan

Försäkringskassan har redovisat sin bedömning avseende felaktiga utbetalningar i en rapport den 15 februari 2008.¹ Redovisningen avser ett antal utvalda förmånsslag nämligen aktivitetsstöd, assistansersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning, sjukpenning, arbetsskadelivränta och underhållsstöd samt en uppskattning av övriga förmåner. Försäkringskassan har avstått från att försöka precisera den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.

Med felaktiga utbetalningar avses i rapporten såväl oavsiktliga fel som avsiktliga fel från de försäkrades sida och fel orsakade av myndigheten. Oegentligheter från egen personal ingick inte i studien.

¹ Svar på regeringsuppdrag den 15 februari 2008, dnr 40113-2007.

Försäkringskassans bedömningar omfattar endast sådana felaktigheter som kunnat identifieras i slumpmässiga kontroller. I rapporten konstateras dock att ett mörkertal finns när det gäller de förmåner som med hänsyn till sin konstruktion är svåra att kontrollera, som t.ex. assistansersättning, sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Försäkringskassans felskattningar omfattar inte heller svartarbete och odeklarerade inkomster.

Under perioden juli 2006 – juni 2007 gjordes cirka 74 miljoner utbetalningar. Det sammanlagda beloppet var 415 miljarder kronor. Slumpmässiga kontroller gjordes i ett antal ärendeslag. Dessa svarade för 47 miljoner kronor av de totala utbetalningarna.

Under perioden juli 2006 – juni 2007 kontrollerades 15 000 utbetalningar i den slumpmässiga kontrollen. Av dessa gick 857 vidare till utredning på grund av att någon misstänktes ha fått ersättning som han eller hon inte hade rätt till. Av dessa var 517 färdigutredda när rapporten skrevs och det är de som använts som underlag för beräkningarna. I 221 ärenden konstaterades felaktiga utbetalningar, varav 54 har polisanmälts. De 340 ärenden som inte var färdigutredda har antagits generera samma andel felaktiga utbetalningar och polisanmälningar som de utredda fallen.

Försäkringskassan redovisar i rapporten skattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar per förmån, baserat på de genomförda slumpmässiga kontrollerna. Skattningarna redovisas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Försäkringskassans bedömning av omfattning av felaktiga utbetalningar

Förmån	Antal gjorda utbetalningar 0607–0706	Felaktiga utbetalningar mnkr
Aktivitetsstöd	961 544	175–356
Assistansersättning	155 516	163–272
Bostadsbidrag	2 318 378	33–67
Bostadstillägg till pensionärer	5 293 653	9–77
Föräldrapenning	3 035 462	131–281
Sjukersättning	6 684 095	137–356
Sjukpenning	3 017 557	253–576
Tillfällig föräldrapenning	2 156 862	113–155
Underhållsstöd	2 360 354	4–62
Arbetskadeföränta	971 750	14–59
Övriga förmåner	34 904 931	76–338
Totalt	61 860 102	1 109–2 599

Källa: Försäkringskassans rapport om felaktiga utbetalningar och brott mot socialförsäkringen – omfattning, risker och information.

Enligt Försäkringskassans bedömningar i den nämnda rapporten kan de felaktiga utbetalningarna – som framgår av tabellen – sammanlagt uppskattas ligga i intervallet 1,1–2,6 miljarder kronor. De misstänkta brotten mot socialförsäkringen har av Försäkringskassan antagits ligga i intervallet 0,3–0,9 miljarder kronor.

IAF

Av IAF:s redovisning till regeringen den 15 oktober 2007 framgår följande.²

Enligt IAF saknas det underlag för att kunna bedöma den totala omfattningen av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassorna upptäcker och återkräver felaktigt utbetald ersättning i en omfattning som när rapporten skrevs uppgick till cirka 0,75 procent av den totalt utbetalda ersättningen. Omfattningen av upptäckta felaktiga utbetalningar hade ökat under de senaste två åren jämfört med de närmaste åren dessförinnan. År

² IAF:s rapport till regeringen 2007-10-15.

2006 återkrävdes felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning till ett belopp om drygt 190 miljoner kronor jämfört med 173 miljoner kronor år 2005 och 157 miljoner kronor år 2004. Mot bakgrund av de möjliga orsaker till felaktiga utbetalningar som beskrivs i rapporten, och det mörkertal som finns när det gäller arbetslöshetsersättning som utgått till personer som samtidigt haft bl.a. svarta inkomster, bedömer IAF att de faktiska felaktiga utbetalningarna ligger på en väsentligt högre nivå.

I rapporten redovisar IAF indikatorer på att arbetslöshetskassorna skärpt kontrollen av försäkringsreglerna under den senaste tiden och enligt vad IAF anför är det sannolikt att mörkertalet kan ha minskat. Samtidigt pekar IAF på att regelsystemens utformning har betydelse för felens omfattning, såsom omfattande och komplicerade krav på uppgifter som ska lämnas i arbetsgivarintyg.

Arbetsförmedlingen (tidigare AMS)

Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anförde i åiterrapportering till regeringen den 11 september 2007 bl.a. följande.

Inom Arbetsmarknadsverket (AMV) genomförs bedömningar av riskerna för felaktiga utbetalningar på olika sätt. Bedömningarna görs dels genom traditionell riskanalys där systematiska riskvärderingar och prioriteringar genomförs, dels med iakttagelser från interna och externa granskningar, med stöd av interna uppföljningar och erfarenheter i organisationen.

Genomförda kontroller bygger enligt AMS i allt större utsträckning på sådana analyser och ingår i olika kontrollplaner som även dessa är under uppbyggnad inom AMV.

AMS insatser kan delas upp på handläggning inför beslut och kontroller efter beslut. Kontroller efter beslut är enligt vad AMS anför omfattande och av skiftande karaktär. Kontroller genomförs såväl inför som efter utbetalningar för att undvika felaktiga utbetalningar.

Fel som upptäcks under handläggningsprocessen utreds och åtgärdas. Det innebär enligt AMS att kontroller och rutiner samt information förändras vid behov när eventuella systemfel upptäcks.

AMS gör bedömningen att felaktiga utbetalningar är av ringa omfattning, eftersom antalet faktiskt upptäckta fel efter utbetalning är få. Omfattningen skiljer sig inte mycket från år till år utan

är relativt stabil. Som grund för sin bedömning redovisar AMS statistik över återkrav avseende anställningsstöd inkl. utbildningsvikariat och offentligt skyddat arbete, köp av arbetsmarknadsutbildning m.m., lönebidrag och bidrag till Samhall m.m. Av de belopp som totalt utbetalades i dessa tre kategorier under år 2006 återkrävdes 0,04 procent, 0,17 procent respektive 0,03 procent. Totalt återkrävdes 13,7 miljoner kronor år 2006.

CSN

CSN redovisade i en rapport till regeringen den 29 augusti 2007 omfattningen av de felaktiga utbetalningar som kan styrkas med underlag baserat på statistikuppgifter och stickprovskontroller.

Studiemedel betalas ut i förskott. Besluten baseras på den studerandes avsikter och planer att studera. De studerande gör en rad antaganden i samband med sin ansökan om studiemedel, exempelvis om vilken utbildning, under vilken tid och i vilken takt han eller hon kommer att studera och om vilka inkomster han eller hon kommer att ha. Sådana antaganden från den studerande som ligger till grund för ansökan kan bara kontrolleras i mycket begränsad omfattning. Den studerandes förhållanden kan förändras. Det kan då visa sig i efterhand att det beviljade beloppet var för stort. Förskottsutbetalningar innebär därför att det inte är möjligt att vid utbetalningstillfället kontrollera om den studerande har rätt till hela det utbetalda beloppet.

CSN redovisade också statistik över återkrav av studiemedel. Av de belopp som totalt utbetalades som studiemedel under år 2006 återkrävdes 279 miljoner kronor. Detta motsvarade 1,5 procent av utbetalt belopp.

Förutom återkrav, som innebär konstaterade felaktiga utbetalningar, redovisade CSN resultatet av den granskning av förekomsten av fel och fusk inom studiestödet som genomfördes år 2003. CSN fann då, vid stickprovskontroll, att cirka 4 procent av de sökande inte hade rätt till tilläggsån på grund av att deras inkomst var för låg (tilläggsån ges till personer som före studierna hade höga inkomster). Om andelen fel skulle vara densamma år 2006 skulle det innebära att cirka 10 miljoner kronor betalats ut felaktigt. Vid samma undersökning år 2003 granskades även förekomsten av intygsförfalskningar och felaktiga uppgifter inom beviljandet av studiemedel för studier utomlands. I studien fast-

ställdes att det med 95 procents säkerhet kunde finnas felaktiga uppgifter i mellan 1,2 och 5,7 procent av ärendena. Den ekonomiska risken är enligt CSN svårbedömd men kan uppgå till miljonbelopp.

6.1.4 Omfattningen av brott i särskilda förmånslag

Försäkringskassan och dess föregångare Riksförsäkringsverket (RFV) har under de senaste åren genomfört ett flertal undersökningar avseende omfattningen av utbetalningar som kan misstänkas bero på brott. Undersökningarna har avsett särskilt utvalda förmånslag.

Under hösten 2005 genomförde Försäkringskassan en riktad kontroll av *aktivitetsstöd*. Resultatet redovisades i Rapport om felaktiga utbetalningar inom aktivitetsstödet (2006-02-20). Kontrollen visade att cirka 7 procent av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkran för aktivitetsstödet som helt eller delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren. Det innebar enligt vad som anfördes i undersökningen att 1,5 procent av det totala antalet utbetalda dagar grundat sig på felaktiga uppgifter. Mot denna bakgrund beräknades att felaktiga utbetalningar i aktivitetsstödet beräknat på ett helår skulle uppgå till mellan 54 miljoner och 102 miljoner kronor. En motsvarande kontroll gjordes 2004 och visade liknande resultat.

Under åren 2003 och 2004 genomförde bl.a. det dåvarande RFV ett projekt med syfte att klargöra och ange omfattningen av fusk inom *sjukpenningförsäkringen*. Studien redovisas i rapporten Fusk i sjukpenningförsäkringen (2004-06-21). I undersökningen prövades tre olika metoder för att få belägg för eventuellt fusk: hembesök, jämförelser av registeruppgifter avseende taxerad inkomst samt uppföljning av impulser, exempelvis anonyma anmälningar. Endast med den sistnämnda metoden fann RFV misstänkt fusk som ledde till polisanmälan. I slutrapporten anges att det kan ha funnits flera orsaker till att det inte gick att belägga fusk i någon större omfattning, bl.a. att metoderna för att undersöka omfattningen var otillräckliga.

Under åren 2002–2005 genomfördes särskilda kontroller för att bedöma omfattningen av fusk i den *tillfälliga föräldrapenningen*. I dessa undersökningar uppskattades att 6–8,5 procent av den tillfälliga föräldrapenningen betalades ut på felaktiga grunder. I den senaste av dessa undersökningar bedömde Försäkringskassan att av

det sammanlagda beloppet på 3,2 miljarder kronor som betalades ut i tillfällig föräldrapenning under år 2005, hade cirka 216 miljoner kronor eller 6,8 procent betalats ut felaktigt. Av de totalt 877 500 föräldrar som använde den tillfälliga föräldrapenningen under år 2005 uppskattades att 138 000 hade lämnat felaktiga uppgifter som lett till minst en felaktig utbetalning. I rapporten tillades att det är rimligt att anta att en viss del av dessa felaktiga utbetalningar berott på oavsiktliga fel från arbetsgivare eller föräldrar. Försäkringskassan hänvisade till tidigare undersökningar där föräldrar och arbetsgivare getts möjlighet att korrigera felaktigheter, vilket lett till att ärenden där det skett felaktiga utbetalningar minskat med cirka en tredjedel.

Försäkringskassan har under 2006 och 2007 vidtagit omfattande kontrollåtgärder avseende tillfällig föräldrapenning och senare studier tyder på att andelen felaktiga utbetalningar sjunkit.

I september 2006, lämnade Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), på uppdrag av FUT-delegationen, en rapport avseende missbruk av tillfällig föräldrapenning för vård av barn. IFAU använde sig i studien av en informationsmetod där vissa individer på förhand informerades om att de skulle kontrolleras särskilt. Metoden kompletterades med kontroller hos, utöver arbetsgivare, barnomsorg, skolor och arbetslöshetskassor. Enligt studien var omfattningen av fusk i samband med utbetalning av tillfällig föräldrapenning betydligt större än vad Försäkringskassans tidigare undersökningar visat. Resultatet av undersökningen tydde på att 22,5 procent av all utbetald ersättning härrörde från vad som benämns överutnyttjande (definierat som bidragsfusk eller misstänkta brott), vilket motsvarade felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för vård av barn med drygt 650 miljoner kronor.

På uppdrag av FUT-delegationen har BRÅ och Skatteverket genomfört en undersökning av fusk med arbetslöshetsersättning i kombination med vitt eller svart arbete eller studier (Fusk med a-kassa – Motiv, omfattning och åtgärder, rapport 2007:23). Rapporten bygger på telefonintervjuer med 1 691 personer som uppburit arbetslöshetsersättning någon gång under år 2006 och 12 djupintervjuer med personer som själva fuskat eller har kunskap om någon som fuskat.

År 2006 betalades 27 miljarder kronor ut i arbetslöshetsersättning. BRÅ och Skatteverket beräknar att mellan 1 och 1,5 miljarder kronor av detta belopp betalats ut felaktigt till följd av att den ”arbetslöse” arbetat svart. Det motsvarade 4–6 procent av

den totalt utbetalda ersättningen. En tredjedel av de personer som har intervjuats i BRÅ:s och Skatteverkets undersökning har dock uppgett att de tror att mellan 20 och 50 procent av dem som har fått arbetslöshetsersättning fuskar. Dessa antaganden saknar stöd i studien där 5 procent uppgett att de själva fuskat med arbetslöshetsersättningen och arbetat svart. Även om siffran 5 procent tros vara en underskattning finns det enligt BRÅ och Skatteverket inte belägg för att fusk förekommer i den omfattning som intervjupersonerna tror. Den spridda uppfattningen är enligt författarna till rapporten ett problem eftersom upplevelsen av att många fuskar underlättar det egna fusket. Den som personligen känner någon som fuskar tenderar också att själv fuska. Av intervjupersonerna tror 46 procent att en av orsakerna till att det betalas ut felaktiga ersättningar är att "folk fuskar". BRÅ:s och Skatteverkets slutsats är att många har uppfattningen att kontrollen är bristfällig och att upptäcktsrisken är låg. Det finns intervjupersoner som menar att de enbart tar tillbaka sina egna pengar och att fusk med arbetslöshetsförsäkringen är mindre allvarligt än annat fusk och, som det uttrycks i rapporten, "för att inte tala om oärliga politiker". Enligt författarna till rapporten leder dessa föreställningar till att legitimiteten för välfärdssystemen minskar. Det leder i sin tur till att det finns risk för att förtroendet för samhället påverkas och därmed risk för minskad laglydnad.

6.1.5 Polisanmälningar och lagföringar

Uppgifter om antalet polisanmälningar och lagföringar kan ge en viss uppfattning om i vilken omfattning det förekommer felaktiga utbetalningar. I avsnitt 6.1.3 har utredningen redovisat vissa uppgifter om antalet polisanmälningar och lagföringar vad avser bedrägerier mot Försäkringskassan och bidragsbrott. I detta avsnitt redovisas uppgifter om hur antalet polisanmälningar och lagföringar utvecklats under de senaste åren.

BRÅ är statistikansvarig myndighet för brottsstatistiken. Statistik om polisanmälningar avseende bedrägerier riktade mot välfärdssystemen har fram till och med augusti 2007 endast funnits avseende bedrägeri mot Försäkringskassan. I och med införandet av bidragsbrottslagen (2007:612) den 1 augusti 2007 kommer statistik framöver att finnas avseende bidragsbrott mot Försäkringskassan, kommuner, Arbetslöshetskassorna och Arbetsförmed-

lingen samt bidragsbrott mot övriga i lagen angivna myndigheter (PPM, CSN och Migrationsverket).³ Även Åklagarmyndigheten för statistik över brottsmisstankar och lagföringar.

I viss utsträckning har de utbetalande myndigheterna själva uppgifter om antalet polisanmälningar. De uppgifter som redovisas från de sistnämnda myndigheterna är hämtade från FUT-delegationens rapport Vad kostar felen? (rapport 7) i november 2007.

BRÅ

Brottsförebyggande rådet för statistik över händelser som anmälts och registrerats som brott hos polis, tull och åklagare i landet. En dramatisk ökning av antalet anmälningar avseende brott riktade mot Försäkringskassan har skett under de senaste åren. Nedan redovisade uppgifter avser bedrägeri, grovt bedrägeri och bedrägligt beteende samt bidragsbrott som har bedömts som ringa, bidragsbrott av normalgraden och grovt bidragsbrott mot Försäkringskassan.

Tabell 6.2 Antal polisanmälningar avseende bedrägeri och bidragsbrott mot Försäkringskassan, åren 1998–2007

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁴	2008 ⁵
Antal anmäl.	1 196	523	895	868	647	794	1 879	2 859	2 765	8 552	4 560

Källa: BRÅ:s officiella statistik.

BRÅ för också statistik över antalet misstänkta personer. I statistiken redovisas de personer som efter avslutad utredning av polis, tull eller åklagare bedömts vara skäligen misstänkta för brott under ett kalenderår.

Tabellen nedan avser skäligen misstänkta för bedrägeri mot Försäkringskassan.

³ Beslut om införandet av nya brottskoder och borttagande av befintlig brottskod för bidragsbrott. Brå 2007-08-02.

⁴ I antalet anmälningar år 2007 ingår såväl bedrägeri som bidragsbrott riktade mot Försäkringskassan.

⁵ I antalet anmälningar år 2008 ingår såväl bedrägeri som bidragsbrott riktade mot Försäkringskassan. Uppgiften är preliminär och avser första och andra kvartalet 2008.

Tabell 6.3 Antal misstänkta för bedrägeri mot Försäkringskassan

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antal misstänkta	211	169	159	173	201	163	231	376	575

Källa: BRÅ:s officiella statistik.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har i årsredovisningen för år 2007 redovisat följande uppgifter avseende bekämpningen av bidragsbrott.

Cirka 10 000 brottsmisstankar som avser bedrägeri mot Försäkringskassan kom in till Åklagarmyndigheten år 2007. Under år 2006 inkom cirka 3 500 brottsmisstankar.⁶ Det har alltså skett en ökning under det senaste året med cirka 6 000 anmälningar.

Enbart under tiden augusti till september 2007 inkom 3 500 brottsmisstankar. Under samma period inkom cirka 100 brottsmisstankar som avser den nya bidragsbrottslagen. Merparten av anmälningarna härrör från Försäkringskassan.

Även vad som i Åklagarmyndighetens årsredovisning benämns som antalet lagförda brottsmisstankar för bedrägeri mot Försäkringskassan har ökat. Med lagföringar avses att någon blivit åtalad, att ett strafföreläggande har utfärdats eller att åtalsunderlåtelse har meddelats. Antalet lagföringar för nu aktuell brottslighet var 1 594 år 2007, medan de uppgick till 964 år 2006. Motsvarande siffra för år 2005 var 640.

Försäkringskassan

I en gemensam rapport från Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten den 12 september 2007 redovisas bland annat statistik över polisanmälningar.⁷ Redovisningen visar att antalet anmälningar om misstänkta brott inom socialförsäkringen har ökat kraftigt under de senaste åren. Till Åklagarmyndigheten kom det in 817 brottsmisstankar avseende bedrägeri mot Försäkringskassan under januari–juni 2005. Motsvarande siffra för år 2006

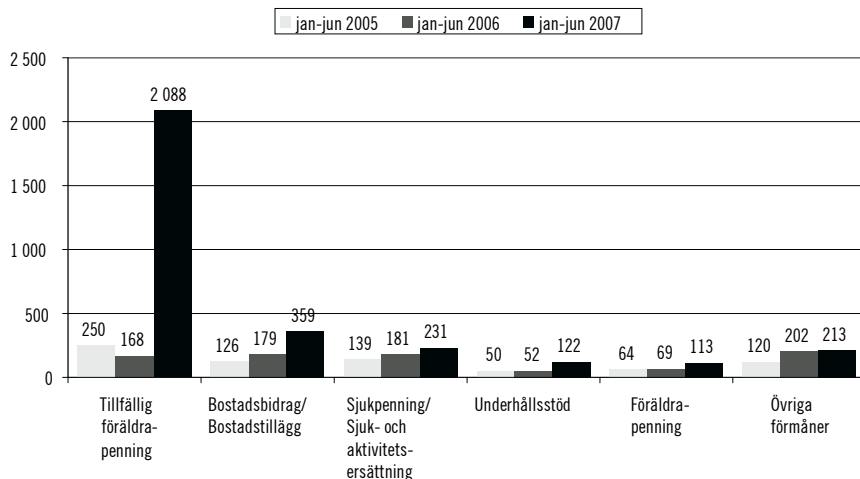
⁶ Åklagarmyndighetens siffror om brottsmisstankar avser endast de brott där en åklagare är förundersökningsledare, där det finns en misstänkt person och där åklagaren fattar beslut om åtal. Varje person som är misstänkt för ett brott utgör en brottsmisstanke. Ett ärende kan innehålla en eller flera misstänkta som var och en kan vara misstänkta för ett eller flera brott.

⁷ Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier, september 2007.

och 2007 var 1 580 respektive 5 485. På två år har alltså antalet anmälningar ökat med närmare 600 procent. Antalet hos Försäkringskassan registrerade polisanmälningar avseende misstänkt brott var 749 under januari-juni 2005 samt 851 respektive 3 126 under motsvarande perioder åren 2006 och 2007.

Antalet anmälningar per förmån redovisas i diagram 6.1.

Diagram 6.1 Försäkringskassans anmälningar avseende misstänkt brott första halvåret 2005–2007 uppdelat på förmånsgupper



Källa: Redovisning av uppdrag avseende gemensam strategi för att bekämpa bidragsbedrägerier, Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, september 2007.

Av diagrammet framgår att en särskild kontrollinsats av tillfällig föräldrapenning resulterade i en mycket stor ökning av antalet polisanmälningar. Den särskilda kontrollen innebär att Försäkringskassan gjorde en slumpmässig kontroll av ärenden före utbetalning. Från augusti 2006 till och med januari 2007 kontrollerades 40 procent av ärendena. Fr.o.m. februari 2007 kontrollerades 20 procent av ärendena på det sättet. Sedan den 1 april 2007 genomförs den särskilda kontrollen inom ramen för den ordinarie handläggningen.

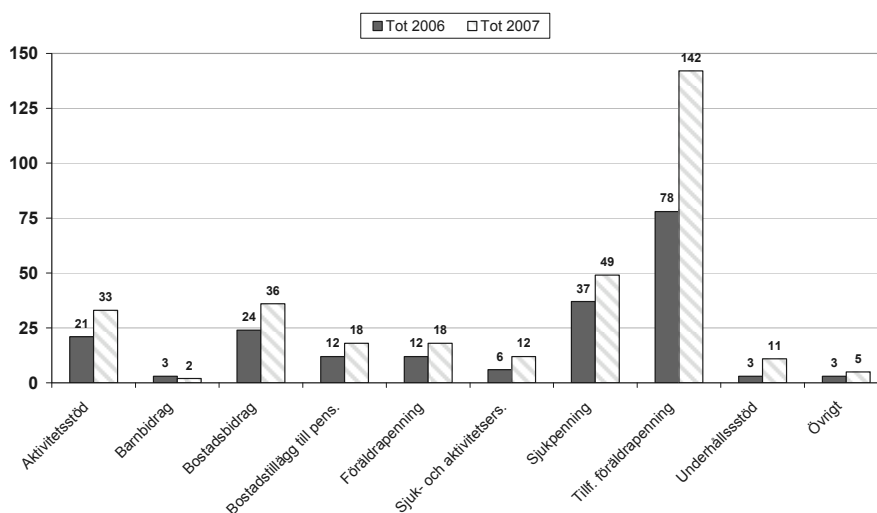
Under år 2007 fattade åklagare beslut rörande 2 468 brottsmisstankar avseende bedrägeribrott mot Försäkringskassan.⁸ Beslut

⁸ Observera att siffran avser beslut om misstankar. På s. 16 finns uppgifter om antalet inkomna brottsmisstankar.

om lagföring fattades i 873 fall (35 procent). Antalet fall där beslut om lagföring fattades hade då ökat med drygt 300 procent jämfört med de två föregående åren. Resterande fall avskrevs till följd av bevisproblem (26 procent) eller med motiveringen att den anmälda gärningen inte var brottslig, brottet var preskriberat eller annan motivering (38 procent). Lagföring innebär här att åklagare beslutar om åtal alternativt utfärdar strafföreläggande. Att antalet lagföringar inte ökat lika kraftigt som inflödet av anmälda brottsmisstankar beror till stor del på att ärendebalansen hos polis och åklagare har ökat kraftigt.

Av senare framtagna statistik från Försäkringskassan framgår att tillfällig föräldrapenning var det förmånsslag som var föremål för flest åtal respektive strafförelägganden såväl år 2006 som 2007. Fördelningen av åtal respektive strafföreläggande på olika förmånsslag framgår av nedanstående diagram.

Diagram 6.2 Åtal/strafföreläggande, år 2006 och 2007



Källa: Försäkringskassan.

Antalet fällande domar inklusive godkända strafförelägganden avseende brott mot Försäkringskassan var enligt myndighetens egen statistik 286 år 2007. Motsvarande siffra för år 2006 var 169.

Polisanmälningar från övriga myndigheter och organisationer

Enligt statistik från BRÅ har kommunerna hittills i år (januari–juni 2008) lämnat in 328 anmälningar avseende brott enligt bidragsbrottslagen. Under motsvarande period har arbetslöshetskassorna gjort 368 anmälningar avseende sådana brott. Övriga myndigheter, som inte särredovisas i statistiken, har lämnat in 27 polisanmälningar.

6.2 Attityder till bidragsbrott

6.2.1 FUT-delegationen

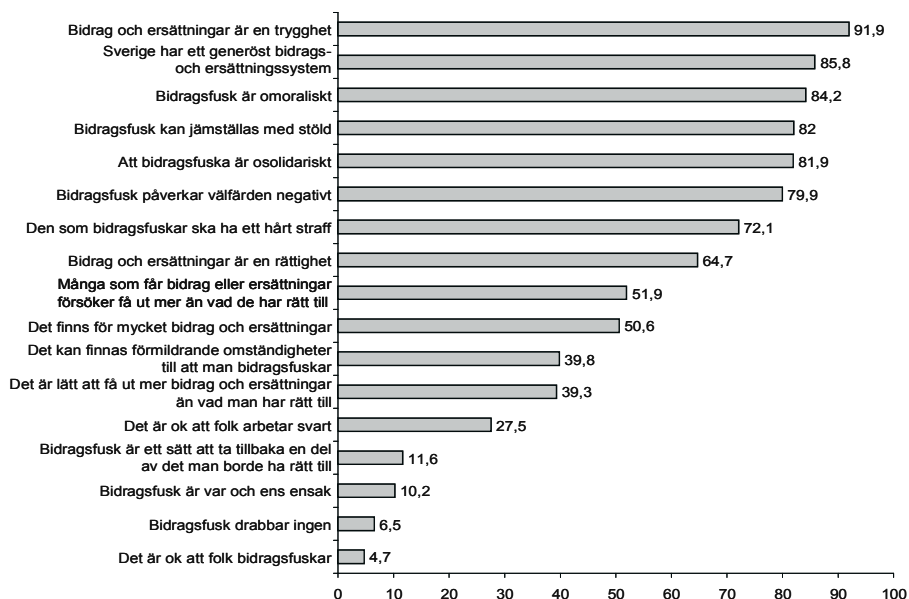
FUT-delegationen har i november 2007 presenterat en rapport om vilka attityder till och värderingar avseende bidragsfusk och felaktiga utbetalningar som finns i samhället (Vem fuskar och varför – Om attityder till bidragsfusk i Sverige, rapport 6). Rapporten bygger bl.a. på såväl kvalitativa undersökningar (djupintervjuer) som kvantitativa undersökningar riktade till allmänheten.

I rapporten används begreppet fusk i betydelsen felaktiga utbetalningar som beror på avsiktliga fel som begås av den sökande.

Svenska folket är enligt rapporten kraftfullt emot bidragsfusk. 95 procent tycker inte att det är rätt att bidragsfuska. Nio av tio tycker att det är ganska eller mycket allvarligt att försöka få ut mer ersättning eller bidrag än man har rätt till. Strax över 80 procent tycker att bidragsfusk är omoraliskt, osolidariskt och kan jämföras med stöld. Som en jämförelse nämns i rapporten att mer än varannan person anser att det inte är rätt att arbeta svart.

I de intervjuer som ligger till grund för slutsatserna i rapporterna framkom att många har uppfattningen att det är vanligt förekommande att andra fuskar. Framför allt gäller detta vård av sjukt barn och bostadsbidrag. De som svarat trodde att det även fuskas mycket med arbetslöshetsersättning och sjukförsäkringen. I den kvantitativa undersökningen uppgav 75 procent att de ansåg att bidragsfusk är mycket eller ganska omfattande. I denna undersökning fick olika personer ta ställning till hur sjutton olika påståenden om bidragsfusk stämde överens med den egna uppfattningen. Diagram 6.3 visar undersökningsresultaten.

Diagram 6.3 Hur väl tycker de att olika påståenden om bidragsbrott stämmer med din egen uppfattning? (Andelen i % som svarat mycket bra eller ganska bra)



Källa: FUT-delegationens rapport 6, 2007.

I en övergripande tolkning av de svar som gavs på frågorna har befolkningen delats in i tre olika grupper i fråga om acceptansen för bidragsfusk. Enligt denna fördelning har 54 procent en klart avståndstagande attityd till bidragsfusk, 22 procent är negativa till bidragsfusk, men inte lika tydligt som den förra gruppen och 23 procent har en tillåtande attityd till olika former av fusk. De 23 procent som har en högre acceptans till bidragsfusk fördelar sig på alla åldrar, inkomstintervall, utbildningsnivåer och geografiska områden. Vid en jämförelse mellan dem som inte har uppburit bidrag eller ersättningar under det senaste året och dem som har gjort det framkommer ingen skillnad i attityder. Undersökningen visar dock att män har en mer accepterande attityd till fusk än kvinnor. Ungdomar accepterar fusk i högre grad än äldre. Acceptansen är också högre bland dem som arbetar deltid. Akademiker avviker på det sättet att de i högre grad befinner sig i den grupp som är mest fördömande mot bidragsfusk.

Även om nästan alla är starkt fördömande mot bidragsfusk visar intervjuundersökningen tendenser till att många har uppfattningar som rör sig i en "gråzon" för vad som är tillåtet. De vanligaste exemplen är att stanna hemma med barnen trots att de inte är sjuka, ta ut en extra sjukdag fastän man egentligen har blivit frisk eller stanna hemma från jobbet för att man är trött. Den kvantitativa undersökningar visar på liknande tendenser, vilket åskådliggörs i tabell 6.4.

Tabell 6.4 Hur allvarligt tycker du att olika typer av bidragsfusk är

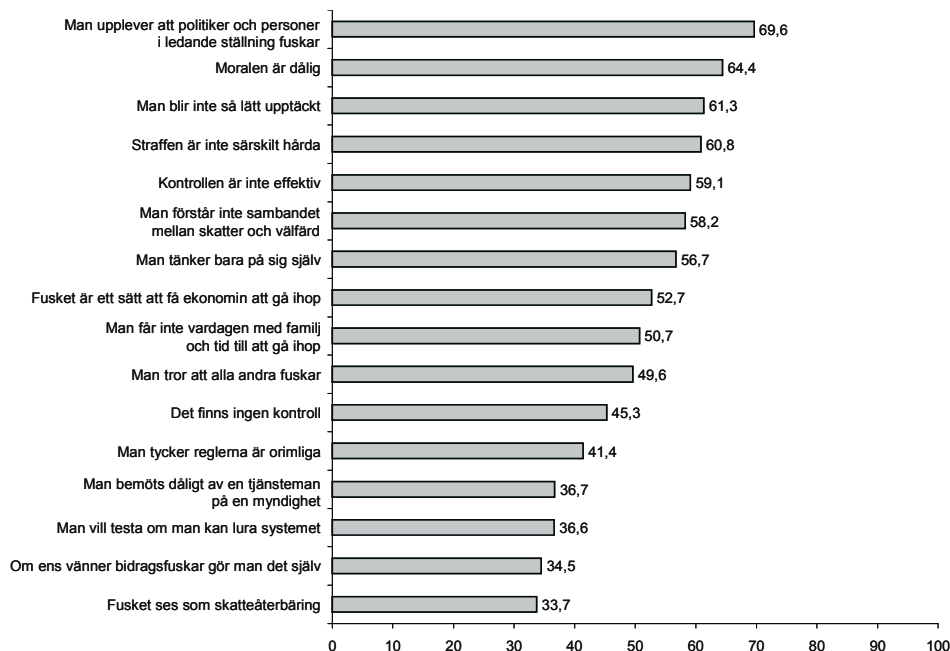
Hur allvarligt tycker du följande är?	Ganska allvarligt eller mycket allvarligt (%)
Att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning.	92 %
Att dölja att man bor ihop med någon för att få ut mer ersättning än man har rätt till.	86 %
Att inte anmäla ändrade förhållanden som skulle minska storleken på bidrag eller ersättningen från en myndighet.	85 %
Att arbeta svart samtidigt som man tar ut studiebidrag och studielån.	70 %
Att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka.	69 %
Att ta ut en extra sjukdag fastän man inte är sjuk.	67 %

Källa: SIFO: Attitydundersökning om bidragsfusk, 2007.

Närmare sju av tio personer skulle berätta för sina närmaste att han eller hon fått ut mera i ersättning eller bidrag än vad han eller hon har rätt till. Detta indikerar, enligt vad som sägs i rapporten, att det som är accepterat att prata med sina närmaste om, är socialt accepterat att göra.

De som intervjuats om sina attityder till bidragsfusk har också tillfrågats om varför de tror att man fuskar. De förklaringar som lämnats är bl.a. att moralen hos politiker och andra är dålig, att kontrollen är dålig, att upptäcktsrisken är liten och att straffen är låga, att alla gör det eller att regler och blanketter är för krångliga. Endast 35 procent tror att en förklaring till att man själv fuskar är att ens vänner gör det. I diagram 6.4 visas uppfattningen hos intervjupersonerna om vilka orsakerna är till bidragsfusket.

Diagram 6.4 Vilka orsaker du tror bidrar till att man bidragsfuskar
(Andelen i % som svarat mycket bra eller ganska bra)



Källa: Attitydundersökning om bidragsfusk, 2007.

6.2.2 Övriga undersökningar

År 2001 genomförde *Temo* en intervjuundersökning om bl.a. vilka attityder anställda har till sjukfrånvaro. Enligt undersökningen ansåg drygt sex av tio förvärvsarbetande att det finns situationer där det är rätt att människor får sjukskriva sig utan att de egentligen är så sjuka att de inte kan arbeta. De tillfrågade ansåg att det är rätt att sjukskriva sig när man mår dåligt utan att vara sjuk bl.a. när man vantrivs med jobbet (22 procent) eller har en dålig chef (21 procent). Vidare har sex av tio redovisat att de tycker att det är rätt att sjukskriva sig om man behöver ta hand om någon i familjen. Samtidigt tycker bara 4 procent att det är rätt att sjukskriva sig om man har haft mycket att göra på fritiden och 2 procent att det är rätt att sjukskriva sig om man vill ha några dagar ledigt.

Av undersökningen framgår även att yngre personer i högre utsträckning än andra tycker att det finns situationer då det är rätt att sjukskriva sig utan att det egentligen finns tillräckliga skäl till

det. De yngsta utmärker sig även på det sättet att nästan 10 procent av dem har uppgett att de under det föregående året varit sjukskrivna utan att egentligen ha varit arbetsoförmögna jämfört med 2 procent i gruppen över 45 år.

Försäkringskassan lät under år 2005 genomföra en undersökning med enkäter som riktades dels till ett urval av befolkningen, dels till ett urval av läkare, arbetsledare och handläggare vid försäkringskassorna. Syftet med undersökningen var att identifiera attityder och undersöka deras samband med sjukförsäkringsutfallet. Den övergripande slutsatsen enligt undersökningen är att människors attityder spelar en viktig roll för sjukförsäkringsutfallet. Individer och grupper av individer som i undersökningen gett uttryck för en mer restriktiv inställning till hur sjukförsäkringssystemet ska användas tenderar att sjukskriva sig i mindre omfattning.

Några av de situationer som de tillfrågade fick ta ställning till saknar koppling till såväl fysisk som psykisk ohälsa. Ändå ansåg mellan 3 och 4 procent att man skulle kunna vara sjukskriven när man är missnöjd med omorganisation på arbetet, när man har planerat att vara ledig men inte får semester och när man vill protestera mot arbetsgivaren.

Denna undersökning visar också att det finns tendenser till att olika befolkningsgrupper uppvisar en mer eller mindre tillåtande attityd i förhållande till sjukförsäkringen, bl.a. att yngre personer och kvinnor tenderar att visa mindre restriktiva attityder till sjukskrivning.

Försäkringskassan genomförde under hösten 2004 en nationell kampanj med syfte att öka kunskapen om och påverka attityderna till sjukförsäkringen. Före och efter kampanjen gjordes telefonintervjuer för att mäta om kampanjen haft någon effekt. De tillfrågade fick bl.a. ta ställning till i vilken utsträckning olika skäl är godtagbara till sjukskrivning, däribland problem i familjen, strejk på dagis, stress på jobbet och dålig arbetsmiljö. Andelen som ansåg dessa skäl som godtagbara för sjukskrivning minskade från mellan 20 och 30 procent till mellan 15 och 25 procent vid de olika mättillfällena. Däremot var andelen som tyckte att det var godtagbart att sjukskriva sig dels vid trötthet, dels vid osämja med chef eller arbetskamrater i stort sett oförändrad vid de olika mättillfällena (9 procent jämfört med 8 procent beträffande envar av dessa skäl).

Statistiska centralbyrån genomförde slutligen hösten 2006 en enkätundersökning som avsåg medborgarnas tilltro till socialförsäkringssystemet (Rapporten Medborgarna om socialförsäkrings-

systemet och Försäkringskassans arbete). Av rapporten framgår bl.a. att en stor del av medborgarna, mellan 40 och 55 procent, var övertygade om att fusk med bidrag och ersättningar är vanligt. Befolkningen var dock enligt rapporten nära nog helt emot fusk. Drygt 2/3 höll med om att de som medvetet lämnar felaktiga uppgifter bör åtalas för bedrägeri.

I den tidigare redovisade rapporten från BRÅ och Skatteverket (Fusk med a-kassa – Motiv, omfattning och åtgärder, rapport 2007:23) om förekomsten av svartarbete samtidigt som någon upp- bär arbetslöshetsersättning dras vissa slutsatser om allmänhetens attityder till sådant, se avsnitt 6.1.4.

7 Ekonomiska förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen

Som tidigare nämnts finns det ett stort antal bidrag och förmåner inom välfärdssystemen. Utredningens uppdrag avser emellertid endast de förmånssystem som omfattas av bidragsbrottslagen. Bidragsbrottslagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

En stor del av förmånerna ingår i socialförsäkringen. Grundläggande bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen finns i socialförsäkringslagen (1999:799, SofL). Närmare bestämmelser om de olika socialförsäkringsförmånerna finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och i särskilda författningar för respektive förmån. Förmånerna inom socialförsäkringen handläggs av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Här bör även nämnas att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete med en socialförsäkringsbalk som ska ersätta socialförsäkringslagarna.

Det finns utöver förmånerna inom socialförsäkringen ett stort antal förmåner som huvudsakligen hanteras av andra myndigheter än Försäkringskassan. I regeringens proposition med förslag till bidragsbrottslag lämnades en redogörelse för de ekonomiska förmåner som kan anses ingå i välfärdssystemen (prop. 2006/07:80 s. 11 ff). I avsnitt 7.1 och 7.2 finns en uppräknig av de förmåner som är aktuella. Uppräknig bygger på den redogörelse som gjordes i nämnda proposition.

7.1 Socialförsäkringsförmåner

Socialförsäkringen är indelad i en bosättningsbaserad försäkring med garantibelopp och bidrag samt en arbetsbaserad försäkring mot inkomstförlust. SofL innehåller gemensamma bestämmelser för de olika förmånerna, bl.a. avseende omfattningen av de båda försäkringsgrenarna och handläggning av ärenden. Socialförsäkringsförmånerna anges i 3 kap. 1–5 §§ SofL:

- Sjukförsäkring innefattar a) ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård, – 2 kap. AFL –, b) sjukpenning inklusive havandeskapspenning, – 3 kap. AFL – och c) föräldrapenningförmåner, – 4 kap. AFL (3 kap. 1 § 1–3 och 3 kap. 4 § 1–3 SofL).
- Sjukersättning och aktivitetsersättning, 7–9 och 16 kap. AFL (3 kap. 1 § 3 SofL). Bestämmelserna har ersatt tidigare bestämmelser om förtidspension och sjukbidrag.
- Rehabiliteringsersättning, 22 kap. AFL (3 kap. 4 § 4 SofL).
- Barnbidrag (3 kap. 2 § 1 och 3 SofL samt främst lagen [1947:529] om allmänna barnbidrag samt lagen [1986:378] om förlängt barnbidrag).
- Bilstöd till personer med funktionshinder (3 kap. 2 § 4 SofL och lagen [1988:360] om handläggningen av ärenden om bilstöd till personer med funktionshinder samt förordningen [1988:890] om bilstöd till personer med funktionshinder).
- Adoptionsbidrag (3 kap. 2 § 5 SofL och lagen [1988:1463] om bidrag vid adoption av utländska barn).
- Assistansersättning (3 kap. 2 § 7 SofL och lagen [1993:389] om assistansersättning).
- Bostadsbidrag (3 kap. 2 § 8 SofL samt lagen [1993:737] om bostadsbidrag och bostadsbidragsförordningen [1993:739]).
- Bostadstillägg till pensionärer (3 kap. 2 § 9 SofL och lagen [2001:761] om bostadstillägg till pensionärer m.fl.).
- Underhållsstöd (3 kap. 2 § 10 SofL samt lagen [1996:1030] om underhållsstöd och förordningen [1996:1036] om underhållsstöd).

- Handikappersättning och vårdbidrag (3 kap. 2 § 12 SofL och lagen [1998:703] om handikappersättning och vårdbidrag).
- Pensionsförmåner (3 kap. 2 § 11 och 13 samt 3 kap. 5 § 3–4 SofL samt främst lagen [1998:674] om inkomstgrundad ålderspension, lagen [2000:461] om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, lagen [1990:773] om särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn samt lagen [1998:702] om garantipension).
- Äldreförsörjningsstöd (3 kap. 2 § 14 SofL och lagen [2001:853] om äldreförsörjningsstöd).
- Ersättningar vid arbetsskada (3 kap. 5 § 1 SofL och lagen [1976:380] om arbetsskadeförsäkring).
- Ersättning för närståendevård (3 kap. 5 § 2 SofL och lagen [1988:1465] om ersättning och ledighet för närståendevård).

7.2 Ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringen

Arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättningen administreras av de 33 självständiga arbetslöshetskassorna. Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns främst i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i föreskrifter som meddelas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Studiestöd m.m.

Studiestödet administreras av CSN. Studiestödsförmånerna regleras främst i studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655). Närmare föreskrifter och allmänna råd ges ut av CSN. CSN administrerar även några andra stödformer. Det gäller stöd enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF)

samt lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Det ekonomiska biståndet, som hanteras av kommunernas socialtjänst, är subsidiärt till ekonomiska förmåner från exempelvis socialförsäkringen. Bestämmelser om ekonomiskt bistånd finns i socialtjänstlagen (2001:453) och socialtjänstförordningen (2001:937). Kompletterande föreskrifter ges ut av Socialstyrelsen.

Migrationspolitiska bidrag och ersättningar

Asylsökande m.fl. som kommer till Sverige omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). För asylsökande ger LMA rätt till viss dagpenning. Ersättningarna administreras huvudsakligen av Migrationsverket men i vissa fall inledningsvis av kommunerna.

Kommunerna administrerar också den introduktionsersättning som betalas ut till flyktingar m.fl. enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättningar för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Utöver det stöd som betalas enligt LMA hanterar Migrationsverket statligt bidrag till utlänningar som önskar lämna Sverige och bosätta sig i ett annat land enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land liksom bidrag för anhörigresor enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige och s.k. återetableringsstöd enligt förordningen (2007:640) om återetablering för vissa utlänningar.

Vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar

Det finns, utöver arbetslöshetsersättning, ett flertal olika arbetsmarknadspolitiska stödformer som hanteras av olika myndigheter.

I förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om program och ersättningar till den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Dessa program beslutas främst av

Arbetsförmedlingen. Beslut om utbetalning av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning, som innefattar dagpenning motsvarande arbetslöshetsersättningen, fattas av Försäkringskassan.

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och upp- bär aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan också ha rätt till ersättning för resor och logi m.m. Beslut om ersättning för sådana kostnader fattas av Arbetsförmedlingen. Enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag kan vidare en arbetssökande eller en person som riskerar att bli arbetslös under vissa förutsättningar ha rätt till bidrag för att flytta till en annan ort för att arbeta eller för att pendla till en annan ort. Bidrag lämnas i form av respension och pendlingsstöd som beslutas av Arbetsförmedlingen.

Enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga beslutar Arbetsförmedlingen också i fråga om ekonomiskt stöd till hjälpmedel m.m. som kan betalas ut direkt till den funktions- hindrade.

Vissa förmåner för funktionshindrade

Med stöd av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag läm- nar kommunerna bidrag i syfte att göra funktionshindrades bostä- der mer ändamålsenliga. I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns bestämmelser om särskilt stöd och särskild service åt personer med utvecklingsstörning eller stora och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder. För insatserna enligt lagen svarar i viss mån landstingen och i övrigt kommunerna. Bland de insatser som kommunerna svarar för förekommer ekono- miskt stöd till funktionshindrade avseende skäligen kostnader för personlig assistans.

Statligt personskadeskydd m.m.

Ett område som ligger nära de förmåner som omfattas av lagen om arbetsskadeförsäkring är det statliga personskadeskyddet. Detta omfattar bl.a. totalförsvarspliktiga och intagna i kriminalvårds- anstalt.

Enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har de i lagen angivna personkategorierna vid skada m.m. rätt till sjuk-

penning och sjukvårdsersättning och vissa andra förmåner. Förmånerna handläggs av Försäkringskassan. Det statliga personskadeskyddet finansieras genom särskilda försäkringslösningar mellan Kammarkollegiet och berörda myndigheter.

Enligt lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän kan staten betala ersättning vid en personskada som en sjöman ådragit sig utomlands till följd av olycksfall på grund av krigshändelse. Ersättning lämnas med tillämpning av bestämmelserna i lagen om arbetsskadeförsäkring och beslutas av Försäkringskassan.

Ersättningar vid tjänstgöring inom totalförsvaret

De förmåner som förekommer inom totalförsvaret regleras i ett flertal olika lagar och förordningar och handläggs av olika myndigheter. Av störst betydelse är de ersättningar som betalas ut till totalförsvarspliktiga. Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga har en totalförsvarspliktig vid viss tjänstgöring rätt till dagpenning och, i vissa fall, familjebidrag. Försäkringskassan handhar frågor om dagpenning och familjebidrag.

Smittbävarpenning

I lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare finns bestämmelser om ekonomiskt stöd till den som drabbats av en smittsam sjukdom som enligt smittskyddslagen klassas som allmänfarlig. Ersättning utges bl.a. i form av smittbävarpenning och administreras av Försäkringskassan.

Sjuklön i vissa fall

Enligt 20 § lagen (1993:16) om sjuklön betalar Försäkringskassan sjuklön till en arbetstagare i vissa fall när tvist uppstått mellan denne och arbetsgivaren om rätten till sjuklön.

Vissa förmåner på det familjepolitiska området

Enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag får en kommun lämna vårdnadsbidrag för ett barn som har fyllt ett men inte tre år under förutsättning att barnet är folkbokfört i kommunen och inte har plats i förskoleverksamhet som avser heltid.

8 Rättsverkningar och andra följder av brott

För att ett brott ska anses föreligga krävs att det förfarande som är aktuellt att bedöma uttryckligen enligt föreskrift i lagstiftningen är belagd med straff. Vid sidan av straffet kan ett brott även föranleda andra reaktioner från det allmännas sida.

I 1 kap. 8 § BrB anges tre olika slags rättsverkningar av brott, nämligen brottspåföljd, skadestånd och s.k. särskild rättsverkan. Förverkande av egendom som åtkommits genom brott eller av vinning av ett brott är exempel på särskild rättsverkan. Näringsförbud och företagsbot är andra exempel. Någon närmare definition av begreppet särskild rättsverkan finns dock inte. De nu nämnda exemplen på rättsverkningar är sådana som prövas i brottmålet eller i den för brottmål stadgade ordningen. För åklagaren talan om ansvar, är det vanligen denne som framställer yrkande om särskild rättsverkan. Ett sådant yrkande är dock inte nödvändigt för att domstolen ska kunna besluta om avgift till brottsofferfonden, utvisning eller förverkande.

I sammanhanget bör också sägas något om domens rättskraft. Meddelar inte domstolen något beslut om särskild rättsverkan på grund av det aktuella brottet i samband med att åtalet prövas kan något sådant beslut normalt inte meddelas senare efter ny talan mot den tilltalade. Brottmålsdomens rättskraft omfattar således även frågor om förverkande (jfr NJA 1990 s. 401).

Ett brott kan emellertid leda till en rad andra konsekvenser än de nyss nämnda. Att någon begår brott kan t.ex. inverka på dennes möjlighet att utöva ett visst yrke. Detta gäller bl.a. i sådana fall då lagstiftaren satt upp särskilda krav på yrkesutövarens vandel. Körkortsåterkallelse utgör ett annat exempel på en åtgärd som kan följa av ett brott och som inte prövas inom ramen för brottmålet.

Vid prövningen av om beslut om särskild rättsverkan eller annan sanktion ska beslutas förutsätts i vissa fall att den som beslutet rör

har dömts för ett brott. Detta gäller t.ex. näringsförbud som meddelas på grund av brott, avgift till brottsofferfonden, utvisning på grund av brott, vissa fall av förverkande av egendom och återkallelse av körkort på grund av brott. Interimistiska beslut är dock tillåtna i vissa fall.

För vissa beslut krävs en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I dessa fall grundas således inte beslutet endast på förhållanden som har med brottet att göra. Även andra omständigheter hänförliga t.ex. till den berördes personliga förhållanden vägs in. Detta gäller t.ex. utvisning, näringsförbud, återkallelse av körkort på grund av annan brottslighet än trafikbrott, återkallelse av legitimationer, tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik och återkallelse av registrering av fastighetsmäklare. Hur stor betydelse omständigheterna vid brottet har varierar mellan de olika sanktionerna.

I avsnitt 8.1 och 8.2 lämnas några exempel på olika konsekvenser ett brott kan få, vid sidan av den straffrättsliga påföljden. Redogörelsen syftar till att utgöra ett jämförelseunderlag för utredningens bedömningar av hur regelverket för en bidragsspärr skulle kunna utformas.

8.1 Frågor som prövas av allmän domstol, åklagare eller polis

8.1.1 Näringsförbud

Ändamålet med näringsförbud är främst att få personer som i näringsverksamhet åsidosätter sina åligganden att upphöra med detta. Åligganden i näringsverksamhet kan åsidosättas på många olika sätt. Ett sätt är att begå brott i näringsverksamheten, ett annat att försumma att betala verksamhetens skatter och avgifter. Åsidosättandet kan också bestå i ett beteende som är klandervärt exempelvis därför att beteendet strider mot lag eller strider mot god affärsmoral (Dahlqvist & Holmquist, *Brotten i näringsverksamhet*, 2004 s. 329).

Förutsättningarna för näringsförbud

I lagen (1986:436) om näringsförbud anges förutsättningarna för att näringsförbud ska kunna meddelas någon.

Enligt 1 § ska näringsförbud meddelas näringsidkare när denne grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Näringsförbud får också meddelas näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid i avsevärd omfattning underlåtit att betala skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (1 a §). Näringsförbud får också meddelas den som försatts i konkurs och då var näringsidkare, om han förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten (2 §).

Näringsförbud får bara meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt. Härvid ska enligt 3 § särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt, syftat till betydande vinning, medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om vederbörande tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Har näringsidkaren i näringsverksamheten gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

En helhetsbedömning ska göras. Om den brottslighet som har begåtts inte är av sådan art att den diskvalificerar den dömde som näringsidkare är inte åtgärden påkallad från allmän synpunkt. Det är främst personer som ägnat sig åt systematiska förfaranden som ska meddelas näringsförbud. Vid prövningen ska hänsyn tas till om det funnits andra möjligheter att få vederbörande att ta rättelse. Näringsförbud bör normalt inte tillgripas förrän andra möjligheter att få vederbörande att ta rättelse framstår som mer eller mindre uttömda, såvida inte allmänpreventiva skäl talar i motsatt riktning (Dahlqvist & Holmquist, *Brotten i näringsverksamhet*, 2004, s. 338).

För att näringsförbud ska kunna meddelas någon på grund av brott krävs att denne gjort sig skyldig till ett sådant brott som innefattar ett åsidosättande. Vederbörande måste alltså vara dömd för brottet. Däremot krävs inte att domen har vunnit laga kraft. Det vanligaste är att frågan om näringsförbud prövas i samma mål som det straffrättsliga ansvaret.

Näringsförbud kan åläggas såväl enskilda näringsidkare som företrädare för vissa juridiska personer. I lagens 4 § anges vilka företrädare som avses. Det är bl.a. komplementärer i kommanditbolag, bolagsmän i andra handelsbolag, ledamöter och suppleanter i styrelsen i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt verkställande direktörer och vice verkställande direktörer i sådana bolag och föreningar m.fl. Näringsförbud kan också åläggas den som i annan egenskap faktiskt har utövat ledning av en verksamhet eller utåt framstått som ansvarig för enskild näringsverksamhet.

Innebörden av näringsförbud

Enligt 6 § får den som är underkastad näringsförbud inte

1. driva näringsverksamhet,
2. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,
3. vara stiftare av ett aktiebolag, en sparbank eller ett försäkringsbolag,
4. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett handelsbolag, och vissa andra juridiska personer,
5. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i en sådan juridisk person,
6. vara firmatecknare eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person,
7. faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring,
8. äga så många aktier i ett aktiebolag, ett försäkringsaktiebolag eller ett europabolag med säte i Sverige att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent, eller
9. inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges i 4.

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre år och högst tio år (5 §).

Tillfälligt näringsförbud

Tillfälligt näringsförbud, dvs. ett förbud som gäller omedelbart utan att domen på förbud har vunnit laga kraft, får meddelas bara om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger (10 §). Ett tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Förfarandet

Talan om näringsförbud i samband med brott förs i tingsrätt av allmän åklagare. För sådan talan gäller vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som gäller allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år.

I de fall som avses i 1 a och 2 §§ får åklagare ansöka om näringsförbud utan att detta sker i ett brottmål. I sådana fall kan dock åklagaren överlåta sin talerätt till Kronofogdemyndigheten. Sådana ärenden handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

En fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Om åklagaren har avstått från att yrka förbud får yrkande om tillfälligt näringsförbud i stället framställas av Kronofogdemyndigheten. Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud innan talan om näringsförbud har väckts eller ansökan kommit in till rätten, ska den sätta ut en tid inom vilken sådan talan ska väckas eller ansökan lämnas in. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. Rätten får medge förlängning av tiden (13 §).

Register

Bolagsverket ska enligt 23 § föra register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Närmare bestämmelser om detta finns i förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m.

De allmänna domstolarna ska till näringsförbudsregistret och till Kronofogdemyndigheten sända uppgifter om domar och beslut i vilka rätten har meddelat näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud, ändrat eller upphävt näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud m.m. Uppgift om domar och beslut ska lämnas till registret så snart avgörandet har vunnit laga kraft.

Näringsförbudsregistret innehåller vissa identitetsuppgifter avseende den som meddelats näringsförbud, huruvida näringsförbudet är tillfälligt, den tid förbudet avser, huruvida näringsförbudet ändrats eller upphävt, meddelad dispens och föreskrifter i samband med dispensen samt om dispensen återkallats, meddelad tid för avveckling av näringsverksamhet, vilken domstol som meddelat beslutet om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud samt målnummer.

Uppgifter om näringsförbud och tillfälligt sådant ska avlägnas ur näringsförbudsregistret så snart som möjligt efter det att tiden för näringsförbud har löpt ut eller uppgift har kommit in om att förbudet av annat skäl har upphört att gälla.

8.1.2 Utvisning på grund av brott

Förutsättningar för utvisning på grund av brott

Enligt utlänningslagen (2005:716) får en utlänning utvisas ur riket om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. En utlänning får också utvisas om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till annan påföljd.

En utlänning får utvisas endast om han eller hon dömts till svårare påföljd än böter och om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar (8 §).

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta bl.a. utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige, utlänningens övriga familjeförhållanden och hur länge utlänningen vistats i Sverige (11 §).

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna här. En utlänning som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst

fyra år när åtal väckts eller då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast när det finns synnerliga skäl.

Domen eller beslutet om utvisning ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid. I undantagsfall kan utvisning beslutas utan tidsbegränsning.

Förfarandet

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet (9 §). Frågan om utvisning ska prövas av domstolen oberoende av om åklagaren har framställt yrkande om utvisning eller inte.

Register

En allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning ska inom en vecka sända beslutet eller domen till Migrationsverket och den polismyndighet där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Även andra myndigheter ska underrättas i vissa särskilt angivna fall (7 kap. 11 § utlänningsförordningen [2006:97]).

Uppgift om att någon har utvisats på grund av brott ska finnas i belastningsregistret (2 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). I belastningsregistret ska också i förekommande fall finnas uppgift om att ett beslut om utvisning har verkställts, att inhibition av utvisningsbeslutet har skett enligt 12 kap. 11 och 12 §§ utlänningslagen och att regeringen beslutat att upphäva ett utvisningsbeslut enligt 8 kap. 14 § utlänningslagen.

8.1.3 Avgift till brottsofferfonden

Den som döms för ett eller flera brott ska enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond betala en avgift till brottsofferfonden om fängelse ingår i straffskalan för något av brotten. Allmän domstol beslutar om avgiften i brottmålsdomen. Åklagaren kan ta upp avgift till fonden i ett strafföreläggande. Avgiften är för närvarande 500 kronor.

Pengarna går till en brottsofferfond som förvaltas av Kammarkollegiet. Brottsoffermyndigheten beslutar hur fondens

medel ska användas. Fondens medel används inte för enskilda personer som utsatts för brott, utan används för att stödja forskning, utbildning, information och annan utvecklingsverksamhet som gäller brottsofferfrågor och som bedrivs av ideella organisationer eller i privat eller offentlig regi.

8.1.4 Företagsbot

Företagsbot är trots namnet inte en brottspåföljd utan en rättsverkan av brott som begåtts i näringsverksamhet och riktar sig mot näringsidkare. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. BrB.

Införandet av företagsbot motiverades av att det dittillsvarande sanktionssystemet var otillräckligt när det gällde att komma till rätta med brottslighet som utfördes i näringsverksamhet. Det personliga straffansvaret bedömdes som otillräckligt beroende på att de straff som utmätts för funktionärer som begått brott i ett företags verksamhet många gånger framstod som alltför ringa från preventiva utgångspunkter. Man ansåg från lagstiftarens sida att straffen många gånger var stötande låga, särskilt om brottet medfört betydande vinster för företaget.

De vanliga förverkandereglererna, som innebär att de ekonomiska fördelarna av ett brott kan förverkas, ansågs inte ha tillräcklig preventiv effekt. I händelse av lagföring blev slutresultatet endast att det ekonomiska läge återställdes som skulle ha rått om inte något brott hade begåtts. Förverkande kunde inte eliminera utsikten till vinst och en sådan ordning ansågs i sig inbjuda till chanstagningar. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att straffsystemets effekt skulle förstärkas om näringsidkare kunde åläggas en rent bestraffande sanktion. Då måste man i företagen på ett helt annat sätt än tidigare räkna med att brott som begås i verksamheten kan leda till kännbara förluster och inte bara en ekonomisk nollställning.

Förutsättningarna för företagsbot

På yrkande av allmän åklagare ska den som har begått brott i näringsverksamhet åläggas företagsbot, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och

1. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, eller
2. brottet har begåtts av
 - a) en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar, eller
 - b) en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Företagsbot ska inte meddelas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren.

Företagsbot kan bli aktuellt bara om brottet har begåtts i verksamheten. Det kan vara antingen brottsbalksbrott eller brott inom specialstraffrätten. Det finns inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att någon har begått ett brott.¹ Företagsbot kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer (prop. 1985/86:23 s. 24 f).

Företagsbotens storlek

Företagsbot ska enligt 36 kap. 8 § BrB fastställas till lägst femtusen kronor och högst tio miljoner kronor. Enligt tidigare gällande bestämmelse var minimibeloppet tiotusen kronor. Ändringen motiverades av att företagsbot borde kunna aktualiseras även för brottslighet med ett lågt straffvärde. Att det högsta beloppet har satts till tio miljoner kronor beror på att det ska finnas ett utrymme för en kännbar och reell sanktion även för ett stort multinationellt företag.

När storleken av företagsbot bestäms ska, med beaktande av straffskalan för brottet, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot (36 kap. 9 § BrB).

¹ Berg m.fl., Brottsbalken – En kommentar, del II, 36:58 (suppl. den 16 juli 2006).

Nedsättning och eftergift av företagsbot

Företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 9 §,

1. om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng,
2. om näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet,
3. om näringsidkaren frivilligt angett brottet, eller
4. om det annars finns särskilda skäl för jämkning.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något av ovan angivna förhållanden får företagsbot efterges.

Den första punkten avser bl.a. sådana fall där företaget i anledning av överträdelsen har ålagts eller kommer att åläggas en sanktionsavgift. Avgifter av det slaget fyller i många avseenden samma funktion som företagsbot och det finns därför i sådana fall inte behov av dubbla sanktioner mot företaget. Även skadeståndsskyldighet kan beaktas enligt bestämmelsen.

Av punkten 4 följer att jämkning får ske om det annars finns särskilda skäl för det. Genom att uppställa krav på särskilda skäl har markerats att det inte räcker att det finns omständigheter som talar för jämkning utan att det fordras att dessa omständigheter har särskild tyngd. Särskilda skäl för jämkning kan bl.a. vara att det framstår som uppenbart oskäligt att ålägga full företagsbot, t.ex. på grund av att brottet indirekt riktar sig mot näringsidkaren. I jämningshänseende bör betalningsförmågan beaktas med viss försiktighet.

För att eftergift ska komma i fråga bör krävas att det föreligger åtminstone någon faktor som kan utgöra grund för jämkning och att denna faktor har sådan tyngd att jämkning inte är tillräcklig. Eftergift bör t.ex. kunna ske, trots att brottet är hänförligt till en person med särskilt ansvar, om det framstår som orimligt att lägga den enskildes handlande näringsidkaren till last. Eftergift bör tillämpas restriktivt (Berg m.fl., *Brottsbalken – En kommentar*, del II, 36:67 f., suppl. den 16 juli 2006).

Förfarandet

Domstolen kan ålägga näringsidkaren företagsbot endast på yrkande från åklagaren. Om talan riktar sig mot någon som är tilltalad för brottet måste yrkandet om företagsbot prövas i samma rättegång som brottmålet. Riktas yrkandet mot någon som inte är tilltalad, kan sådan talan handläggas samtidigt med ett eventuellt brottmål eller också föras särskilt (prop. 1985/86:23 s. 53).

Registrering

Någon registrering sker inte av företagsbot som har dömts ut.

8.1.5 Förverkande av egendom

Allmänna regler om förverkande finns i 36 kap. BrB. Bestämmelser om förverkande finns också i en rad specialstraffrättsliga författningar t.ex. i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker och lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi. I detta avsnitt behandlas enbart bestämmelserna i brottsbalken.

Förutsättningarna för förverkande

I 36 kap. 1 § BrB stadgas att utbyte av brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör brott enligt brottsbalken. I stället för det mottagna får dess värde förverkas. Förverkandet kan ske partiellt. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att förklara utbyte av brott förverkat ska enligt 36 kap. 1 a § BrB bland andra omständigheter beaktas om det finns anledning att anta att skadeståndsskyldighet i anledning av brottet kommer att åläggas eller annars bli fullgjord. Som utbyte av brott anses vid förverkande även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte.

För vissa brott är möjligheterna att förverka egendom vidare. Det gäller brott för vilket det är föreskrivet sex års fängelse eller mer och vissa andra särskilt angivna brott. Enligt 36 kap. 1 b § BrB får förverkande ske inte bara av utbyte av ett konkret brott utan

också av utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet (utvidgat förverkande). Beviskravet för att förverkande ska få ske enligt denna bestämmelse är något lägre än vad som gäller förverkande enligt 1 §. För användning av utvidgat förverkande är det tillräckligt att det framstår som mer sannolikt att egendomen utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Det behöver alltså inte vara ställt utom allt rimligt tvivel att egendomen utgör utbyte av brott. Bestämmelsen om utvidgat förverkande har räckvidd också för vissa brott i specialstraffrätten.

Enligt 36 kap. 2 § BrB får även egendom som har använts som hjälpmedel vid brott eller som frambragts genom brott förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Egendom vars användande utgör sådant brott får också förverkas, liksom egendom med vilken någon i annat fall tagit brottslig befattning. Detta gör förverkande möjligt bl.a. i fall då det föreligger sådan befattning med t.ex. dyrkar, vapen och förfalskningsverktyg som utgör en straffbelagd förberedelse.

Innebörden av förverkande

Förverkande kan ske antingen genom sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att viss egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetshavaren förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser värdet av viss egendom eller vissa tjänster. Ett värdeförverkande innebär att den berörda förpliktas att betala ett visst belopp.

Förverkad egendom tillfaller normalt staten.

Beslag

Om det kan antas att ett föremål kommer att förklaras förverkat på grund av brott får det tas i beslag. Ett sådant beslut får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som

åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § rättegångsbalken).

Förfarandet

Prövning av fråga om förverkande av egendom på grund av brott sker i samband med talan om ansvar för brottet vid allmän domstol. När frågan om förverkande inte rör någon som är tilltalad för brott prövas frågan i stället efter särskild talan av åklagaren. Om det är fråga om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 1 b § BrB finns bestämmelser om förfarandet i dessa fall i lagen (2008:369) om förfarandet vid förverkande av utbyte av brottslig verksamhet i vissa fall. För sådan talan gäller i tillämpliga delar reglerna i rättegångsbalken i fråga om åtal för brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller mer. Talan får inte väckas förrän domen i målet om åtal för det brott som kan föranleda förverkandet vunnit laga kraft. Talan måste väckas inom ett år därefter. Huvudförhandling ska hållas, men frågan om förverkande får avgöras trots att den mot vilken talan riktas inte inställt sig personligen vid förhandlingen. För övriga frågor om förverkande mot annan än den som är tilltalad för brott finns bestämmelser i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall av förverkande m.m. För sådan talan gäller rättegångsbalkens bestämmelser om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Målet får dock avgöras utan huvudförhandling om en sådan förhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och inte heller begärs av någon av parterna. Om egendomen har tagits i beslag får frågan om förverkande i dessa fall prövas av åklagaren. Om värdet av det som ska förverkas är betydande eller om det finns andra särskilda skäl ska dock frågan om förverkande prövas av rätten. Om värdet är mindre än en tiondel av basbeloppet får polisman besluta om förverkande.

Frågan om beslag tas upp av rätten på yrkande av åklagaren. Efter att åtal har väckts får rätten pröva frågan även på yrkande av målsäganden eller självmant ta upp frågan. För beslagsförhandlingar gäller vissa tidsfrister.

8.2 Frågor som prövas av förvaltningsmyndighet

8.2.1 Körkortsingripanden

Allmänt om körkortsingripanden

I körkortslagen (1998:488, KKL) finns bestämmelser om s.k. körkortsingripanden. Det finns två former av körkortsingripanden, återkallelse och varning. Varning kan endast meddelas om det finns grund för återkallelse av körkortet (jfr 5 kap. 9 § KKL).

Den huvudlinje som gällde när bestämmelserna infördes var att olämpliga personer skulle hindras från att uppträda som förare i trafiken och den som en gång blivit fråntagen sitt körkort skulle endast efter lång tid och efter att ha genomgått en restriktiv prövning på nytt kunna få körkort. På detta sätt skulle trafiksäkerheten för övriga trafikanter öka. Genom det efterföljande lagstiftningsarbetet har denna huvudlinje kommit att modifieras på så sätt att bestämmelserna grundas i första hand på tanken att förarens beteende i trafiken ska förbättras. Det har kommit till uttryck genom att en nyanserad och individualiserad bedömning numera ska ske i körkortsärenden (prop. 1975/76:155 och prop. 1976/77:133). Nyanseringen ger bl.a. möjligheter att underlåta återkallelser i vissa fall, att ändra återkallelsebeslut, att undersöka om bristerna beror på dåliga trafikfärdigheter eller medicinska förhållanden. Möjligheter att villkora körkortet har också införts också.

Körkortsingripande kan ske genom återkallelse, varning och villkorlig återkallelse. En återkallelse innebär att föraren mister den behörighet som genom beslutet har återkallats. Körkortet ska då ges in till länsstyrelsen och förstöras. En spärrtid ska bestämmas vid återkallelser som inte beror på sjukdom eller på att ett föreläggande om att ge in intyg avseende hälsotillstånd inte följts. Med spärrtid menas den tid under vilken körkort inte får utfärdas. Efter det att spärrtiden har löpt ut måste ett nytt körkort utfärdas, vilket kräver medverkan av föraren samt i vissa fall en ny lämplighetsprövning. En villkorlig återkallelse innebär att behörigheten att köra fordonet får behållas under villkor att ett s.k. alkoholås används i fordonet enligt särskilda bestämmelser. En villkorlig återkallelse kan omvandlas till en vanlig återkallelse och då mister körkortsinnehavaren behörigheten. Varning innebär en registrering i vägtrafikregistret men behörigheten att köra kvarstår. Om en ny förseelse inträffar inom viss tid kommer det faktum att en varning

tidigare har utfärdats att påverka vilket körkortsingripande som ska väljas.

Även den som kör motorfordon i Sverige med ett utländskt körkort omfattas av de svenska reglerna om körkortsingripande. I stället för att återkalla ett utländskt körkort beslutas att körkortet inte längre gäller i Sverige under viss tid. Detta regleras i 6 kap. 5 § KKL. Körkortet ges tillbaka till föraren vid dennes utresa från Sverige. Ett trafikbrott som en innehavare av ett svenskt körkort gör sig skyldig till utomlands kan under förutsättning att trafikbrottet har sin motsvarighet i svensk lag leda till körkortsingripande i Sverige med stöd av lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands.

Regeringen har tillsatt en utredning – Körkortsutredningen (dir. 2006:119, 2007:128 och 2008:76) – som bl.a. har till uppgift att se över bestämmelserna om körkortsindragningar i KKL. Utredningen beräknas vara klar den 15 december 2008. En annan utredning – Alkolåsutredningen – har nyligen i ett betänkande föreslagit att beslut om rätt att köra motorfordon med alkolås får meddelas i stället för körkortsåterkallelse för den som har begått rattfylleribrott till följd av alkoholförtäring (SOU 2008:84).

Återkallelsegrunderna

I 5 kap. 3 § KKL anges i åtta punkter i vilka situationer ett körkort kan återkallas. Bestämmelsen har följande lydelse.

Ett körkort ska återkallas

1. om körkortshavaren har brutit mot 1 § andra stycket, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 30 § första, andra eller tredje stycket lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 10 kap. 2 § första, andra eller tredje stycket järnvägslagen (2004:519),

2. om körkortshavaren har brutit mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott och överträdelsen inte kan anses som ringa,

3. om körkortshavaren genom upprepade brott i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse för förare av motordrivet fordon eller spårvagn,

4. om körkortshavaren i annat fall vid förande av ett motordrivet fordon eller en spårvagn har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iaktta stopplikt, kört om vid övergångsställe eller brutit mot någon annan regel som är väsentlig från trafiksäkerhetssynpunkt, allt om överträdelsen inte kan anses som ringa,

5. om körkortshavaren på grund av opålitlighet i nykterhetskänslighet inte bör ha körkort,

6. om det med hänsyn till annat brott som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,

7. om körkortshavarens förutsättningar för rätt att köra ett körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade genom sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte längre bör ha körkort,

8. om körkortshavaren inte följer ett föreläggande att ge in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov.

Den första punkten omfattar återkallelser som grundas på brotten grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och grovt rattfylleri samt onykterhet i järnvägstrafik. Såväl alkoholorattfylleri som drograttfylleri omfattas.

Den andra punkten avser brottet smitning.

Den tredje punkten avser upprepad trafikbrottslighet. Bestämmelsen kommer främst till användning vid upprepade trafikförseelser av mindre allvarligt slag, t.ex. måttliga hastighetsöverträdelser och mindre allvarliga brister i fordonets utrustning. Även trafikrelaterade förseelser som inte har begåtts vid färd, t.ex. skatte-, försäkrings- och registreringsförseelser avses.

Bestämmelsen i fjärde punkten tar sikte på överträdelser av de grundregler som måste iakttagas för att trafiksäkerheten ska kunna upprätthållas (prop. 1975/76:155 s. 92). Det rör sig om enstaka allvarligare trafikförseelser. Ett körkort ska återkallas enligt denna punkt för den som i väsentlig mån har överskridit högsta tillåtna hastighet, kört mot rött ljus, underlåtit att iaktta stopplikt, kört om vid övergångsställe eller brutit mot någon annan regel som är väsentlig för trafiksäkerheten. Det sistnämnda kan gälla exempelvis körning i uttröttat tillstånd, omkörning trots mötande trafik, otillräckligt avstånd till framförvarande fordon, grov olovlig körning eller allvarliga brister i fordonets utrustning.

Återkallelse av körkortet enligt sjätte punkten ska ske också om det med hänsyn till annat brott kan antas att körkortshavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Detsamma gäller om han eller hon på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Bakgrunden till bestämmelsen är att undersökningar visar att personer som i sin allmänna livsföring brister i hänsyn till andra eller som på annat sätt visar

prov på en ansvarslös inställning och en bristande social anpassning påfallande ofta visar samma negativa egenskaper när de uppträder i trafiken (SOU 1957:18 s. 117). Frågan om körkortet ska återkallas på grund av allmän brottslighet ska prövas efter en helhetsbedömning av körkortshavarens person och hur han eller hon kan förväntas uppträda i trafiken. Stor vikt ska läggas vid de personliga förhållandena och hur bilden av personens framtid ter sig. Vid kvalificerad brottslighet – som t.ex. har bedrivits yrkesmässigt eller varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös – bör innehav av körkort i regel vägras. Även kombinationen av allmän brottslighet och trafikbrottslighet bör uppmärksammas (prop. 1975/76:155 s. 72). I helhetsbedömningen ska också valet av påföljd beaktas och återkallelse bör ofta kunna underlåtas beträffande personer som har dömts till böter, villkorlig dom, skyddstillsyn eller till kortare fängelsestraff. När det gäller vilka brott som kan leda till återkallelse har tonvikten lagts på våldsbrott och narkotikabrott.

Till personliga förhållanden i övrigt har ibland hänförts t.ex. smärre narkotikabrott, där föraren varit narkotikaberoende och körkortsinnehav därför inte ansetts lämpligt.

Enligt punkterna 5, 7 och 8 kan ett körkort också återkallas på andra grunder än körkortsinnehavarens brottslighet.

Spärrtid

Enligt 5 kap. 6 § KKL ska det vid körkortsåterkallelse enligt 5 kap. 3 § 1–6 bestämmas en tid inom vilken ett nytt körkort inte får utfärdas. Spärrtiden ska vara lägst en månad och högst tre år. Om körkortet återkallas enligt 5 kap. 3 § 1 KKL och det är fråga om grovt brott (grovt rattfylleri och grov vårdslöshet i trafik), ska spärrtiden bestämmas till lägst ett år.

Interimistiskt beslut om återkallelse och omhändertagande av körkort

Ett körkort ska återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av de grunder som avses i 5 kap. 3 § 1–7 KKL. Om beslutet grundas på misstanke

om brottslig gärning, ska beslutets giltighetstid begränsas enligt vad som gäller för spärrtid (5 kap. 5 § KKL).

Polismyndighet eller åklagare kan enligt 7 kap. 4 § KKL besluta om att ett körkort ska omhändertas bl.a. om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 5 kap. 3 § 1 eller 4 KKL. Även Tullverket och Kustbevakningen har i vissa fall en sådan befogenhet. Om körkortet ska omhändertas på grund av brott som avses i 5 kap. 3 § 4 KKL får körkortshavaren medges rätt att under 48 timmar närmast efter omhändertagandet köra det slag av fordon som körkortet berättigar honom till.

Förfarandet

Det är enligt 7 kap. 2 § KKL länsstyrelsen som prövar ärenden om körkortsingripande. Omhändertagande av körkort enligt 5 kap. 7 § KKL beslutas av polismyndighet eller åklagare. I ett ärende om körkortsingripande med anledning av brott ska länsstyrelsen eller domstolarna inte göra någon prövning av skuldfrågan, utan en lagakraftvunnen dom, en åtalsunderlåtelse, ett godkänt strafföreläggande eller en godkänd ordningsbot läggs till grund för beslutet (5 kap. 1 § andra stycket KKL). Även utländska domar och motsvarande summariska förfaranden som bygger på att brottet är erkänt kan läggas till grund för ett ingripande (tredje stycket i nämnda paragraf).

Ett beslut om körkortsingripande gäller enligt 7 kap. 7 § KKL omedelbart. Ett beslut ska delges med den det berör.

Länsstyrelsens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Registerfrågor

I förordningen (2001:650) om vägtrafikregister finns bestämmelser om registrering av uppgifter om körkortsingripanden. Länsstyrelserna ansvarar för att uppgift om körkortsingripanden registreras i vägtrafikregistret. I registret ska finnas uppgift om körkortsingripanden, spärrtid, uppgift om ett beslut om körkortsingripande har överklagats m.m.

Rikspolisstyrelsen ska underrätta Vägverket om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot som har

antecknats i register som avses i lagen (1998:620) om belastningsregister, om den registrerade har gjort sig skyldig till vissa i vägtrafikförordningen uppräknade brott. Enligt körkortsförordningen (1998:980) ska en domstol omedelbart sända en kopia av dom eller beslut avseende sådana brott till länsstyrelsen. Har någon åtalats för ett sådant brott och har beslut meddelats om återkallelse tills vidare eller omhändertagande, ska tingsrätten, om åtalet läggs ned eller rätten frikänner den tilltalade, omedelbart underrätta länsstyrelsen om det (7 kap. 8 § körkortsförordningen). Har det efter återkallelse eller omhändertagande beslutats att förundersökning ska läggas ned eller att åtal inte ska väckas, ska den som meddelat beslutet omedelbart underrätta länsstyrelsen om det.

En allmän förvaltningsdomstol som prövar överklagande av beslut om återkallelse av körkort ska enligt körkortsförordningen till länsstyrelsen lämna över en kopia av sådana beslut där rätten har förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande. Domstolen ska också underrätta länsstyrelsen om delgivning av beslut om återkallelse.

8.2.2 Återkallelse av legitimationer inom hälso- och sjukvårdsområdet

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns bestämmelser om legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården, t.ex. för läkare och sjuksköterskor. Legitimation får återkallas om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket.

Av förarbetsuttalanden till lagen och dess föregångare framgår bl.a. följande. Reglerna om återkallelse av legitimation har till syfte att skydda allmänheten mot yrkesutövare som inte längre förmår att utöva yrket på ett tillfredsställande sätt eller på annat sätt är olämpliga för verksamheten. Även ett förfarande som ligger utanför yrkesutövningen kan utgöra grund för återkallelse. En utgångspunkt är att det som ligger den enskilde till last är sådant att det kan undergräva den tillit som allmänheten bör kunna ha till en legitimerad yrkesutövare. Exempel på omständigheter som kan utgöra grund för återkallelse är missbruk som kan medföra risker för patientsäkerheten, allvarliga brott mot annans liv och hälsa samt annan brottslighet som i något hänseende ligger nära den

legitimerades yrkesutövning. Frågan om och i vad mån ett brottsligt förfarande ska tillmätas betydelse bör ingå som ett led i en samlad bedömning av alla faktorer som har betydelse för frågan om återkallelse. Det torde endast i undantagsfall bli aktuellt att ett handlande utom yrkesutövningen medför återkallelse av legitimationen.

Lämplighetsprövningen ska vidare göras med hänsyn till förhållandena vid prövningstillfället. Tidigare gärningar kan beaktas oberoende av om de lett till åtal eller dom, men en tidigare förseelse förlorar betydelse om den legitimerade därefter visat sig lämplig som legitimationsinnehavare (jfr SOU 1978:26 s. 136 och 161, prop. 1978/79:220 s. 33 och 53 samt prop. 1993/94:149 s. 98, 100 och 123).

Har en legitimation återkallats ska en ny legitimation meddelas efter ansökan när förhållandena medger det (5 kap. 13 §).

Interimistiskt beslut

En legitimation får återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt, om det finns sannolika skäl för återkallelse och det är påkallat från allmän synpunkt. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får beslutets giltighetstid förlängas med ytterligare sex månader (5 kap. 8 §).

Förfarandet

Frågan om återkallelse av legitimation prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd på anmälan från Socialstyrelsen eller på ansökan av den som saken gäller.

Förfarandet är skriftligt. Muntlig handläggning får dock förekomma, när det kan antas vara till fördel för utredningen. Ett beslut om återkallelse av legitimation gäller omedelbart (8 kap. 13 §).

Ansvarsnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Registrering

Socialstyrelsen ska föra register över hälso- och sjukvårdspersonal (förordningen [2006:196] om register över hälso- och sjukvårdspersonal). Registret innehåller vissa identitetsuppgifter som namn och personnummer samt uppgifter om specialitet och beslut om prövotid och återkallelse av legitimation.

Domstol ska enligt förordningen (1982:117) om underrättelse till socialstyrelsen om domar i vissa brottmål lämna underrättelse till Socialstyrelsen om någon som står under Socialstyrelsens tillsyn har begått brott i yrkesutövningen eller andra i förordningen särskilt angivna brott.

8.2.3 Vandelsprövning

Lagstiftaren har ansett att det för rätten att utöva vissa yrken bör ställas särskilda krav på personlig lämplighet. I detta avsnitt ges några exempel på att det förhållandet att någon har begått ett brott kan ha betydelse för frågan om denne bör ha rätt att utöva visst yrke. Det gäller personer som bedriver yrkesmässig trafik med personbilar samt i fråga om fastighetsmäklare. Liknande bestämmelser finns även beträffande t.ex. revisorer.

8.2.3.1 Yrkesmässig trafik

Tillståndsreglerna

I yrkestrafiklagen (1998:490) finns bestämmelser om trafiktillstånd i yrkesmässig trafik och om taxiförarlegitimationer. Lagen gäller sådan trafik som bedrivs med personbilar, lastbilar, terrängmotorfordon eller traktorer med tillkopplade släpfordon och innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods. Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd. Lagen innehåller också bestämmelser om taxiförarlegitimation. Tillstånd och legitimationer kan återkallas under vissa i lagen angivna förutsättningar.

I samband med en ansökan om tillstånd till yrkesmässig trafik eller när fråga om återkallelse av tillstånd aktualiseras bedöms sökandens respektive tillståndshavarens lämplighet. I det sammanhanget beaktas om sökanden eller tillståndshavaren uppfyller det

krav på gott anseende, vandel, som förutsätts för att tillstånd ska ges (2 kap. 5 § yrkestrafiklagen). Vid prövningen av om sökanden har gott anseende ska beaktas sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse.

Kravet på gott anseende är enligt 2 kap. 11 § yrkestrafiklagen inte uppfyllt av den som har dömts för

1. allvarliga brott, inräknat ekonomiska brott,
2. allvarliga eller upprepade överträdelser av
 - a) yrkestrafiklagen eller föreskrifter meddelande med stöd av den lagen,
 - b) författningar eller föreskrifter om vägtrafik och vägtrafiktransporter, särskilt bestämmelser om förarens kör- och vilotider, fordons vikt och mått, fordons utrustning och beskaffenhet eller bestämmelser av väsentlig betydelse för trafiken, trafiksäkerheten eller skyddet av miljön eller
 - c) bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen.

I fråga om taxiförarlegitimationer uttrycks vandelskravet på det sättet att taxiförarlegitimation får ges till den som i fråga om yrkeskunnande och laglydnad bedöms vara lämplig att tjänstgöra som förare i taxitrafik (3 kap. 3 § första stycket 4 yrkestrafiklagen).

Återkallelse av tillstånd och taxiförarlegitimation

Tillstånd att bedriva yrkestrafik ska återkallas om det i driften av trafikrörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger (5 kap. 1 § yrkestrafiklagen). De närmare förutsättningarna för att ett tillstånd ska få återkallas finns i 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen. Bestämmelserna knyter an till bl.a. det grundläggande kravet på gott anseende som är en förutsättning för att tillstånd ska meddelas. Detta innebär bl.a. att tillståndet ska återkallas om en tillståndshavare har dömts för allvarliga brott.

Vidare ska en taxiförarlegitimation återkallas av prövningsmyndigheten om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden har visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i linjetrafik eller taxitrafik. Om missförhållandena inte är så

allvarliga kan varning meddelas i stället (5 kap. 6 § första stycket 1 och andra stycket yrkestrafiklagen).

Närmare om villkoren för tillstånd och legitimation

Vid övervägandet av tillståndsfrågan ska en helhetsbedömning göras. I den proposition som låg till grund för den nu gällande yrkestrafiklagen anförde regeringen sålunda följande. ”I samband med en ansökan om tillstånd till yrkesmässig trafik eller när fråga om återkallelse av ett tillstånd aktualiseras bedöms sökandens respektive tillståndshavarens lämplighet. Därvid beaktas att sökanden eller tillståndshavaren uppfyller kravet på gott anseende, vandel. Prövningen omfattar således vederbörandes personliga lämplighet som tillståndshavare och om personen i fråga kan förväntas följa de regler som gäller för näringen. Bristande laglydnad i olika avseenden ska således påverka bedömningen. Särskilt kan nämnas brott mot skattelagstiftningen, narkotikabrott, gäldenärsbrott och förmögenhetsbrott. När ansökan gäller tillstånd till persontransporter bör begångna våldsbrott av olika slag givetvis inverka negativt på bedömningen. Det är av avgörande vikt att en tillståndshavare respekterar de bestämmelser som reglerar transportbranschen. Det är här fråga om yrkestrafikförfattningarnas bestämmelser, arbets- och vilotidsbestämmelser, hastighets- och belastningsbestämmelser eller andra bestämmelser som är väsentliga för säkerheten vid utövande av transportverksamhet.” Vidare anförde regeringen. ”Det förtjänar särskilt framhållas att all brottslighet som hänger samman med trafikregler och bestämmelser för att främja trafiksäkerheten liksom tidigare ska beaktas när en persons lämplighet i tillståndshänseende bedöms. Detta synsätt bör även råda vid vandelsprövningen inför en ansökan om den särskilda förarlegitimationen för taxi. Utgångspunkten vid prövningen av sökandens eller tillståndshavarens lämplighet måste med nödvändighet vara en helhetsbedömning av vederbörandes vandel, där enstaka överträdelser av mindre allvarlig art inte bör inverka menligt, medan allvarliga eller upprepade förseelser bör medföra att den prövade inte anses lämplig” (prop. 1997/98:63 s. 65 ff).

Om en ansökan om tillstånd eller taxiförarlegitimation avslås med stöd av 2 kap. 11 § eller 3 kap. 3 § första stycket 4 yrkestrafiklagen (där vandelskravet uppställs) ska en tid av lägst sex månader och högst fem år bestämmas, under vilken den prövade

ska anses olämplig att driva yrkesmässig trafik (2 kap. 12 § och 3 kap. 8 § yrkestrafiklagen).

Om ett tillstånd eller legitimation har återkallats är motsvarande tid lägst tre och högst fem år (5 kap. 3 och 7 §§ yrkestrafiklagen).

Interimistiskt beslut

En taxiförarlegitimation ska enligt 5 kap. 8 § yrkestrafiklagen återkallas tills vidare i avvaktan på slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att legitimationen kommer att slutligt återkallas.

Förfarandet

Länsstyrelsen fattar beslut i fråga om tillstånd och taxiförarlegitimationer.

Ett slutligt beslut om återkallelse av tillstånd eller legitimation med anledning av brottslig gärning förutsätter att det finns en lagakraftvägande dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande av ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse (5 kap. 14 § yrkestrafiklagen). Med svensk dom jämföras en brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av utländsk domstol eller någon annan utländsk myndighet. För att en ansökan om tillstånd ska kunna avslås uppställs inte några krav på ett lagakraftvägande avgörande (prop. 1997/98:63 s. 67).

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Register

I vägtrafikregistret finns uppgifter om taxiförarlegitimation, återkallelse av sådan legitimation, olämplighetstid vid återkallelse m.m. Länsstyrelsen ansvarar för registreringen (3 § förordningen om vägtrafikregister, med däri intagen bilaga 3).

8.2.3.2 Fastighetsmäklare

Förutsättningar för registrering och för återkallelse av registrering

I fastighetsmäklarlagen (1995:400) finns bestämmelser om fastighetsmäklare.

Varje fastighetsmäklare ska vara registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden. För att en fastighetsmäklare ska bli registrerad krävs enligt 6 § fastighetsmäklarlagen att han

1. inte är underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare,
2. har en försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom,
3. har tillfredsställande utbildning,
4. har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare, samt
5. är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare.

Registreringen ska återkallas för den fastighetsmäklare som inte uppfyller ovan nämnda krav (8 §). Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart. Om det kan anses tillräckligt, får Fastighetsmäklarnämnden i stället för att återkalla registreringen meddela varning. Är förseelsen ringa, får påföljd underlåtas.

Lämplighetsprövningen

Vid bedömningen av den sökandes redbarhet ska dennes allmänna hederlighet, pålitlighet och integritet bedömas i relation till de krav som bör ställas på en mäklare med hänsyn till den förtroendeställning i förhållande till både uppdragsgivaren och dennes motpart som mäklaren intar. Det är inte fråga om att granska mäklaren i hans yrkesmässiga verksamhet utan det är fråga om sådana förhållanden som så allvarligt påverkar tilltron till mäklarens förmåga att sköta sina uppgifter att en återkallelse av registreringen bör övervägas. Som exempel på sådana förhållanden nämns i den proposition som låg till grund för fastighetsmäklarlagen bedrägeribrott, tillgreppsbrott och ekonomisk brottslighet. Enligt regeringen ska dock sådana omständigheter i regel inte ses isolerade och ensamma läggas till grund för ett avregistreringsbeslut. I bedömningen bör vägas in också andra faktorer som kan vara av

betydelse för mäklarens lämplighet. Framför allt gäller det hur länge mäklaren har varit yrkesverksam och hur han har skött uppdraget under den tiden. Den generella utgångspunkten bör vara att avregistrering ska ske om det inte vid en samlad bedömning av samtliga omständigheter finns anledning att utgå från att mäklaren, trots dokumenterad brottslighet eller de andra omständigheter det kan vara fråga om, kan anses lämplig att fortsätta verksamheten som fastighetsmäklare. Regeringen framhöll i sammanhanget det viktiga övergripande syftet med lämplighetsprövningen att värna omsorgen om mäklarnas uppdragsgivare och deras motparter, att verka för en god standard inom mäklarkåren och att hänsynen till mäklarens personliga intressen i saken inte får tillmätas så stor betydelse att det övergripande målet sätts åt sidan (prop. 1994/95:14 s. 69).

Förfarandet

Det är Fastighetsmäklarnämnden som fattar beslut om registrering och återkallelse av registrering av fastighetsmäklare.

Fastighetsmäklarnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Register

Fastighetsmäklarnämnden för register över fastighetsmäklare.

9 Sanktioner i andra länder

I utredningens uppdrag ligger att göra en undersökning av om det finns sanktioner motsvarande en bidragsspärr i andra länder med jämförbara rättsliga system. Med anledning av uppdraget har utredningen ställt ett antal frågor till tjänstemän i sammanlagt nio länder om förekomsten av bestämmelser som innebär att någon som är dömd för bidragsbrott eller motsvarande kan spärras från att få en förmån i fortsättningen. I *bilaga 3* återfinns de frågor som utredningen har ställt. Kartläggningen avser regelverken i Danmark, Norge, Finland, Island, Storbritannien, Irland, Schweiz, Tyskland och Nederländerna. Svar har inkommit från sju länder. Svar har inte kommit in från Tyskland och Storbritannien. Utredningen har utöver de svar som erhållits på den egna enkäten tagit del av uppgifter som FUT-delegationen inhämtat inom ramen för sitt nordiska samarbete.

I flera länder finns inom arbetslöshetsförsäkringen motsvarigheter till de svenska bestämmelserna om uteslutning respektive fränkännande, se avsnitt 10.3. I Danmark tillämpas t.ex. en karantäntid på mellan 74 och 962 timmar vid bedrägerifall. Om någon tidigare har fått en sådan sanktion och på nytt gör sig skyldig till bedrägeri kan han eller hon uteslutas som medlem. Om en oriktig uppgift har lämnats av oaktsamhet ska karantäntiden i stället bestämmas till högst 37 timmar. Karantäntiden löper inte under den tid någon uppbär annan ersättning eller lön. "Karantänen" bortfaller efter två år. Även Finland har en liknande sanktion inom arbetslöshetsförsäkringen. Där kan någon förlora rätten till ersättning i 30, 60 eller 90 dagar beroende på omständigheterna. I Norge kan den som medvetet lämnat oriktiga uppgifter fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning i upptill 12 veckor, om det är första gången det sker. Om oriktiga uppgifter har lämnats flera gånger inom en treårsperiod kan fränkännandet avse upp till 26 veckor. Lagstiftningen i Schweiz tillåter att någon stängs av från

rätten till arbetslöshetsersättning om denne fuskat. Ersättningsrätten kan dras in mellan 1 och 60 dagar. Den strängaste påföljden motsvarar tre månaders ersättning. I Nederländerna kan den som har förorsakat att arbetslöshetsersättning betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp åläggas att betala en avgift motsvarande 10 procent av ”skadan”, dock minst 52 euro.

I samtliga fall beslutas sanktionen i förvaltningsrättslig ordning. I Schweiz gäller dock att det administrativa förfarandet kan vilandeförklaras om ett straffrättsligt förfarande har inletts mot sökanden och denne bestrider ansvar för brott.

I Norge finns också möjlighet att stoppa eller hålla inne betalning av vissa förmåner inom socialförsäkringen om den sökande mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter, hållit tillbaka uppgifter som är viktiga för bedömningen av dennes rättigheter eller förpliktelser enligt lagen eller utan rimlig grund underlåtit att efterkomma ett föreläggande som utfärdats med stöd av lagen. Vissa möjligheter finns också för en arbetsgivare att besluta att en arbetstagare ska förlora sjukpenning om denne varit frånvarande vid minst fyra tillfällen utan att visa upp läkarintyg, eller om arbetsgivaren har rimlig anledning att anta att frånvaron inte beror på sjukdom. Bestämmelser om rätt att hålla inne eller stoppa ersättning finns också i fråga om t.ex. rehabiliteringsstöd, studiebidrag och arbetsskadeersättning.

I Nederländerna kan en myndighet under vissa förutsättningar vägra socialhjälp vid fusk om det finns stöd i en författning för det. Ett sådant beslut förutsätter inte att den det rör har dömts för ett brott. Beslutet fattas i administrativ ordning. Beslutet att vägra socialhjälp måste omprövas inom tre månader.

Utredningens slutsats av den internationella kartläggningen är att det inte finns någon motsvarighet till en bidragsspärr i de länder, varifrån svar inkommit på utredningens enkät.

En mer utförlig redogörelse för svaren från de länder som svarat på utredningens frågor finns i *bilaga 4*.

10 Sanktioner inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns sanktioner som innebär att en medlem i arbetslöshetskassa kan stängas av från eller fränkännas rätten till ersättning. Vidare kan ersättningen sättas ned under vissa förutsättningar. En medlem kan också uteslutas från arbetslöshetskassan. I detta kapitel behandlas nyss nämnda sanktioner liksom vissa andra sanktioner som finns inom arbetslöshetsförsäkringen. I bilaga 5 finns en redogörelse för vissa rättsfall från kammarrätterna avseende uteslutning av medlem och fränkännande.

10.1 Bakgrund

För att någon ska ha rätt till ersättning vid arbetslöshet ska enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) vissa grundvillkor vara uppfyllda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

1. är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
3. är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
4. medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och
5. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

För att en sökande ska ha rätt till ersättning vid arbetslöshet krävs dessutom att han eller hon uppfyller ett s.k. arbetsvillkor. Detta innebär att den sökande inom de senaste tolv månaderna före arbetslöshetens inträde ska ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbete under minst åttio timmar per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbetet under minst femtio timmar under var och en av dessa månader (12 § ALF).

Arbetslöshetsersättning betalas ut antingen som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet betalas ut med högst 320 kronor per dag (dagpenning) för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge. För att få grundbeloppet måste sökanden uppfylla ett arbetsvillkor. Inkomstrelaterad ersättning baseras på tidigare förvärvsinkomster. Dagpenning betalas för närvarande ut med minst 320 kronor och högst 680 kronor per dag. För att få inkomstrelaterad ersättning måste sökande ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader och uppfylla ett arbetsvillkor under den tid han eller hon har varit medlem i en arbetslöshetskassa.

Det är arbetslöshetskassorna som beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen ska enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa

1. avvisar ett lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds,
2. på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i ett program inte kommer till stånd,
3. uppträder så att det finns anledning för den offentliga arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete,
4. frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det, eller

5. i övrigt inte bedöms uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt den nyss refererade 9 § i ALF.

Arbetsförmedlingen ska också omedelbart informera arbetslöshetskassan om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan inte besökt eller kontaktat den offentliga arbetsförmedlingen enligt kallelse eller överenskommelse.

Det finns 33 självständiga arbetslöshetskassor som beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättningen. IAF utövar tillsyn av arbetslöshetskassornas verksamhet, vilket bl.a. innebär en granskning av att kassorna tillämpar ersättningsreglerna korrekt. IAF utövar tillsyn över Arbetsförmedlingens verksamhet, i de delar som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning.

Inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen kan det beslutas om sanktioner mot medlemmar som t.ex. inte uppfyller de grundläggande kraven. Sanktionerna är avstängning från rätt till ersättning, nedsättning av ersättning, uteslutning av medlem och s.k. fränkännande.

I det följande redogörs närmare för de sanktionsmöjligheter som finns. Först behandlas sanktioner som används vid arbetslöshet som den ersättningssökande vållat själv. Därefter beskrivs sanktioner som kan komma i fråga när sökanden lämnat oriktiga uppgifter.

10.2 Sanktioner vid självförvårdad arbetslöshet m.m.

10.2.1 Tillämpliga bestämmelser

En sökande kan stängas av från rätten till ersättning om denne lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande. Avstängningstiden kan i det förstnämnda fallet vara 10, 20 eller 45 ersättningsdagar, beroende på under hur lång tid arbetet skulle ha varat. Om någon har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande kan avstängningstiden vara 20, 40 eller 60 dagar. Även i detta fall är avstängningstiden beroende av hur lång tid arbetet skulle ha varat (44 § ALF). Har någon stängts av två gånger inom samma ersättningsperiod på någon av nyss angivna grunder har den sökande den tredje gången

inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.¹

Vidare kan rätten till ersättning enligt 45 a § ALF sättas ned inom ersättningsperioden om en sökande har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbara skäl, eller utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd. Dagpenningen sätts då ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar. Inträffar detta en gång till under ersättningsperioden ska den sökandes dagpenning sättas ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar inom ersättningsperioden. Den tredje gången har den sökande inte längre rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.

Bestämmelserna om arbete är tillämpliga även i fråga om arbetsmarknadspolitiska program för vilka aktivitetsstöd lämnas enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (46 § ALF).

Beslut om nedsättning av ersättning, avstängning för viss tid eller avstängning tills vidare fattas av handläggare på respektive arbetslöshetskassa.

Regeringen har nyligen i en proposition till riksdagen föreslagit att en möjlighet införs för arbetslöshetskassorna att fatta interimistiskt beslut om den bedömer att den finns sannolika skäl att anta att den sökande kommer att stängas av från rätten till ersättning eller att ersättningen kommer att sättas ned. Det interimistiska beslutet skulle enligt förslaget innebära att arbetslöshetskassan beslutar att ersättning ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp till dess beslut i ärendet om avstängning eller nedsättning fattas (prop. 2008/09:3).

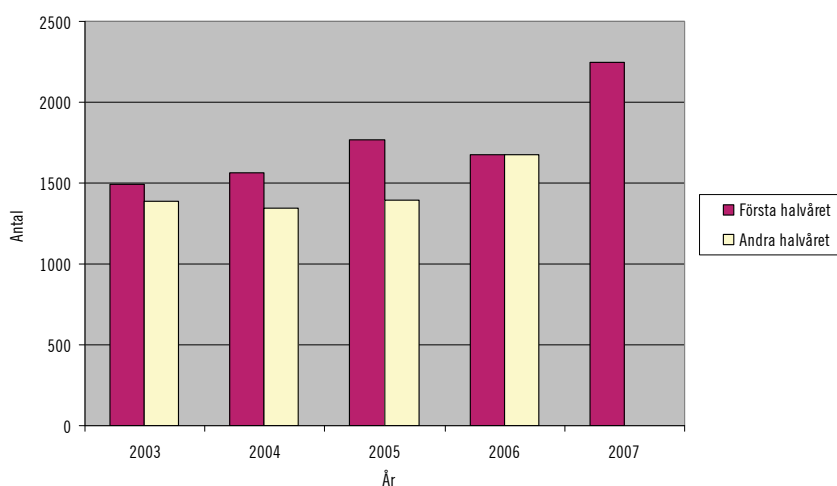
¹ Ersättning lämnas enligt 22 § ALF under högst 300 dagar (ersättningsperiod). Till en sökande som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år lämnas dock ersättning under längst 450 dagar. Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande inte har uppfyllt arbets- och karensvillkoren (23 § ALF). Detta gäller dock inte om tolv månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt har uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då ska dock karensvillkoret vara uppfyllt.

10.2.2 Syftet med bestämmelserna

Bestämmelser om sanktioner mot någon som själv varit vållande till sin arbetslöshet har funnits sedan 1930-talets början. Det närmare innehållet i bestämmelserna har dock successivt förändrats sedan dess. Genom åren har det i förarbetena betonats att en utgångspunkt för all försäkring är att den som själv vållat sin skada inte ska få ersättning. Frågan var bl.a. aktuell i samband med att den äldre lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring skulle införas. I de förarbeten som låg till grund för lagen gjordes vissa uttalanden om bestämmelsen om självförvållad arbetslöshet. ”En naturlig utgångspunkt för mistad ersättning vid självförvållad arbetslöshet har varit att det inom ett försäkringssystem inte rimligen kan utgå försäkringsförmåner till försäkrad som själv vållar försäkringsfall. En motsvarande bestämmelse finns som regel inom all försäkring. Som exempel kan nämnas att ersättning enligt lagen om allmän försäkring kan dras in eller sättas ned, om den ersättningsberättigade uppsåtligen åsamkat sig sjukdom eller skada som orsakat den utgift eller nedsättning av arbetsförmågan för vilken ersättning begärs eller om han gör sig skyldig till grov oaktsamhet ur hälsosynpunkt. Bestämmelser av detta slag motverkar missbruk av försäkringen och syftar till att garantera att försäkringsersättning utgår endast i sådana fall då detta framstår som motiverat utifrån de grundsatser som bär upp försäkringssystemet. Inte heller inom en modern arbetslöshetsförsäkring kan påföljdsbestämmelser av nu berörd typ undvaras.” (KSA-utredningens betänkande Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet, SOU 1971:42, s. 181 f).

10.2.3 Något om tillämpningen

IAF har i rapporten Redovisning och analys av omfattningen av, orsakerna till samt utvecklingen av felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen (rapport 2007:19) sammanställt uppgifter om antalet nedsättningar på grund av självförvållad arbetslöshet som arbetslöshetskassorna har beslutat om under tiden den 1 januari 2003 till den 30 juni 2007.

Diagram 10.1 Nedsättningar 2003-01-01 till 2007-06-30

Källa: A-stat 2007-06-26.

Enligt vad IAF anför i rapporten är nedsättning en relativt sällan förekommande sanktion.² Det totala antalet nedsättningar har dock ökat under perioden. Under 2007 har ökningen varit dramatisk. Nedan finns en tabell som visar nedsättningarna fördelade på första, andra och tredje nedsättningsperioden.

Tabell 10.1 Nedsättningar i tre steg 2003-01-01 till 2007-06-30

År	Sanktion		
	25 %	50 %	100 %
2003	2 743	138	18
2004	2 739	167	16
2005	3 008	154	26
2006	3 204	148	77
2007	2 568	120	1

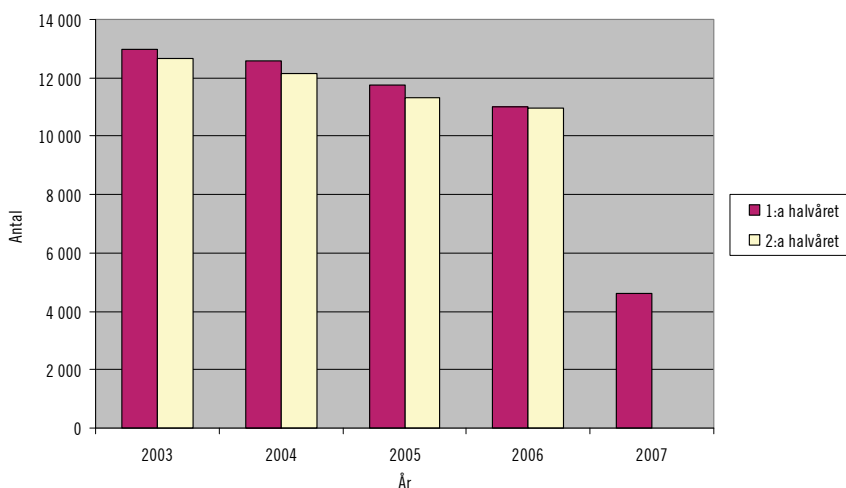
Källa: A-stat.

² Antalet beslut om nedsättning kan sättas i relation till antalet nya beslut, se tabell 10.2 i det följande.

Av tabellen framgår att den största delen av nedsättningsbesluten avser en första nedsättningsperiod.³ Endast 5 procent av dem som en gång har fått en nedsättning får det en andra gång. Endast ett fåtal förlorar helt rätten till ersättning och då intill ett nytt arbetsvillkor är uppfyllt (vilket alltså blir aktuellt den tredje gången). Siffrorna från år 2007 avser endast första halvåret. Av redovisningen kan enligt IAF slutsatsen dras att sanktionen har effekt eftersom endast ett mindre antal personer underlåter att t.ex. söka anvisat arbete en andra eller tredje gång.

IAF har i samma rapport redovisat antalet beslut om avstängning på grund av självförvårdad arbetslöshet. Även denna redovisning avser perioden den 1 januari 2003 till den 30 juni 2007. Enligt IAF kan inte siffrorna för år 2007 jämföras med tidigare år eftersom det beträffande avstängningar finns en fördröjning innan besluten inrapporteras och registreras i databasen A-stat.

Diagram 10.2 Avstängningar 2003-01-01 till 2007-06-30



Källa: A-stat (2007-06-26).

Även om antalet avstängningar har minskat under åren, är andelen konstant i förhållande till antalet nya beslut om ersättning. Detta framgår av följande tabell. Det första halvåret 2007 tycks utgöra ett

³ Se utredningens redogörelse för bestämmelserna om nedsättning i avsnitt 10.2. Om någon har avvisat ett lämpligt arbete kan ersättningen första gången det sker sättas ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar (första nedsättningsperioden). Om den sökande avvisar ett arbete även en andra eller tredje gång kan ersättningen sättas ned med en högre procentsats.

trendbrott och IAF prognostiserade i rapporten andelen till cirka 5,5 procent för helåret 2007.

Tabell 10.2 Antalet avstängningar i förhållande till antalet nya beslut 2003-01-01 till 2007-06-30

År	Avstängningar	Nya beslut	Kvot %
2003	25 614	272 333	9,41
2004	24 717	261 631	9,45
2005	23 088	240 121	9,62
2006	21 962	211 770	10,37
2007	4 611	84 039	5,49

Källa: A-stat.

10.3 Sanktioner vid oriktiga eller vilseledande uppgifter från sökande

10.3.1 Gällande ordning

Enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) ska styrelsen för en arbetslöshetskassa utesluta en medlem som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till medlemskap eller ersättning. Om det finns särskilda skäl ska styrelsen, i stället för att utesluta medlemmen, fränkänna honom eller henne rätten till ersättning enligt bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Detta innebär att uteslutning i första hand ska väljas som sanktion. För dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa kan Alfa-kassan besluta om fränkännande av ersättning.

Bestämmelser om fränkännande av ersättning finns i 66 § ALF. Även i fråga om fränkännande är det en förutsättning för sanktionen att den sökande medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållande av betydelse för rätten till ersättning.

Fränkännandet ska gälla under minst 130 ersättningsdagar. Om det finns särskilda skäl ska fränkännandet gälla under färre dagar. Till sökande som fränkänts ersättning får ersättning betalas ut först sedan de har utfört förvärvsarbete under 80 dagar från den tidpunkt

då det förhållande som ledde till fränkännandet kom till arbetslöshetskassans kännedom. Finns det sannolika skäl att en sökande gjort sig skyldig till ett sådant förfarande som avses med bestämmelsen kan ersättning som tillkommer den sökande innehållas i avvaktan på utredning i ärendet.

IAF ger ut Regelbok för arbetslöshetskassor – föreningsrättsliga bestämmelser och Regelbok för arbetslöshetskassor – försäkringsbestämmelser. I regelböckerna återfinns lagar, förordningar och IAF:s föreskrifter. I dessa lämnar IAF också kommentarer eller rekommendationer till arbetslöshetskassorna om tillämpningen av de bestämmelser som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassorna kan också hämta vägledning för sin rättstillämpning i en handledning som Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) har gett ut angående hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter (Hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter – En rekommendation till arbetslöshetskassorna, april 2008).

Det finns inte några motivuttalanden som klargör när särskilda skäl för fränkännande ska anses föreligga, eller med andra ord, när fränkännande ska väljas som sanktion i stället för uteslutning. Enligt SO:s rekommendationer ska särskilda skäl för fränkännande anses föreligga t.ex. om medlemmen själv upptäcker och uppmärksammar arbetslöshetskassan på felet, om medlemmen har fått felaktig information från Arbetsförmedlingen eller annan, antalet felaktigt utbetalda dagar är få, det belopp som utbetalas är lågt eller om sociala omständigheter föreligger, såsom t.ex. dödsfall i familjen.

SO har vidare i sin handledning pekat på följande omständigheter av försvårande eller förmildrande natur som bör vägas in vid såväl beslut om fränkännande som uteslutning. Omständigheter som huruvida den oriktiga eller vilseledande uppgiften lett till ersättning under endast några enstaka dagar eller vid något tillfälle ska tillmätas betydelse inte bara vid bestämmandet av fränkännandets tid utan också vid valet mellan uteslutning och fränkännande och vid bedömningen av om vårdslösheten har varit grov. Motsatsvis får det anses som försvårande om det rört sig om upprepat missbruk av försäkringen som lett till att ersättning felaktigt betalats ut under ett betydande antal dagar. Särskilt allvarligt är att någon sökande arbetar – särskilt i s.k. svartjobb – och samtidigt uppbär ersättning som arbetslös. Detsamma gäller medlemmar som tagit emot annan typ av ersättning parallellt med arbets-

löshetsersättning, exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning. Med hänsyn till bestämmelserna ändamål – att motverka fusk – så måste det även vara försvårande när det står klart att det rör sig om medvetet fusk och när förfalskade intyg har använts. Sociala och medicinska faktorer bör kunna tillmätas viss betydelse i mildrande riktning. Enligt SO finns det dock större utrymme att tillmäta sådana omständigheter betydelse i fråga om valet mellan uteslutning och fränkännande än när kassan ska bestämma antalet fränkännandedagar.

IAF har inte några föreskrifter eller rekommendationer som särskilt tar sikte på valet mellan de olika sanktionsformerna. I Regelbok för arbetslöshetskassor – försäkringsbestämmelser har inspektionen dock lämnat följande kommentar till bestämmelsen om fränkännande.⁴ ”Det krävs att en oriktig uppgift faktiskt har lämnats för att det ska bli aktuellt med fränkännande. Underlåtenhet att handla kan inte medföra ett fränkännande. Möjligheten till fränkännande ska användas i de fall en sökande både arbetar – särskilt i s.k. svartjobb – och samtidigt uppstår ersättning som arbetslös. Samma sak gäller sökande som t.ex. uppburit sjukpenning eller föräldrapenning samtidigt med hel arbetslöshetsersättning. Sådant som kan betecknas som förbiseende eller småslarv – vari också ligger att det rör sig om något enstaka tillfälle – går inte in under begreppet grov vårdslöshet. Ursäktliga misstag, som t.ex. då det är fråga om feldeklaration för någon enstaka dag vid övergången från en period av arbetslöshetsersättning till en period med sjukpenning ska inte leda till fränkännande”.

Det kan noteras att sådana omständigheter som enligt SO:s handledning ska utgöra skäl för uteslutning alltså enligt IAF:s rekommendation utgör skäl för fränkännande. Eftersom IAF inte kommenterat frågan om valet av sanktionsform är det dock oklart om detta är avsikten.

Om fränkännande väljs som sanktion ska arbetslöshetskassan bestämma antalet fränkännandedagar. I denna fråga anför SO följande i sin ovan nämnda handledning. ”Syftet med fränkännandesanktionen är att utgöra ett lindrigare alternativ till uteslutning och det är därför orimligt att ett fränkännande skulle kunna gälla längre än ett beslut om uteslutning. I praktiken är det ofta svårt att

⁴ Se dock Kammarrättens dom den 7 juni 2007 i mål nr 3699-06 som avser uteslutning och frågan om oriktiga uppgifter lämnats medvetet eller av grov vårdslöshet. I domskälen anges inledningsvis att den oriktiga eller vilseledande uppgiften kan lämnas antingen aktivt eller passivt, exempelvis genom att underlåta att fullgöra den lagstadgade uppgifts- och anmälningskyldigheten.

motivera fler fränkännandedagar än 130 när den sökande är medlem i en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassan måste då å ena sidan hävda att det sammantaget finns sådana förmildrande omständigheter som ska medföra att fränkännandet blir aktuellt i stället för uteslutning. Å andra sidan måste arbetslöshetskassan hävda att det finns försvårande omständigheter som motiverar fler än 130 fränkännandedagar.” Enligt SO borde arbetslöshetskassan i en sådan situation återigen överväga att utesluta medlemmen snarare än att fränkänna fler ersättningsdagar.

10.3.2 Syftet med bestämmelserna

Bestämmelser om s.k. fränkännande infördes första gången i den då gällande förordningen (1956:629) om erkända arbetslöshetskassor. Sedan tidigare hade det varit möjligt att utesluta en medlem om denne svikligt uppgivit eller förtigit något förhållande av betydelse för hans rätt till medlemskap eller ersättning. I förarbetena anfördes bl.a. följande som skäl för förändringen. ”Avstängningsförfarandet kan inom arbetslöshetsförsäkringen även användas i andra sammanhang än i samband med frågan om huruvida arbetslösheten ska anses självförvållad eller inte. Avstängningsförfarandet kan exempelvis användas i rent disciplinärt syfte. Den som svikligen uppgiver eller förtiger något förhållande av betydelse för bedömningen av hans rätt till ersättning kan uteslutas ur kassan.” Med hänvisning till de då gällande bestämmelserna om inträdesvillkor pekade departementschefen vidare på det förhållandet att medlemmen efter uteslutning måste arbeta minst ett år för att kunna erhålla ersättningsrätt på nytt och anförde vidare. ”I ett arbetsmarknadsläge med brist på arbetstillfällen kan det dröja en avsevärd tid utöver ett år, innan rätten till ersättning på nytt är upparbetad. Det straff, som en uteslutning i ifrågavarande fall ska utgöra, kan därför komma att verka alltför hårt, allrahelst som det på grund av det icke tidsbegränsade arbetsvillkorets konstruktion inte blir avgränsat till viss bestämd tid. Ur sociala och andra synpunkter är uteslutningen därför inte lämplig i de fall, där en viss åtgärd visserligen bör vidtagas gentemot medlemmen men där straffet med hänsyn till arten av förseelse inte bör verka alltför hårt. Det bör ... finnas möjlighet för arbetslöshetskassorna att vidtaga andra åtgärder i dylika fall.” En ny regel föreslogs som innebar att en medlem, som svikligen uppgivit eller förtigit något förhållande

av betydelse för bedömningen av hans rätt till ersättning skulle kunna fränkännas ersättning under högst ett år. Enligt vad som anfördes i propositionen fanns det emellertid fall där en uteslutning ur kassan kunde vara fullt motiverad (se prop. 1956:144 s. 139 och 148).

Från om med den 1 januari 1996 har lagstiftningen skärpts 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. I propositionen uttalades att den längsta fränkännandetiden då var formellt ett år men den uppgick i praktiken till högst 60 ersättningsdagar vilket motsvarar 3 månader. Tiden för fränkännandet borde, enligt regeringen, spegla samhällets syn på att den arbetslöse har missbrukat förtroendet och otillbörligen skaffat sig ekonomiska fördelar. Mot denna bakgrund föreslog regeringen inte endast en skyldighet för arbetslöshetskassorna att fränkänna ersättning i de aktuella fallen utan också att tiden för fränkännandet skulle sättas till minst 130 ersättningsdagar. En viss möjlighet att korta ner denna tid borde enligt regeringen finnas. Har den oriktiga eller vilseledande uppgiften, som lämnats medvetet eller av grov vårdslöshet, lett till ersättning under endast enstaka dagar vid något tillfälle borde fränkännandet kunna bestämmas till färre ersättningsdagar. 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).

10.3.3 Tillämpning av bestämmelserna om uteslutning och fränkännande

Omfattningen av uteslutningar och fränkännande

Enligt uppgifter från IAF som utredningen inhämtat uteslöts sammanlagt 569 medlemmar under 2007 från arbetslöshetskassorna. Kassorna fattade under samma år knappt 36 000 beslut om återkrav, vilka omfattade omkring 28 900 personer. Om antalet fattade beslut om uteslutning relateras till det antal personer som kassorna återkrävt ersättning från under 2007 visar redovisningen att kassorna i genomsnitt utesluter medlemmar endast i 2,0 procent av fallen.

Som framgår av det föregående ska en arbetslöshetskassa, om det finns särskilda skäl, i stället för att utesluta en medlem, fränkänna denne ersättning. Under år 2007 har sammanlagt 653 medlemmar fränkänts ersättning.⁵ Detta innebär att omkring 2,3 procent av alla återkravsärenden ledde till fränkännande av ersättning. Även beslut om fränkännande är med andra ord relativt ovanligt.

Hur antalet uteslutningar och fränkännanden fördelar sig på de olika arbetslöshetskassorna framgår av följande tabell. Uppgifterna avser år 2007.

⁵ Källa: IAF:s databas A-stat

Tabell 10.3 Arbetslöshetskassornas beslut om uteslutning och fränkännande år 2007

Arbetslöshetskassa	Ersättnings- tagare	Antal personer som varit föremål för beslut om återkrav	Uteslut- ningar	Fränkän- nande	Andel uteslut- ningar i % ⁶	Andel fränkän- nande i % ⁷
Akademikernas erkända	26 828	1 686	20	15	1,1	0,9
Alfa	49 770	3 106	51	225	1,6	7,2
Bensinhandlarnas	359	11	0	0	0	0
Byggnadsarbetarnas	13 766	849	45	5	5,3	0,5
Elektrikernas	842	45	0	0	0	0
Farmacitjänstemännens	519	41	0	0	0	0
Fastighetsanställdas	7 746	813	15	63	1,8	7,7
Finans- och försäkringsbranschens	1733	102	11	2	10,8	2,0
GS Arbetslöshetskassa	8 875	610	25	13	4,1	2,1
Hamnarbetarnas	248	12	0	0	0	0
Handelsanställdas	30 878	2 559	52	9	2,0	0,4
Hotell- och restauranganställdas	18 211	1 539	116	52	7,5	3,4
IF Metalls	37 039	2 551	27	75	1,1	2,9
Journalisternas	1 428	88	0	0	0	0
Kommunalarbetarnas	81 168	4 225	59	13	1,4	0,3
Kommunaltjänstemännens	9 844	1 008	10	49	1,0	4,9
Ledarnas	3 857	278	20	13	7,2	4,7
Livsmedelsarbetarnas	7 308	468	7	0	1,5	0
Lärarnas	10 541	884	4	0	0,5	0
Musikernas mfl	938	198	0	0	0	0
Pappersindustriarbetarnas	1 792	134	1	1	0,7	0,7
SeA	1 702	158	5	16	3,2	10,1
SEKO	13 288	996	10	13	1,0	1,3
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	186	20	0	0	0	0
Småföretagarnas	10 4745	745	7	0	0,9	0
ST:s	4 410	198	4	0	2,0	0
Svensk Handels och Arbetsgivares a-kassa	3 380	256	10	7	3,9	2,7
Sveriges arbetares	2 596	333	0	2	0	0,6
Sveriges fiskares	827	19	0	0	0	0
Säljarnas	1 121	60	0	0	0	0
Teaterverksammas	2 870	382	1	2	0,3	0,5
Transportarbetarnas	12 009	701	9	1	1,3	0,1
Unionen	55 141	3 809	60	77	1,6	2,0
Totalt	421 695	28 884	569	653	2,0	2,3

⁶ Av antal personer som varit föremål för beslut om återkrav.⁷ Av antal personer som varit föremål för beslut om återkrav.

Källa: A-stat (IAF:s databas).

Det kan vidare anmärkas att antalet polisanmälningar under år 2007 var 608 enligt vad arbetslöshetskassorna rapporterat in till IAF. Det betyder att ungefär hälften av dem som blivit föremål för uteslutning eller fränkännande också har polisanmälts för brott.

Antalet fränkännandedagar

Enligt 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ska, som tidigare nämnts, ett fränkännande gälla under minst 130 dagar om det inte finns särskilda skäl att låta det gälla under färre dagar.

Enligt förarbetena till bestämmelsen bör färre fränkännandedagar än 130 utmätas om den oriktiga eller vilseledande uppgiften lett till ersättning under endast enstaka dagar vid något tillfälle (prop. 1995/96:25 s. 129). Enligt IAF får det antas att detsamma gäller även om felaktig ersättning för dagarna inte har betalats ut.⁸

Enligt uppgifter från IAF som utredningen har inhämtat beslutade arbetslöshetskassorna år 2007 i mindre än fem procent av fallen då fränkännande var aktuellt om en fränkännandetid som avvek från 130 dagar.

I en dom meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 2 januari 2008 (mål nr 37-07) prövades frågan om vilket antal dagar en kvinna skulle fränkännas arbetslöshetsersättning. Kvinnan hade under 30,5 dagar uppburit dubbla ersättningar i form av studiestöd och arbetslöshetsersättning utan att redovisa detta för arbetslöshetskassan. På kassakortet hade hon fyllt i att hon varit helt arbetslös. Kammarrätten konstaterade först att kvinnan hade förfarit grovt vårdslöst. Det förelåg därför fog för att fränkänna kvinnan rätt till ersättning. Arbetslöshetskassan hade beslutat att fränkänna kvinnan 260 ersättningsdagar. Detta beslut fastställdes av länsrätten. Kammarrätten satte dock ned antalet fränkännandedagar till 130 med motiveringen att kvinnan uppburit dubbla ersättningar under relativt kort tid.

Kammarrätten i Stockholm prövade i en dom den 7 mars 2008 (mål nr 7449-07) frågan om särskilda skäl förelåg att bestämma antalet fränkännandedagar till färre än 130. En man hade från år 2000 till år 2005 på blanketten ”anmälan om arbetslöshet” angett att han inte hade något företag trots att han hade ett sådant. Under

⁸ IAF:s kommentar till 66 § ALF i regelbok för arbetslöshetskassor – försäkringsbestämmelser, 2008-04-07, uppslag 22.

vissa perioder hade han dock deklarerat arbete på sina kassakort. Länsrätten bestämde antalet frånkännandedagar till 65. Länsrätten anförde att mannen, trots att han i inledningen av ersättningsperioden missbrukat ett förtroende, själv hade lämnat uppgifter till kassan år 2006 med de rätta uppgifterna och att dessa uppgifter lett till att arbetslöshetskassan kunnat utreda vilken ersättning han egentligen skulle ha haft. Kammarrätten ändrade länsrättens dom och bestämde att mannen skulle fränkännas ersättning under 130 dagar. Kammarrätten motiverade sitt ställningstagande med att den oriktiga uppgiften inte lett till ersättning endast under enstaka dagar vid något tillfälle utan hade vid upprepade tillfällen legat till grund för ersättningen. Kammarrätten anförde vidare att mannen lämnat de korrekta uppgifterna först efter förfrågan från kassan. Det förelåg därför, enligt kammarrätten, inte särskilda skäl att sätta ned antalet dagar.

Ett par arbetslöshetskassor som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att de beslutar om 260 frånkännandedagar för sådana som inte är medlemmar, om omständigheterna är sådana att sanktionen hade blivit uteslutning om ersättningstagaren hade varit medlem⁹.

10.3.4 Konsekvenser för den enskilde av uteslutning och fränkännande

Uteslutning

I 34 § LAK finns bestämmelser om inträdesvillkoren för den som vill bli medlem i en arbetslöshetskassa. Rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa har var och en som uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskap får dock beviljas endast den som under en sammanhängande period av fem veckor har förvärvat arbetat under minst fyra veckor i genomsnitt minst 17 timmar per vecka och fortfarande arbetar i minst denna omfattning. Den som är medlem i en annan arbetslöshetskassa har inte rätt till medlemskap och inte heller den som har fyllt 64 år. En medlem som har blivit utesluten från en arbetslöshetskassa kan inte bli förvägrad nytt medlemskap om denne på nytt uppfyller dessa inträdesvillkor.

⁹Alfa-kassan och Kommunalarbetarnas a-kassa.

Enligt 10 § första stycket 4 ALF lämnas inte ersättning enligt grundförsäkringen till personer som har uteslutits från medlemskap under en tid av ett år från uteslutningen.

En medlem som har uteslutits måste uppfylla medlemsvillkoret i 7 § ALF efter ett nytt inträde innan inkomstrelaterad ersättning kan betalas ut. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas endast till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader. Medlemmen måste också ha uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12 § ALF, se avsnitt 10.1.

Frånkännande

Frånkännandet innebär att den sökande inte har rätt till ersättning under tiden som motsvaras av frånkännandet. För att få ersättning från arbetslöshetskassan igen, måste den arbetslöse uppfylla ett arbetskrav på 80 dagars arbete. Detta arbetsvillkor gäller oavsett hur många ersättningsdagar som frånkänts den enskilde.

Ett frånkännande är inte knutet till en viss ersättningsperiod.¹⁰ Ett frånkännande kan inledas i en ersättningsperiod och fortsätta i en senare ersättningsperiod. Frånkännandedagarna avräknas med fem dagar per vecka. 130 frånkännandedagar motsvarar därmed 26 veckors kalendertid. Om antalet frånkännandedagar överstiger det antal dagar som medlemmen har kvar i ersättningsperioden räknas resterande frånkännandedagar av om medlemmen har rätt till en ny ersättningsperiod. Detta gäller även om det har gått 26 kalenderveckor sedan beslutet om frånkännande började gälla.¹¹ Om någon blir medlem i annan arbetslöshetskassa än den som beslutat om frånkännandet, gäller beslutet även ersättningsdagar i den nya kassan.

10.4 Återbetalning

Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska det som betalats för mycket betalas tillbaka. Om någon

¹⁰ Angående begreppet ersättningsperiod, se not i avsnitt 10.2.1.

¹¹ SO – Hanteringen av återkrav och oriktiga eller vilseledande uppgifter, april 2008, s. 56 och 59 samt IAF:s kommentar till 67 § ALF i Regelboken för arbetslöshetskassor – försäkringsbestämmelser, 2008-04-07, uppslag 22.

på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp har fått ersättning ska det som betalats för mycket betalas tillbaka om den försäkrade inte var i god tro. Om någon är återbetalningsskyldig får ett skäligt belopp vid senare utbetalning innehållas i avräkning från vad som betalats ut för mycket (kvittning). Återbetalningsskyldighet kan också åläggas den som fått arbetslöshetsersättning och senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön under samma tid (68 och 68 a § ALF).

Det finns dock en möjlighet för arbetslöshetskassan att helt eller delvis befria den enskilde från återbetalningsskyldighet. Regeringen har nyligen i en proposition till riksdagen föreslagit vissa ändringar i bestämmelserna om återbetalning inom arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2008/09:3).

10.5 Överklagande

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även IAF får överklaga en arbetslöshetskassas beslut. Ett sådant överklagande får även ske till förmån för en enskild (49 och 51 §§ ALF).

Även beslut om rätt till medlemskap får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. IAF får på samma sätt som i fråga om rätt till ersättning överklaga ett beslut som avser medlemskap (95 och 97 §§ LAK).

11 Nedsättning och indragning av ersättning inom socialförsäkringen samt återkrav av felaktigt utbetald ersättning

11.1 Nedsättning och indragning av ersättning

11.1.1 Tillämpliga bestämmelser

I lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns bestämmelser om bl.a. sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning samt föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

I 20 kap. 3 § AFL finns bestämmelser om att Försäkringskassan får dra in eller sätta ned ersättning i vissa fall. Bestämmelsen gäller alla förmånsslag som omfattas av AFL.¹ Hänvisning till denna bestämmelse finns också – helt eller delvis – i de flesta andra lagar som reglerar socialförsäkringsförmåner. Härutöver finns vissa förmånsspecifika regler för sjukpenning och föräldrapenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, smittbärarersättning m.m.

Nyss nämnda bestämmelse i AFL innebär att Försäkringskassan får dra in eller minska en ersättning om vissa i bestämmelsen uppräknade situationer är för handen. Detta gäller exempelvis om den som är berättigad till ersättningen själv ådragit sig sjukdomen eller skadan genom uppsåtligt brott som han har dömts för, om han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar felaktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållanden av betydelse för ersättningen. Möjlighet till nedsättning eller indragning av ersättning finns också om den som är berättigad till ersättningen underlåter att medverka i föreskriven behandling, utredning eller rehabilite-

¹ Beträffande rehabiliteringsersättning, se 22 kap. 16 § AFL.

ring, vägrar genomgå läkarundersökning eller följa läkares föreskrifter eller underlåter att ge in läkarintyg eller försäkran för sjukpenning.²

Om en försäkrad utan giltig anledning vägrar att genomgå behandling, utredning eller rehabilitering eller att delta i avstämningsmöte får sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning helt eller delvis tills vidare förvägras honom eller henne, under försättning att han eller hon erinrats om denna påföljd.

Om någon som är berättigad till ersättning enligt AFL i annat fall underlåter att lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen eller vägrar att ta emot besök från Försäkringskassan för bedömningen av rätten till ersättning, får ersättningen dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det.

För ärenden om *sjukpenning* och *föräldrapenning* finns ytterligare sanktionsbestämmelser i 3 kap. 17 § respektive 4 kap. 18 § AFL. Sjukpenning och tillfällig föräldrapenning får dras in eller minskas om en försäkrad underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han vistats annat än tillfälligt på annan adress än den som han angett för kassan. Sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning får också dras in eller nedsättas om den försäkrade inte anmäler sådan ändring i inkomstförhållandena eller andra omständigheter, som påverkar rätten till förmånen eller förmånens storlek (jfr 3 kap. 6 § AFL).

Bestämmelsen i 3 kap. 17 § och 20 kap. 3 § AFL gäller också i fråga om *arbetsskadeersättning* (6 kap. 7 § lagen [1976:380] om arbetsskadeförsäkring) och *smittbärapenning* (9 och 15 §§ lagen [1989:225] om ersättning för smittbärare). Smittbärapenning får också enligt 8 § lagen om ersättning för smittbärare sättas ned eller dras in bl.a. om smittbäraren inte följer förhållningsregler som har getts med stöd av smittskyddslagen (2004:168) eller överträder förbud enligt nämnda lag.³ Bestämmelsen i 20 kap. 3 § AFL tillämpas också i fråga om handikappersättning och vårdbidrag (28 § lagen [1998:703] om handikappersättning och vårdbidrag).

² Enligt 3 kap. 8 § AFL ska den försäkrade till Försäkringskassan ge in en skriftlig försäkran för sjukpenning. I den ska finnas uppgifter om sjukdomen, den försäkrades arbetsuppgifter och den försäkrades egen bedömning av arbetsförmågan. Uppgifterna lämnas på heder och samvete. I vissa fall kan Försäkringskassan begära att få in en s.k. särskild försäkran som ska innehålla en mer utförlig beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter och arbetsförmåga.

³ Rätt till smittbärapenning har den som har eller kan antas ha smittsam sjukdom utan att ha förlorat sin arbetsförmåga eller den som för eller kan antas föra smitta utan att vara sjuk i smittsam sjukdom eller den som i annat fall varit utsatt för smitta av en samhällsfarlig sjukdom. Smittbärapenning utgår i vissa fall till den som måste avstå från förvärvsarbete.

En särskild bestämmelse finns också i fråga om *sjukersättning* och *aktivitetsersättning* i 16 kap. 8 § andra stycket AFL. Bestämmelsen knyter an till första stycket enligt vilket den som uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till Försäkringskassan t.ex. om han eller hon börjat förvärvsarbete, börjat förvärvsarbete i större omfattning än tidigare eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligen förbättras utan att han eller hon börjat förvärvsarbete. Underlåter någon att göra en sådan anmälan utan giltigt skäl får sjukersättningen eller aktivitetsersättningen dras in för viss tid eller tills vidare. Regeringen har nyligen i en proposition till riksdagen föreslagit en skärpning av bestämmelserna om anmälningsskyldighet. Förslaget innebär bl.a. att den som avser att börja förvärvsarbete ska anmäla detta till Försäkringskassan. Någon ändring föreslås inte i sanktionsbestämmelsen i andra stycket (prop. 2007:08:124 s. 96 ff).

I fråga om *rehabiliteringsersättning* får Försäkringskassan enligt 22 kap. 16 § AFL, om omständigheterna motiverar det, dra in eller sätta ned ersättningen om den försäkrade underlåter att till Försäkringskassan anmäla sådan ändring av förhållande, som är av betydelse för rätten till ersättning eller för ersättningens storlek.

Enligt 26 § lagen (1993:737) om *bostadsbidrag* får Försäkringskassan, för att utreda rätten till och storleken av bidrag, förelägga den som får eller har fått preliminärt bidrag att lämna de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen. Om föreläggandet inte följs, får Försäkringskassan dra in eller sätta ned bidraget. Bostadsbidraget får vidare sättas ned eller dras in om någon som är berättigad till bidraget underlåter att lämna uppgift eller vägrar att ta emot besök. Detta följer av 30 §.

11.1.2 Syftet med bestämmelserna

För utredningens del är det framför allt bestämmelsen om indragning eller nedsättning av ersättning på grund av att sökanden har lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden som är intressant att belysa.

En motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i 20 kap. 3 § första stycket d AFL fanns intagen redan i den äldre lagen (1947:19) om allmän sjukförsäkring. Någon vägledning i fråga om hur bestämmelsen skulle tillämpas eller vad som var syftet med den lämnas inte i förarbetena. Då bestämmelsen överfördes till 1962 års

lag om allmän försäkring anförde departementschefen endast kort att bestämmelsen inte närmare behövde motiveras.

Det har poängterats i förarbetena till 20 kap. 3 § AFL i övrigt att möjligheten till nedsättning och indragning bör användas med försiktighet och främst i påtryckningssyfte för att få den försäkrade att medverka i utredningen. I bedömningen av om ersättning ska vägras den försäkrade måste Försäkringskassan även väga in den princip som råder inom hälso- och sjukvården om den enskildes integritet och möjlighet till medverkan och inflytande när det gäller utredning och behandling. Den avgörande skillnaden mellan den princip som råder inom hälso- och sjukvården och den möjlighet som finns enligt lagen om allmän försäkring att vägra den försäkrade ersättning är att det i ärenden om sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning är fråga om en förmån i form av pengar som ska betalas ut eller inte. Försäkringskassan kan därför ställa krav på att den försäkrade medverkar till att ett underlag tas fram som syftar till att få en tillförlitlig utredning innan ett beslut om minskning eller indragning av ersättning fattas (prop. 1994/95:147 s. 52).

Möjligheten för Försäkringskassan att dra in eller sätta ned ersättningen om den försäkrade inte medverkar till utredningen på i lagen angivet sätt kommenterades av regeringen i propositionen Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen, varvid regeringen framhöll att det i samtliga fall i 20 kap. 3 § AFL krävs en utredning av omständigheterna som är tillräcklig för en helhetsbedömning samt en kommunikering med den enskilde (prop. 1996/97:121 s. 39).⁴

I förarbetena till bestämmelsen i 3 kap. 17 § AFL, som alltså gäller möjligheten att dra in eller sätta ned ersättning om någon underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress eller om någon underlåter att anmäla ändrade inkomstförhållanden, anförde regeringen följande. Sjukpenningen får dras in eller sättas ned om omständigheterna motiverar det. Det är viktigt att Försäkringskassan bara vidtar åtgärder när det bedöms vara motiverat med hänsyn till omständigheterna i sin helhet. Bedömningen måste alltid göras utifrån det enskilda fallet. Om det kan antas att en försäkrad medvetet drar sig undan från Försäkringskassans kontroll

⁴ Bestämmelsen innebär att ersättning får dras in eller sättas ned t.ex. om någon själv ådragit sig en skada eller sjukdom genom uppsåtligt brott eller om någon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter angående förhållande av betydelse för ersättningen. Indragning eller nedsättning får också ske om någon underlåter att medverka i utredning eller rehabilitering. Om bestämmelsens närmare innehåll, se avsnitt 11.1.

kan ett beslut att dra in eller sätta ned ersättningen vara motiverat. Det gäller även när en försäkrad hindrar eller väsentligt fördröjer kassans arbete till exempel genom att göra sig oanträffbar eller låta bli att kontakta Försäkringskassan trots upprepade påminnelser (prop. 1985/86:38, s. 11–12).

11.1.3 Tillämpningen

Bestämmelsen om indragning eller nedsättning av ersättning i vissa fall i 20 kap. 3 § AFL har närmast karaktär av en sanktion.⁵ Indragning och nedsättning får alltså ske med stöd av bestämmelsen även om förutsättningarna enligt lagen i övrigt är uppfyllda.⁶ Även bestämmelserna i 3 kap. 17 § första stycket b, 16 kap. 8 § och 22 kap. 16 § AFL om att ersättning får dras in eller sättas ned om anmälan av ändrade förhållanden inte sker enligt vad som är föreskrivet därom har en sanktionsliknande karaktär.

Enligt företrädare för Försäkringskassan som utredningen har varit i kontakt med tillämpas de ovan angivna bestämmelserna om nedsättning eller indragning av ersättning sällan eller aldrig i praktiken. I stället görs en ny prövning av rätten till ersättning i fortsättningen varvid ersättning upphör eller bestäms till ett lägre belopp. Därefter fattas ett eventuellt beslut om att återkräva ersättningen.

11.2 Återkrav av ersättning inom socialförsäkringen m.m.

Enligt 20 kap. 4 § AFL ska den som genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- och anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp återbetala vad som har betalats ut för mycket. Detsamma gäller om någon annars obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och han skäligen bort inse detta. Försäkringskassan får om det i särskilt fall finns anledning till det helt eller delvis efterge krav på återbetalning.

Ovan nämnda bestämmelse gäller även för ett stort antal andra ekonomiska förmåner än dem som regleras i AFL. Det gäller t.ex. i

⁵ Om bestämmelsens närmare innebörd, se avsnitt 11.1.1.

⁶ Jfr SOU 2001:47 s. 189.

fråga om bidrag vid adoption av utländska barn.⁷ Särskilda återkravsbestämmelser finns också i ett antal andra författningar som reglerar rätten till ekonomiska förmåner, såsom t.ex. i fråga om barnbidrag och assistansersättning.⁸ Utredningen om enhetligare regler om återkrav har i uppdrag att se över bestämmelserna i syfte att uppnå en mer enhetlig reglering på området (dir. 2007:177).

⁷ 9 § lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn.

⁸ 12 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och 16 § lagen (1993:389) om assistansersättning.

12 Återkrav av studiestöd

I studiestödslagen (1999:1395) finns bestämmelser om studiehjälp och studiemedel. Studiestödet handhas av Centrala studiestödsnämnden.

Om en studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp på grund av att summan av hans eller hennes överskott i inkomstslaget tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen överstigit den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedel ska enligt 5 kap. 1 § studiestödslagen det som betalats ut för mycket krävas tillbaka. Undantagna är belopp som understiger en viss av regeringen fastställd gräns.

Även om någon i annat fall genom oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att studiehjälp eller studiemedel lämnats felaktigt eller med för högt belopp ska det som betalats ut för mycket krävas tillbaka.¹ Detsamma gäller om någon på annat sätt fått studiestöd felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta.

¹ Enligt 3 kap. 27 § studiestödslagen har den som har beviljats studiemedel en skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla sådan ändring av förhållanden som har betydelse för studiemedel eller för studiemedlems storlek.

13 Bör en bidragsspärr införas?

Utredningens förslag: En ny sanktion, benämnd bidragsspärr, ska införas. Innebörden av sanktionen är att den som har gjort sig skyldig till brott enligt bidragsbrottslagen, under viss tid inte har rätt till den förmån som brottet avsett.

13.1 Behovet av åtgärder mot felaktiga utbetalningar

De skattefinansierade utbetalningarna från välfärdssystemen uppgår till mycket stora belopp varje år. År 2007 uppgick de till cirka 510 miljarder kronor¹. Av dessa utbetalningar svarade socialförsäkringsförmånerna för den ojämförligt största delen.

Undersökningar som har gjorts talar för att omfattningen av brott mot välfärdssystemen är betydligt större än vad man tidigare trott. I kapitel 6 finns en redogörelse för några undersökningar som har gjorts på området. FUT-delegationen, som hittills har gjort den mest omfattande undersökningen, har uppskattat de felaktiga utbetalningarna inom välfärdssystemen till 18–20 miljarder kronor, varav hälften avser avsiktliga fel från de sökande. Omräknat i andel av samtliga utbetalningar har delegationen såvitt avser socialförsäkringssystemet uppskattat att 3,3 procent av utbetalningarna är felaktiga, vilket motsvarar ungefär 13 miljarder kronor, varav hälften bedöms vara brott.

Undersökningar av den typ som FUT-delegationen gjort kan naturligtvis alltid ifrågasättas. Varje år betalas det dock totalt sett ut 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

¹ FUT-delegationens slutbetänkande Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74 s. 44).

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.

Ett annat skäl till att det behövs åtgärder på detta område är att undersökningar har visat att det finns en överseende attityd till bidragsbrott hos stora delar av befolkningen. Som utredningen tidigare redogjort för i kapitel 6 visar attitydundersökningar i Sverige visserligen att människor i allmänhet på ett övergripande plan är starkt fördömande mot bidragsbrott. Det finns dock en relativt hög acceptans för missbruk av systemen i vissa avseenden. Dessa attityder är relativt spridda och är oberoende av ålder, kön, bostadsort, inkomst m.m.² Många tror att andra fuskar. Dessa attityder är problematiska eftersom det kan antas att den som har en tillåtande attityd till bidragsbrott har en större benägenhet än andra att själv begå sådana brott. Det behövs alltså åtgärder för att påverka attityderna.

Under de senaste åren har behovet av åtgärder mot det som i dagligt tal kommit att kallas bidragsfusk blivit alltmer uppenbart. En rad åtgärder har redan vidtagits för att motverka såväl bidragsbrotten som andra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, se närmare om detta i kapitel 2.

13.2 Närmare om syftet med en bidragsspärr

För att komma till rätta med felaktiga utbetalningar krävs givetvis att det vidtas åtgärder på en mängd olika områden. Utredningens uppdrag är att undersöka om en sanktion benämnd bidragsspärr skulle kunna vara en lämplig sådan åtgärd. Innebörden av en bidragsspärr skulle vara att den som begått ett bidragsbrott under viss tid inte ska ha rätt till en förmån av det slag som brottet avsåg, oavsett om han eller hon uppfyller de vanliga förutsättningarna för förmånen i fråga.

Det övergripande syftet med en bidragsspärr bör vara att värna välfärdssystemen på lång sikt. Spärren 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. Det kan på goda grunder antas att människor i allmänhet kan uppfatta det som stötande att den som har missbrukat samhällets förtroende

² FUT-delegationens rapport 6 Vem fuskar och varför? s. 9.

genom att begå ett allvarligt bidragsbrott och därigenom otillbörligen skaffat sig ekonomiska fördelar kan erhålla en sådan förmån som brottet avsåg. Detta gäller även om han eller hon kommer att uppfylla de förutsättningar som gäller för förmånen i fråga. Det framstår med andra ord inte som fullt rimligt att exempelvis den som begått ett allvarligt bidragsbrott genom att felaktigt ha utgett sig för att vara arbetsoförmögen, sedan ska kunna få sjukpenning när han eller hon verkligen blir sjuk. Det är också sådana tankegångar som de redan befintliga bestämmelserna om uteslutning och fränkännande inom arbetslöshetsförsäkringen grundar sig på. Även om också andra omständigheter – exempelvis möjligheterna att förstå regelverket – har betydelse i detta sammanhang är det utredningens uppfattning att en bidragsspärr skulle kunna bidra till att människor i allmänhet uppfattar välfärdssystemen som mer rättvisa och rimliga. Detta bör i sin tur kunna påverka människors vilja att dels följa reglerna i positiv riktning, dels att bidra till välfärdssystemen genom att betala skatt för dem. En sådan effekt förutsätter att regelverket kring bidragsspärren uppfattas som rimligt och proportionerligt.

Den andra effekten som en bidragsspärr bör kunna få är att den vid sidan av den straffrättsliga påföljden verkar avskräckande. I många fall kan det förväntas att påföljden för bidragsbrott kommer att bli villkorlig dom i förening med böter. Om gärningsmannen därutöver åläggs en bidragsspärr finns det anledning att anta att han eller hon blir mindre benägen att begå nya bidragsbrott. Förutsatt att det blir känt att exempelvis felaktiga uppgifter kan medföra en bidragsspärr bör risken att drabbas av en sådan spärr också verka avhållande på den som överväger att inte följa gällande regelverk.

13.3 Alternativa åtgärder

En fråga som måste besvaras här är om det finns andra åtgärder som skulle kunna vidtas i stället för en bidragsspärr. En sådan alternativ åtgärd är att utgå från de *befintliga bestämmelser* som till sin innebörd liknar en bidragsspärr och införa liknande regler för samtliga förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen.

Den genomgång av befintliga sanktionsbestämmelser som redovisas i kapitel 8, 10 och 11 ovan visar att det redan finns vissa bestämmelser i den svenska lagstiftningen som innebär att den som lämnat felaktiga uppgifter till grund för en ansökan om en förmån

kan drabbas av att rätten till framtida förmåner upphör. Detta gäller inom arbetslöshetsförsäkringen och inom stora delar av socialförsäkringen. Även på studiestödsområdet finns bestämmelser om att nya studiemedel i vissa fall kan vägras den som har en skuld till staten på grund av ett beslut om återkrav avseende felaktigt utbetalt studiestöd. Regleringen är emellertid inte heltäckande.

En alternativ lösning skulle alltså kunna vara att införa mer generella regler av just den innebörd som redan finns inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Bortsett från att det ligger utanför utredningens uppdrag att överväga ett sådant alternativ måste det framhållas att erfarenheterna från tillämpningen av de nu gällande reglerna är blandade. De bestämmelser på socialförsäkringsområdet som innebär att ersättning får dras in eller sättas ned om någon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter eller inte har anmält ändrade förhållanden tillämpas inte i praktiken. Någon förklaring till detta har utredningen inte funnit, men det kan konstateras att motivuttalanden om skälen till att bestämmelserna en gång infördes är knapphändiga, eller i vissa fall, saknas helt. Det kan inte uteslutas att det råder oklarhet hos den beslutande myndigheten om i vilka fall de aktuella bestämmelserna var tänkta att komma till användning. Den som har begått ett bidragsbrott avseende en förmån på socialförsäkringsområdet löper därför i realiteten inte någon risk att i framtiden drabbas av att en förmån inte betalas ut till honom eller henne, om förutsättningar för att få förmånen finns i övrigt.

När det gäller tillämpningen av reglerna om fränkännande och uteslutning inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen kan det visserligen konstateras att dessa sanktionsformer används en hel del. Tillämpningen synes dock som framgår av kapitel 10 variera och det är inte självklart att reglerna i just arbetslöshetsförsäkringen är en bra förebild för att bygga upp ett generellt regelverk som gäller för alla förmånsslag.

Erfarenheterna från de nu gällande reglerna inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är alltså inte sådana att det framstår som något realistiskt alternativ till en generell bidragsspärr att införa liknande regler också i fråga om andra förmånsslag.

Ett annat alternativ när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar är *förbättrade kontrollsystem*. Det skulle sålunda kunna anföras emot en bidragsspärr att felaktiga utbetalningar i första

hand bör förebyggas med hjälp av effektiva rutiner som säkerställer att korrekta belopp betalas ut.

FUT-delegationen, som nyligen har avslutat sitt arbete, har bl.a. haft i uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. Inom ramen för delegationens arbete har ett stort antal myndigheter och organisationer samverkat, bl.a. genom att ta fram en gemensam modell för hur risker kan undvikas och fel förebyggas. Delegationen har vidare i sitt slutbetänkande lämnat förslag till förändringar som bl.a. syftar till att förbättra myndigheternas förutsättningar att fastställa t.ex. sökandenas inkomst och bosättning (SOU 2008:74 s. 123 ff).

Ett annat sätt att genom förbättrad kontroll undvika felaktiga utbetalningar är att se till att förmånssystemen utformas så att utbetalningarna i första hand grundas på uppgifter som myndigheterna själva kan inhämta. Ett steg i den riktningen har redan tagits. Regeringen har nyligen lämnat en proposition (prop. 2007/08:160) till riksdagen med förslag om ökat elektroniskt informationsutbyte mellan de myndigheter som betalar ut förmåner. Förslaget omfattar även vissa uppgifter hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Innebörden av förslaget är att en myndighet ska ges rätt till direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos en annan myndighet, t.ex. i fråga om beviljade förmåner och vissa inkomstuppgifter. Om förslagen genomförs kan det antas att förutsättningarna för en effektiv kontroll blir bättre och att felaktiga uppgifter i högre grad än tidigare kan upptäckas innan förmånerna ska betalas ut.

Av det som nu sagts framgår att det vidtagits en hel del åtgärder för att förbättra kontrollen av utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen anser dock att även om myndigheternas möjligheter till effektiva kontroller förbättras så går det inte att helt förhindra felaktiga utbetalningar med sådana insatser. Myndigheterna måste även i fortsättningen grunda sina beslut på uppgifter som den enskilde själv lämnar. Vissa uppgifter är till sin karaktär sådana att mera rutinmässiga kontrollinsatser av dem skulle vara både tidskrävande och kostsamma. Det gäller t.ex. förekomsten av svartarbete. Ett annat exempel utgör förekomsten av förmögenhet, en uppgift som sedan förmögenhetsbeskattningen togs bort inte längre finns hos Skatteverket. Vidare kan det, med andra metoder än besök, vara svårt att fastställa faktiskt boende. Systemen kommer alltså under överskådlig tid framöver att behöva bygga på att

den enskilde tar sitt ansvar och sanningsenligt lämnar de uppgifter som behövs för ett korrekt beslut och anmäler förändrade förhållanden i föreskriven omfattning. Inte heller myndigheternas kontrollansvar utgör alltså något bärande skäl emot att det införs en bidragsspärr.

13.4 Övriga invändningar mot en bidragsspärr

En invändning som skulle kunna riktas mot att det införs en bidragsspärr för den som dömts för bidragsbrott är att en sådan sanktion i många fall skulle komma att *sakna praktiskt effekt* och att därmed sanktionen som sådan skulle vara mindre effektiv. Invändningen skulle sett ur den enskildes perspektiv kunna åskådliggöras med följande exempel. En person uppbär sjukpenning trots att vederbörande är fullt arbetsför. När detta upptäcks genom en kontrollåtgärd kommer sjukpenningen att dras in med stöd av redan nu gällande regler. När han eller hon sedan döms för bidragsbrott och därefter åläggs en spärr kommer spärren bara att få praktisk betydelse om vederbörande verkligen skulle komma att ha behov av förmånen. Exemplet kan sägas tala för att effektiviteten i sanktionen blir svår att bedöma eftersom dessa behov inte låter sig bedömas på förhand. I vissa fall har vederbörande inget behov alls och sanktionen skulle för denne endast bli symbolisk.

Det skulle vidare kunna hävdas att sanktionen även sett ur det allmännas perspektiv får begränsad effekt, eftersom det kan förväntas att endast ett relativt litet antal personer räknat per år kommer att bli spärrade från rätten till en förmån (jfr kap. 25). Även om man skulle räkna med att alla de som spärras skulle ha ett ganska stort behov av förmånen under spärrtiden kommer detta ändå inte att ha annat än marginell betydelse för statens utgifter för välfärdssystemen om man ser till de belopp som inte behöver betalas ut till just dessa personer.

Grundtanken med bidragsspärren är dock inte begränsad till att hindra utbetalning av förmåner till dem som upptäckts och lagförs för brott. Syftet med en bidragsspärr är vidare än så. Som framgått av det som sagts inledningsvis i detta kapitel är den viktigaste funktionen för en bidragsspärr att verka normbildande. Om regelverket uppfattas som rimligt och rättvist, vilket spärren bör kunna bidra till, kan det antas leda till att fler blir villiga att rätta sig efter gällande regler. Syftet med bidragsspärren är alltså inte enbart att

förhindra dem som redan begått bidragsbrott från att begå nya brott.

En annan invändning mot att nu införa fler åtgärder på det aktuella området är att det nyligen har genomförts förändringar i den straffrättsliga regleringen genom införandet av bidragsbrottslagen och att effekterna av den bör inväntas innan nya former av sanktioner införs. Med andra ord kan det hävdas att *behovet av ytterligare sanktioner ännu är oklart*. Eftersom brottsförutsättningarna är annorlunda utformade i bidragsbrottslagen jämfört med reglerna i brottsbalken, så att t.ex. grovt vårdslösa beteenden är kriminaliserade, finns det ett visst fog för att antalet lagföringar för brott riktade mot välfärdssystemen kommer att öka. Syftet med bidragsspärren är emellertid inte bara att verka avskräckande. Lika viktigt är att den bidrar till att åstadkomma en ordning som uppfattas som rimlig vilket i sin tur bör kunna öka legitimiteten i välfärdssystemen. Det förhållandet att bidragsbrottslagen kan förväntas leda till att fler lagförs för brott mot välfärdssystemen hindrar alltså inte att sanktionssystemet kompletteras med en bidragsspärr.

Kan det då anses vara olämpligt att införa en bidragsspärr på den grunden att en sådan spärr skulle strida mot *välfärdssystemens grundläggande syften*?

Motiven bakom de olika välfärdssystemen är olika. Ett av dem är att förbättra för de sämst ställda. Det sker genom olika riktade bidrag som t.ex. socialbidrag och bostadsbidrag. En annan ambition är att minska inkomstspridningen mellan olika grupper i samhället. Att erbjuda skydd mot alltför stort inkomstbortfall är ett annat mål för politiken, vilket åstadkoms genom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen. En del av systemen har som syfte att fördela inkomster över livsrytmen, t.ex. pensionssystemet. Ytterligare en ambition är att alla medborgare skall kunna garanteras välfärdstjänster vid behov och oavsett betalningsförmåga.³

Motiven för välfärdssystemen kan alltså i allt väsentligt sägas handla om att säkerställa den enskildes försörjning. Utredningen kan konstatera att det redan i dag finns vissa regler i arbetslöshetsförsäkringen och i socialförsäkringen som i praktiken innebär att den enskilde kan bli utan försörjning under en viss tid. Att vederbörande då kan vara hänvisad till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är en accepterad konsekvens i de sammanhangen.

³ Långtidsutredningen 2003/2004:s betänkande SOU 2004:19, s. 22.

Här finns det anledning att hålla i minnet att det i samhället i stort finns stora grupper som inte kommer i åtnjutande av centrala delar av välfärdssystemen. I vissa förmånssystem ställs det dessutom krav för att få rätt till ersättning, t.ex. är vissa ersättningsnivåer beroende av tidigare förvärvsinkomst. Det är utredningens uppfattning att det förhållandet att en bidragsspärr innebär att en person under en viss tid kan bli hänvisad till ekonomiskt bistånd är en konsekvens som bör kunna accepteras även i fråga om andra förmånslag än arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen. Detta förutsätter givetvis att det i det enskilda fallet framstår som rimligt och proportionerligt. Inte heller de övriga skäl som bär upp välfärdssystemen och som tar sikte på annat än den enskildes försörjning utgör skäl att inte införa en bidragsspärr. Syftet med välfärdssystemen kan således inte anses bli trädna för när av en bidragsspärr så länge den framstår som rimlig och proportionerlig.

Som skäl emot att införa en bidragsspärr skulle också i och för sig kunna anföras att det synes vara *ovanligt internationellt sett* med en sådan sanktion. Den kartläggning utredningen gjort ger ett visst stöd för ett sådant antagande. Även om det skulle vara så att det inte finns några internationella förebilder för en sådan sanktion som bidragsspärr utgör det inte något sakligt skäl emot en sådan ordning.

13.5 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis har utredningen funnit att det finns behov av åtgärder för att värna välfärdssystemen och motverka bidragsbrott. En generell reglering som innebär att en bidragsspärr införs skulle kunna bidra till detta. På grund härav och eftersom några beaktansvärda nackdelar inte finns med en bidragsspärr är det utredningens uppfattning att en sådan spärr bör införas. Av de resonemang som förts i det föregående har framgått att regelverket rörande bidragsspärren måste utformas så att det framstår som rimligt och proportionerligt. I praktiken bör endast allvarigare brott kunna föranleda ett beslut om bidragsspärr. I det följande behandlar utredningen de närmare förutsättningarna för en bidragsspärr.

14 Europakonventionen och andra internationella åtaganden

Utredningens bedömning: Varken Europakonventionen eller Sveriges övriga internationella åtaganden hindrar att det införs en bidragsspärr.

Vid utformningen av bestämmelserna om bidragsspärr måste hänsyn tas till Europakonventionen och andra internationella åtaganden som Sverige gjort. I detta kapitel redovisas de överväganden som utredningen funnit anledning att göra med anledning av sådana åtaganden.

14.1 Europakonventionen

Den som i ett brottmål befinns vara skyldig till ett bidragsbrott ådöms en påföljd för det brottet. Som framgått av föregående avsnitt är det utredningens mening att den som gjort sig skyldig till bidragsbrott utöver den straffrättsliga påföljden ska kunna åläggas en bidragsspärr. Med hänsyn till den nära koppling som alltså kommer att gälla mellan påföljden för brottet och bidragsspärren finns det anledning att överväga innebörden av det s.k. dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen.

Dubbelbestraffningsförbudet – som det kommer till uttryck i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen – innebär att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd enligt lagen eller rättegångsordningen i den staten. Bestämmelsen är sedan drygt tio år svensk lag (SFS 1994:1219). Den fråga som uppkommer med anledning av dubbel-

bestraffningsförbudet är om prövningen av om en bidragsspärr ska åläggas någon måste göras inom ramen för det brottmål där frågan om straffansvaret prövas eller om det är möjligt att låta en förvaltningsmyndighet bedöma frågan efter det att det straffrättsliga ansvaret prövats.

En första förutsättning för att dubbelbestraffningsförbudet ska vara tillämpligt är att det är fråga om "samma brott" i de förfaranden som ska bedömas. Den frågan har prövats av svenska domstolar vid ett flertal tillfällen under senare tid. Främst har det då varit aktuellt att bedöma om det handlande som ligger till grund för skattetillägg är samma brott i konventionens mening som det brott som grundar ansvar för skattebrott (se rättsfallen NJA 2000 s. 622, NJA 2004 s. 840 och RÅ 2002 ref 79). Eftersom skattetillägg inte förutsätter vare sig uppsåt eller oaktsamhet har det ansetts att det inte varit fråga om samma brott. När det gäller bidragsspärren är det dock – såsom föreslås i kapitel 16 – fråga om att lägga brottmålsdomen till grund för spärren, vilket måste anses innebära att det är fråga om samma brott i konventionens mening.

Nästa fråga i detta sammanhang är om en bidragsspärr kan sägas vara ett nytt straff i konventionens mening. Regeringsrätten fann i rättsfallet RÅ 2000 ref 65 att en körkortsåterkallelse fick anses vara ett straff i den mening som avses i Europakonventionen.

Bidragsspärren har vissa straffliknande drag gemensamma med den spärrtid som följer av körkortsåterkallelser. Båda får t.ex. anses ha en avskräckande funktion. De grundförutsättningar som utredningen anser bör gälla för ett beslut om bidragsspärr, se närmare kapitel 16, är vidare uteslutande hänförliga till den brottsliga gärningen. Beslutet ska alltså inte grunda sig på en prognos av om den dömden kan befaras göra sig skyldig till nya bidragsbrott. Bidragsspärren har även i dessa avseenden likheter med spärrtiden i körkortssammanhang. Detta talar för att en bidragsspärr skulle kunna anses utgöra ett straff i konventionens mening. Utredningen vill dock återknyta till vad som tidigare sagts om att en bidragsspärr har ett vidare syfte än att vara avskräckande. Som framgår av kapitel 13 är ett mera övergripande syfte med spärren att den ska bidra till att regelverket uppfattas som rimligt och rättvist. På det sättet bör bidragsspärren kunna medföra att människor i allmänhet, dvs. inte bara de som drabbas av spärren, uppfattar reglerna som värda att rätta sig efter. I praktiken innebär spärren att ytterligare ett villkor gäller för rätten till en förmån, nämligen att den enskilde inte har begått ett allvarligt bidragsbrott. Även om det således finns vissa

repressiva drag hos bidragsspärren är den enligt utredningens uppfattning inte att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Frågan är emellertid inte alldeles självklar.

Det som sagts nu innebär att det inte är otänkbart att Europadomstolen vid en prövning skulle kunna komma fram till att en bidragsspärr utgör ett nytt straff för det brott som redan bestraffats genom brottmålsdomen. För att dubbelbestraffningsförbudet ska lägga hinder i vägen för en ordning som innebär att frågan om bidragsspärr prövas av en förvaltningsmyndighet först efter det att det straffrättsliga ansvaret prövats krävs dock att en sådan ordning kan anses innebära att det sker en ny lagföring i en brottmålsrättegång. Att så inte är fallet enligt nationell rätt är klart. Europadomstolen gör emellertid i fråga om vissa artiklar i konventionen en autonom tolkning av konventionens begrepp, vilket innebär att den nationella rättens kategorisering av olika företeelser inte blir ensamt utslagsgivande. I frågan om vad som ska anses vara en anklagelse om brott finns rikliga exempel på en sådan autonom tolkning. När det gäller dubbelbestraffningsförbudet förutsätts dock som nämnts ovan att det sker i en brottmålsrättegång. I linje med vad Regeringsrätten anfört i rättsfallet RÅ 2000 ref 65 ligger det närmast till hands att anse att begränsningen till just "brottmålsrättegång" varit avsedd att skära av andra förfaranden än sådana där frågan är om straffrättslig påföljd ska ådömas. Det synes alltså inte finnas något utrymme för att genom en autonom tolkning även låta förfaranden av andra slag också omfattas. Det tyngsta argumentet för att en sådan begränsning varit avsedd är att det sägs i den förklarande rapporten till det sjunde tilläggsprotokollet att förbudet mot dubbelbestraffning inte hindrar att den dömde – för samma handling – görs till föremål för "... action of a different character..." (se punkten 32 i Explanatory report on Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

Slutsatsen av det som sagts nu blir att dubbelbestraffningsförbudet inte hindrar att den som dömts för bidragsbrott också åläggs en bidragsspärr i ett senare administrativt förfarande.

Utredningen återkommer i kapitel 19 till frågan om vilket beslutsorgan som bör väljas.

14.2 Barnkonventionen

Enligt direktiven ska utredningen särskilt beakta möjligheten att ta hänsyn till de konsekvenser en bidragsspärr skulle ha för barn vars vårdnadshavare dömts för bidragsbrott. Med anledning av detta lämnas här en kortfattad redogörelse för relevanta delar av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1989. Konventionen handlar om det enskilda barnets rättigheter. Varje människa under 18 år räknas som barn, om inte han eller hon blir myndig tidigare enligt den nationella lagstiftningen. I konventionen anges fyra huvudprinciper som ska vara vägledande för hur bestämmelserna i konventionen ska tolkas. Dessa är principen om icke-diskriminering, principen om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling, principen om barnets rätt att komma till tals och principen om barnets bästa. Det är den sistnämnda principen, som kommer till uttryck i artikel 3, som är av särskilt intresse för utredningen. Av betydelse för utredningens överväganden är också artiklarna 18, 26 och 27. Sistnämnda artiklar ska tolkas i ljuset av principen om barnets bästa.

Enligt artikel 18 ska konventionsstaterna göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa ska för dem komma i främsta rummet. För att garantera och främja de rättigheter som anges i konventionen ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetsföräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

I artikel 26 stadgas att konventionsstaterna ska erkänna rätten för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring. Konventionsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med sin nationella lagstiftning. Förmånerna ska där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn

till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån från barnet eller för dess räkning.

Enligt artikel 27 erkänner konventionsstaterna rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar och andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Barnkonventionens innebörd är inte att barn ska ha rätt till vissa miniminivåer i t.ex. socialförsäkringen. Däremot ska hänsyn tas till innehållet i artiklarna vid åtgärder som vidtas om åtgärderna på ett eller annat sätt kan påverka ett barn. För utredningens del innebär principen om barnets bästa att barnets intressen och behov ska väga tungt vid bedömningen av om en bidragsspärr ska införas eller inte och hur regelverket i så fall ska utformas. Vid den intresseavvägning som ska göras mellan behovet av en bidragsspärr och barnets behov ska också föräldrarnas ansvar för barnets utveckling vägas in.

I praktiken kommer frågan om att ålägga ett barn en bidragsspärr inte att bli aktuell. När det gäller barns vårdnadshavare kan det konstateras att barnkonventionen inte utgör något principiellt hinder mot att en bidragsspärr införs. Konventionen måste dock beaktas vid utformningen av förslagen så att det finns utrymme att ta hänsyn till barns behov. Utredningen återkommer till detta i kapitel 17.

14.3 ILO-konventioner

Genom sin anslutning till Nationernas förbund år 1920 inträdde Sverige som medlem i Internationella arbetsorganisationen (ILO). ILO har antagit ett antal konventioner som reglerar förhållandena på arbetsmarknaden, social välfärd och mänskliga rättigheter i arbetslivet. För utredningens del är två av dessa av särskilt intresse. Frågan är om de åtaganden Sverige gjort genom ratificeringen av dessa konventioner hindrar att en bidragsspärr införs.

År 1953 ratificerade Sverige, med särskilt angivna villkor, ILO:s konvention nr 102 angående minimistandard för social trygghet. Konventionen omfattar nio s.k. trygghetsgrenar. Dessa är hälso- och sjukvård, kontantförmåner vid sjukdom, förmåner vid arbetslöshet, ålderdom respektive yrkesskada, familjeförmåner, förmåner vid havandeskap och barnsbörd, förmåner vid invaliditet samt förmåner till efterlevande. Sveriges ratifikation avser inte de delar som avser förmåner vid ålderdom och invaliditet eller förmåner till efterlevande.

Artikel 69, som gäller alla förmånsslagen, innehåller bestämmelser om att förmåner i vissa fall får innehållas. Detta får t.ex. ske då vederbörande sökt erhålla förmån under falska förutsättningar, då riskfallet framkallats av att vederbörande har begått ett brott eller då riskfallet framkallats av en av vederbörande avsiktligt begången förseelse. Nämda artikel anger också vissa fall därutöver då förmån får innehållas, bl.a. såvitt gäller förmån vid arbetslöshet då någon frivilligt lämnat sin anställning.

ILO-konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet ratificerades av Sverige år 1990. Konventionen innehåller bestämmelser på sysselsättningspolitikens område och i fråga om förmåner till arbetslösa. I konventionen fastställs bl.a. vissa miniminivåer för förmåner grundade på tidigare inkomst eller på avgifter. Enligt konventionen ska förmån betalas ut under hela den tid som arbetslösheten varar. Vissa begränsningar medges dock. I artikel 20 i konventionen finns bestämmelser enligt vilka det är tillåtet att förmåner förvägras, tas tillbaka, dras in eller minskas. Detta gäller t.ex. då den berörda personen avsiktligt har bidragit till sitt eget avskedande eller när denna frivilligt har lämnat sin anställning utan giltig orsak. Sådan inskränkning i rätten till en förmån får även beslutas när den berörda personen bedrägligt har försökt att erhålla eller bedrägligt har erhållit förmåner.

Båda de nu berörda konventionerna medger alltså att inskränkningar sker i rätten till en förmån då någon genom brott oriktigt har tillskansat sig en förmån. Konventionerna innebär alltså inte något hinder mot att en bidragsspärr införs som en konsekvens av bidragsbrott.

15 Tillämpningsområdet

Utredningens förslag: Bidragsspärr ska kunna komma i fråga för alla brott enligt bidragsbrottslagen utom i fall där brottet avsett förmåner enligt 4 kap. socialtjänstlagen, lagen om mottagande av asylsökande m.fl., lagen om arbetslöshetsförsäkring och förmåner som tillfaller annan än den sökande.

I kapitel 13 finns utredningens övergripande överväganden i frågan om en bidragsspärr bör införas som en särskild sanktion för vissa bidragsbrott. Som framgår av vad som anförts där anser utredningen att det bör införas en möjlighet att ålägga den som dömts för ett brott enligt bidragsbrottslagen en sådan sanktion. Bidragsbrottslagen omfattar sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Frågan blir då om det finns skäl att undanta vissa av dessa förmånsslag från bidragsspärrens tillämpningsområde och i så fall vilka.

I direktiven anges att en bidragsspärr inte ska kunna beslutas i fråga om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Av direktiven framgår vidare att utredningen särskilt ska överväga om arbetslöshetsersättningen ska omfattas. Utredningen inleder med att ta ställning till sistnämnda fråga. Därefter överväger utredningen om det finns skäl att undanta andra förmånsslag från regleringen.

15.1 Arbetslöshetsersättningen

Det är endast i fråga om arbetslöshetsersättning som det redan i dag finns en sanktion som kan sägas motsvara en bidragsspärr, på det sättet att den som lämnat oriktiga uppgifter kan förvägras rätt till ersättning under en viss tid. Denna sanktion, s.k. fränkännande av ersättning, beskrivs närmare i kapitel 10. Även sanktionen uteslutning av medlem har stora likheter med en bidragsspärr. Förutsättningarna för fränkännande och uteslutning skiljer sig å andra sidan i vissa avseenden från dem som det är tänkt att en bidragsspärr ska grunda sig på. Det är t.ex. inte en förutsättning att någon har begått ett bidragsbrott för att någon av sanktionerna fränkännande eller uteslutning ska kunna användas.

Den jämförelse som nu gjorts mellan å ena sidan sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen och å andra sidan en bidragsspärr visar att likheterna mellan dem är så stora att det inte är lämpligt att låta dessa sanktioner gälla samtidigt. Skälet till det är att regelverket i så fall skulle behöva fördes med en rad undantagsregler för att förhindra att både bidragsspärr och fränkännande skulle bli aktuella samtidigt och för samma överträdelse av gällande regler. En sådan ordning skulle bli komplicerad och konsekvenserna av den skulle bli svåra att förutse för den enskilde. I praktiken skulle arbetslöshetskassorna också behöva vänta med att fatta beslut i frågan om fränkännande eller uteslutning i avvaktan på att frågan om det straffrättsliga ansvaret prövas.

Mot den nu angivna bakgrunden står det klart att ett val måste göras i frågan om vilket sanktionssystem som ska användas. Det måste alltså övervägas om sanktionerna fränkännande och uteslutning ska finnas kvar eller om de ska ersättas med en reglering som innebär att en bidragsspärr, med de förutsättningar som utredningen föreslår i det följande, ska drabba den som begått ett bidragsbrott riktat mot arbetslöshetsförsäkringen.

För att ta med arbetslöshetskassorna i ett system med en bidragsspärr talar intresset av likabehandling av dem som begått bidragsbrott. Ett bidragsbrott riktat mot Försäkringskassan bör i princip kunna föranleda samma sanktion som ett motsvarande brott riktat mot arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt ska detta intresse inte överdrivas och skillnaderna mellan bidragsspärren och framför allt fränkännande av ersättning är som sagts ovan ganska små.

Ett annat argument för att låta arbetslöshetskassorna omfattas av ett system med bidragsspärr är att en sådan ordning skulle kunna bidra till en större enhetlighet vid behandlingen av personer som tillhör olika arbetslöshetskassor. Andelen beslut om fränkännande och uteslutning i förhållande till antalet ärenden om återkrav varierar nämligen mellan olika arbetslöshetskassor, vilket skulle kunna utgöra en indikation på att regeltillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen varierar på ett omotiverat sätt. Även om de statistiska uppgifterna väcker vissa frågor om enhetligheten i tillämpningen mellan olika arbetslöshetskassor, kan det å andra sidan inte uteslutas att de skillnader som statistiken uppvisar i fråga om fränkännanden och uteslutningar har sina naturliga förklaringar. Arbetslöshetsnivåerna och förekomsten av svartarbete kan variera mellan olika branscher. Att regelverket tillämpas korrekt av de olika arbetslöshetskassorna är dessutom i första hand en uppgift för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att bevaka.¹ Det kan därför inte anses vara nödvändigt av hänsyn till intresset av lika-behandling att sanktionen bidragsspärr ersätter de nuvarande sanktionsmöjligheterna i arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns i stället starka skäl som talar emot att nu ändra i det befintliga sanktionssystemet. Sanktionsformerna uteslutning och fränkännande är inte begränsade till allvarliga brott, något som utredningen anser bör vara fallet i fråga om bidragsspärren, se kapitel 16. Om möjligheten till uteslutning och fränkännande skulle ersättas med den tilltänkta bidragsspärren skulle det alltså leda till att betydligt färre fall där felaktiga uppgifter lämnats skulle kunna medföra en sanktion. Utredningen ser inget principiellt motiv för att på det sättet minska sanktionsgraden i arbetslöshetsförsäkringen. Dessutom går det inte att bortse från att en sådan begränsning av sanktionsmöjligheterna skulle kunna medföra att felaktiga uppgifter lämnas i högre utsträckning än vad som är fallet i dag.

Rätten till arbetslöshetsersättning baseras delvis på medlemskap i en arbetslöshetskassa. Föreningsrättsliga motiv talar för att möjligheten till uteslutning av medlemmar som uppträder illojalt mot en arbetslöshetskassa – en möjlighet som för övrigt har funnits mycket länge – bör finnas kvar. Fränkännande och uteslutning har vidare ett nära samband med varandra. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att bryta ut enbart fränkännandesanktionen

¹ Förordningen (2007:506) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

från det befintliga regelverket eftersom samma problem med parallella sanktionssystem som beskrivits ovan då skulle kunna uppkomma.

Det tyngsta skälet emot att ersätta de befintliga sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen med en bidragsspärr är dock att det är svårt att överblicka de praktiska konsekvenserna av en sådan förändring. I grunden hänger det ihop med att regelverket är relativt komplicerat. Som exempel kan nämnas att det till båda sanktionerna är kopplat bestämmelser om arbetsvillkor och andra villkor för att få rätt till arbetslöshetsersättning på nytt.² Det kan naturligtvis tänkas att det finns skäl att ifrågasätta effektiviteten i det nuvarande regelverket. För att göra det krävs dock enligt utredningens uppfattning en grundlig utvärdering av sanktionerna, och en sådan utvärdering måste för att vara meningsfull även innefatta de grundläggande syften som bär upp arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har visserligen samlat in en del uppgifter om tillämpningen men en seriös utvärdering kräver avsevärt mer material än så. Inom ramen för denna utredning har det inte varit möjligt att genomföra en sådan undersökning av arbetslöshetskassorna och de befintliga sanktionernas effektivitet. Utredningen anser sig alltså inte ha tillräckliga förutsättningar att säkert bedöma vilka konsekvenser en förändring av det befintliga regelverket skulle kunna komma att få.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inom arbetslöshetsförsäkringen redan finns sanktioner som har stora likheter med en bidragsspärr. Starka skäl talar för att låta detta regelverk – i vart fall i avvaktan på en utvärdering av sanktionerna – vara kvar. Detta innebär alltså att utredningen har uppfattningen att den nya sanktionen bidragsspärr för närvarande inte bör införas i fråga om arbetslöshetsersättningen. Frånkännande och uteslutning bör alltså alltjämt kunna komma i fråga dels för den som begått ett bidragsbrott riktat mot arbetslöshetsförsäkringen, dels för den som lämnat felaktiga uppgifter utan att förutsättningarna för straffansvar bedömts vara uppfyllda.

² Se avsnitt 10.3.3.

15.2 Bistånd enligt socialtjänstlagen

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen består av försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. *Försörjningsstödet* är avsett att vara det yttersta skydds nätet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Stödet utgår bara till den som inte kan försörja sig på annat sätt, t.ex. genom arbete, genom att behovet tillgodoses av annan huvudman, t.ex. kriminalvården eller genom rätt till ersättning inom de allmänna försäkringarna. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. En riksnorm för försörjningsstödet fastställs av regeringen varje år.³ Normen innefattar skäliga kostnader för livsmedel, kläder, skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Den enskilde har därutöver rätt till bistånd för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. *Ersättning för livsföring i övrigt* kan avse bl.a. kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service m.m.

Även om någon döms för bidragsbrott avseende ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen följer det alltså redan av utredningens direktiv att en bidragsspärr inte ska omfatta dessa förmåner.

Utredningen återkommer till förmåner som kan anses ha samma syften som det ekonomiska biståndet i avsnitt 15.3 och 15.5.

15.3 Förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som framgår av avsnitt 15.2 ska en bidragsspärr inte kunna meddelas i fråga om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det finns emellertid även andra förmåner som har sådana syften att de skulle kunna jämföras med det ekonomiska biståndet.

En sådan förmån är asylsökandes och vissa andra utlänningars rätt till bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). En utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel har enligt 17 § rätt till bistånd för sin dagliga

³ 2 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

livsföring (dagersättning). I vissa fall har den som på egen hand ordnar bostad rätt till bidrag för bostadskostnad. Dagersättningen ska enligt 5 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även i vissa fall täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel. Regeringen fastställer nivån på daggersättningen (se samma förordning). Dagpenningnivån understiger riksnormen för det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen.

Frågan är då om den nu aktuella förmånen verkligen fyller samma funktion för de asylsökande som det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen gör för andra än asylsökande. Här kan det då till att börja med konstateras att det i 1 § andra stycket LMA slås fast att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Sistnämnda bestämmelse har kommit till för att det inte ska råda någon tveksamhet om att den som omfattas av lagen inte har rätt till kompletterande stöd enligt socialtjänstlagen. Enligt vad som anfördes när LMA infördes kunde det dessutom vara rimligt att asylsökande under utredningstiden ges en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet.⁴

Utredningen tolkar den nyss nämnda bestämmelsen så att en spärr beträffande ersättning enligt LMA skulle innebära att den som spärren avser skulle stå utan försörjning om han eller hon inte har möjlighet att försörja sig med egna medel eller genom arbete. Konsekvensen att någon skulle stå utan försörjning från samhället framstår inte som godtagbar. Enligt utredningens mening är det inte sakligt motiverat att behandla förmåner till asylsökande m.fl. på annat sätt än det ekonomiska biståndet. Utredningens slutsats av det anförda blir att ersättningen enligt LMA fyller samma funktion som det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen. Den bör därmed undantas från reglerna om bidragsspärr.

⁴ Prop. 1993/94:94 s. 47.

15.4 Förmåner som tillkommer annan än den som har begått brottet

Bidragsbrottslagen omfattar i första hand sådana fall då förmånstagaren själv lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet. Detta gäller dock inte undantagslöst. Vissa förmåner är konstruerade så att de tillfaller någon annan än den som ansöker om förmånen i fråga. I det följande lämnas några sådana exempel.

Ett barn har rätt till *underhållsstöd* om barnets föräldrar inte bor tillsammans. Syftet med stödet är att skydda barnet när en förälder inte betalar underhållsbidrag till barnet. Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan till den förälder som barnet är bosatt och folkbokfört hos (boföräldern). Bestämmelser om underhållsstöd finns i lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Ansökan om underhållsstöd görs av boföräldern men stödet utgår till barnet.

Det finns också andra ekonomiska förmåner med motsvarande reglering. Det gäller bl.a. *livränta till barn* enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring samt *barnpension* och *efterlevandestöd till barn* enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

En annan ekonomisk förmån som bör nämnas här är det stöd som Centrala studiestödsnämnden beslutar om och som ges till elever i utbildning för döva eller hörselskadade eller utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar. Bidrag lämnas enligt förordningen (1995:667) om *bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan* för vissa resekostnader till och från utbildningsorten samt kost och logi. Stödet ger funktionshindrade barn möjlighet till utbildning på gymnasial nivå, även om utbildningen inte ges på bostadsorten.

I fråga om de nu nämnda förmånerna gäller att det är vårdnadshavaren som ansöker om förmånen, om barnet är under 18 år. Det är också till vårdnadshavaren som förmånen betalas ut, även om det enligt de aktuella författningarna är barnet som är berättigat till förmånen. Om föräldern eller vårdnadshavaren lämnat oriktiga uppgifter i en ansökan eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden är det denne som har begått bidragsbrottet, naturligtvis under förutsättning att gärningen är täckt av de subjektiva rekvisit som ställs upp i bidragsbrottslagen. Frågan blir då om ett sådant brott bör kunna föranleda en bidragsspärr och vem den i så fall ska drabba.

Till en början är det givet att en sanktion som bidragsspärr inte ska kunna åläggas någon annan än den som begått en lagöverträdelse. Ett barn ska inte kunna åläggas en bidragsspärr som en följd av ett brott som vårdnadshavaren begått. Själva innebörden av spärren bör dessutom vara att just den som begått brottet under en viss tid inte ska kunna komma i fråga för en viss typ av förmån. Här skulle det visserligen kunna hävdas att det i realiteten är vårdnadshavaren som drar nytta av förmånen. De förmåner som nu diskuteras syftar dock till att ge barn stöd i vissa avseenden, och intresset av att säkerställa detta stöd väger enligt utredningens mening tyngre än intresset av att beivra bidragsbrott som vårdnadshavaren begått. När det gäller underhållsstödet kan det dessutom påpekas att motsatt ordning skulle kunna leda till helt orimliga konsekvenser om den som spärras har flera barn som han eller hon uppbär underhållsstöd för men brottet bara avsett underhållsstödet för ett av dem.

I fråga om sådana förmåner som tillkommer någon annan än den som har att ansöka om den bör bidragsspärr alltså inte komma i fråga.

15.5 Övriga förmåner bör omfattas av tillämpningsområdet

Som framgått av det föregående kan det finnas flera skäl till att inte införa en bidragsspärr beträffande olika förmåner. När det gäller arbetslöshetsersättningen handlar det om att effekterna av en förändring av de befintliga sanktionsformerna är oklara. I fråga om ekonomiskt bistånd och förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är skälet för att undanta dem från tillämpningsområdet att det yttersta skydds nätet för människor inte bör tas bort. Regelverket avseende vissa förmåner kan vidare vara konstruerat på ett sådant sätt att det framstår som poänglöst att låta förmånen omfattas av sanktionsformen eftersom förmånen tillkommer någon annan än den som kan begå det brott som skulle kunna utlösa sanktionen. Detta gäller t.ex. underhållsstöd. Frågan är då om det även av andra skäl finns anledning att undanta vissa förmåner från tillämpningsområdet.

15.5.1 Stöd som skulle kunna jämföras med ekonomiskt bistånd

Förutom förmåner som betalas ut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns det också andra förmåner som skulle kunna jämföras med ekonomiskt bistånd så till vida att de avser att täcka i huvudsak samma levnadsomkostnader som detta. Ersättningsnivåerna kan vara desamma, eller avvika från riksnormen för det ekonomiska biståndet endast obetydligt. *Introduktionsersättning*, som regleras i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar och *äldreförsörjningsstöd* som lämnas enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd är sådana stöd.

Det skulle kunna hävdas att det inte heller beträffande de nu angivna förmånerna skulle vara sakligt motiverat att behandla dem på något annat sätt än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (jfr vad utredningen anfört i avsnitt 15.3). En viktig och principiell skillnad som föreligger mellan dessa förmåner och förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är dock att en bidragsspärr inte skulle utesluta försörjningsmöjligheter för den som inte kan arbeta. Det ekonomiska biståndet utgör här ett yttersta skyddsnät. Det kan därför konstateras att behovet av att undanta dessa förmåner från tillämpningsområdet inte är lika stort.

En annan invändning som man skulle kunna ha mot att låta introduktionsersättningen och äldreförsörjningsstödet omfattas av tillämpningsområdet är att det saknas anledning att spärra någon från rätten till en förmån, om denne därmed får rätt till en annan förmån med endast obetydligt lägre ersättningsnivå.

Som utredningen återkommer till kan emellertid omständigheterna kring olika bidragsbrott och de dömdas personliga förhållanden variera i hög grad. Det är inte givet att den spärrade skulle bli hänvisad till ekonomiskt bistånd. Enligt utredningens mening bör en strävan vara att bidragsspärren träffar likartade fall, oberoende av vilken förmån bidragsbrottet avsett. Detta talar för att tillämpningsområdet för bidragsspärren bör vara så vitt som möjligt.

Med ett vitt tillämpningsområde kan också vissa gränsdragningsproblem undvikas. Det skulle t.ex. kunna hävdas att även andra förmåner än de nu nämnda bör undantas om de syftar till att tillgodose en grundläggande levnadsnivå hos den enskilde. Det kan vara fråga om förmåner vars ersättningsnivåer visserligen inte är

beräknade så att de ska täcka vissa särskilt angivna levnadsomkostnader, men som ändå är låga. Garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension är ett exempel som kan nämnas i sammanhanget. Beräkningen av garantipensionens storlek är bl.a. beroende av hur många år den enskilde har bott i Sverige. Ersättningsnivån enligt nämnda lag kan i vissa enskilda fall vara lägre än den högsta ersättningsnivån i äldreförsörjningsstödet, medan den i andra fall är högre. Det är alltså inte givet vilka förmåner som skulle behöva undantas med hänvisning till att de är att jämställa med ekonomiskt bistånd. Enligt utredningens mening talar även detta för att undantagen från tillämpningsområdet bör vara så få som möjligt. Det behov som kan finnas av att förhindra att en bidragsspärr drabbar någon alltfört hårt kan i stället tillgodoses vid en skälighetsbedömning i det enskilda fallet, se vad utredningen föreslår om detta i kapitel 17.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det inte skäl att generellt undanta introduktionsersättningen, äldreförsörjningsstödet eller andra liknande förmåner från tillämpningsområdet.

15.5.2 Stöd som skulle kunna jämföras med t.ex. underhållsstöd

Som utredningen funnit i avsnitt 15.4 bör inte underhållsstöd och andra förmåner som uttryckligen enligt författning tillkommer annan än den sökande omfattas av tillämpningsområdet. I praktiken handlar den begränsningen om förmåner till barn. Frågan är om även andra förmåner som avses komma barn till godo bör uteslutas. Som exempel kan nämnas barnbidrag och flerbarnstillägg enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag.

Till skillnad från vad som gäller t.ex. underhållsstöd är bestämmelserna om barnbidrag inte utformade så att förmånen tillkommer barnet. Rätt att uppbära barnbidrag har i stället barnets ena vårdnadshavare eller båda vårdnadshavarna. Detta innebär att en bidragsspärr avseende barnbidrag till skillnad från exempelvis underhållsstödet kan fylla en funktion i förhållande till den som begår ett bidragsbrott.

Ett skäl för att ändå undanta barnbidraget från bidragsspärrens tillämpningsområde skulle kunna vara att detta bidrag har samma syfte som underhållsstödet och att det därför inte vore motiverat att behandla förmånerna olika. Mot detta kan dock invändas att de

olika stödformerna inte bara skiljer sig åt i sin juridiska konstruktion, utan också i sina syften. Underhållsstödet syftar till att kompensera ett barn om någon av dess föräldrar inte kan eller vill bidra till barnets underhåll. Barnbidraget utgör däremot ett allmänt, icke behovsprövat, stöd till barnfamiljer. Underhållsstödet är därför även till sitt syfte starkare kopplat direkt till barnet. Syftet med de nu aktuella stödformerna är alltså inte identiska. Inte heller i övrigt företer de sådana likheter att det finns skäl att behandla dem på samma sätt i nu aktuellt hänseende. Det finns därför inte skäl att undanta barnbidraget från tillämpningsområdet på den grunden att det har samma syften som underhållsstödet.

15.5.3 Förmåner som inte kan väntas bli föremål för bidragsspärr i någon större omfattning

Vissa förmåner är sådana att de betalas ut med mycket små belopp, eller vid endast enstaka tillfällen. Det kan därför ifrågasättas om dessa förmåner alls kommer att vara föremål för så allvarliga bidragsbrott att en bidragsspärr i praktiken blir aktuell. Det gäller t.ex. *bilstöd till personer med funktionshinder*, *återetableringsstöd* och *adoptionbidrag* som alla kan sägas ha engångskaraktär.⁵

Andra förmåner syftar till att tillgodose sådana behov hos den enskilde, att det kan antas att en spärr i många fall skulle framstå som oskälig. Det kan gälla vissa stöd till funktionshindrade, t.ex. assistansersättning. Assistansersättningen syftar nämligen till att tillgodose ett relativt omfattande behov av hjälp i hemmet hos personer med svåra funktionshinder.⁶ Även *barnbidraget* kan vara en förmån av sådant slag. För många barnfamiljers ekonomi är barnbidraget av stor betydelse och principerna om barnets bästa skulle kunna anses tala för att barnbidraget undantas från tillämpningsområdet. Beträffande sådana förmåner som nu nämnts skulle det kunna hävdas att den undantagsregel som utredningen förordar i kapitel 17 regelmässigt skulle behöva aktualiseras.

Behovet av en bidragsspärr kan ifrågasättas också beträffande sådana förmåner där möjligheterna att begå bidragsbrott måste bedömas som begränsade. Det gäller exempelvis rehabiliterings-

⁵ Förordningen (1989:890) om bilstöd till personer med funktionshinder, förordningen (2007:640) om återetableringsstöd och förordningen (1988:1463) om bidrag till adoption av utländska barn.

⁶ Lagen (1993:389) om assistansersättning.

penning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i fråga om vilken en noggrann utredning görs innan ersättning beviljas.⁷

Om sådana förmåner som av olika skäl sällan eller aldrig kan väntas bli föremål för en bidragsspärr utesluts från tillämpningsområdet kan onödiga ärenden om bidragsspärr undvikas. Den enskilde behöver inte heller sväva i ovisshet om huruvida han eller hon kan komma att bli föremål för en bidragsspärr eller inte.

Någon säker bedömning av i vilken utsträckning vissa förmåner kommer att bli aktuella i ärenden om bidragsspärr låter sig emellertid inte göras. Bidragsbrottsligheten kan ha mycket skiftande karaktär och det är svårt att i dagsläget utan ett gediget underlag i form av statistik och rättspraxis bedöma vilka behov av en bidragsspärr som finns i fråga om de förmåner som nu diskuteras. Mer eller mindre klandervärda fall kan förekomma beträffande en och samma förmån. Det framstår t.ex. som synnerligen klandervärt att på helt falska grunder tillskansa sig ersättning utan att ha någon rätt till det alls, detta alldeles oavsett vilket behov som förmånen är tänkt att tillgodose. Det kan här anmärkas att undersökningar som FUT-delegationen genomfört tyder på att det förekommer felaktiga utbetalningar i en betydande omfattning i fråga om just assistansersättning.⁸ Detta talar för att tillämpningsområdet avseende bidragsspärren inte bör begränsas mer än vad som kan anses vara absolut nödvändigt.

I likhet med vad som sagts beträffande de i avsnitt 15.5.1 berörda förmånerna bör de hänsyn som kan behöva tas till enskildas personliga förhållanden även beträffande de här aktuella förmånerna i stället kunna ske inom ramen för en skälighetsbedömning i det enskilda fallet. I kapitel 17 förordar utredningen en sådan särskild undantagsregel.

15.5.4 Det förhållandet att välfärdssystemen ständigt är föremål för förändring talar för att tillämpningsområdet görs så vitt som möjligt

Det finns även ett annat argument som talar för att tillämpningsområdet inte bör begränsas i alltför stor utsträckning. Våra välfärdssystem omfattar ett mycket stort antal förmåner. Nya förmåner införs kontinuerligt och villkoren för dem som nu finns ändras.

⁷ FUT-delegationens rapport nr 7 – Vad kostar felen?, 2007, s. 345 ff.

⁸ FUT-delegationens rapport nr 7 Vad kostar felen?, 2007, s. 175 ff.

Om alltför detaljerade bestämmelser i fråga om tillämpningsområdet införs kan dessa ständigt komma att behöva omprövas

15.5.5 Slutsats

Av det som sagts i det föregående följer att det inte finns några bärande skäl att föreslå fler undantag från tillämpningsområdet än som följer av avsnitten 15.1-15.4. I *bilaga 6* finns en uppräknning av de förmåner som enligt utredningens bedömning bör omfattas av regleringen av en bidragsspärr.

15.6 Tillämpningsområdet kan behöva övervägas på nytt

Bidragsbrottslagen har nyligen trätt i kraft. Det går alltså inte att nu få fram detaljerade uppgifter om i vilka situationer den kommit att tillämpas. Det innebär att det saknas ett säkert underlag för att bedöma vilka förmåner som kommer att vara föremål för så klandervärd brottslighet att en bidragsspärr kan vara motiverad. Utredningen har därför i det föregående valt att låta tillämpningsområdet vara så vitt som möjligt. Samtidigt står det klart att det i framtiden kan visa sig att det finns ett behov av att avgränsa tillämpningsområdet. Så kan bli fallet om det t.ex. visar sig att myndigheterna tvingas hantera ett stort antal ärenden om bidragsspärr där ett beslut om bidragsspärr av olika anledningar inte bedöms komma i fråga. En sådan hantering är självfallet negativ från resurssynpunkt. Detta talar för att det framöver kan finnas anledning att på nytt överväga frågan om vilka förmåner som ska kunna bli föremål för en bidragsspärr. Svaret på den frågan bör kunna hämtas i en utvärdering av bidragsbrottslagen. Enligt vad regeringen anförde i den proposition som låg till grund för bidragsbrottslagen ska en sådan utvärdering göras när lagen varit i kraft en tid (se prop. 2006/07:80 s. 93).

16 Förutsättningar för en bidragsspärr

Utredningens förslag: Bidragsspärr ska åläggas den som gjort sig skyldig till grovt bidragsbrott. Bidragsbrott av normalgraden och vårdslöst bidragsbrott ska kunna föranleda bidragsspärr, om brottet eller den samlade brottsligheten rört ett högt belopp eller annars varit omfattande. Vid bedömningen av om brott föreligger ska den beslutande myndigheten utgå från en laga-kraftvunnen dom eller ett godkänt strafföreläggande. En bidragsspärr ska inte få beslutas senare än ett år efter det att brottmålsdomen vunnit laga kraft eller ett strafföreläggande godkänts.

I kapitel 13 har utredningen föreslagit att en bidragsspärr införs. Vilka förmånsslag som ska omfattas av den nya sanktionen tas upp i kapitel 15. I detta kapitel behandlar utredningen frågan om vilka förutsättningar som bör gälla för en bidragsspärr.

16.1 Utgångspunkter

Förutsättningarna för en bidragsspärr bör givetvis utformas så att det övergripande syftet tillgodoses i så hög grad som möjligt. Av vad som anförts i kapitel 13 följer att bidragsspärren ska vara en konsekvens av bidragsbrott och att det övergripande syftet med spärren är att värna välfärdssystemen genom att motverka sådana felaktiga utbetalningar som beror på att enskilda lämnar felaktiga uppgifter. Detta är den långsiktiga ambitionen med förslaget. Tanken med bidragsspärren är att den ska verka på två plan. För det första ska den bidra till att regelverket kring välfärdssystemet

uppfattas som rimligt, vilket i sin tur bör kunna bidra till att reglerna följs. För det andra ska den vid sidan av den straffrättsliga påföljden verka avhållande. Om bidragsspärren ska kunna medverka till att reglerna uppfattas som rimliga och värda att rätta sig efter måste också förutsättningarna för bidragsspärren utformas så att sanktionen framstår som rimlig och proportionerlig i förhållande till det brott som begåtts.

En annan utgångspunkt är att ärenden om en bidragsspärr ska handläggas av de förvaltningsmyndigheter som beslutar om bidragen i fråga, se vidare kapitel 19. Det innebär att regelverket bör utformas så att det inte krävs några renodlat straffrättsliga bedömningar. Frågan om en spärr ska åläggas eller inte ska kunna avgöras efter en enkel bedömning som i huvudsak baseras på den information som finns i den brottmålsdom eller motsvarande handling där ansvarsfrågan prövats. Om bedömningen blir lätt att göra ökar också förutsättningarna för att besluten ska kunna fattas snabbt, vilket bör kunna öka genomslagskraften i sanktionen. Grundförutsättningarna bör utformas så att skälighetsbedömningar undviks.

Ytterligare några utgångspunkter följer av direktiven. Bidragsspärren ska sålunda utgöra en konsekvens av brott enligt bidragsbrottslagen. Andra brott som riktar sig mot välfärdssystemen, t.ex. bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken, ska alltså inte kunna utlösa en sådan spärr. Vidare följer det av direktiven att bidragsspärren endast ska gälla det förmånsslag som brottet avsåg samt att en bidragsspärr inte ska kunna följa på bidragsbrott som bedömts som ringa eller annars mindre allvarliga.

16.2 Bidragsspärr bör endast komma i fråga för den som befunnits skyldig till bidragsbrott

En fråga av grundläggande betydelse är om det ska vara en förutsättning för bidragsspärren att ansvaret för bidragsbrott först har prövats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Som ett alternativ till en sådan ordning skulle kunna tänkas att en bidragsspärr får meddelas om den myndighet som fattar beslutet om en bidragsspärr gör bedömningen att ett brott har begåtts – även om detta ännu inte har prövats i straffrättsligt förfarande.

Om en bidragsspärr görs beroende av att en brottmålsdom avseende bidragsbrottet har meddelats kan det antas att det i många fall kan gå mycket lång tid mellan tidpunkten för brottet och

beslutet om bidragsspärr. Vid utvärderingen av den s.k. Västmanlandsmodellen gjordes beräkningar som gav vid handen att den genomsnittliga handläggningstiden från det att brottsmisstanke uppkom till dess att utredningen var klar uppgick till cirka ett år.¹ Ur ett rent effektivitetsperspektiv är det mer tilltalande att bidragsspärren meddelas redan då den utbetalande myndigheten gör bedömningen att ett brott har begåtts. Sanktionssystemet skulle därmed bättre svara mot sina syften eftersom det måste antas att en snabb reaktion har större verkan än en reaktion som kommer efter lång tid.

Från rättssäkerhetssynpunkt framstår det emellertid som mer tillfredsställande att beslut om en bidragsspärr fattas först efter det att det straffrättsliga förfarandet är avslutat och det finns en laga-kraftägande dom. I grunden hänger detta ihop med att bidragsspärren ska vara en konsekvens av ett bidragsbrott. Det räcker alltså inte med att det kan slås fast att en oriktig uppgift lämnats. För att ett bidragsbrott ska anses föreligga krävs dessutom att det subjektiva rekviritet uppfyllts, dvs. att uppsåt eller grov oaktsamhet kan bevisas. När det gäller just brott mot välfärdssystemen är frågor om uppsåt och oaktsamhet av stor betydelse, och bedömningarna av dem är inte sällan komplicerade. Såväl åklagare som domare är vana att hantera denna typ av frågeställningar. Det kan vidare påpekas att utredningsmöjligheterna är bättre inom rättsväsendet så till vida att t.ex. vittnesförhör kan hållas. Om det straffrättsliga förfarandet avvaktas undviker man också att olika beslutsfattare gör olika bedömningar i frågan om ett brott föreligger eller inte.

Ytterligare ett argument för att det straffrättsliga förfarandet bör avvaktas hänger samman med att bidragsbrott är ett s.k. farebrott. Om det vid en kontroll upptäcks att en felaktig uppgift lämnats kan det i vissa fall innebära att fara för utbetalning av en förmån inte förelegat vilket innebär att något brott inte begåtts. Vid farebedömningen ska hänsyn nämligen tas till hur kontrollsystemen utformats. Frågan om ett förfarande är straffbart eller inte bör i dessa fall inte ske hos den myndighet som utfört kontrollåtgärden i fråga.

För att bedöma om det ska krävas att det straffrättsliga ansvaret klarlagts eller inte innan beslut fattas om en bidragsspärr måste det alltså göras en avvägning mellan å ena sidan effektivitetshänsyn och

¹ BRÅ:s rapport 2008:6, Samverkan mot bidragsbedrägerier s. 29 ff.

de krav på rättssäkerhet som måste upprätthållas. Utredningen kan konstatera att genomgången av olika sanktioner m.m. i kapitel 8 visar att det i regel krävs att ansvaret klarlagts genom en brottmålsdom eller på annat liknande sätt för att en sanktion ska kunna komma i fråga. Eftersom en bidragsspärr är en förhållandevis ingripande sanktion blir utredningens slutsats, trots de problem som kan följa av långa handläggningstider inom rättsväsendet, att en bidragsspärr endast bör meddelas om någon har befunnits vara skyldig till ett bidragsbrott i ett brottmålsförfarande.

16.3 Närmare om godkända strafförelägganden och beslut om åtalsunderlåtelse

Frågan blir då om det endast bör komma i fråga att lägga fällande domar i brottmål till grund för bedömningen. I flera andra sammanhang jämföras godkända strafförelägganden och beslut om åtalsunderlåtelse med fällande dom. Till att börja med framstår det som klart att också godkända strafförelägganden bör likställas med fällande domar. När det gäller beslut om åtalsunderlåtelse är bilden något mer komplicerad.

Åtalsunderlåtelse innebär att en åklagare beslutar att inte väcka åtal. En förutsättning för åtalsunderlåtelse är att något väsentligt intresse inte åsidosätts. Åtalsunderlåtelse kan bl.a. meddelas om det kan antas att påföljden skulle bli böter. Förutsättningar finns också att besluta om åtalsunderlåtelse om påföljden skulle bli villkorlig dom. I det senare fallet krävs dock att särskilda skäl föreligger. En åklagare kan vidare besluta om åtalsunderlåtelse t.ex. om den misstänkte har begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

Åtalsunderlåtelse beslutas om övertygande bevisning föreligger och åklagaren kan räkna med en fällande dom. Det finns inte något formellt krav på att den misstänkte ska ha erkänt gärningen, men skuldfrågan förutsätts ändå vara helt klarlagd.² I allmänhet beslutas åtalsunderlåtelse bara om den misstänkte har erkänt.

Frågan är då om en åtalsunderlåtelse bör få ligga till grund för ett beslut om bidragsspärr.

² RÅ 1989 ref 71.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse betraktas i flera andra sammanhang som en lagföring. Uppgifter om åtalsunderlåtelser registreras t.ex. i belastningsregistret för att kunna ligga till grund för framtida bedömningar av påföljder m.m. Att detta skulle få ske motiverades i förarbetena till lagen (1998:620) om belastningsregister med att det vid åtalsunderlåtelse finns en fullständig utredning som enligt åklagarens bedömning utvisar att den misstänkte är skyldig till ett brott.³ Här kan även nämnas att ett beslut om körkortsingripande kan grundas på ett beslut om åtalsunderlåtelse. Även detta motiverades med att åtalsunderlåtelse förutsatts komma att meddelas endast i de fall det är klarlagt att den misstänkte begått brottet.⁴

Ett annat skäl för att låta åtalsunderlåtelser ligga till grund för beslut om bidragsspärr är att det skulle vara otillfredsställande att personer som har begått allvarliga bidragsbrott undkommer en bidragsspärr enbart för att åklagaren väljer att inte åtala.

Emot att låta åtalsunderlåtelser ligga till grund för spärrbeslut kan emellertid anföras att behovet av en sådan ordning är litet. Åtalsunderlåtelse får ju bara beslutas om inte något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Med hänsyn till att bidragsspärren bara bör komma i fråga när det handlar om allvarigare fall av bidragsbrott kan det ifrågasättas om åtalsunderlåtelse kommer att aktualiseras i någon nämnvärd omfattning. Till det nu sagda ska läggas att beslut om åtalsunderlåtelse i många fall inte innehåller så detaljerade uppgifter att beslutet kan ligga till grund för ett beslut om bidragsspärr.

Utredningen anser att skälen emot att låta åtalsunderlåtelse ligga till grund för beslut om bidragsspärr väger tyngre än argumentet för en sådan ordning. Vid bedömningen av om ett brott föreligger ska den beslutande myndigheten alltså endast ta hänsyn till lagkraftvunna domar och godkända strafförelägganden.

16.4 Inom vilken tid ska bidragsspärr beslutas?

En fråga som måste besvaras i detta sammanhang är hur gamla brott som ska kunna ligga till grund för ett beslut om bidragsspärr.

På andra rättsområden har den nu aktuella frågan lösts på olika sätt. I straffrättsliga sammanhang gäller reglerna om preskription i 35 kap. BrB. De innebär i huvudsak att påföljd inte får ådömas när

³ Prop. 1997/98:97 s. 80.

⁴ Prop. 1976/77:113 s. 30.

en viss tid förflutit sedan brottet begicks. Tiden beror på vilken straffskala som gäller för det aktuella brottet. När det gäller återkallelser av körkort beaktas i stället den förflutna tiden inom ramen för bedömningen av hur lång spärrtid som ska gälla.⁵

En första fråga blir här om det över huvud taget bör finnas en klar gräns för när beslut om bidragsspärr ska kunna fattas. Till att börja med framstår det inte som proportionerligt att inte ha någon tidsgräns alls. Också rättssäkerhetsskäl – framför allt intresset av att kunna förutse konsekvenserna av ett handlande – talar för att en tidsgräns bör gälla. Någon egentlig nackdel med en sådan gräns kan inte förutses. Slutsatsen av det som nu sagts blir alltså att en tidsgräns bör gälla som utesluter att beslut om bidragsspärr fattas alltför lång tid efter det att bidragsbrottet begåtts.

Nästa fråga är om det bör gälla olika tidsfrister för olika bidragsbrott. I huvudsak finns det två alternativ när det gäller den frågan. Det ena går ut på att en och samma tidsfrist får gälla för samtliga fall. Det andra alternativet är att fristen tillåts variera utifrån brottslighetens svårhetsgrad, varvid det mest naturliga är att utgå från den straffskala som gäller för brottet. För bidragsbrottens del skulle det innebära att tre olika frister gäller eftersom tre olika straffskalor gäller för grova bidragsbrott, brott av normalgraden respektive vårdslösa bidragsbrott.

Fördelen med en frist som gäller i samtliga fall är att en sådan regel blir lätt att tillämpa och lätt att förstå för enskilda. Intresset av förutsebarhet tillgodoses väl med en sådan lösning. Fördelen med att i stället låta tidsfristen vara beroende av brottets svårhetsgrad är att en sådan lösning blir något mer nyanserad. Det är rimligt att grövre brott ska kunna föranleda en sanktion under en längre tid. Några särskilda svårigheter för rättstillämparna kan inte väntas med en sådan lösning. Det är lätt att med ledning av domslutet i brottmålsdomen avgöra vilka bidragsbrott som rubricerats som grova, vilka som bedömts vara av normalgraden och vilka som bedömts vara vårdslösa bidragsbrott. Men ur den enskildes perspektiv framstår ett system med flera tidsfrister som onödigt krångligt. Eftersom vinsterna med ett sådant system synes vara marginella förordar utredningen att det bara bör gälla en tidsfrist inom vilken frågan om bidragsspärr får tas upp.

Slutligen blir det här aktuellt att bedöma hur tidsfristen ska beräknas. Enligt utredningens uppfattning framstår det som rimligt

⁵ Trafikkommentarer på Internet, september 2008.

med en tid av ett år räknat från den dag då brottmålsdomen vunnit laga kraft eller strafföreläggandet godkänts. En sådan tidsram lämnar också utrymme för de handläggningsåtgärder som kan behöva vidtas.

16.5 Endast allvarlig brottslighet bör omfattas

I kapitel 13 har utredningen kommit fram till att en bidragsspärr endast bör komma i fråga vid allvarlig brottslighet. Frågan blir då hur förutsättningarna för en bidragsspärr ska utformas så att de fångar upp dessa fall.

16.5.1 Ett preciserat straffvärde bör inte användas som spärrgrund

I straffrättsliga sammanhang används begreppet straffvärde för att beskriva allvaret i en gärning. Lagstiftaren uttrycker straffvärdet för olika gärningar genom den straffskala som anges i olika straffstadganden (abstrakt straffvärde). Bestämmelser om hur brottets eller brottslighetens straffvärde ska bestämmas i det enskilda fallet finns i 29 kap. brottsbalken (konkret straffvärde). Vid bedömningen av straffvärdet i det enskilda fallet ska särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han haft. I nämnda kapitel anges vidare vissa förmildrande respektive försvårande omständigheter som kan ha betydelse för straffvärdet, t.ex. förekomsten av psykisk sjukdom eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

En tänkbar lösning när det gäller utformningen av spärrgrunderna är att utgå från bidragsbrottets konkreta straffvärde. Det skulle t.ex. kunna föreskrivas att det bidragsspärrutlösande brottet ska ha ett visst lägsta straffvärde för att en bidragsspärr ska komma i fråga. Det finns visserligen redan i dag bestämmelser i brottsbalken där ett högt eller lågt straffvärde bildar utgångspunkt för olika ställningstaganden, exempelvis i fråga om valet av fängelse som påföljd för någon som lider av allvarlig psykisk störning.⁶ Där emot förekommer det inte, såvitt utredningen känner till, att det i lagtexten föreskrivs ett mer preciserat straffvärde som utgångs-

⁶ 30 kap. 6 § brottsbalken.

punkt för en viss åtgärd eller bedömning. En sådan lösning skulle alltså avvika från den lagstiftningsteknik som brukar användas.

Bidragsspärren är vidare inte en påföljd och det framstår inte som naturligt att uttryckligen använda begreppet straffvärde som en kvalificerande omständighet i fråga om en sådan administrativ sanktion som det är tänkt att bidragsspärren ska vara. Därtill kommer att besluten om bidragsspärr bör fattas av de förvaltningsmyndigheter som betalar ut ersättningarna och förmånerna, och hos de myndigheterna finns naturligt nog vanligtvis inte någon mer omfattande vana att bedöma straffvärdet av brott. Slutligen kan det påpekas att det inte är ovanligt att det ur en brottmålsdom där påföljden bestämts till annat än fängelse inte går att utläsa vilket straffvärde som domstolen ansett att ett brott har.

Slutsatsen av det som nu sagts om straffvärdet som utgångspunkt för en bedömning av vilka bidragsbrott som bör kunna utlösa en bidragsspärr blir att det visserligen är möjligt med en sådan lösning. Samtidigt står det klart att detta inte är en lämplig ordning eftersom det kan vara svårt för en administrativ myndighet att avgöra vilket straffvärde ett brott har. Utredningen anser därför att en sådan lösning inte bör väljas. Detta hindrar emellertid inte att omständigheter, av försvårande eller förmildrande natur, som indirekt kan sägas ge uttryck för brottets straffvärde får utgöra särskilda spärgrundar. Utredningen återkommer till detta.

16.5.2 Högt belopp som en särskild spärgrund

När svårhetsgraden i olika förmögenhetsbrott ska bedömas görs det en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Inom ramen för den bedömningen beaktas t.ex. om gärningsmannen visat prov på särskild förslagenhet vid genomförandet av brottet eller om han eller hon missbrukat förtroende. Om det inte föreligger några sådana särskilda förhållanden faller bedömningen ofta tillbaka på vilket belopp som brottet eller brottsligheten rört. Det finns mot den bakgrunden skäl att också i nu aktuellt hänseende lägga vikt vid det belopp som ett bidragsbrott rört.

Att utgå från det belopp ett brott rört är emellertid inte okomplicerat. En första invändning är att begreppet är trubbigt eftersom det bara fokuserar på en omständighet, trots att det i det enskilda fallet kan finnas också andra faktorer som bör beaktas, t.ex. förtroendemissbruk. Det är emellertid inte givet att förutsättningarna

för en bidragsspärr – som enligt utredningens förslag blir en administrativ sanktion – måste ge utrymme för samma nyanserade bedömningar som reglerna om påföljdsval och straffmätning i brottmål. Att beloppet bara ger ett grovt mått på brottets svårhetsgrad är alltså inte något avgörande argument mot en spärrgrund som bygger på det belopp som brottet avsett.

Ett annat skäl emot att utforma spärrgrunderna med utgångspunkt i det belopp som brottsligheten avsett hänger ihop med att bidragsbrott är ett s.k. farebrott. Det krävs alltså inte för straffansvar att några pengar verkligen har betalats ut. I vissa fall, men inte i samtliga, kan det därför bli nödvändigt att ta hänsyn till det belopp som det fanns risk för skulle betalas ut felaktigt. Det kan hävdas att denna skillnad bör medföra skilda bedömningar i frågan om en bidragsspärr ska åläggas någon eller inte. Ett sådant resonemang kan självfallet föras i samband med att straffvärdet ska bedömas och en straffrättslig påföljd ådömas någon. Från straffvärdesynpunkt kan det ju finnas skäl att se mer strängt på fall där beloppet också verkligen betalats ut. När det däremot gäller frågan om det finns skäl att ålägga någon en bidragsspärr är det dock inte givet att det ska ha någon betydelse om pengarna verkligen betalats ut eller inte. Det förhållandet att bidragsbrott är ett farebrott bör alltså inte hindra att beloppet tas till utgångspunkt för bedömningen av förutsättningarna för en bidragsspärr.

En särskild fråga i detta sammanhang är vidare vilket belopp som ska beaktas i sådana fall där gärningsmannen har gjort sig skyldig till flera brott mot välfärdssystemen som vart och ett avsett endast mindre belopp, jfr rättsfallet NJA 2007 s. 973 som avsåg socialbidrag. Sådana situationer kan uppkomma när det gäller förmåner som betalas ut efter återkommande ansökningar, t.ex. tillfällig föräldrapenning. Denna frågeställning kan aktualiseras såväl i fall där ett åtal omfattar flera brottstillfällen som i fall där flera åtal väckts och föranlett flera domar för bidragsbrott. Enligt utredningens mening kan det vara lika allvarligt att vid flera tillfällen tillskansa sig ett sammanlagt stort belopp som att tillskansa sig motsvarande belopp vid ett tillfälle. Avgörande för om det blir ett eller flera brott kan dessutom i vissa fall vara beroende av hur bestämmelser om ansökningsförfarandet m.m. är utformade i de olika förmånssystemen. Om man enbart skulle se till beloppet vid det enskilda brottet skulle det alltså kunna innebära att omotiverade skillnader uppkommer mellan fall som annars bör behandlas

lika. Detta talar för att samtliga belopp bör beaktas inom ramen för bedömningen av frågan om en bidragsspärr ska åläggas eller inte.

Det som sagts nu om att använda det belopp som brottsligheten avsett som utgångspunkt för om en bidragsspärr ska åläggas eller inte visar att en sådan lösning kan komma att leda till vissa tillämpningsproblem. Dessa problem kan dock undvikas om samtliga belopp läggs samman. Utredningen förordar således en spärrgrund som baseras på det belopp som den samlade bidragsbrottsligheten rört. Eftersom bidragsspärr bara kan aktualiseras i samma förmåns- slag som brottet avsett kan bara belopp som avser samma förmåns- slag läggas ihop på angivet sätt.

Frågan blir då hur stort det aktuella beloppet ska vara för att det ska vara motiverat med en bidragsspärr. I vissa förmånsslag rör bidragsbrott ofta ganska små belopp under det att det i fråga om andra förmåner kan bli fråga om ganska höga belopp redan efter ett enda brottstillfälle. Dessa skillnader beror till stor del på vilket syfte förmånen har. Förmåner som syftar till att täcka upp för inkomstbortfall under en längre period eller finansiera studier skiljer sig alltså från förmåner som tillgodoser ett mer kortvarigt behov som exempelvis tillfällig föräldrapenning. De skillnader som nu nämnts bör dock inte hindra att ett riktmärke anges för när det anses vara fråga om ett så högt belopp att en bidragsspärr är motiverad. Enligt utredningens uppfattning kan ett belopp motsvarande ett basbelopp utgöra ett riktmärke för vad som kan anses vara lämpligt i sammanhanget. För att markera att det ska vara fråga om brott av viss allvarlighet bör förutsättningen för spärren uttryckas så att brottsligheten avsett ett högt belopp.

16.5.3 Brottslighetens omfattning som grund för bidragsspärr

Det finns även andra situationer där det framstår som sakligt motiverat med en bidragsspärr. Om någon t.ex. vid ett mycket stort antal tillfällen lämnat oriktiga uppgifter och alltså på det sättet gjort sig skyldig till upprepad brottslighet kan detta sägas ge uttryck för en betydande illojalitet mot välfärdssystemen. I sådana fall kan det vara motiverat att en bidragsspärr beslutas, även om det sammanlagda beloppet som brottsligheten avser inte uppgår till ett basbelopp. Om någon vid ett tiotal tillfällen eller mer lämnat oriktiga uppgifter får det anses vara så allvarligt att en bidragsspärr

kan anses vara motiverad. Detta bör komma till uttryck genom en spärrgrund som tar sikte på brottslighetens omfattning.

16.5.4 Grova bidragsbrott bör alltid utlösa bidragsspärr

I det föregående har utredningen gjort bedömningen att en bidragsspärr bör komma i fråga när bidragsbrottet rört ett basbelopp eller om det varit fråga om upprepade felaktigheter i minst ett tiotal fall. Frågan blir då om det utöver det finns skäl att föreslå ytterligare spärrgrunder.

Som framgått ovan är det utredningens uppfattning att en bidragsspärr endast bör komma i fråga som en konsekvens av mer allvarliga bidragsbrott. Det låter sig dock knappast göras att i detalj beskriva samtliga fall där det kan hävdas att det är sakligt motiverat med en bidragsspärr.

En sätt att utöver de ovan förordade spärrgrunderna fånga upp de mer kvalificerade fallen av bidragsbrott skulle kunna vara att använda brottsrubriceringen grovt bidragsbrott. En spärrgrund skulle alltså kunna vara att bidragsbrottet rubricerats som grovt bidragsbrott.

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är grovt ska särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som har begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövas systematiskt eller i större omfattning. Frågan om ett brott ska rubriceras som grovt ska avgöras efter en samlad bedömning av omständigheterna. Det innebär att de nu angivna kvalifikationsgrunderna inte med automatik gör ett bidragsbrott grovt. Dessutom ska man komma ihåg att också andra omständigheter än de nyss angivna kan medföra att brottet hänförs till denna brottsrubricering.

En fördel med att låta grova bidragsbrott generellt utlösa en bidragsspärr är att en sådan spärrgrund kommer att omfatta en rad bidragsbrott där omständigheterna framstår som särskilt försvårande samtidigt som den straffskala som gäller – fängelse i lägst sex månader – i praktiken säkerställer att mindre allvarliga fall lämnas utanför. Som exempel kan nämnas ett bidragsbrott som begåtts med hjälp av ett förfalskat läkarintyg. Också andra situationer där det framstår som motiverat med en spärr kan tänkas.

Det kan naturligtvis invändas att spärrgrunderna i viss mån kommer att överlappa varandra om det förhållandet att gärningen

rubricerats som grovt bidragsbrott också blir en spärrgrund. Vissa av de bidragsbrott som rör mer än ett basbelopp kan exempelvis bli rubricerade som grovt brott på grund av beloppet. För det torde dock krävas att det varit fråga om mer än fem basbelopp (f.n. cirka 200 000 kronor).⁷ I praktiken torde tillämpningsproblemen bli marginella. Den förvaltningsmyndighet som ska handlägga spärrfrågan behöver ju bara använda en av de aktuella grunderna för sitt beslut.

Någon egentlig nackdel med att låta grovt bidragsbrott vara en spärrgrund kan utredningen inte se. Utredningen gör alltså den bedömningen att en spärrgrund bör vara att ett grovt bidragsbrott begåtts.

16.5.5 Särskilt om ringa bidragsbrott

Det som i det föregående sagts om upprepade fall av bidragsbrott avser endast sådana brott som bedöms vara av normalgraden. Flera fall av ringa bidragsbrott bör inte kunna leda till en bidragsspärr, det följer redan av utredningens direktiv. Det innebär att om det förekommit såväl flera ringa bidragsbrott som flera bidragsbrott av normalgraden bör det vid tillämpningen bortses från de ringa brotten.

Här bör även sägas något om konsekvenserna av den bedömning som de allmänna domstolarna gör i rubriceringsfrågan. Mycket talar för att gränsen mellan ringa bidragsbrott och bidragsbrott av normalgraden kommer att gå vid cirka 800 kronor, även om det i de förarbeten som låg till grund för bidragsbrottslagen betonades att beloppet inte alltid borde ha en avgörande betydelse.⁸ Vid bedömningen av om ett bidragsbrott är ringa eller av normalgraden är det således inte enbart beloppet som är av intresse. Också andra faktorer tillmäts betydelse. Det innebär att det kan uppkomma fall där det belopp som ett bidragsbrott avsett ligger under värdegränsen samtidigt som andra omständigheter motiverar att gärningen rubriceras som bidragsbrott av normalgraden. Det kan inte uteslutas att just upprepning av ett brottsligt förfarande kan komma att medföra att bidragsbrott som annars skulle bedömas som ringa i stället skulle bedömas som bidragsbrott av normalgraden (jfr rättsfallet

⁷ Jfr prop. 2006/07:80 s. 97 enligt vilken den beloppsgräns som används vid gränsdragningen mellan grova förmögenhetsbrott och förmögenhetsbrott av normalgraden bör vara vägledande. Se också NJA 1989 s. 810.

⁸ Jfr prop. 2006/07:80 s. 82 och 96.

NJA 2006 s. 524). I sådana fall får frågan om bidragsspärr bedömas utifrån de spärrgrunder som förordats ovan. Det innebär att om det varit fråga om minst tio brottstillfällen så ska en bidragsspärr meddelas. Om bedömningen i brottmålet å andra sidan stannar vid att brotten rubriceras som ringa blir det inte aktuellt med någon bidragsspärr, eftersom ringa brott aldrig ska kunna utlösa en spärr.

16.5.6 Vårdslösa bidragsbrott

En särskild fråga i detta sammanhang är om möjligheten att ålägga en bidragsspärr bör begränsas till endast uppsåtliga brott. För att ansvar för vårdslöst bidragsbrott ska komma i fråga krävs att gärningsmannen varit grovt oaktsam. Enligt uttalanden i förarbetena till bidragsbrottslagen är det i första hand vid medveten oaktsamhet, dvs. då någon misstänkt att en uppgift varit felaktig eller då någon misstänkt att anmälningsskyldighet förelegat, som ansvar för oaktsamhetsbrottet bör komma i fråga (se prop. 2006/07:80 s. 84 och 97). En sådan vårdslöshet ligger uppsåtet nära. Enligt utredningens uppfattning kan grovt vårdslösa brott vara väl så klandervärda som de uppsåtliga. En bidragsspärr bör därför kunna beslutas även vid vårdslösa bidragsbrott som uppfyller de förutsättningar som enligt vad som ovan sagts bör gälla.

17 Undantag från bidragsspärr

Utredningens förslag: En bidragsspärr ska inte meddelas om en bidragsspärr med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden är uppenbart oskälig.

Som framgår av kapitel 16 bör en bidragsspärr 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. Något utrymme för att medge undantag från en bidragsspärr med hänsyn till de omständigheter som hänför sig till den brottsliga gärningen bör därför inte finnas. Eventuellt förmildrande omständigheter vid brottet bör i stället i vissa fall kunna påverka spärrtidens längd, se vad utredningen anför i författningskommentaren till den föreslagna 6 § lagen om bidragsspärr i kapitel 27.

Det nyss sagda hindrar emellertid inte att det kan uppkomma fall där en bidragsspärr inte bör komma i fråga med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden. 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. I sådana fall bör det finnas en möjlighet att underlåta att besluta om en bidragsspärr, även om grundförutsättningarna för en sådan i och för sig finns.

17.1 Särskilda hänsyn till barn

En bidragsspärr kan i vissa fall komma att påverka en förälders förmåga att försörja ett barn. En spärr skulle också kunna tänkas påverka barnets hälsa eller sociala situation i andra avseenden. Frågan är därför i vilken utsträckning detta ska få ske.

Till att börja med bör det erinras om att barn under 18 år kan drabbas negativt på olika sätt av myndighetsbeslut som riktar sig mot vårdnadshavaren. Så kan t.ex. bli fallet då vårdnadshavaren har begått brott och denne döms till fängelse eller utvisning, blir föremål för näringsförbud eller om dennes körkort återkallas.

Även om det i lagstiftningen accepterats att barn kan drabbas indirekt av olika ingripanden från samhällets sida gentemot vårdnadshavaren innebär inte det att hur långtgående följder som helst kan tolereras. Vid bedömningen av vilka konsekvenser som bör kunna accepteras bildar bestämmelserna i barnkonventionen en självklar utgångspunkt. Av barnkonventionen och den däri fastlagda principen om barnets bästa får anses följa att det måste finnas utrymme för att underlåta att besluta om en bidragsspärr när hänsyn till barnets bästa kräver det. Barnkonventionen betonar emellertid också föräldrarnas ansvar för barnets utveckling. Om en förälder inte tar detta ansvar, t.ex. genom att begå bidragsbrott, kan principen om barnets bästa inte helt utesluta reaktioner från samhällets sida. En avvägning måste därför göras mellan barnets intresse och intresset av en effektiv och verkningfull sanktion. Barnets bästa ska i denna avvägning väga tungt. I sammanhanget bör det emellertid påpekas att det inte i första hand är bidragsspärren som medför att barnet påverkas när en förälder begår ett bidragsbrott. Om det exempelvis upptäcks att en vårdnadshavare som uppbär sjukpenning i själva verket är fullt arbetsför och utför arbete kommer sjukpenningen att dras in eftersom den enskilde inte har rätt till förmånen i fråga. Detta sker oavsett om vederbörande har barn eller inte. Det förhållandet att den som lämnat felaktiga uppgifter har barn kommer inte att leda till att han eller hon får behålla sjukpenningen. Att en bidragsspärr i viss utsträckning kan komma att få negativa konsekvenser för ett barn bör i linje med det sagda inte helt hindra en sanktion som det annars finns skäl för.

Hänsyn till barnets bästa bör kunna tas såväl i ekonomiskt som socialt hänseende.

När det gäller behovet av hänsyn till *ekonomiska förhållanden* måste det framhållas att ekonomiskt bistånd – som enligt vad som framgår av kapitel 15 ska undantas från bidragsspärren – ger en yttersta garanti för att barnet tillförsäkras en lägsta skäligen levnadsnivå. Frågan är emellertid om detta alltid är tillräckligt. Som framgår av kapitel 18 bör spärrtiden i normalfallet bestämmas till ett år. I vissa fall kan spärrtiden komma att bli ännu längre, upp till två år. Det framstår inte som rimligt att exempelvis en ensamstående förälder och hans eller hennes barn ska behöva riskera att leva på ekonomiskt bistånd under en så lång tid som ett år, eftersom det kan leda till en ogynnsam utveckling för barnet. Till denna bedömning bidrar att det många gånger kan vara svårt för en förälder som levt med ekonomiskt bistånd under en längre tid att återhämta sig ekonomiskt. Härtill kommer att det inte är barnet som begått bidragsbrottet och att barnet i möjligaste mån inte bör drabbas ens indirekt av ett brott som vårdnadshavaren begått. Enligt utredningens mening bör det därför finnas ett visst utrymme för att i fall som de nu angivna underlåta att besluta om bidragsspärr. Detta förutsätter naturligtvis att det vid beslutstillfället står klart att vårdnadshavaren är hänvisad till ekonomiskt bistånd och att denne inte har förutsättningar att försörja sig på annat sätt.

Som har nämnts tidigare bör även *sociala faktorer* beaktas i sammanhanget.

Ett exempel på när sociala hänsyn talar emot en bidragsspärr är då en person som har vårdnaden om ett barn till följd av spärren skulle riskera att stå utan omvårdnad eller barnomsorg. Om en person har dömts för ett bidragsbrott avseende föräldrapenning, och brottet bestått i att vederbörande inte alls har haft rätt till en sådan förmån eftersom han eller hon då inte hade barn kan det naturligtvis inträffa att han eller hon senare faktiskt får barn. Om det då gäller en bidragsspärr i förmånen föräldrapenning blir han eller hon tvungen att försörja sig genom arbete. Detta kan emellertid vara praktiskt omöjligt om barnet är litet. I sådana fall finns det inte skäl att ålägga vårdnadshavaren en bidragsspärr, om kommunen inte kan erbjuda barnomsorg för barnet. På motsvarande sätt bör inte en vårdnadshavare spärras från rätten till vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag om barnet är i behov av särskild tillsyn och vård och det behovet inte kan tillgodoses om vårdnadshavaren inte får förmånen.

17.2 Billighetshänsyn

Det kan vid sidan av de fall som tar sikte på barn tänkas situationer där en bidragsspärr skulle vara uppenbart oskälig med hänsyn till den dömdes ekonomiska eller sociala förhållanden.

När det gäller behovet av hänsyn till ekonomiska förhållanden måste det även i fråga om den dömdes själv framhållas att det ekonomiska biståndet utgör en yttersta garanti för att denne tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Att någon under en spärrtid blir hänvisad till ekonomiskt bistånd är enligt utredningens mening i de flesta fall en acceptabel konsekvens av sanktionen och bör inte föranleda ett undantag från en bidragsspärr. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan uppstå situationer där den enskildes ekonomiska förhållanden är sådana att det inte vore försvarbart att besluta om en bidragsspärr. Ett undantag med hänsyn till den enskildes ekonomiska förhållanden bör dock komma i fråga endast i yttersta undantagsfall.

Ett exempel på sådana omständigheter där ett undantag med hänsyn till den dömdes sociala situation kan vara aktuellt är att det brott som begåtts har samband med psykisk sjukdom eller psykiskt funktionshinder och det kan antas att den dömdes – trots att han eller hon ansetts straffrättsligt ansvarig – inte har kunnat överblicka eller förstå konsekvenserna av sitt eget handlande.

Ett annat exempel som kan nämnas då det kan vara orimligt att besluta om en bidragsspärr kan vara att den dömdes är svårt funktionshindrad och beroende av stöd i hemmet och han eller hon inte skulle kunna klara sin dagliga livsföring om förmånen inte betalades ut. En bidragsspärr bör enligt utredningens uppfattning inte få leda till att den berörde måste tas in på institution.

17.3 Bidragsspärr bör inte åläggas om det är uppenbart oskäligt

Av det föregående framgår att det bör finnas en möjlighet att underlåta att besluta om en bidragsspärr även om grundförutsättningarna i och för sig finns. Eftersom en bidragsspärr bara kan komma i fråga som en följd av allvarliga bidragsbrott ligger det i sakens natur att skälen för att göra undantag från vad som annars gäller måste vara starka. Det innebär att de situationer som ska kunna föranleda en tillämpning av undantagsregeln bör framstå

som särskilt skyddsvärda för att väga över intresset av att en sanktion beslutas. Undantagsmöjligheten bör därför begränsas till sådana fall då en bidragsspärr skulle vara uppenbart oskäligen. Med en sådan utformning klargörs det att undantagsregeln ska tillämpas restriktivt.

17.4 Myndighetens bedömning bör ske med utgångspunkt från förhållandena vid beslutstillfället

En annan fråga är vilka krav som ska ställas på myndigheten i fråga om bedömningarna av hur en bidragsspärr kan komma att drabba den enskilde. Av det följande framgår att spärrtiden enligt utredningens uppfattning i normalfallet bör bestämmas till ett år (se kapitel 18). Det kan inte förväntas att myndigheten ska göra någon mera ingående prognos över hur den enskildes ekonomi eller sociala situation kan komma att utvecklas under så lång tid. Det kan t.ex. inte krävas att myndigheten ska göra en bedömning av om den enskilde under en tänkt spärrtid kommer att ha arbete under hela spärrtiden eller hur dennes hälsa kommer att utvecklas. Av praktiska skäl måste bedömningen av om undantag ska medges eller inte göras med utgångspunkt från de förhållanden som råder vid beslutstillfället.

Om sådana omständigheter som kan motivera en tillämpning av en undantagsregel uppkommer först efter det att beslut om bidragsspärr fattats bör detta kunna föranleda att ett beslut om bidragsspärr upphävs. Detta återkommer utredningen till i kapitel 22.

18 Spärrtiden

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

I detta avsnitt behandlar utredningen frågor om spärrtiden. I avsnitt 18.1. behandlas hur spärrtiden ska beräknas och i avsnitt 18.2 hur lång spärrtiden ska vara.

18.1 Bidragsspärren bör beräknas i kalendertid

När det gäller frågan om hur spärrtiden ska beräknas finns det två huvudalternativ. Det ena går ut på att spärrtiden beräknas i kalendertid. Det andra alternativet är att låta spärrtiden avse ett visst antal ersättningsdagar. En sådan konstruktion skulle innebära att endast sådana dagar avräknas från spärrtiden under vilka sökanden skulle ha haft rätt till en förmån enligt de övriga förutsättningar som gäller för den. Sanktionen skulle då bli mera kännbar eftersom den som beslutet rör verkligen skulle gå miste om en förmån han eller hon annars skulle ha rätt till. Med en sådan lösning skulle risken alltså bli mindre att sanktionen i vissa fall skulle sakna praktisk betydelse. En sådan beräkningsgrund skulle kunna kombineras med att spärrtiden anges i en viss längsta kalendertid. Som exempel på en sanktion som utgår från antalet ersättningsdagar kan nämnas den s.k. fränkännandetiden inom arbetslöshetsförsäkringen. Minimiantalet fränkännandedagar motsvarar en kalendertid om minst sex månader.

En beräkningsgrund som tar sin utgångspunkt i antalet ersättningsdagar skulle dock bli mycket komplicerad i sin tillämpning.

Bidragsspärren kommer att gälla ett stort antal förmånsslag för vilka helt olika förutsättningar gäller. Inte alla förmåner beräknas med en viss dagersättning. Exempelvis studiestöden beräknas per vecka. Andra förmånsslag är inte alls kopplade till en viss tid, utan till ett visst behov. Vidare skulle en spärrtid beräknad på det nu aktuella sättet kräva att den beslutande myndigheten har möjlighet att överblicka när ersättningsrätt i och för sig skulle ha förelegat. Det i sin tur skulle i många fall kräva att den enskilde ansöker om förmånen, trots att denne vet att han eller hon är spärrad från rätten att få ersättning.

En regel som innebär att bidragsspärren i stället bestäms i kalendertid blir enklare att tillämpa och kräver mindre administration. Mot en sådan lösning skulle i och för sig kunna invändas att den skulle kunna leda till orättvisa resultat eftersom en del av dem som meddelas spärren under spärrtiden inte kommer att ha något behov av den förmån som han eller hon spärrats från, medan andra kan komma att ha det. Härutöver kan hävdas att om spärrtiden bestäms i kalendertid så kommer spärren i många fall att sakna praktisk betydelse eftersom det är osäkert i vilken utsträckning den spärrade skulle ha haft behov av förmånen under spärrtiden. Därmed skulle denna lösning kunna leda till att sanktionen blir mindre effektiv. De nu angivna invändningarna gör sig dock gällande också i fråga om vissa andra konsekvenser av brott, som t.ex. utvisning och näringsförbud. Ett näringsförbud bli mer kännbart för den som har en vilja att driva näringsverksamhet under förbudstiden än för den som inte har någon sådan önskan. På motsvarande sätt blir en utvisning mer kännbar för den som önskar vara kvar i riket än för den som inte har några sådana önskemål. Slutsatsen av det nu förda resonemanget blir alltså att det nu diskuterade alternativet – att bestämma spärrtiden i kalendertid – inte är utan nackdelar.

Avgörande för bedömningen av vilken metod som ska väljas för att bestämma hur spärrtiden ska beräknas blir alltså en avvägning av de för- och nackdelar som nämnts ovan. Utredningen finner här att den enkelhet som är förknippad med en beräkning utifrån kalendertid måste sägas väga tyngre än de nackdelar som främst har med effektiviteten att göra. Att sanktionen på det sätt som nyss nämnts kan slå lite olika för olika individer är en effekt som utredningen menar är acceptabel. Spärrtiden bör därför bestämmas i viss kalendertid.

18.2 Spärrtidens längd

Nästa fråga blir hur lång tid som en bidragsspärr ska kunna gälla. I många fall kommer det sannolikt inte att finnas skäl att bedöma bidragsbrottet som vare sig särskilt allvarligt eller särskilt lindrigt. Behovet av en efter omständigheterna i varje enskilt fall anpassad bedömning av spärrtiden framstår alltså inte framträdande. Det som sagts nu talar för att bidragsbrott normalt sett bör föranleda en och samma spärrtid. Huvudregeln bör därför vara att spärrtiden bestäms till ett år. För att lämna ett visst utrymme för en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet bör en sådan huvudregel kombineras med en möjlighet att inom ett visst intervall bestämma spärrtiden till antingen en kortare eller en längre tid.

Frågan blir då var den undre respektive den övre gränsen ska dras. När det gäller den undre gränsen i intervallet måste det beaktas att endast personer som begått allvarliga bidragsbrott ska komma i fråga för en bidragsspärr. Minimitiden bör enligt utredningens mening lämpligen bestämmas till tre månader.

Beträffande den övre gränsen för spärrtiden måste beaktas att mycket allvarliga brott ska kunna leda till en rimlig sanktion. Detta talar för att det bör vara möjligt för en myndighet att besluta om en spärrtid under förhållandevis lång tid. Den övre gränsen för bidragsspärren bör lämpligen sättas till två år.

19 Beslutande organ

Utredningens förslag: Beslut om bidragsspärr fattas av den myndighet eller den kommun som beslutat om den förmån som brottet avsett.

I detta avsnitt behandlas frågan vilket organ som ska besluta om bidragsspärren. Ett alternativ är att allmän domstol fattar besluten i det brottmål där frågan om ansvar för bidragsbrottet prövas. Ett annat är att de utbetalande förvaltningsmyndigheterna fattar dessa beslut, med möjlighet för den enskilde att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Ytterligare en i och för sig tänkbar lösning skulle kunna vara att låta någon av de berörda förvaltningsmyndigheterna pröva ärenden om bidragsspärr i fråga om samtliga förmåner som omfattas av regleringen.

En rad omständigheter kan åberopas som skäl för att allmän domstol bör fatta besluten om bidragsspärr. Till att börja med handlar det om samhällsekonomiska skäl. De frågor som ska bedömas inom ramen för prövningen av om en bidragsspärr ska beslutas liknar i flera hänseenden de frågor som ska bedömas i samband med prövningen av frågorna om skuld och brottsrubricering. Om spärrfrågan ska prövas i ett annat förfarande uppkommer merkostnader. Å andra sidan är det straffrättsliga förfarandet kostsamt eftersom det i princip är helt muntligt och kräver närvaro av flera rättsliga funktionärer. Åklagaren måste också förbereda sig på att föra talan om bidragsspärren. Benägenheten att överklaga ett tingsrättsavgörande kan också öka. Påföljden för den aktuella typen av brott kan vanligen förutses bli villkorlig dom och böter. Om det därtill läggs en bidragsspärr kan det tänkas att endast den frågan förs vidare till nästa instans. Det framstår därför som tveksamt om en lösning som innebär att de allmänna domstolarna prövar frågan om bidragsspärren verkligen blir billigare.

Ett annat skäl som skulle kunna anföras för att frågor om bidragsspärr bör prövas av allmän domstol är att domstolarna är mer vana att pröva de frågor som blir aktuella att bedöma. Exempelvis kommer en bedömning av den spärrgrund som tar sikte på brottslighetens omfattning att behöva innefatta en bedömning av hur många brott som ett visst förfarande inneburit. Dessutom kommer spärrtidens längd att vara beroende av en bedömning av brottets svårhetsgrad. Här kan det bli aktuellt att göra överväganden liknande dem som i dag görs inom ramen för straffmätningen i ett brottmål. Det kan hävdas att frågor av detta slag mer lämpar sig för en prövning i allmän domstol snarare än i en förvaltningsmyndighet. Detta resonemang är emellertid inte helt invändningsfritt. Utredningen har vid utformningen av regelverket kring bidragsspärren strävat efter att förutsättningarna ska utformas så att besluten kan fattas utan att ett omfattande underlag ska behöva inhämtas. Härtill kommer att spärrtiden, som framgått av kapitel 18, normalt sett ska bestämmas till ett år. Den kompetens som finns hos förvaltningsmyndigheterna ska inte heller underskattas. De frågor som ska bedömas är alltså inte av sådan karaktär att det framstår som nödvändigt att frågan om bidragsspärr avgörs av allmän domstol.

Ytterligare en omständighet som i och för sig skulle kunna anföras som skäl för att låta allmän domstol och inte en förvaltningsmyndighet besluta om spärren är att det kan antas att allmänheten kommer att uppfatta bidragsspärren som ett straff. Ur det perspektivet framstår det som naturligt att frågan prövas i samband med ansvarsfrågan i övrigt i brottmålet. Någon straffvärdebedömning i egentlig mening är det dock inte fråga om. Att någon spärras från rätten till en förmån under en tid får mera ses som ett inskränkande villkor inom ramen för förmånsregleringen. Att spärren kan komma att uppfattas som ett straff väger alltså ganska lätt.

Det kan vidare hävdas att det är en fördel om den straffrättsliga påföljden och bidragsspärren kan avvägas mot varandra, så att den samlade reaktionen på brottet blir rimlig. Den vanligaste påföljden för ett bidragsbrott kan emellertid väntas bli villkorlig dom i förening med dagsböter. Utrymmet för att ta hänsyn till effekten av en bidragsspärr är därför i realiteten litet, vilket innebär att detta argument inte väger så tungt.

För den enskilde kan det vidare vara såväl kostnads- som tidsbesparande att frågor som har samband med brottet prövas i ett

sammanhang. I annat fall kan han eller hon nödgas driva sin fråga i två olika processuella förfaranden, med högre rättegångskostnader som följd. Detta argument har enligt utredningens uppfattning en ganska stor tyngd.

För att låta allmän domstol pröva frågan om bidragsspärr inom ramen för brottmålet talar även tidsaspekter. Det är en pedagogisk fördel om beslutet om bidragsspärr kan följa som en snabb reaktion på brottet, och snabba reaktioner måste antas ha bättre förutsättningar att få effekt. Om lång tid har förflutit sedan brottet begicks då spärren ska beslutas kan det också framstå som mindre motiverat med en bidragsspärr som reaktion på brottet. Eftersom ett beslut om bidragsspärr vanligtvis kommer att förutsätta en fällande dom, kan tidsvinster göras om frågan om bidragsspärr behandlas i brottmålet. Dessa tidsvinster ska dock inte överdrivas och måste under alla förhållanden sättas in i sitt sammanhang. Brottutredningen i sig kan vara tidsödande och det kan ta ganska lång tid innan målet avgörs i domstol. Den ytterligare tidsutdräkt som kan bli följden av att frågan sedan ska tas om hand i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet innebär sannolikt ingen större skillnad. Att handläggningstiderna hos vissa förvaltningsmyndigheter måhända periodvis kan vara väl lång ändrar inte den bedömningen. Det är dessutom långt ifrån säkert att det verkligen blir någon tidsvinst totalt sett om frågan om bidragsspärr behandlas i brottmålet eftersom utredningen av brottet hos polis och åklagare kan komma att fördröjas om det ställs krav på att ytterligare utredning tas fram innan åtal kan väckas. Den misstänkte skulle kanske, om han eller hon inser att det finns en risk att bidragsspärr blir aktuell, vilja föra in utredning om sin ekonomiska och sociala situation. Den utredningen blir sannolikt mer omfattande än den som regelmässigt tas in för att ligga till grund för beräkning av dagsbotsbelopp.

Det som sagts nu visar att det finns en rad skäl som kan anföras för att frågan om bidragsspärr ska handläggas i allmän domstol tillsammans med åtalet. Enligt utredningens mening är det framför allt tidsaspekten som talar för att frågan om bidragsspärr handläggs i allmän domstol. Mot dessa argument ska ställas flera omständigheter som talar för att det i stället är förvaltningsmyndigheterna som är bäst lämpade att fatta besluten om bidragsspärr.

Det är förvaltningsmyndigheterna som fattar beslut om och sköter utbetalningarna av förmåner inom de olika välfärdssystemen. Det är också inom förvaltningsmyndigheterna som särskild sakkunskap finns beträffande de i vissa fall mycket komplicerade

regelverk som styr rätten till olika förmåner. Även ett beslut om en bidragsspärr kan i vissa fall kräva ingående kunskaper om förmånssystemen. Beslut om återkrav av felaktigt utbetalda förmåner, beslut om nedsättning eller indragning av ersättning fattas i administrativ ordning. Det framstår som rimligt och naturligt att alla beslut som på något sätt rör rätten till en förmån fattas av samma myndighet. En näraliggande fråga är också den effekt ett beslut om en bidragsspärr kan få i sådana fall då den enskilde vid beslutstillfället uppbär en förmån på grund av ett beslut som tidigare har fattats av förvaltningsmyndigheten. Om en bidragsspärr meddelas måste ju myndigheten då besluta att en tidigare beviljad förmån ska upphöra. Det är naturligt att dessa två beslut tas i ett sammanhang. Härtill kommer att det kan behövas åtgärder för att stoppa fortsatta utbetalningar.

Ytterligare en omständighet som talar för att låta förvaltningsmyndigheterna fatta beslut om bidragsspärren hänger samman med utredningens förslag i kapitel 17 om att det ska finnas en möjlighet att i vissa fall underlåta att fatta beslut om en bidragsspärr. Om nya omständigheter – som motiverar att bidragsspärren tas bort – inträffar efter det att ett spärrbeslut meddelats bör en omprövning av det ursprungliga beslutet kunna ske, se vidare kapitel 22. Det är naturligt att en sådan fråga om omprövning behandlas av samma instans som har fattat det ursprungliga beslutet. Det är också självklart att ett domstolsbeslut om spärren inte bör kunna omprövas av en administrativ myndighet.

När det sedan gäller den inledningsvis nämnda möjligheten att låta en förvaltningsmyndighet fatta beslut rörande spärr av samtliga typer av förmåner kan det konstateras att detta snarast framstår som en sämre lösning än att låta frågan bedömas av respektive myndighet. En sådan ordning blir administrativt krånglig eftersom det förutsätter underrättelser mellan de berörda myndigheterna. För den enskilde framstår det också som förvillande om exempelvis Försäkringskassan skulle initiera en fråga om bidragsspärr avseende studiemedel. Fördelen att man kan samla all relevant kompetens på samma myndighet är inte tillräckligt tung för att motivera denna lösning eftersom man då inte fullt ut kan ta till vara den förmåns-specifika kompetens som finns på de olika myndigheterna.

Slutsatsen av den nu gjorda genomgången av olika argument är inte självklar. Oavsett vilket alternativ som väljs uppkommer vissa kostnader. Någon säker vägledning får man inte heller av att titta på hur sanktionsbeslut hanteras på andra områden. I kapitel 8, 10

och 11 har utredningen lämnat exempel på sanktioner som kan följa på brott. Någon klar skiljelinje mellan sådana beslut som fattas av allmän domstol i brottmålet och sådana beslut som fattas av förvaltningsmyndigheterna kan inte utläsas ur exemplen.

En omständighet som talar direkt emot att låta allmän domstol handlägga frågan om bidragsspärr är att det skulle motverka de strävanden som gjorts under senare år att renodla verksamheten i domstolarna. Frågor som inte anses utgöra rättskipning har sålunda flyttats till andra myndigheter. Bidragsspärren rör den enskildes förhållande till det allmänna, närmare bestämt i vilken utsträckning han eller hon framöver ska kunna få en förmån av visst slag. Det finns alltså ingen motsättning mellan två enskilda parter som ska lösas här. I själva verket rör det sig om en ganska typisk förvaltningsfråga även om vissa frågor tangerar dem som bedöms inom ramen för brottmålet. Det skulle från ett renodlingsperspektiv vara ett steg i helt fel riktning att låta de allmänna domstolarna handlägga frågor om bidragsspärr.

Sammantaget måste alltså skälen för att välja allmän domstol som beslutsorgan för bidragsspärren sägas väga något lättare än de skäl som talar för förvaltningsmyndigheterna. Utredningen förordar därför att den förvaltningsmyndighet som beslutar om utbetalning av förmånen eller ersättningen också får besluta om bidragsspärren.

20 Interimistiska beslut

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att fatta beslut om bidragsspärr interimistiskt.

Av det föregående framgår att en arbetslöshetskassa kan besluta att innehålla arbetslöshetsersättning i avvaktan på utredning i ett ärende om frånkännande.¹ Detta förutsätter att arbetslöshetskassan finner att det finns sannolika skäl för att någon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat felaktiga uppgifter. Frågan är om motsvarande möjlighet att fatta interimistiska beslut bör finnas även i ett ärende om bidragsspärr.

Interimistiska beslut innebär i allmänhet att det i avvaktan på ett slutligt ställningstagande fattas ett preliminärt beslut. Den gemensamma nämnaren för sådana möjligheter är att det av något skäl inte går att avvakta ett slutligt ställningstagande eftersom detta kan dra ut på tiden. Här kan det handla om att den aktuella situationen behöver en reglering för att det inte ska framstå som oklart vad som gäller. Det kan också handla om att beslutet har en skyddsfunktion.

Det kan tänkas flera situationer där det skulle kunna hävdas att det finns ett behov av en möjlighet till interimistiska beslut om bidragsspärr. En sådan situation är när det finns misstankar om att någon har arbetat samtidigt som han eller hon uppburit en förmån som kompensation för inkomstbortfall, och uppgifterna om förvärvsarbete ännu är obekräftade. Här handlar det alltså om att man inte med säkerhet kan veta om någon rätt till förmånen finns eller inte. En möjlighet till interimistiskt beslut skulle här fylla funktionen att i det enskilda fallet hindra en felaktig utbetalning.

En annan situation då det kan finnas en risk för en felaktig utbetalning kan vara då förmånen betalas ut i förskott och den

¹ Avsnitt 10.3.1.

beslutande myndigheten måste grunda sitt beslut på påståenden från den enskilde om förhållanden hänförliga till tiden efter det att förmånen har börjat betalas ut. Sådana situationer är vanliga på studiestödsområdet och är en konsekvens av hur förmånssystemet är uppbyggt. En ansökan om studiemedel kan inte avslås enbart på den grunden att någon tidigare har visat sig ha lämnat felaktiga uppgifter avseende sina avsikter att studera, om förutsättningarna för förmånen i ett nytt ärende synes vara uppfyllda.

Det kan emellertid ifrågasättas om de skyddsintressen som nu nämnts verkligen inte kan tillgodoses genom att den handläggande myndigheten gör en noggrann kontroll av om förutsättningarna för förmånen i fråga verkligen föreligger. Här kan man skilja mellan de fall där den handläggande myndigheten misstänker ett brott under handläggningen av ett ärende och sådana fall där brottsmisstanken uppstår sedan utbetalning av förmånen påbörjats. I det förstnämnda fallet kan det på goda grunder antas att den handläggande myndigheten kommer att rikta särskild uppmärksamhet mot ansökningen och vidta noggranna kontrollåtgärder i ärendet. Risken att någon sedan misstänkar uppstått om allvarlig brottslighet på nytt ska kunna ta ut förmånen på oriktiga grunder får i dessa fall anses vara liten, om än inte helt utesluten. I de fall där brottsmisstanken uppstår först senare ter sig saken något annorlunda. I dessa fall har alltså ett positivt beslut redan meddelats den enskilde och förmånen börjat betalas ut. Inom socialförsäkringen finns det dock möjlighet att dra in förmånen i dessa fall varför en möjlighet till interimistiskt beslut inte skulle fylla någon funktion.

De behov av interimistiska beslut som nu beskrivits hänger alltså ihop med hur det befintliga regelverket ser ut i de olika förmånsslagen. I vissa förmånsslag, men inte i alla, finns möjlighet att avbryta pågående utbetalningar när det upptäcks att någon exempelvis lämnat felaktiga uppgifter. Grundtanken med bidragsspärren är emellertid att den som begått ett brott inte ska ha rätt till en förmån alldeles oavsett om han eller hon kan tänkas ha behov av den eller inte. Bidragsspärren är alltså framåtsyftande och har inte som ändamål att i det enskilda fallet hindra felaktiga utbetalningar i situationer där felet redan upptäckts. De skyddsintressen som beskrivits i det föregående bör alltså inte tillgodoses genom att det införs en möjlighet att fatta interimistiska beslut om bidragsspärr. Utredningen är därför inte beredd att förorda att det införs en möjlighet att fatta sådana beslut. De problem som finns inom studiestödsområdet bör kunna lösas i annan ordning.

21 Författningsteknisk lösning

Utredningens förslag: Bestämmelser om bidragsspärr ska samlas i en särskild lag.

I detta kapitel behandlas frågan om bestämmelserna om bidragsspärr bör tas in i en särskild lag eller i de författningar som reglerar de ekonomiska förmåner som det är tänkt att bidragsspärren ska kunna avse. Ett tredje alternativ är att bestämmelserna tas in i bidragsbrottslagen (2007:612), där de straffrättsliga bestämmelserna om bidragsbrott finns.

21.1 Bör bestämmelser om bidragsspärr meddelas i lag eller förordning?

En fråga som måste besvaras innan de inledningsvis nämnda alternativen övervägs är om regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens innebär att bestämmelser i detta ämne ska meddelas i lag eller inte.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga förhållanden eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är enligt samma stadgande bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande.

Frågan är då om bidragsspärren ska anses utgöra ett ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Med ingrepp åsyftas sådana åtgärder som innebär inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjlighet att förfoga över egendom etc. (prop. 1973:90 s. 210). Ett regelkomplex har emellertid

ofta två sidor, en förmånssida och en belastande sida. Regelkomplexet ska i så fall ses som en enhet. Avgörande för frågan om en föreskrift måste meddelas i lag eller inte är om regelkomplexet primärt är gynnande eller betungande (Holmqvist m.fl. Grundlagarna, 2:a uppl. s. 334). Bestämmelser om återkrav av bidrag har t.ex. ansetts kunna meddelas i förordning (se rättsfallet NJA 1984 s. 648). En straffbestämmelse faller emellertid inom lagområdet, även om den endast sanktionerar ett åliggande som vilar på någon för att han tagit emot en förmån (se ovan angivna grundlagskommentar).

Bidragsspärren utgör, i enlighet med vad som tidigare sagts, en inskränkning i den enskildes möjligheter att få en förmån. Spärren utgör på så sätt en del av ett större – gynnande – regelkomplex. Något åliggande kan den inte anses innefatta. Detta talar för att det inte skulle vara nödvändigt att föreskrifter om bidragsspärr meddelas i lag. Samtidigt står det klart att bidragsspärren utgör en direkt följd av ett brottsligt förfarande. Mycket talar därför för att bidragsspärren bör betraktas som en rättsverkan av brott. Reglerna om bidragsspärren bör mot den bakgrunden tas in i lag.

21.2 Bestämmelser om bidragsspärr bör samlas i en särskild lag

Frågan blir då vilken författningsteknisk lösning som ska väljas.

Som skäl för att reglera bidragsspärren i respektive förmånsförfattning kan i och för sig anföras att en sådan ordning passar väl in i det redan befintliga systemet. De olika förmånerna regleras i ett stort antal lagar och förordningar. I en del av dessa finns redan sanktionsbestämmelser av olika slag. I 20 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring finns t.ex. bestämmelser om att ersättning får dras in eller sättas ned under vissa förutsättningar. Många av författningarna innehåller också bestämmelser om att en myndighet får kräva tillbaka ersättning om en förmån felaktigt har betalats ut eller betalats ut med ett för stort belopp. För den som ska tillämpa bestämmelserna kan det vara en fördel om samtliga bestämmelser som gäller en viss förmån är samlade på samma ställe.

Ytterligare ett skäl för en reglering i respektive förmånsförfattning är att det blir tydligare för den enskilde vad som gäller.

Om bestämmelserna skulle införas i de olika författningar som redan finns skulle det emellertid kunna leda till att tillämpningen

och tolkningen av bestämmelserna blir mindre enhetlig. De bestämmelser om återkrav som i dag finns utgör ett exempel på att så kan bli fallet. Bland annat med anledning av detta har regeringen tillsatt en utredning (dir. 2007:177) vars uppgift är att föreslå mer enhetliga regler på området.

Mot en sådan lösning talar även det förhållandet att en särlösning ändå skulle behövas för de förmåner som nu regleras i förordning. Det hänger samman med att utredningen ovan gjort bedömningen att bestämmelser om bidragsspärr bör meddelas i lag. En reglering i de olika författningar som redan finns skulle alltså inte kunna genomföras utan undantag.

För en lösning som i stället innebär att bestämmelser om bidragsspärr placeras i en särskild lag talar att en sådan lösning är betydligt enklare än att ta in ett antal bestämmelser i varje författning som omfattas av sanktionsmöjligheten. Bestämmelser om undantag för vissa förmåner kan lämpligen tas in i den särskilda lagen. Några nackdelar kan utredningen inte se med en sådan lösning.

Ytterligare ett alternativ till lagteknisk lösning är som nämnts inledningsvis att bestämmelserna tas in i bidragsbrottslagen. Bidragsbrottslagen är dock en straffrättslig lag som i första hand tillämpas av de allmänna domstolarna. Om beslut om bidragsspärr skulle fattas av de allmänna domstolarna vore detta alltså ett naturligt alternativ. I kapitel 19 har utredningen dock inte funnit tillräckliga skäl för att förordna en sådan lösning.

Utredningen kan alltså konstatera att det finns vissa fördelar med en reglering i de olika förmånsregelverken. Samtidigt måste skälen för en samlad reglering anses väga tyngre. Utredningen förordar därför att bestämmelserna om bidragsspärren förs in i en särskild lag.

22 Förfarandet

Utredningens förslag: Den handläggande myndigheten ska inte göra någon egen bedömning av frågan om brott föreligger. Beslut om bidragsspärr ska gälla omedelbart. Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna ska underrätta de handläggande myndigheterna om domar respektive godkända straffförelägganden avseende bidragsbrott.

Utredningens bedömning: Förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden om bidragsspärr. Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan ska inte kunna överklaga beslut i ärenden om bidragsspärr. Vid prövning i kammarrätt av överklagande av beslut om bidragsspärr ska rätten bestå av enbart lagfarna domare.

I detta kapitel tar utredningen upp frågor som rör handläggningen av ärenden om bidragsspärr. Grundläggande regler beträffande förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (1986:223), i det följande benämnd FL. Utan särregler blir de bestämmelserna tillämpliga vid handläggningen av ärenden om bidragsspärr. Frågan blir då om det bör vara så eller om andra regler bör gälla. Denna och andra hithörande frågor tas upp i det följande.

22.1 Handläggningen av ärenden om bidragsspärr

22.1.1 Underrättelser om domar m.m. avseende bidragsbrott

För att ett ärende om bidragsspärr ska kunna initieras hos den myndighet som ska handlägga frågan måste den underrättas om att någon har lagförts för bidragsbrott. Domstolarna och Åklagarmyn-

digheten bör därför åläggas att underrätta de berörda myndigheterna om detta. I fråga om domar i brottmål kräver detta en ändring i förordningen om (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. Beträffande fall där lagföringen skett genom att ett strafföreläggande godkänts konstaterar utredningen att det framgår av 12 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) att författningsbestämmelser om skyldighet för domstol att underrätta myndighet om dom i brottmål också ska tillämpas av Åklagarmyndigheten. Någon särskild bestämmelse om underrättelse avseende strafföreläggande behöver därför inte införas.

22.1.2 Underlaget för prövningen av frågan om bidragsspärr

När en förvaltningsmyndighet får in en underrättelse om att någon har dömts för ett bidragsbrott eller godkänt strafföreläggande för ett bidragsbrott måste myndigheten först pröva om underrättelsen ger anledning till att meddela en bidragsspärr. Underlaget för den bedömningen torde i de flesta fall bli den brottmålsdom där ansvarsfrågan prövats. Om lagföringen skett genom att ett strafföreläggande godkänts kan det finnas anledning att infordra ytterligare material, men i regel bör beslut kunna fattas med endast strafföreläggandet som underlag.

En fråga av grundläggande betydelse för handläggningen av ett ärende om bidragsspärr är i vilken utsträckning den redan gjorda prövningen av skuldfrågan ska läggas till grund för bedömningen av om förutsättningarna för en bidragsspärr är uppfyllda. Flera skäl talar för att förvaltningsmyndigheterna inte ska göra någon egen bedömning i detta avseende. Det är angeläget att handläggningen hos förvaltningsmyndigheten blir så enkel och snabb som möjligt och att dubbla prövningar undviks. Förfarandet skulle förenklas om förvaltningsmyndigheten vid sin bedömning av om en bidragsspärr ska meddelas eller inte kunde utgå från den bedömning i skuldfrågan som gjorts i brottmålet. I linje med vad som gäller i fråga om återkallelse av körkort på grund av brott (5 kap. 1 § körkortslagen [1998:488]) bör därför den beslutande myndigheten inte göra en prövning av skuldfrågan. Vid bedömningen av om brott föreligger ska beslutet om bidragsspärr alltså grunda sig på en lagakraftäggande dom eller ett godkänt strafföreläggande. Utredningen föreslår en uttrycklig bestämmelse om detta.

22.1.3 Omedelbar verkställighet

Ett beslut om bidragsspärr bör gälla omedelbart. Av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att beslutet kan inhiberas vid ett överklagande.

22.2 Omprövning och upphävande av tidigare fattade beslut

22.2.1 Bakgrund

I 27 § FL finns bestämmelser som innebär att en myndighet i vissa fall har en skyldighet att ompröva beslut. En sådan skyldighet gäller om myndigheten finner att ett beslut är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Det förutsätts dock att omprövningen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon part. Vid sidan om den omprövningsplikt som myndigheten har enligt nämnda bestämmelse har den med stöd av sedvanerätt befogenhet att ompröva beslut också i andra fall. Huruvida detta kan ske har bl.a. med beslutets rättskraft att göra. Ett beslut som har negativ rättskraft får inte tas upp till prövning på nytt. Lite förenklat kan frågan beskrivas på följande sätt. Gynnande beslut kan inte ändras. Betungande beslut får ändras i båda mildrande och skärpande riktning. Om en förvaltningsdomstol prövat en fråga i ett flerpartsfall som påminner om tvistemål och brottmål kan domstolens beslut i vissa fall vinna negativ rättskraft (jfr Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen, en kommentar, 2:a uppl. s. 354 ff). Regeringsrätten ha t.ex. funnit att ett körkortsingripande till följd av brottslig gärning står straffrättsskipningen nära, och att ett sådant beslut vinner negativ rättskraft (RÅ 1993 ref. 76).¹ Det innebär att om ett yrkande om körkortsingripande har lämnats utan bifall i domstol och det beslutet vunnit laga kraft så kan frågan inte tas upp på nytt. Regeringsrätten har i ett senare avgörande i ett socialförsäkringsmål funnit att ett beslut av Försäkringskassan att avslå en ansökan om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring, inte vunnit negativ rättskraft (RÅ 2005 ref 16). I det senare fallet hade domstol inte prövat frågan.

¹ Jfr också RÅ 2002 ref 61.

På socialförsäkringsområdet finns vissa särskilda förfaranderegler. Dessa innebär bl.a. att Försäkringskassan har en skyldighet att ompröva beslut på den enskildes begäran. Vidare har Försäkringskassan vissa utvidgade möjligheter att ändra ett tidigare fattat beslut om beslutet har blivit felaktigt, se vidare 20 kap. 10 § AFL.

22.2.2 En bidragsspärr bör kunna upphävas vissa fall

När beslutet om bidragsspärr meddelas ska den beslutande myndigheten självfallet göra en kompetent bedömning av frågan om spärrgrunder föreligger eller inte. Den ska också pröva om det är uppenbart oskäligt att bidragsspärr beslutas, se närmare kapitel 17. Allt som har betydelse för prövningen ska givetvis beaktas. Under den spärrtid som sedan börjar löpa kan det emellertid inträffa att förhållandena ändras. Den som ålagts spärren kan t.ex. ha fått barn. Det kan också tänkas att det inträffar andra förändringar i den enskildes personliga förhållanden. Dessa förändringar kan i vissa fall tänkas vara sådana att någon spärr inte skulle ha meddelats om situationen varit sådan när frågan om bidragsspärr övervägdes. För att en bidragsspärr i dessa fall inte ska få orimliga konsekvenser behövs det alltså en möjlighet att få frågan om bidragsspärren prövad på nytt.

Frågan är då om den omprövning som kan ske med stöd av 27 § FL är tillräcklig för att säkerställa att beslut om bidragsspärr blir materiellt sett riktiga. Som framgår av det föregående förutsätter en omprövning enligt 27 § FL för det första att det är uppenbart att det ursprungliga beslutet är oriktigt och för det andra att beslutet kan omprövas snabbt och enkelt. Det är emellertid inte säkert att en prövning enligt vad som tidigare sagts kan göras snabbt och enkelt. I vissa fall kan det dessutom krävas att myndigheten vidtar vissa utredningsåtgärder för att en bedömning ska kunna göras av om en undantagssituation föreligger, och i sådana situationer är det inte givet att det är uppenbart att det ursprungliga beslutet är oriktigt.

Slutsatsen av det som sagts nu blir att de befintliga omprövningsreglerna i förvaltningslagen inte är tillräckliga. Inte heller de möjligheter till omprövning som därutöver finns tillgodoser detta behov eftersom det inte kan uteslutas att en förvaltningsdomstols avgörande i ett mål om bidragsspärr vinner negativ rättskraft. Det

behövs alltså ytterligare möjligheter till omprövning på detta område.

I detta sammanhang är det naturligt att överväga om de regler som finns inom socialförsäkringen skulle kunna användas och då ges ett vidare tillämpningsområde så att också beslut om bidragsspärr avseende förmånsslag utanför socialförsäkringen skulle kunna omprövas i den utsträckningen. De särskilda omprövningsreglerna inom socialförsäkringen har emellertid införts av effektivitetsskäl och får ses mot bakgrund av den mycket stora ärendemängd som Försäkringskassan har att hantera. Härtill kommer att regelverket kan framstå som onödigt krångligt om dessa särregler skulle gälla också i fråga om de förmånsslag som inte hör till socialförsäkringen, exempelvis studiestödet. Det är då en betydligt enklare lösning att införa en för bidragsspärrsfrågan särskilt anpassad regel med innebörd att en myndighet får upphäva ett tidigare beslut om bidragsspärr om spärren på grund av nya omständigheter är uppenbart oskälig. En sådan bestämmelse bör komplettera – inte ersätta – de omprövningsregler som finns i förvaltningslagen. De sistnämnda kan nämligen fylla en funktion om det i efterhand visar sig att den beslutande myndigheten misstagit sig i någon fråga som är väsentlig för frågan om bidragsspärr, exempelvis hur den allmänna domstolen rubricerat den begångna gärningen.

En fråga som bör ställas i detta sammanhang är om det finns skäl att föreskriva att ytterligare förutsättningar ska gälla för att ett tidigare meddelat beslut ska upphävas. Här kan man exempelvis tänka sig att den enskilde skulle avkrävas någon slags giltig ursäkt för att han eller hon inte tidigare redovisat betydelsefulla omständigheter. För en sådan reglering skulle kunna tala att beslutsmyndigheten skulle kunna göra en enklare prövning av fall där ett sådant villkor inte uppfyllts. Villkor av nu aktuellt slag skulle också bidra till att den enskilde tvingades lägga fram alla omständigheter så tidigt i beslutsprocessen som möjligt. Flera skäl talar emellertid emot en ordning där särskilda krav ställs på den enskilde för att få en omprövning till stånd. Ett sådant synsätt framstår till att börja med som alltför formalistiskt och skulle sällan fylla någon större praktisk funktion. Antalet beslut om bidragsspärr kan inte antas bli så stort att sådana ärenden som nu är aktuella skulle behöva kringgärdas av särskilda villkor för att inte bli administrativt betungande för myndigheterna. Materiellt sett riktiga avgöranden hindras också av sådana regler. Några särskilda villkor för att ett beslut ska kunna upphävas enligt vad som nu anförts bör alltså inte införas, utöver

att det ska vara fråga om nya omständigheter som ställer frågan om bidragsspärren i ett annat ljus.

En annan fråga i denna del är om det ska krävas en ansökan från den enskilde för att frågan om upphävande ska kunna tas upp eller om en myndighet själv ska kunna initiera ett sådant ärende. Även om det ligger i sakens natur att det ofta är den enskilde som tar initiativ till ett sådant ärende när hans eller hennes förhållanden ändrats finns det inte skäl att utesluta att det kan finnas skäl för en myndighet att ta upp frågan på eget initiativ.

22.3 Underrättelse om beslutet och delgivning

Den som har varit part i ett ärende om bidragsspärr ska enligt vad som föreskrivs i 21 § FL underrättas om beslutet. Enligt samma paragraf får myndigheten bestämma om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Hur den enskilde ska underrättas får avgöras mot bakgrund bl.a. av bestämmelsen i 7 § FL om snabb och enkel handläggning m.m.²

Tillämpningen av 21 § FL ankommer naturligtvis på den handläggande myndigheten. Utredningen vill dock för sin del framhålla att det kan finnas skäl att delge den berörde ett beslut om bidragsspärr. Ett sådant beslut kan, som tidigare framhållits, i vissa fall bli ingripande för den enskilde. Även om någon rätt till förmånen inte finns vid den tidpunkt beslutet om bidragsspärr fattas, får det ändå anses vara väsentligt att den som spärrats från förmånen får klarhet i detta. Ett sådant beslut kan ju ha inverkan på dennes beslut i olika avseenden, t.ex. om han eller hon ska söka arbete eller studera.

22.4 Överklagande

22.4.1 Överklagande bör ske hos allmän förvaltningsdomstol

För att säkerställa att beslut om bidragsspärr blir riktiga bör det finnas möjlighet till överklagande.

Frågan blir vilken instans som bör handlägga sådana överklaganden. På studiestödsområdet finns en särskild överklagandenämnd för prövning av överklaganden av andra beslut än sådana som avser återbetalning (6 kap. 11 § studiestödslagen [1999:1395]). Att en

² Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl. s. 251 ff.

särskild överklagandenämnd inrättades motiverades i förarbetena till bestämmelsen med att de ärenden som skulle överprövas genomgående krävde en förhållandevis skyndsam behandling. Det var därför enligt vad regeringen anförde mest ändamålsenligt att ärendena handlades av en särskild nämnd. Överklagandenämnden kunde också få en sammansättning som var särskilt anpassad efter den typ av ärenden som prövningen skulle avse. Regeringen ansåg därför att en särskild nämnd var mer lämplig än de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1999/2000:10 s. 133). Även för beslut som kommuner fattar med stöd av förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga gäller att överklagande ska ske till en särskild överklagandenämnd, i det fallet Statens överklagandenämnd.

Bidragsspärren utgör en konsekvens av ett bidragsbrott. Överprövning av beslut om en sådan konsekvens bör rimligtvis ske i domstol, inte i en nämnd. Att det skulle gå att åstadkomma en snabbare handläggning med en lösning i linje med den som gäller i fråga om studiestödet och förmåner till totalförsvarspiktiga ändrar inte den bedömningen. Beslut om bidragsspärr bör alltså kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätten bör prövningstillstånd erfordras.

Inom socialförsäkringen krävs att ett beslut omprövas innan överklagande får ske. Någon sådan begränsning är dock inte påkallad i de ärenden som nu är aktuella. Ett beslut i fråga om bidragsspärr bör alltså kunna överklagas direkt.

22.4.2 Tidsfrist för överklagande

Enligt 23 § FL får ett beslut överklagas inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. På socialförsäkringsområdet gäller i stället en överklagandetid på två månader (se 20 kap. 13 § AFL). Den tidsfrist som gäller enligt AFL infördes i samband med inrättandet av försäkringsrätterna 1979. I den proposition som låg till grund för bestämmelsen anfördes att eftersom försäkringsrätterna inte avsågs få den möjlighet som RFV:s dåvarande besvärsavdelning haft att ex officio pröva försäkringskassebeslut skulle det i framtiden komma att bli mycket viktigare att iaktta gällande överklaganderegler. En förlängning av överklagandetiden ansågs underlätta för den enskilde att få beslut prövade av högre instans (prop. 1977/78:20 s. 102). Beträffande frågan hur lång överklagandetiden

borde vara hänvisades i förarbetena till att tiden var två månader inom taxeringsprocessen, och att denna tid var väl avvägd även för socialförsäkringens del (SOU 1976:53 s. 182). Frågan om överklagandetiden borde kortas till tre veckor har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen sedan dess (se bl.a. SOU 2001:47) utan att det lett till några förändringar.

Ärenden om bidragsspärr kan väntas bli relativt okomplicerade. Något behov av en längre överklagandetid än vad som gäller för förvaltningsbeslut i allmänhet finns inte, såvitt utredningen kan se. Bestämmelsen i 23 § FL bör därför kunna tillämpas även i ärenden om bidragsspärr.

22.4.3 Allmänna ombudet hos Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan finns ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet har enligt 20 kap. 12 § AFL rätt att överklaga Försäkringskassans beslut. Det allmänna ombudet inrättades i samband med att Försäkringskassans organisation förändrades 2005. Tidigare hade Riksförsäkringsverket en möjlighet att överklaga en försäkringskassas eller domstols beslut. Sedan Försäkringskassan blev en sammanhållen myndighet kunde detta inte ske, eftersom en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut. I de förarbeten som låg till grund för införandet av lagen (2004:778) om allmänt ombud anförde regeringen att det övergripande kravet på att socialförsäkringsbestämmelserna skulle tillämpas likformigt och rättvist inte skulle kunna upprätthållas om den funktion som Riksförsäkringsverket tidigare hade inte kunde bibehållas (prop. 2003/04:152 s. 7 ff).

Bidragsspärren är en ny företeelse och det kan därför vara en fördel för rättsbildningen om beslut om bidragsspärr kan överprövas av förvaltningsdomstol, även om det ursprungliga beslutet inte gått den enskilde emot. Om det allmänna ombudet hos Försäkringskassan fick rätt att överklaga beslut om bidragsspärr skulle det behovet tillgodoses. Det är emellertid bara hos Försäkringskassan som ett allmänt ombud finns att tillgå, och det skulle föra för långt att enbart för ärenden om bidragsspärr föreslå inrättandet av ett allmänt ombud hos de övriga myndigheter som har att handlägga ärenden om bidragsspärr. En ordning som innebär att enbart beslut som Försäkringskassan meddelat skulle kunna överklagas av någon annan än den enskilde framstår dessutom som

märklig. Det allmänna ombudet i Försäkringskassan bör därför inte ges befogenheten att överklaga beslut om bidragsspärr.

22.4.4 Rättens sammansättning vid överklagande av länsrätts beslut

I socialförsäkringsmål gäller vid överklagande av länsrätts beslut att nämndemän i vissa fall ska ingå i kammarrätten, se 20 kap. 11 a § AFL.³ Någon motsvarighet till denna regel finns inte när det gäller de övriga förmåner i vilka det kan bli aktuellt med bidragsspärr. Frågan är då vad som bör gälla när kammarrätten prövar ett överklagande av en länsrätts beslut angående bidragsspärr.

Det framstår som mindre lämpligt att låta olika sammansättningsregler gälla i kammarrätten vid prövningen av frågor om bidragsspärr som rör sjukpenning jämfört med exempelvis studie-stöd. Utredningen anser därför – i linje med den ordning som gäller i fråga om förmåner utanför socialförsäkringen – att nämndemän inte bör ingå i rättens sammansättning när kammarrätten prövar beslut om bidragsspärr.

³ Regeringen har dock i en proposition till riksdagen föreslagit att nämndemän inte längre ska delta i avgörandet av socialförsäkringsmål i kammarrätten (prop. 2008/09:22).

23 Registerfrågor och därmed sammanhängande frågor

Utredningens förslag: De myndigheter som handlägger ärenden om bidragsspärr ska ha möjlighet att behandla personuppgifter avseende bidragsbrott och bidragsspärr i sina verksamheter.

Utredningens bedömning: Det bör inte inrättas ett gemensamt register för de handläggande myndigheterna med uppgifter om beslut om bidragsspärr.

23.1 Myndigheternas interna behov av att behandla uppgifter i ärenden om bidragsspärr

Hos de myndigheter som enligt utredningens förslag kan komma att handlägga ärenden om bidragsspärr uppkommer ett behov av att kunna behandla uppgifter som finns i brottmålsdomen eller i strafföreläggandet avseende bidragsbrott. Det gäller uppgifter om brottsrubricering och andra uppgifter om gärningen som kan vara av betydelse för beslutet om bidragsspärr, t.ex. den förmån som brottet avsett, brottstidpunkt, antalet brottstillfällen samt hur stort belopp brottet avsett. De nu nämnda uppgifterna behövs för handläggningen av ärenden om bidragsspärr. Även uppgifter om myndighetens beslut om bidragsspärr och under vilken tid spärren gäller måste kunna behandlas hos myndigheten. Detta gäller såväl i ärenden om bidragsspärr som i efterkommande ärenden, dvs. i ärenden som avser nya ansökningar om en förmån. Det senare är nödvändigt för att myndigheten ska kunna kontrollera om rätt till förmånen föreligger. Uppgifter i ärenden om bidragsspärr bör också kunna behandlas i ärenden där det redan fattats ett beslut om

att bevilja en förmån. Det kan också finnas ett behov hos myndigheten att kunna söka efter ärenden om bidragsspärr i sin uppföljande verksamhet.

De behov som myndigheten kan ha av att lätt få tillgång till nämnda uppgifter skulle kunna tillgodoses på olika sätt. Det kan ske genom att myndigheten själv för register över dem som är föremål för beslut om bidragsspärr eller genom behandling av uppgifterna på annat sätt internt i myndighetens egna databaser. Huruvida detta är möjligt med hänsyn till de olika registerförfattningar som finns i dag återkommer utredningen till. Behovet skulle emellertid också, åtminstone delvis, kunna tillgodoses genom att det upprättas ett särskilt för myndigheterna gemensamt register över dem som är föremål för beslut om bidragsspärr. Behovet av ett sådant register övervägs i avsnitt 23.2.

23.2 Behövs det ett myndighetsgemensamt bidragsspärrsregister?

En grundläggande fråga vid bedömningen av om det behövs ett register är om det finns ett behov för en myndighet av att också kunna ta del av en annan myndighets beslut.

När en myndighet får en underrättelse om en dom avseende brott mot bidragsbrottslagen (2007:612) ska den först pröva om grundförutsättningarna för en bidragsspärr föreligger enligt 4 § första stycket i den föreslagna lagen om bidragsspärr. Som utredningen tidigare anfört i kapitel 16 ska prövningen i detta avseende göras för varje ekonomisk förmån för sig. I detta led av handläggningen har alltså en myndighet inte något behov av att ta del av uppgifter från en annan myndighet om tidigare spärrbeslut. Ingenting hindrar att två beslut om bidragsspärr avseende olika förmåner gäller helt eller delvis samtidigt.

Myndigheten ska dock som ett andra led i sin prövning bedöma om en bidragsspärr av ett eller annat skäl kan anses vara uppenbart oskäligen (jfr 4 § andra stycket i den föreslagna lagen om bidragsspärr). Här skulle man kunna tänka sig att den enskildes förmåga att försörja ett barn (jfr vad som tidigare sagts om detta i kapitel 17) kan påverkas av ett tidigare beslut om bidragsspärr i ett annat förmånsslag. Myndigheten har ett ansvar att självmant utreda ärenden. Sett ur det perspektivet skulle myndigheten kunna sägas ha ett behov av att kunna undersöka om någon annan myndighet

fattat ett beslut om bidragsspärr. Som utredningen återkommer till ligger det emellertid i sakens natur att den enskilde själv lägger fram de omständigheter som talar för att han eller hon bör undantas från en bidragsspärr (se författningskommentaren till 4 § i den föreslagna lagen om bidragsspärr, kapitel 27). Behovet hos myndigheten av att få ta del av en annan myndighets beslut får därför anses vara litet.

Som ytterligare ett led i myndighetens prövning av ärenden om bidragsspärr ska en spärrtid bestämmas. Frågan är i detta sammanhang om spärrtiden bör påverkas av att någon har blivit spärrad från rätten till en annan förmån tidigare. Som framgår av kapitel 18 har utredningen stannat för att spärrtiden bör vara ett år, om inte särskilda skäl föreligger. De särskilda skäl som kan motivera en längre eller kortare spärrtid tar enbart sikte på omständigheterna vid det eller de brott som beslutet om bidragsspärr grundar sig på. Myndigheten behöver alltså inte uppgift om tidigare spärrtid från en annan myndighet för att kunna bedöma spärrtidens längd.

Här kan även nämnas att det enligt uppgifter som utredningen inhämtat är mycket ovanligt att någon som tidigare blivit dömd för ett brott mot Försäkringskassan på nytt blir föremål för brottsmisstankar och nya brottmålsdomar. Mot den bakgrunden kan det antas att det sällan kommer att uppstå en situation där en och samma person blir aktuell för två olika beslut om bidragsspärr.

Utredningens slutsats av det som nu sagts blir att de handläggande myndigheterna har ett mycket begränsat behov av att ta del av beslut från en annan myndighet av tidigare beslut om bidragsspärr.

Även polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och domstolarna skulle kunna ha ett intresse av att veta om en myndighet har fattat beslut om bidragsspärr. Ett beslut om bidragsspärr skulle t.ex. kunna anses vara en försvårande omständighet om den spärrade har begått nya bidragsbrott under spärrtiden. I sammanhanget måste dock hållas i minnet att de nu nämnda myndigheterna redan har tillgång till uppgifter om tidigare brottmålsdomar i belastningsregistret. Även detta behov får anses vara begränsat.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att behovet av informationsutbyte mellan myndigheterna avseende beslut om bidragsspärr är litet. Mot bakgrund av att antalet beslut om bidragsspärr kan förväntas komma att bli begränsat kan intresset av informationsutbyte inte motivera att ett särskilt, myndighetsgemensamt, register inrättas.

Att ett myndighetsgemensamt register inte införs hindrar inte att ett informationsutbyte mellan myndigheter sker på annat sätt. De sekretessbestämmelser som nu gäller i vissa av de berörda myndigheternas verksamheter synes emellertid i vissa fall begränsa möjligheterna till att sådana uppgifter lämnas ut. Ett informationsutbyte mellan myndigheter skulle därför kräva att sekretessbrytande bestämmelser införs. Utredningen kan emellertid inte se att behovet av informationsutbyte är så stort att det för närvarande finns skäl att förorda att sådana regler införs. Några särskilda författningsändringar för att möjliggöra ett informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna föreslås därför inte. Som utredningen har anfört i kapitel 22 bör dock domstolar och Åklagarmyndigheten underrätta berörda myndigheter om domar avseende bidragsbrott.

23.3 Behandling av uppgifter i myndigheternas databaser

Utredningen övergår till att behandla frågan om det finns behov av författningsändringar för att myndigheterna internt ska kunna behandla de uppgifter som krävs med anledning av ärenden om bidragsspär.

Personuppgiftslagens betydelse

I personuppgiftslagen (1998:204) (PUL) finns allmänna bestämmelser om behandling av personuppgifter. Som grundläggande krav på behandlingen av sådana uppgifter gäller t.ex. att de får behandlas endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

I 3 § PUL finns en definition av begreppet behandling av personuppgift. Med behandling avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.

Av särskilt intresse för utredningen är bestämmelsen i 21 § PUL som bl.a. avser behandling av uppgifter om lagöverträdelse som

innefattar brott och domar i brottmål. Bestämmelsen har betydelse i två avseenden. För det första är det med vissa undantag förbjudet för andra än myndigheter att behandla sådana uppgifter. För det andra gäller enligt vissa andra författningar särskilda regler för sådana uppgifter som avses i 21 § PUL. Det blir därför nödvändigt att ta ställning till om de uppgifter som kan behöva behandlas i ärenden om bidragsspärr är uppgift om "lagöverträdelse som innefattar brott" och "domar i brottmål" enligt 21 § PUL. En uppgift att någon har begått ett bidragsbrott faller naturligtvis in under bestämmelsen. Lika självklart är det dock inte att bestämmelsen omfattar sådana uppgifter som kan behövas vid handläggningen av senare ärenden där det blir aktuellt att efter en ny ansökan överväga frågan om förmånen. I sistnämnda fall måste det ju finnas en möjlighet att kontrollera om den som ansöker om en förmån spärrats. De uppgifter som behövs för den prövningen är uppgifter om det tidigare beslutet om bidragsspärr, uppgift om spärrtiden och vilken förmån den tidigare bidragsspärren avsett. Frågan är om även dessa uppgifter kan anses utgöra uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott eller uppgifter om domar i brottmål. I förarbetena till den numera upphävda socialförsäkringsregisterlagen (1997:934) har uppgift om att någon är återbetalningsskyldig avseende en förmån ansetts falla in under begreppet "brott", eftersom ett beslut om återkrav kan grunda sig på brottsligt förfarande (prop. 2000/01:69 s. 25 och prop. 1996/97:155 s. 49). Av en kommentar till PUL framgår också att en uppgift om att någon har dömts till straffrättslig påföljd, såsom fängelse och skyddstillsyn, torde utgöra uppgift om lagöverträdelse – eller uppgifter om domar i brottmål – även om det av uppgifterna inte framgår vilken lagöverträdelse som föranlett straffet (Öman & Lindblom, Personuppgiftslagen – en kommentar, 3:e uppl. s. 272). Eftersom en bidragsspärr endast kan komma i fråga för den som har begått ett bidragsbrott får en uppgift om att en spärr har beslutats anses utgöra en uppgift om lagöverträdelse eller dom i brottmål. Samma bedömning bör göras i fråga om de övriga uppgifter som nämnts ovan, dvs. uppgifter om spärrtidens längd och den aktuella förmånen eftersom dessa hänger så nära samman med uppgiften om själva spärren.

Av det som sagts nu följer att personuppgiftslagen inte hindrar att de uppgifter som behöver behandlas i ärenden om bidragsspärr behandlas av de myndigheter som enligt vad som sägs i kapitel 19 ska svara för handläggningen. För verksamheten i vissa myndig-

heter finns dock särskilda s.k. registerförfattningar. En del av dessa innehåller – som nämnts ovan – begränsningar vad gäller myndighetens rätt att behandla sådana personuppgifter som 21 § PUL tar sikte på. Utredningen måste därför överväga om dessa särskilda registerförfattningar enligt sina nu gällande lydelse lägger hinder i vägen för en behandling av de uppgifter som behövs för de ändamål som nyss har beskrivits. Dessa överväganden redovisas i det följande.

Försäkringskassans och Premiepensionsmyndighetens verksamheter

Inom Försäkringskassans verksamhetsområden finns ett stort antal register, dels sådana som används för att ge generell information om namn, personnummer m.m. och som används i alla typer av ärenden, dels särskilda register för olika förmånslag. För behandling av personuppgifter i dessa register gäller lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdL) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (SofdF). Bestämmelserna i nämnda författningar gäller inte bara Försäkringskassans verksamhet utan också Premiepensionsmyndighetens verksamhet. Personuppgifterna behandlas så gott som uteslutande i den s.k. socialförsäkringsdatabasen.

Den ovan nämnda lagen omfattar verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av dessa båda myndigheter. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Ärenden om bidragsspärr får anses utgöra sådan verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde.

För att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten krävs vidare att den sker för vissa *ändamål*. För socialförsäkringens m.m. del finns dessa ändamål angivna i 7 § SofdL. Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får i sin verksamhet bl.a. behandla personuppgifter dels om det är nödvändigt för att handlägga ärenden (fjärde punkten i nämnda paragraf), dels för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades eller annans

rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas (andra punkten). Det sistnämnda ändamålet tar sikte på sådana personuppgifter som behöver behandlas i verksamheten redan innan ett ärende har anhängiggjorts och som är nödvändiga för handläggningen av vissa tillkommande ärenden. Vidare tar det angivna syftet sikte på sådana personuppgifter som registreras i ett ärende och som kan behövas i efterkommande ärenden avseende samma eller andra förmånsslag. Ändamålet omfattar alltså även lagring av uppgifter.

De nu angivna ändamålen får anses täcka det behov som kan finnas vid handläggningen av ärenden om bidragsspärr. Det behov som Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten kan ha när det gäller att använda uppgifter från tidigare ärenden om bidragsspärr som underlag för beslut i senare ärenden om förmåner får också anses falla in under de ändamål som anges i den nyss refererade 7 § andra punkten. Någon ändring av 7 § SofdL är därför inte nödvändig.

Utredningen övergår till att bedöma om det finns behov av lagändringar som en följd av att de personuppgifter som ska behandlas är just *uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott och domar i brottmål* (jfr vad som sagts ovan om innebörden av 21 § PUL). För uppgifter av denna typ finns vissa begränsningsregler. Som en generell begränsning gäller enligt 11 § SofdL att sådana uppgifter får behandlas endast om uppgifterna lämnats till myndigheten i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende. Denna bestämmelse gäller all behandling av personuppgifter, dvs. inte bara sådan behandling som sker i socialförsäkringsdatabasen.

För behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen gäller dessutom bestämmelserna i 13–15 §§ SofdL.

Redan av 15 § SofdL följer att uppgifter *i en handling som kommit in i ett ärende* får behandlas i socialförsäkringsdatabasen, även om de utgör uppgifter om lagöverträdelse m.m, t.ex. uppgifter om brott och domar i brottmål. Om sådana uppgifter finns *i en handling som har upprättats i ett ärende* får de också behandlas under förutsättning av att uppgifterna är nödvändiga för ärendets handläggning.

Det som nu sagts innebär att det är möjligt för berörda myndigheter att, när en dom eller motsvarande handling avseende ett bidragsbrott kommer in till myndigheten, behandla uppgifter från

domen i socialförsäkringsdatabasen. Någon särskild författningsändring krävs därför inte för detta.

Uppgifter i ärenden om bidragsspärr behövs också som underlag för beslut i andra, senare försäkringsärenden, t.ex. i ärenden där en ny ansökan om en förmån kommit in. Självfallet måste det finnas författningsstöd för en sådan behandling. Uppgifter om beslut om bidragsspärr och det underlag som legat till grund för spärren måste således få behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

Enligt 14 § andra stycket SofdL får uppgifter om lagöverträdelser m.m., utöver vad som anges i 15 §, behandlas i socialförsäkringsdatabasen under förutsättning att det särskilt anges i lag eller förordning. Sådana bestämmelser finns i 2 § SofdF. För att det ska vara möjligt att behandla uppgifter om beslut om bidragsspärr och det underlag som ligger till grund för spärren, i andra fall än de 15 § tar sikte på, måste ett tillägg göras i förordningen.

Vid sidan om det behov som Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten kan ha av att behandla uppgifter om bidragsspärr i socialförsäkringsdatabasen för handläggning av särskilda ärenden kan det också finnas ett behov av att behandla personuppgifter om bidragsspärr i andra sammanhang. Det kan t.ex. finnas behov hos myndigheten att, efter att den föreslagna lagen om bidragsspärr varit i kraft en tid, kunna följa upp och utvärdera hur lagen har tillämpats. För att kunna göra detta måste det gå att söka efter uppgifterna.

Av 24 § SofdL framgår att det finns vissa begränsningar i fråga om att använda uppgifter om lagöverträdelser m.m. och känsliga personuppgifter som sökbegrepp vid sökning i socialförsäkringsdatabasen. I 25 § SofdL har undantag från dessa begränsningar dock gjorts på så sätt att personuppgifter som rör hälsa kan användas som urvalskriterium vid sammanställningar. En förutsättning för det är att regeringen har meddelat föreskrifter om det. Sådana föreskrifter finns i 6 § SofdF. Bestämmelsen medger bland annat att sammanställningar görs avseende urval för tillsyn och för uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder i vissa förmånslag. På liknande sätt bör en särskild bestämmelse införas i 25 § samma lag som medger en uppföljning eller utvärdering av beslut om bidragsspärr.

Arbetsförmedlingens verksamhet

Bestämmelser om *Arbetsförmedlingens* behandling av personuppgifter finns i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I den verksamhet som lagen tar sikte på används en arbetsmarknadspolitisk databas. Den nyss nämnda lagen är tillämplig på myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet som gäller arbetssökande, arbetsgivare, kontaktpersoner och andra personer som omfattas av verksamheten. Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter om det behövs för handläggningen av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt 8 § i den nämnda lagen får Arbetsförmedlingen behandla uppgifter om lagöverträdelser m.m. om uppgifterna lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. I 10 § finns dock ett uttryckligt förbud mot att behandla sådana uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen. Förbudet infördes av integritetsskäl. En manuell behandling av sådana uppgifter förekommer dock och är alltså tillåten (prop. 2001/02:144 s. 34).

För att möjliggöra en effektiv handläggning hos myndigheten av ärenden om bidragsspärr bör en ändring göras i lagen. För att säkerställa att de integritetshänsyn som låg till grund för nyss nämnda begränsning inte åsidosätts bör möjligheten att behandla uppgifter om brott och domar i brottmål begränsas till ärenden om bidragsspärr och uppgifter om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612). Härutöver kan Arbetsförmedlingen behöva behandla uppgifter om bidragsbrott i sådana ärenden som gäller ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av Arbetsförmedlingen.

Liksom Försäkringskassan kan Arbetsförmedlingen ha ett behov av att följa upp och utvärdera hur lagen om bidragsspärr har tillämpats. Bestämmelsen i 10 § bör därför utformas så att det framgår att en behandling av uppgifter om bidragsspärr är möjlig även för ett sådant ändamål. Arbetsförmedlingen måste vidare ges möjlighet att använda "bidragsspärr" som sökbegrepp i databasen. Enligt 14 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana känsliga personuppgifter som avses i 10 § (dvs. uppgifter om bl.a. lagöverträdelser) inte användas som sökbegrepp. Utredningen föreslår därför en ändring även i 14 §.

Centrala studiestödsnämndens verksamhet

För *Centrala studiestödsnämndens* (CSN) studiestödsverksamhet finns för närvarande inte någon särskild registerlagstiftning. CSN tillämpar i stället PUL:s bestämmelser. Som tidigare nämnts hindrar inte sistnämnda lag behandling av uppgifter om brott och domar i brottmål hos myndigheter. Det kan dock upplysningsvis nämnas att Studiestödsdatabasutredningen hösten 2007 lämnade ett betänkande med förslag om att en studiestödsdatalog ska införas (SOU 2007:64). Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Om förslaget genomförs kan det uppstå ett behov av att införa särskilda bestämmelser som medger behandling av uppgifter om att någon dömts för ett bidragsbrott eller beslut om bidrags-spärr även i CSN:s verksamhet.

Kommunernas verksamhet

För kommunernas verksamhet inom socialtjänsten finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Till socialtjänsten hör ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Enligt 7 § nämnda lag får socialtjänsten behandla uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Den nämnda lagen lägger alltså inte några hinder i vägen för behandling av uppgifter i domar som avser brott mot bidragsbrottslagen. En mindre ändring bör dock göras i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som innebär att en kommunal myndighet även får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bidrags-spärr.

Särskilda registerförfattningar saknas i övrig kommunal verksamhet. I dessa verksamheter tillämpas i stället PUL.

Migrationsverkets verksamhet

Migrationsverkets rätt att behandla personuppgifter regleras i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Förordningen omfattar verksamhet som rör bistånd och stöd till

utlänningar samt verksamhet som gäller ersättning för och bosättning av utlänningar.

I förordningen föreskrivs inte några särskilda begränsningar vad gäller rätten att behandla sådana uppgifter som avses i 21 § PUL. I 4 § nämnda förordning finns emellertid en uppräknning av sådana uppgifter som får behandlas i ett verksamhetsregister. Vissa kompletteringar behövs i denna bestämmelse för att verket ska ha möjlighet att behandla de uppgifter som är nödvändiga för handläggningen av ärenden enligt den föreslagna lagen om bidragsspärr.

24 Behovet av följdändringar

24.1 Nedsättning och indragning av ersättning enligt lagen om allmän försäkring

Utredningens förslag: De sanktionsbestämmelser som nu finns i lagen om allmän försäkring och som innebär att en ekonomisk förmån kan sättas ned eller dras in om någon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga uppgifter av betydelse för rätten till förmånen ska upphävas. Detsamma gäller de sanktionsbestämmelser som tar sikte på att någon underlåtit att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till en förmån.

Som framgår av kapitel 11 finns det i dag en bestämmelse i 20 kap. 3 § första stycket i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) enligt vilken ersättning får dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för rätten till ersättning. Bestämmelsen gäller sjukpenning, föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning.

Bestämmelsen tar alltså inte bara sikte på sådana fall då felaktiga uppgifter lämnas medvetet, utan även på grovt vårdslösa förfaranden och kan därmed tillämpas även på sådana förfaranden som tidigare föll utanför det kriminaliserade området. Sedan bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 juli 2007 har dock de förfaranden som omfattas av den aktuella bestämmelsen i AFL kommit att omfatta i stort sett samma förfaranden som också kan utgöra bidragsbrott.

Vid sidan av sådana bidragsbrott som består i att någon aktivt lämnat en felaktig uppgift kan ansvar för bidragsbrott också bli aktuellt i s.k. underlåtenhetsfall, dvs. om någon har underlåtit att

anmäla ändrade förhållanden som han eller hon enligt lag är skyldig att anmäla. Även för sådana förfaranden finns sanktionsbestämmelser på socialförsäkringens område. Enligt exempelvis 3 kap. 17 § första stycket b AFL får sjukpenning dras in eller sättas ned om någon underlåter att anmäla ändrade inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar rätten till sjukpenning eller sjukpenningens storlek. En indragning eller nedsättning av sjukpenningen med stöd av bestämmelsen förutsätter inte att underlåtenheten att lämna uppgift om ändrade förhållanden har skett uppsåtligt eller med grov vårdslöshet. Sanktionsbestämmelsen tar därmed sikte på fler fall än straffstadgandena i bidragsbrottslagen.

Bestämmelserna i 3 kap. 17 § första stycket b och 20 kap. 3 första stycket d § AFL gäller även i fråga om arbetsskadeersättning (se 6 kap. 7 § lagen [1976:380] om arbetsskadeförsäkring) och smittbärrarpenning (se 9 och 15 §§ lagen [1989:225] om ersättning till smittbärrare). Nämda bestämmelse i 20 kap. 3 § AFL tillämpas också på handikappersättning och vårdbidrag (se 22 § lagen [1998:703] om handikappersättning och vårdbidrag). En bestämmelse med innebörd att en åsidosatt anmälningskyldighet får sanktioneras genom att ersättning dras in eller sättas ned finns också i 22 kap. 16 § AFL i fråga om rehabiliteringsersättning.

Ytterligare en bestämmelse med liknande innebörd finns i 16 kap. 8 § AFL. Enligt bestämmelsen har den som uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning en skyldighet att utan oskäligt dröjsmål anmäla till Försäkringskassan om han eller hon börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större omfattning än tidigare, fortsätter att förvärvsarbete efter tid då ersättningen varit vilande eller om hans eller hennes arbetsförmåga väsentligt förbättras utan att han eller hon börjat förvärvsarbete. Till anmälningskyldigheten är kopplad en sanktionsbestämmelse enligt vilken sjukersättning eller aktivitetsersättning får dras in för viss tid eller tills vidare för den som utan giltigt skäl underlåter att göra en anmälan av angivna ändrade förhållanden. Regeringen har i en proposition till riksdagen – Från sjukersättning till arbete – lämnat förslag till ändring bl.a. av den aktuella paragrafen (prop. 2007/08:124). Enligt förslaget ska anmälan ske innan arbetet påbörjas, utökas eller fortsätter efter att ersättningen varit vilande. Innebörden av förslaget är alltså att anmälningskyldigheten inträder tidigare än vad som nu gäller. Såvitt gäller sjukersättning innebär förslaget vidare att det inte längre krävs en väsentligt förbättrad arbetsförmåga för att anmälningskyldighet ska gälla. Enligt

förslaget ska det räcka att arbetsförmågan har förbättrats. Regeringen har i motiveringen till bestämmelsen pekat på den sanktionsbestämmelse som finns i dag och i det sammanhanget anfört att skärpningen vad gäller anmälningsskyldigheten kan förväntas medföra bättre kontrollmöjligheter för Försäkringskassan (se s. 98 f. i nämnda prop.). Några andra än redaktionella ändringar har dock inte föreslagits i själva sanktionsbestämmelsen.

Som framgår av kapitel 11 har företrädare för Försäkringskassan uppgett att bestämmelserna i 20 kap. 3 § första stycket d, 3 kap. 17 § första stycket b, 16 kap. 8 § och 22 kap. 16 § AFL inte tillämpas i praktiken. Huruvida de förslag som regeringen lämnat i den nyss redovisade propositionen angående sjuk- och aktivitetsersättning innebär att sanktionsbestämmelsen i 16 kap. 8 § andra stycket AFL (femte stycket enligt anm. prop.) får en annan praktisk betydelse än tidigare är för tidigt att uttala sig om. Även om detta inte uttryckligen sägs i propositionen kan det inte uteslutas att detta varit regeringens avsikt.

Det kan konstateras att de nu beskrivna sanktionerna och bidragsspärren, med den utformning som den föreslås få, delvis avser samma förfaranden. Innebörden av de olika sanktionsformerna är vidare delvis densamma. En viktig skillnad är dock att sanktionsbestämmelserna i AFL och andra relevanta författningar inte förutsätter att någon har dömts för ett bidragsbrott för att de ska bli tillämpliga, vilket de föreslagna bestämmelserna om bidragsspärren gör. Dessutom är det en förutsättning för bidragsspärren att det brott som har begåtts är allvarligt. I fråga om underlåtenhetsfallen tillkommer vidare den skillnaden att de nu befintliga sanktionsbestämmelserna inte förutsätter uppsåt eller grov vårdslöshet hos den enskilde. Sanktionen är alltså i de fallen inte ens indirekt kopplat till ett brottsligt förfarande. Slutligen tillåter vissa av de nu befintliga sanktionerna inte bara att ersättningen dras in, utan också att ersättningen sätts ned.

Som utredningen har anfört i kapitel 13 är de nu gällande sanktionsbestämmelserna på socialförsäkringens område inte tillräckliga, vilket tillsammans med andra där anförda skäl föranlett förslaget om en bidragsspärr. Eftersom de sanktionsformer som finns nu delvis tar sikte på samma förfaranden som den tilltänkta bidragsspärren, och de dessutom delvis har samma innebörd, är det inte lämpligt att de får gälla sida vid sida. För den handläggande myndigheten skulle det då uppstå oklarhet när den ena eller den andra sanktionsformen ska väljas. För enskilda skulle konsekven-

serna av fel bli svåra att överblicka. Frågan är då om de befintliga bestämmelserna i AFL ska upphävas, eller om de i något avseende bör anpassas till den föreslagna regleringen om bidragsspärr.

Om de befintliga sanktionsformerna tas bort innebär det att färre fall blir sanktionerade än vad som, åtminstone i teorin, är möjligt. Som tidigare nämnts har utredningen erfarit att dessa bestämmelser inte tillämpas i praktiken. Något behov av att bibehålla dessa i anpassad form förefaller därför inte finnas. Samtliga de i detta kapitel berörda bestämmelserna bör därför upphävas. För att så stor överensstämmelse som möjligt ska gälla i fråga om olika ekonomiska förmåner inom socialförsäkringen bör detta gälla även bestämmelsen i 16 kap. 8 § andra stycket AFL.

24.2 Samordning av förmåner

Utredningens bedömning: Inga ändringar bör införas i de regelverk som innehåller bestämmelser om att olika ekonomiska förmåner är samordnade med varandra.

Det finns vissa förmåner som på olika sätt är samordnade med andra förmåner. Enligt 22 kap. 15 § AFL ska t.ex. rehabiliteringspenning i vissa fall minskas med det belopp som den försäkrade för samma tid får som sjukpenning eller föräldrapenningförmån, sjukpenning eller livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) m.m. Även arbetslöshetsersättningen är samordnad med t.ex. ekonomiskt stöd som lämnas till arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolisikt program. Enligt 31 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning får sålunda dagpenning minskas om en sökande med anledning av arbetslöshet fortlöpande får ersättning från någon annan än arbetslöshetskassa. Liknande bestämmelser finns i flera andra författningar, t.ex. 11 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Detta reser frågan vad som ska gälla t.ex. om den som har rätt till både rehabiliteringsersättning och sjukpenning endast har begått bidragsbrott avseende den ena förmånen. Som utredningen tidigare anfört framgår det av utredningens direktiv att en bidragsspärr endast ska meddelas beträffande den förmån som

brottet avsåg. En följd av en sådan begränsning kan i det angivna exemplet bli att en bidragsspärr avseende t.ex. sjukpenning endast leder till att rehabiliteringsersättning betalas ut med ett högre belopp än vad som hade varit fallet om bidragsspärren inte alls meddelats. Detta kan tyckas vara otillfredsställande.

Ett alternativ till att låta bidragsspärren avse endast den förmån som brottet avsett skulle kunna vara att låta den gälla alla ersättningsformer som på något sätt samverkar med varandra. En sådan reglering skulle emellertid bli mycket komplicerad. Den skulle vidare förutsätta att det var möjligt att på förhand bedöma vilka förmånsslag som skulle kunna bli aktuella för den enskilde. Enligt utredningens bedömning är detta knappast praktiskt möjligt. Som utredningen tidigare anfört är det en strävan att utforma regelverket så att det blir så enkelt och förutsebart som möjligt. De oönskade effekter som nu diskuteras kan inte heller förutses leda till att syftena med bidragsspärren motverkas i någon större grad. Att en bidragsspärr i ett förmånsslag kan få till följd att ersättningen från ett annat förmånsslag ökar är alltså en konsekvens som får accepteras. Någon särskild anpassning av regelverket med hänsyn till de samverkande förmånerna bör därför inte ske för närvarande. Sedan bestämmelserna har varit i kraft en tid kan det emellertid finnas skäl att på nytt överväga denna fråga.

24.3 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningens bedömning: Det förhållandet att det är en förutsättning att någon uppbär aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för att Arbetsförmedlingen ska få anvisa någon till ett arbetsmarknadspolitiskt program föranleder inte någon ändring i förordningen om aktivitetsstöd.

Arbetsförmedlingen får anvisa arbetssökande till vissa arbetsmarknadspolitiska program. Till deltagandet i dessa program är kopplade vissa bestämmelser om ekonomiskt stöd för försörjning. Enligt 4 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd lämnas aktivitetsstöd till den som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, stöd till start av näringsverksamhet, ungdoms-

insatser, förberedande insatser, eller projekt med arbetsmarknads- politisk inriktning. Vidare lämnas utvecklingsersättning i vissa fall till den som inom det arbetsmarknadspolitiska programmet ungdomsinsatser deltar i jobbgarantin för ungdomar eller aktiviteter inom denna insats.

Bestämmelserna tillämpas i praktiken så att det för deltagande i ett av de angivna arbetsmarknadspolitiska programmen förutsätts att aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning lämnas. Att sådan ekonomisk förmån lämnas är också en förutsättning för att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska omfattas av vissa försäkringar t.ex. arbetsskadeförsäkring och grupplivförsäkring.¹ Om någon spärras från rätten till en sådan förmån skulle det alltså, med bibehållen praxis, kunna innebära att denne inte heller kan anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

En sådan effekt som den nyss beskrivna är naturligtvis inte önskvärd, eftersom detta går ut över den enskildes möjligheter att bli mer konkurrenskraftig på arbetsmarknaden. I praktiken kan det emellertid antas att den som spärrats från aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning ändå inte skulle kunna delta i ett program, eftersom det förutsätter att han eller hon skulle kunna försörja sig på annat sätt än genom arbete. I princip är det inte någon skillnad mellan denna situation och den som uppstår när någon blir spärrad från rätten till studiestöd; vederbörande kan inte utbilda sig utan måste försörja sig genom arbete. Dessutom måste man komma i håg att det här sannolikt rör sig om ytterst få fall, och de negativa arbetsmarknadspolitiska effekterna framstår som försumbara. Utredningen anser alltså inte att det bör införas några särregler för dessa typer av förmåner.

¹ Se förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknads- politiska program, lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd och förordningen (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program.

25 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Lagen om bidragsspärr och övriga förslag till författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2010.

En övergångsbestämmelse ska införas i lagen om bidragsspärr med innebörd att lagen ska tillämpas i fråga om sådana brott som har begåtts efter ikraftträdandet. Motsvarande övergångsbestämmelse ska gälla i fråga om de allmänna domstolarnas skyldighet att underrätta berörda förvaltningsmyndigheter om domar avseende brott enligt bidragsbrottslagen.

De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2010.

Bidragsspärren är en direkt konsekvens av bidragsbrott. I likhet med vad som gäller beträffande brottspåföljder och andra rättsverkningar av brott bör möjligheten att besluta om bidragsspärr inte ges retroaktiv verkan. Den föreslagna lagen om bidragsspärr bör därför tillämpas endast i fråga om sådana gärningar som har begåtts efter ikraftträdandet. Det räcker alltså inte att den lagföring som spärren baseras på har ägt rum efter ikraftträdandet. Av tydlighetsskäl bör det som nu sagts komma till uttryck i en särskild övergångsbestämmelse.

För att domstolar och Åklagarmyndigheten inte ska behöva skicka domar i mål om bidragsbrott eller godkända strafförelägganden till berörda förvaltningsmyndigheter i onödan bör motsvarande övergångsbestämmelse tas in i förslaget till ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m.

I kapitel 24 har utredningen föreslagit att vissa sanktionsbestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) upphävs och ersätts av den föreslagna lagen om bidragsspärr. Om dessa ändringar i AFL får träda i kraft den 1 januari 2010 och om lagändringen inte förses med någon övergångsbestämmelse kommer brott som har begåtts före den 1 januari 2010 och som upptäcks därefter inte att kunna medföra någon administrativ sanktion alls, dvs. varken enligt AFL eller enligt lagen om bidragsspärr. Inte heller i sådana fall där den enskilde före den 1 januari 2010 – utan att brott föreligger – har lämnat felaktiga uppgifter eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till en förmån kommer det att kunna bli aktuellt med en sanktion enligt de aktuella bestämmelserna i AFL. En sådan effekt kan tyckas vara otillfredsställande. Som framgått av det föregående tillämpas emellertid inte dessa bestämmelser i AFL i praktiken. Någon särskild övergångsbestämmelse för att under en övergångsperiod möjliggöra en sanktion enligt AFL behövs alltså inte. Ändringarna i AFL bör alltså kunna träda i kraft den 1 januari 2010, och det utan någon övergångsbestämmelse.

Även i fråga om övriga lagförslag saknas skäl att meddela särskilda övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till den föreslagna övergångsbestämmelsen i lagen om bidragsspärr kan det antas att ärenden om bidragsspärr inte kommer att aktualiseras förrän en relativt lång tid förflutit efter det att lagen om bidragsspärr har trätt i kraft. De myndigheter som berörs av lagförslagen i detta betänkande bedöms därför kunna hinna göra de anpassningar som behövs i verksamheten med anledning av den nya ärendetypen även med det föreslagna ikraftträdandet.

26 Konsekvenser

26.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Berörda myndigheter bör kunna hantera ärendena om bidragsspärr inom ramen för tilldelade resurser. Kommunerna kan väntas få högre kostnader för ekonomiskt bistånd. Kostnaden kommer dock inte att vara så hög att det ger budgetmässiga konsekvenser.

I det föregående har utredningen föreslagit att det införs en sanktion benämnd bidragsspärr. En grundförutsättning för att en spärr ska bli aktuell är att någon gjort sig skyldig till ett brott enligt bidragsbrottslagen. För att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om bidragsspärr måste det göras en bedömning av hur många som kommer att lagföras för brott enligt bidragsbrottslagen.

Bidragsbrottslagen trädde i kraft för drygt ett år sedan. I stort sett tar lagen sikte på samma förfaranden som tidigare varit kriminaliserade, men en viss utvidgning har skett av det straffbara området. I lagen har också myndigheterna ålagts att anmäla alla misstänka brott till polismyndighet eller Åklagarmyndigheten. Det är troligt att lagen kommer att medföra en viss ökning av antalet polisanmälningar och lagföringar avseende brott mot välfärdsystemen. Eftersom bidragsbrottslagen endast varit gällande i drygt ett år har emellertid hittills endast ett fåtal lagföringar avseende bidragsbrott skett.¹ Än går det inte att dra några slutsatser om hur lagen kan komma att tillämpas. Antalet lagföringar är vidare inte bara beroende av utformningen av den straffrättsliga lagstiftningen, utan också av vilka kontrollmöjligheter myndigheterna har och

¹ Med lagföringar avses här åtal och godkända strafförelägganden.

vilka kontrollinsatser de gör. Om exempelvis kontrollinsatserna i huvudsak inriktas på lättutredda fall, kan antalet anmälningar till polismyndighet väntas bli fler än om den huvudsakliga inriktningen är mer svårutredda och komplicerade fall. Hur många lagföringar som kan förväntas framöver påverkas också av vilken prioritet utredningar av bidragsbrott ges hos polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten. Slutsatsen av det som sagts nu blir att det är svårt att göra någon säker bedömning av hur många personer som kommer att lagföras för bidragsbrott.

En viss uppfattning om antalet lagföringar kan man dock få genom de uppgifter som finns om brott som under tidigare år begåtts mot Försäkringskassan. Enligt Försäkringskassans uppgifter återrapporterades till myndigheten 286 fällande domar och godkända strafförelägganden avseende brott mot myndigheten år 2007. År 2006 var motsvarande siffra 169. De återrapporterade fallen kan antas avse brott begångna före bidragsbrottslagens tillkomst.² Brott mot övriga myndigheter som berörs av förslaget om bidragsspärr har, före bidragsbrottslagens tillkomst, inte särredovisats i Brottsförebyggande rådets statistik och några andra säkra uppgifter om brottslighetens omfattning mot dessa har utredningen inte tillgång till. Antalet polisanmälningar avseende bidragsbrott från Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen tillsammans är dock hittills i år betydligt färre än anmälningarna från Försäkringskassan och kommunerna. Antalet polisanmälningar avseende bidragsbrott mot kommunerna uppgår för de två första kvartalen 2008 till cirka 300. Det kan antas att det stora flertalet av dessa avser ekonomiskt bistånd, som enligt vad utredningen tidigare anfört faller utanför tillämpningsområdet för lagen om bidragsspärr.

En bidragsspärr ska enligt vad utredningen föreslår i detta betänkande bara beslutas i fråga om allvarliga bidragsbrott. Hur stor andel av antalet fällande domar (inklusive strafförelägganden som godkänts) som kommer att kunna hänföras till kategorin allvarliga brott är svårt att bedöma. Andelen allvarliga brott av det totala antalet brott kan dessutom komma att variera beroende på vilka prioriteringar som görs i myndigheternas kontroller (jfr kapitel 5 om genomsnittliga belopp). Enligt en mycket grov uppskattning kan det dock antas att andelen allvarliga brott kan förväntas uppgå till högst en tredjedel av samtliga fall. Detta skulle

² Något enstaka fall av bidragsbrott kan dock finnas år 2007.

innebära att ett hundratal ärenden om bidragsspärr skulle aktualiseras årligen hos Försäkringskassan. Antalet ärenden om bidragsspärr kommer alltså att vara mycket litet sett i relation till det stora antal ärenden som Försäkringskassan totalt handlägger per år. Hos övriga myndigheter kommer ärenden om bidragsspärr sannolikt att förekomma i betydligt mindre omfattning än hos Försäkringskassan.

Införandet av ett system med bidragsspärr genererar självfallet en viss mängd ärenden som ska hanteras. Eftersom antalet ärenden i vilka en bidragsspärr kan bli aktuell förväntas bli litet i förhållande till de berörda myndigheternas totala verksamheter kan införandet av lagen om bidragsspärr inte antas medföra några behov av ytterligare resurstilldelning till myndigheterna för att ökade administrativa kostnader. Mot bakgrund av de osäkerhetsfaktorer som utredningen pekat på kan det emellertid finnas anledning att bevaka frågan hur myndigheternas förvaltningskostnader och förvaltningsdomstolarnas kostnader påverkats när bidragsbrottslagen och lagen om bidragsspärr har varit i kraft en tid.

När det sedan gäller konsekvenser för olika sakanslag gör utredningen följande överväganden. Om den som spärrats från rätten till en ekonomisk förmån skulle ha varit berättigad till en sådan om bidragsspärren inte hade beslutats, innebär bidragsspärren att myndighetens totala kostnader minskar motsvarande uteblivna utbetalningar under spärrtiden. Om å andra sidan spärren avser en person som inte har något behov av den förmån spärren avser kommer beslutet inte att påverka myndighetens sakanslag alls. Att en bidragsspärr beslutas för någon kan också komma att innebära att det hos denne uppstår ett behov av en annan ekonomisk förmån än den han eller hon har spärrats från. Sammantaget bör belastningen på myndigheternas sakanslag snarast minska.

Slutligen finns det skäl att säga något om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Lagen om bidragsspärr omfattar enligt förslaget inte ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) som beslutas och betalas ut av kommunerna. Skälet till detta är att det ekonomiska biståndet ska utgöra en yttersta garanti för att den som blir föremål för en bidragsspärr inte står utan försörjning. Det stora flertalet som blir föremål för en bidragsspärr kan dock förväntas klara sin försörjning genom arbete, eller genom andra statligt finansierade förmånssystem. En undersökning som TNS Gallup genomfört på uppdrag av Försäkringskassan visar att endast 3 procent av dem som nekats sjukpenning år 2007 har haft

ekonomiskt bistånd som försörjningskälla efter sjukfallet (Försäkringskassans rapport Nej till sjukpenning Vad hände sedan?, socialförsäkringsrapport 2008:10). Det kan antas att även en mycket liten andel av dem som kan komma att spärras från rätten till en ekonomisk förmån riskerar att bli hänvisade till ekonomiskt bistånd. En skillnad i förhållande till de fall som undersökts i Försäkringskassans rapport är dock att det bland dem som kan bli föremål för beslut om bidragsspärr kan finnas flera som inte har förmåga att arbeta, eftersom ett beslut om bidragsspärr inte grundar sig på någon bedömning av arbetsförmågan. För dessa kan kommunernas kostnader komma att öka. Kostnadsökningen fördelad på enskilda kommuner kommer dock att bli ytterst marginell.

26.2 Jämställdhet

Av Försäkringskassans årsredovisning 2007 framgår att det under åren 2006 och 2007 till Försäkringskassan återrapporterades ungefär lika många fällande domar avseende brott mot myndigheten där gärningsmannen var en kvinna som där gärningsmannen var en man.³ I övrigt finns det inte någon könsuppdelad statistik som visar i vilken utsträckning det är kvinnor respektive män som lagförs för brott mot välfärdssystemen. Av statistik som Brottsförebyggande rådet för framgår emellertid att könsfördelningen mellan kvinnor och män som år 2007 var misstänkta för bedrägeri mot Försäkringskassan var jämn. Av sammanlagt 1096 misstankar avsåg 576 kvinnor. Detta kan jämföras med att endast cirka 20 procent av misstankarna avseende samtliga brott avsåg kvinnor. Andelen kvinnor som var misstänkta för bedrägeri mot Försäkringskassan var alltså högre än vad som gäller för brottslighet i allmänhet. I sammanhanget bör det emellertid uppmärksammas att det beträffande vissa förmånsslag är fler kvinnliga förmånstagare än manliga. Om antalet utredningar om misstänkt brott som avser kvinnor hos Försäkringskassan ställs i relation till kvinnornas andel av utbetalningarna blir bilden annorlunda. Enligt uppgifter som Försäkringskassan tagit fram leder 1 av 1 000 utbetalningar till män till utredning om brott, medan endast 0,7 av 1 000 utbetalningar till kvinnor gör det. Män är särskilt överrepresenterade när det gäller brott avseende föräldrapenning, sjukpenning, aktivitetsstöd samt sjuk-

³ Uppgiften avser även godkända strafförelägganden.

och aktivitetsersättning. Kvinnor är endast överrepresenterade i utredningar om brott som avser underhållsstöd.⁴

Det är inte säkert att könsfördelningen mellan personer som är misstänkta för brott också återspeglar könsfördelningen mellan dem som lagförts för brott. Med utgångspunkt från statistiken från BRÅ över misstänkta kan det dock antas att beslut enligt den föreslagna lagen om bidragsspärr kommer att avse kvinnor i lika hög grad som män. Som regeringen anfört i den proposition som låg till grund för bidragsbrottslagen kan kunskaper om vilka grupper som är mer benägna att begå brott vara av betydelse för vilka kontrollinsatser som ska göras eller för att förstå och förändra orsakerna till att brott begås (prop. 2006/07:80 s. 93). För frågan om en bidragsspärr ska införas eller inte är det emellertid inte av betydelse om det är kvinnor eller män som begår bidragsbrott.

Även i den ovan nämnda propositionen tas det förhållandet upp att det generellt är fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdssystemen. Där nämns också att transfereringar utgör en större andel av kvinnors inkomster än mäns. Regeringen anförde beträffande detta följande. ”Mot denna bakgrund är kvinnor mer beroende än män av väl fungerande välfärdssystem. Kvinnor skulle således drabbas hårdare av framtvingade sänkningar av ersättningsnivåer till följd av utbredd brottslighet. I det ljuset innebär värdandet av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet främjas” (se anm. prop. s. 93). Även förslagen i detta betänkande har som övergripande syfte att värna välfärdssystemen. Den slutsats som drogs av regeringen i fråga om bidragsbrottslagens betydelse för jämställdheten gör sig enligt utredningens mening gällande även i fråga om förslaget om bidragsspärr.

⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2007 s. 115 f.

27 Författningskommentarer

27.1 Förslaget till lag (2010:xx) om bidragsspärr

1 §

Bestämmelsen avgränsar lagens tillämpningsområde och behandlas utförligt i kapitel 15.

Tillämpningsområdet omfattar i huvudsak samma ekonomiska förmåner som bidragsbrottslagen (2007:612). Vilka ekonomiska förmåner som kan bli föremål för bidragsbrott framgår av 1 och 2 §§ nyss nämnda lag och förarbetena till dessa bestämmelser (se prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU 12). Utanför tillämpningsområdet för lagen om bidragsspärr faller emellertid förmåner enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ekonomiskt bistånd och annat bistånd i form av pengar enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) samt förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förevarande lag omfattar inte heller sådana ekonomiska förmåner som enligt lag eller förordning tillfaller någon annan än den som ansöker om förmånen. Utanför faller därmed t.ex. underhållsstöd till barn (se avsnitt 15.4).

I bilaga 6 finns en förteckning över de förmåner som nu omfattas av tillämpningsområdet.

2 §

I bestämmelsen anges innebörden av en bidragsspärr. Bestämmelsen behandlas i kapitel 13.

Den som har meddelats en bidragsspärr har inte rätt till den förmån som spärren avser, även om en sådan rätt skulle finnas enligt den författning som reglerar förmånen i fråga. Ett beslut om bidragsspärr ska fattas också i sådana fall då rätt till förmånen inte

föreligger enligt annan författning vid beslutstillfället. Om någon i ett tidigare beslut har beviljats en förmån då beslutet om bidragsspärr fattas upphör rätten till förmånen som en följd av beslutet om bidragsspärr. Om någon ansöker om en förmån under spärrtiden ska ansökan avslås. När spärrtiden har löpt ut får den som spärran avsåg på nytt ansöka om förmånen om han eller hon anser sig ha rätt till en sådan.

Att en kommun har fattat beslut om bidragsspärr innebär inte att den enskilde inte har rätt till förmåner i en annan kommun.

En förutsättning för att någon ska komma i fråga för en bidragsspärr är att han eller hon har gjort sig skyldig till brott enligt bidragsbrottslagen. Däremot ska inte bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken eller andra brott än bidragsbrott kunna leda till en bidragsspärr. Enligt vad som föreskrivs i 5 § ska det straffrättsliga ansvaret vara fastlagt i en dom som vunnit laga kraft eller i ett godkänt strafföreläggande.

Bidragsspärren ska vidare avse den förmån som brottet avsåg. Om någon har begått bidragsbrott avseende flera förmåner kan detta medföra att den dömde spärras från en eller flera av dessa förmåner.

En bidragsspärr ska vara begränsad till viss tid. Hur spärrtiden ska bestämmas framgår av 6 §.

3 §

I bestämmelsen anges vilket organ som ska fatta beslut om bidragsspärr. Bestämmelsen behandlas i kapitel 19.

Det är den myndighet eller kommun som beslutar om den ekonomiska förmånen som också beslutar om bidragsspärren. Vilken myndighet det är i det enskilda fallet framgår av den författning som reglerar de grundläggande förutsättningarna för förmånen i fråga.

4 §

I paragrafen anges förutsättningarna för bidragsspärren. Grundförutsättningarna för spärren enligt första stycket behandlas utförligt i kapitel 16. Bestämmelsen om undantag från spärren i andra stycket behandlas i kapitel 17.

En förutsättning för att någon ska komma i fråga för en bidragsspärr är att han eller hon har gjort sig skyldig till brott enligt

bidragsbrottslagen. Detta följer redan av 2 §. Samtliga i bidragsbrottslagen förekommande brottsrubriceringar kan föranleda ett beslut om bidragsspärr. Även vårdslöst bidragsbrott ska alltså kunna leda till en spärr. Slutligen kan en bidragsspärr komma i fråga också för medhjälp till bidragsbrott (jfr 23 kap. 4 § brottsbalken). Däremot ska inte ett bidragsbrott som har bedömts som ringa kunna göra det.

En bidragsspärr förutsätter att det straffrättsliga ansvaret slagits fast. Det kräver i sin tur att brottmålsdomen i ansvarsdelen har vunnit laga kraft eller att strafföreläggandet har godkänts. Att den handläggande myndigheten inte ska göra någon egen bedömning av frågan om brott begåtts framgår av 5 §.

I *första stycket* anges grundförutsättningarna för bidragsspärren. Ett beslut om bidragsspärr är obligatoriskt om någon av de angivna förutsättningarna föreligger, förutsatt att det inte finns skäl att göra undantag från spärren med stöd av bestämmelsen i andra stycket. Uppräkningen i första stycket av situationer som kan leda till ett beslut om bidragsspärr är uttömmande.

Av *första meningen* följer att alla brott som har rubricerats som grova bidragsbrott ska leda till en spärr.

I vilka fall en bidragsspärr ska bli aktuell vid andra bidragsbrott än grova sådana framgår av *andra meningen*. En bidragsspärr ska för det första meddelas om brottet eller den samlade brottsligheten avsett ett högt belopp. Att en bidragsspärr kan komma i fråga även vid lägre belopp än sådana som bedöms som betydande enligt 3 § bidragsbrottslagen markeras i lagtexten genom förutsättningen att det ska röra sig om "ett högt belopp". Av kapitel 16 framgår att ett riktmärke för vad som ska anses utgöra ett högt belopp kan vara ett basbelopp. Det angivna riktmärket avser den ekonomiska förmånen inklusive inkomstskatt. I kapitel 16 framgår hur beloppet ska beräknas då någon har gjort sig skyldig till flera brott.

En bidragsspärr ska vidare meddelas om brottsligheten varit av stor omfattning. I kapitel 16 anges som ett riktmärke att det rört sig om ett tiotal brottsstillfällen.

Huruvida förutsättningarna för en bidragsspärr föreligger ska avgöras för varje förmån för sig. När det gäller den spärrgrund som tar sikte på ett högt belopp framgår det av kapitel 16 att de belopp som ska läggas samman vid bedömningen ska avse samma förmån. På motsvarande sätt gäller beträffande den spärrgrund som avser omfattande brottslighet att endast brott som avser samma ekonomiska förmån kan läggas till grund för bedömningen.

Enligt *andra stycket* kan den handläggande myndigheten underlåta att meddela en bidragsspärr i vissa fall, även om grundförutsättningarna för en sådan spärr finns enligt första stycket. Undantaget tar sikte på den enskildes personliga förhållanden. Det är alltså inte fråga om att medge undantag på grund av omständigheter hänförliga till brottet.

En förutsättning för att en myndighet med stöd av andra stycket ska besluta att en bidragsspärr inte ska meddelas är att en spärr är uppenbart oskälig. Detta betyder att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och endast i särskilt ömmande fall. I kapitel 17 nämns som exempel på sådana situationer att ett barn som ett resultat av en bidragsspärr skulle tvingas leva med ekonomiskt bistånd under en längre tid. Om ett barn å andra sidan exempelvis bor tillsammans med båda sina föräldrar kan barnets försörjningsbehov många gånger tillgodoses av den andra föräldern. I det senare fallet finns det inte anledning att medge undantag från bidragsspärren.

Av kapitel 17 framgår vidare att omständigheter hänförliga till den dömdes egen sociala situation kan medföra att undantag medges. I fråga om vuxna kan inte enbart det förhållandet att han eller hon tvingas leva med ekonomiskt bistånd under en längre tid utgöra skäl för undantag. Större inskränkningar i den vanliga ekonomiska standarden kan alltså accepteras i fråga om vuxna än i fråga om barn.

Det är den enskildes förhållanden vid beslutstillfället som ska ligga till grund för bedömningen av om det finns skäl att underlåta att besluta om en bidragsspärr. Som nämnts i kapitel 17 ska myndigheten inte göra någon ingående bedömning av hur den enskildes ekonomiska eller sociala situation kan komma att förändras under spärrtiden.

Den enskildes förhållanden kan dock ha ändrats sedan brottet begicks. Den som har dömts för bidragsbrott avseende exempelvis sjukpenning därför att han eller hon oriktigt utgett sig för att vara oförmögen att arbeta, kan ju faktiskt ha blivit sjuk vid tidpunkten för ett eventuellt beslut om bidragsspärr. Enbart det förhållandet att någon då beslutet om bidragsspärr är aktuellt har en långvarig sjukdom som medfört att denne inte har förmåga att förvärvsarbeta föranleder dock inte att undantag från en bidragsspärr avseende sjukpenning ska meddelas. För att undantag med stöd av bestämmelsen i andra stycket ska vara aktuellt bör det krävas något mer, t.ex. att den enskildes hälsotillstånd riskerar att förvärras om för-

månen inte betalas ut. I sammanhanget bör det påminnas om den grundläggande förutsättningen att spärren ska vara uppenbart oskäligen gällande även i ett sådant fall. Det förhållandet att en bidragsspärr inte åläggs därför att det skulle vara uppenbart oskäligt medför å andra sidan inte att rätt till förmånen föreligger. Den frågan måste givetvis bedömas med utgångspunkt från de regler som gäller för förmånen i fråga.

Beträffande *handläggningen* av ärenden hos myndigheten enligt förevarande paragraf kan följande anföras. När en förvaltningsmyndighet får in en underrättelse om att någon har dömts för ett bidragsbrott eller att strafföreläggande har godkänts avseende ett sådant brott måste myndigheten först pröva om underrättelsen ger anledning att meddela en bidragsspärr.

När det gäller sådana omständigheter som har betydelse för prövningen av om grundförutsättningarna för en bidragsspärr föreligger – se kapitel 16 – bör myndigheten i allmänhet kunna hämta ledning från domen i brottmålet eller det strafföreläggande som godkänts. Om myndigheten finner att sådana förutsättningar finns bör den dömda underrättas om att ett ärende om bidragsspärr har initierats och beredas tillfälle att yttra sig. Om å andra sidan myndigheten finner att omständigheterna inte är sådana att en bidragsspärr är aktuell, t.ex. därför att lagföringen avser ett enstaka bagatellartat brott, bör ärendet om bidragsspärr kunna avgöras utan föregående kommunikation med den enskilde, se 17 § förvaltningslagen.

Om det framkommer omständigheter som tyder på att det kan finnas skäl att inte meddela en bidragsspärr, trots att grundförutsättningarna föreligger, ska myndigheten utreda dessa förhållanden inom ramen för sitt allmänna utredningsansvar. Någon lagbestämmelse om hur långt detta utredningsansvar sträcker sig finns inte. Allmänt brukar sägas att en myndighets utredningsansvar sträcker sig längre när det, som i förevarande fall, är myndigheten som tar initiativ till ett ingripande mot en enskild än när det är den enskilde som har anhängiggjort ärendet.¹ Det ligger emellertid i sakens natur att det många gånger får ankomma på de enskilde att påtala att det finns omständigheter som kan utgöra skäl att medge undantag från bidragsspärren. Denne får också vara beredd på att föra fram sådan bevisning som kan behövas till stöd för de uppgifter som han eller hon lämnat om detta. I myndighetens serviceskyldighet ligger dock

¹ Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., s. 75.

att vägleda den enskilde om vilka uppgifter eller handlingar som kan behövas för ändamålet.²

5 §

Enligt bestämmelsen, som behandlas i kapitel 22, ska ett beslut om bidragsspärr grundas på en dom som har vunnit laga kraft eller ett godkänt strafföreläggande. Innebörden av bestämmelsen är att myndigheten inte ska göra en självständig prövning av skuldfrågan.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om spärrtidens längd. Bestämmelsen behandlas i kapitel 18.

Som huvudregel gäller att spärrtiden ska bestämmas till ett år. Om särskilda skäl föreligger får dock en avvikelse göras från den normala spärrtiden. Spärrtiden kan därvid bli antingen kortare eller längre än ett år. Den ska dock alltid bestämmas inom intervallet tre månader till två år.

Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger att avvika från den normala spärrtiden ska omständigheter av försvårande eller förmildrande natur hänförliga till den brottsliga gärningen eller de brottsliga gärningarna beaktas. Omständigheter hänförliga till den enskildes personliga förhållanden ska däremot inte påverka spärrtidens längd.

Som ett exempel på sådana *försvårande omständigheter* som talar för en längre spärrtid än ett år kan nämnas att någon har visat särskild illojalitet mot ett förmånssystem genom att använda falska handlingar eller grundat sin ansökan på helt falska uppgifter. Det kan vara fallet om någon har uppburit ersättning för inkomstbortfall samtidigt som denne har arbetat. Den övre delen av intervallet bör endast användas för sådana brott som avsett betydande belopp eller pågått under mycket lång tid och sådana gärningar som ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i stor omfattning.

Förmildrande omständigheter, dvs. sådana omständigheter som talar för en kortare spärrtid än ett år, kan vara att det varit fråga om ett vårdslöst bidragsbrott, om inte omständigheterna vid brottet av något annat skäl är särskilt graverande.

² Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., s. 68 f.

7 §

Enligt bestämmelsen, som behandlas i kapitel 22, ska ett beslut om bidragsspärr gälla omedelbart. Det innebär att spärrtiden beräknas från och med den dag myndigheten beslutat om bidragsspärren. Om den enskilde vill överklaga beslutet, kan denne dock om han eller hon vill förhindra att spärren börjar gälla innan beslutet vunnit laga kraft, begära inhibition av beslutet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

8 §

I paragrafen finns en preskriptionsliknande bestämmelse. Bestämmelsen behandlas i kapitel 16.

En bidragsspärr får enligt vad som anges där inte beslutas senare än ett år från det att domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft eller från det att ett strafföreläggande godkänts.

9 §

Enligt bestämmelsen ska en myndighet kunna besluta att en bidragsspärr ska upphävas om nya omständigheter inträffat eller blivit kända sedan beslutet om bidragsspärr fattades. Bestämmelsen behandlas i kapitel 22.

Det är endast sådana omständigheter som, om de förelegat eller varit kända då beslutet om bidragsspärr fattades, hade kunnat utgöra skäl för undantag med stöd av 4 § andra stycket som avses med bestämmelsen. Innebörden av sistnämnda bestämmelse behandlas i kapitel 17 och författningskommentaren till 4 §.

Ett beslut om bidragsspärr kan upphävas om nya omständigheter inträffat som rör den enskildes sociala eller ekonomiska situation. Som nämnts i kapitel 17 kan denne t.ex. ha fått barn. Även sådana omständigheter som i och för sig har förelegat vid beslutstillfället, men som då inte hade kommit till myndighetens kännedom ska kunna föranleda att spärren upphävs. Möjligheten att upphäva en bidragsspärr finns alltså oavsett vad som är orsaken till att myndigheten inte tidigare fått kännedom om förhållandet som motiverar upphävandet.

Det ligger i sakens natur att det ofta är den enskilde som gör myndigheten uppmärksam på att det kan finnas skäl att besluta att spärren ska upphöra. Även myndigheten kan dock initiera ett

ärende enligt paragrafen, om den finner att det finns anledning till det.

10 §

I paragrafen anges hur beslut om bidragsspärr ska överklagas. Bestämmelsen behandlas i kapitel 22.

Beslut om bidragsspärr får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär att de särskilda bestämmelser om överklagande som finns i andra författningar som reglerar sådana ekonomiska förmåner som kan bli föremål för en bidragsspärr inte ska tillämpas. Bestämmelserna i t.ex. 20 kap. 10 och 13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring ska alltså inte tillämpas i ärenden om bidragsspärr.

27.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap. 17 §

I paragrafen finns bestämmelser om att Försäkringskassan får besluta att sjukpenning ska dras in eller sättas ned i vissa fall. Bestämmelsen i första stycket b har tagits bort. Ändringen behandlas i kapitel 24.

Den nu upphävda bestämmelsen i första stycket b innebar att Försäkringskassan kunde besluta att dra in eller sätta ned sjukpenning om någon åsidosatt sin skyldighet enligt lag att anmäla vissa ändrade förhållanden. Bestämmelsen gällde också beträffande föräldrapenningförmåner (jfr tidigare lydelse av 4 kap. 18 § lagen om allmän försäkring, AFL), arbetsskadeersättning (jfr 6 kap. 7 § lagen [1976:380] om arbetsskadeersättning) och smittbärapenning (jfr 9 § lagen [1989:225] om ersättning till smittbärare).

Möjligheten att dra in eller sätta ner förmånsbeloppet har ersatts av en möjlighet att besluta om bidragsspärr enligt lagen om bidragsspärr. Lagändringen innebär en begränsning av det sanktionerade området till sådana fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som föranlett att den enskilde dömts för bidragsbrott. En annan begränsning av det sanktionerade området i förhållande till vad som gällde tidigare är att ett beslut om bidragsspärr förutsätter att den enskildes underlåtenhet att anmäla ändrade förhål-

landen har skett uppsåtliga eller av grov vårdslöshet. Enligt den nu upphävda bestämmelsen var det alltså inte en förutsättning för tillämpningen att brott ansetts föreligga eller anmälningsskyldigheten åsidosatts uppsåtliga eller av grov oaktsamhet.

Möjligheten att sätta ned sjukpenning eller annan ersättning i stället för att helt dra in den har inte någon motsvarighet i den nya sanktionen.

4 kap. 18 §

I paragrafen finns bestämmelser som bl.a. innebär att föräldrapenningförmåner får dras in eller sättas ned i vissa fall. I bestämmelsen har en hänvisning till 3 kap. 17 § första stycket b tagits bort. Ändringen behandlas i kapitel 24 och i författningskommentaren till sistnämnda paragraf.

Bestämmelserna i andra och tredje styckena har endast ändrats språkligt.

16 kap. 8 §

I paragrafen finns bestämmelser om att den som uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning är skyldig att anmäla vissa ändrade förhållanden. Andra stycket i paragrafen har tagits bort. Ändringen behandlas i kapitel 24.

Den nu upphävda bestämmelsen i andra stycket innebär att Försäkringskassan kunde besluta att sjukersättning eller aktivitetsersättning skulle dras in för viss tid eller tills vidare om någon underlät att anmäla sådana ändrade förhållanden som avsågs med anmälningsskyldigheten i första stycket. Denna sanktionsform har ersatts av en bidragsspärr enligt lagen om bidragsspärr. Se också vad som anförts i kommentaren till 3 kap. 17 §.

20 kap. 3 §

I paragrafen finns bestämmelser om att Försäkringskassan får dra in eller sätta ned sjukpenning, föräldrapenningsförmåner, sjukersättning och aktivitetsersättning i vissa fall. Bestämmelsen i första stycket d har tagits bort. Ändringen behandlas i kapitel 24.

Den nu upphävda bestämmelsen innebär att Försäkringskassan fick besluta att dra in eller sätta ned en förmån om någon medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktig eller vilseledande uppgift av

betydelse för rätten till ersättning. Denna sanktionsform har ersatts av en bidragsspärr enligt lagen om bidragsspärr. Bidragsspärren avser i huvudsak samma förfaranden som tidigare sanktionerades enligt den nu upphävda bestämmelsen. De nya bestämmelserna i lagen om bidragsspärr skiljer sig dock från den nu upphävda bestämmelsen på det sättet att bidragsspärren förutsätter att någon har blivit dömd för ett bidragsbrott.

22 kap. 16 §

I paragrafen finns bestämmelser om att rehabiliteringsersättning får dras in eller sättas ned i vissa fall. Det första stycket i paragrafen har tagits bort. En ändring har också införts i det tidigare andra stycket. Ändringarna behandlas i kapitel 24.

Den nu upphävda bestämmelsen i första stycket innebar att Försäkringskassan fick besluta att dra in eller sätta ned rehabiliteringsersättning om en försäkrad underlät att anmäla ändrade förhållanden av betydelse för rätten till ersättning. Sanktionsformen har ersatts av en bidragsspärr enligt lagen om bidragsspärr, se vidare kommentaren till 3 kap. 17 §.

Ändringen i andra stycket är en följd av att första stycket har upphävts.

27.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om behandling av sådana personuppgifter som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204), bl.a. uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott och domar i brottmål. Ett nytt, andra stycke, har införts i paragrafen. Den nya bestämmelsen behandlas i kapitel 23.

Som framgår av kapitel 23 har det inte tidigare varit tillåtet att behandla uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott och domar i brottmål i den arbetsmarknadspolitiska databasen. En manuell behandling av sådana uppgifter har dock varit tillåten. Genom införandet av den nya bestämmelsen i andra stycket blir det nu tillåtet att behandla sådana uppgifter som kan vara nödvändiga

dels i ärenden om bidragsspärr, dels i efterkommande ärenden om rätt till nya förmåner. Bestämmelsen möjliggör också för Arbetsförmedlingen att behandla sådana uppgifter om det behövs för myndighetens uppföljning och utvärdering av myndighetens beslut om bidragsspärr.

Som framgår av kapitel 23 har bestämmelsen av integritetshänsyn begränsats till att avse uppgifter om brott enligt bidragsbrottslagen och domar avseende sådana brott. Med uppgift om brott enligt bidragsbrottslagen och domar avseende sådant brott avses även beslut om bidragsspärr.

Sådana uppgifter som får behandlas med stöd av andra stycket är uppgift om att någon har dömts för ett bidragsbrott, brottsrubricering, tidpunkten för brottet och vilken förmån brottet avsett. Vidare får i den arbetsmarknadspolitiska databasen behandlas uppgift om beslut om en bidragsspärr, vem beslutet avser, vilken förmån spärren avser och spärrtiden.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser som begränsar Arbetsförmedlingens möjligheter att använda vissa känsliga uppgifter som sökbegrepp i den arbetsmarknadspolitiska databasen. En ny bestämmelse har lagts till i första stycket. Ändringen i paragrafen behandlas i kapitel 23.

Enligt den nya bestämmelsen får uppgift om lagöverträdelse som innefattar bidragsbrott och domar avseende sådant brott användas som sökbegrepp i den arbetsmarknadspolitiska databasen. Ändringen möjliggör för Arbetsförmedlingen att söka på begreppet "bidragsspärr" i den arbetsmarknadspolitiska databasen, om det behövs för att myndigheten ska kunna följa upp och utvärdera handläggningen av ärenden enligt lagen om bidragsspärr, se kapitel 23.

27.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

25 §

I paragrafen finns bestämmelser om sökning på vissa begrepp i socialförsäkringsdatabasen. Ändringen behandlas i kapitel 23.

I 24 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration finns ett generellt förbud mot att använda bl.a. sådana uppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) som sökbegrepp i socialförsäkringsdatabasen. I förevarande paragraf anges vissa begränsningar i detta förbud.

Ändringen i paragrafen möjliggör för regeringen att föreskriva att Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten får söka på uppgifter som rör brott enligt bidragsbrottslagen i socialförsäkringsdatabasen. Med sådana uppgifter avses även beslut om bidragsspärr enligt den föreslagna lagen om bidragsspärr.

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 välfärdsystemen.

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, Premi pensionsmyndigheten, 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 dömde 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 arbetslöse 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 utslöt 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 spärretid, 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)

Bedrägeri mot Försäkringskassan, några exempel

Försäkringskassans huvudkontor har från lokalkontoren begärt in sådana domar eller beslut om strafföreläggande som återrapporterats från Åklagarmyndigheten till de olika kassorna under tiden september 2005 till december samma år. Sammanlagt återrapporterades 36 domar till Försäkringskassan under perioden. Domarna är meddelade under tiden den 31 september 2000–23 februari 2006. Utredningen lämnar här några exempel på domar som avser bedrägeri mot Försäkringskassan. Exempelen är avsedda att utgöra typfall för brott med olika allvarlighetsgrad och sammanställningen gör inte anspråk på att vara ett representativt urval av ”normaldomar”. Exempelen har delats in i grupper beroende på vilket sammanlagt belopp avgörandet avser. Redogörelsen omfattar dock inte sådana fall som rubricerats som bedrägligt beteende.

Brott som avser belopp som understiger ett basbelopp

1. En man, som tidigare hade erhållit aktivitetsstöd, ansökte om sådant stöd även för tiden den 11 mars–24 mars 2002 med 4 230 kronor. Han hade framställt en falsk närvarorapport som han lämnade till en företrädare för Försäkringskassan. Ersättningen betalades inte ut. Mannen uppgav att han kände sig sjuk och stannade hemma trots att undersökande läkare inte sjukskrivit honom. Mannen tyckte att han hade rätt till aktivitetsersättning eftersom han inte fått sjukersättning. Mannen dömdes för försök till bedrägeri och urkundsförfalskning till villkorlig dom och samhällstjänst.¹

¹ Linköpings tingsrätts dom den 15 oktober 2002 i mål B 3058-02.

2. En man hade vid sju tillfällen under perioden den 13 augusti 2001–7 juni 2002 ansökt om och beviljats tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn trots att han samtidigt förvärvsarbetat och uppburit lön från sin arbetsgivare. Han uppbar felaktigt sammanlagt 7 615 kronor. Mannen dömdes för bedrägeri till villkorlig dom och dagsböter.²
3. En kvinna hade i december 1998 till Försäkringskassan lämnat in en särskild försäkran vari hon intygat att hon på grund av sjukdom inte kunnat arbeta fr.o.m. den 10 november 1998. Sjukintyg utvisande hel sjukskrivning inlämnades. Kvinnan underlät dock att till Försäkringskassan anmäla att hon under tiden den 16 november 1998– 20 maj 1999 arbetat sammanlagt 54 dagar i Norge. Hon hade därigenom vilselett Försäkringskassan att under tiden december 1998–maj 1999 felaktigt utbetala sjukpenning för dessa dagar till ett sammanlagt belopp om 17 334 kronor. Kvinnan dömdes för bedrägeri till villkorlig dom och dagsböter.³
4. En man hade vid nio tillfällen ansökt om och beviljats tillfällig föräldrapenning under tiden den 5 februari–9 september 2004 med sammanlagt 13 626 kronor. Han hade uppgett i ansökan att han vårdat sjukt barn trots att han arbetat, haft semester eller själv fått sjuklön. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och dagsböter.⁴
5. Den tilltalade hade vid sju tillfällen under tiden augusti 2004–25 mars 2005 erhållit aktivitetsstöd med sammanlagt 19 650 kronor. Mannen hade i sina närvarorapporter förtigit att han under den aktuella perioden hade varit frånvarande och han var därmed inte berättigad till ersättning under sammanlagt 40 dagar. Förfarandet innebar vinning för den tilltalade med 19 650 kronor och motsvarande skada för Försäkringskassan. Mannen dömdes även för annan brottslighet till fängelse i nio månader. En tidigare honom meddelad skyddstillsyn undanröjdes och straffet avsåg även brott i den tidigare domen. Fängelse valdes som påföljd på grund av att mannen hade återfallit i brott och då en del av brottsligheten (sannolikt inte bedrägeri-

² Hovrättens för Nedre Norrland dom den 22 mars 2005 i mål B 671-04.

³ Mjölby tingsrätts dom den 13 september 2000 i mål B 413-00.

⁴ Åklagarkammarens i Malmö beslut om strafföreläggande den 11 april 2005, nr 302-374-05-1-1.

brottet) enligt vad tingsrätten anförde var av sådan art att fängelse borde väljas som påföljd.⁵

Brott som avser mer än ett basbelopp

6. En kvinna uppgav felaktigt i tre olika ansökningar om bostadsbidrag till Försäkringskassan att hon hade ett hyreskontrakt till en viss bostad. Hon bifogade till ansökan ett förfalskat hyreskontrakt. Under tiden den 16 februari 2002 till den 12 maj 2003 utbetalades till henne felaktigt bostadsbidrag med 39 100 kronor. Kvinnan dömdes för grovt bedrägeri till skyddstillsyn. Brottet bedömdes som grovt eftersom kvinnan använt sig av falsk urkund. Kvinnan ålades att betala skadestånd till Försäkringskassan med 37 498 kronor.⁶
7. En kvinna förteg att hon flyttat från en bostad som hon uppbar bostadsbidrag för. Hon flyttade från lägenheten den 1 april 2000 och uppbar bostadsbidrag fram till och med maj 2001. Hon fick bostadsbidrag med 46 808 kronor för mycket. Kvinnan dömdes för bedrägeri till villkorlig dom.
8. En man erhöll sammanlagt cirka 40 000 kronor från Försäkringskassan under påståendet att han varit närvarande i arbetsmarknadspolitiskt program. Mannen hade till Försäkringskassan gett in sex falska intyg om sin närvaro. Brottstidpunkten var den 15 november 2000 till den 29 juni 2001. Mannen fälldes till ansvar för bedrägeri och urkundsförfalskning och påföljden bestämdes till villkorlig dom och dagsböter.⁷

Brott som avser mer än två basbelopp

9. En man ansökte om och beviljades vid tjugo tillfällen under perioden från och med den 20 januari 2003 till och med den 23 december 2004 tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn trots att han samtidigt uppburit lön från sin arbetsgivare.

⁵ Värmlands tingsrätts dom den 21 november 2005, mål nr B 5341-04.

⁶ Nyköpings tingsrätts dom den 1 september 2005 i mål B 729-05. Basbeloppet år 2002 var 37 900 kronor och år 2003 38 600 kronor, så domen ligger på gränsen till ett basbelopp.

⁷ Strafföreläggande utfärdat av Åklagarkammaren i Skövde den 7 november 2005, strafföreläggandennummer 406A-819-03-1-1.

Gärningen/gärningarna rubricerades som bedrägeri. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och dagsböter.⁸

10. En man hade sedan 1998 uppburit partiell förtidspension/sjukersättning under en viss sjukdomsdiagnos. På mannens initiativ hade ersättningen periodvis minskats från 50 procent till 25 procent, eftersom han inte ville förlora kontakten med arbetslivet. I juni 2001 utgick ersättning med 50 procent. Den 18 juni 2001 påbörjade han en heltidsanställning. När mannen den 3 mars 2003 gjorde en sjukanmälan konstaterades det att han hade arbetat heltid under tiden den 18 juni 2001 till den 28 februari 2003 samtidigt som han uppburit ersättning från Försäkringskassan. Försäkringskassan hade under denna tid felaktigt betalat ut sammanlagt 106 072 kronor till mannen. Mannen dömdes för bedrägeri till villkorlig dom.⁹
11. Domen avser en man som var åtalad under fem åtalpunkter, varav två avsåg bedrägerier mot Försäkringskassan. Omständigheterna var följande.

En kvinna, boende i en lägenhet i Jönköping, lämnade osanna uppgifter i en ansökan om bostadstillägg. Hon hade i en förtryckt blankett markerat nej på följande frågor. Har du hemmavarande barn? Bor någon annan hos dig? Uppbär någon i hushållet bostadsbidrag till barnfamilj? Hyrs någon del av bostaden ut? Kvinnan hade en dotter boende hos sig. Dottern var hälftenägare till bostadsrätten som kvinnan bodde i och dottern betalade hälften av månadsavgiften. Dottern hade uppburit helt bostadsbidrag för sig själv och sitt barn. I bostaden bodde också kvinnans son (den åtalade mannen), som också var folkbokförd på adressen. Till ansökan bifogades fotokopior av avgiftsräkning från bostadsrättsföreningen och ett avtal varigenom kvinnan och dottern förvärvat bostadsrättslägenheten. Handlingarna hade falskeligen varit utsatta för ändring på det sättet att dotterns namn och underskrift var borttagna. Kvinnans son hade hjälpt henne med att upprätta ansökan och att ge in den till Försäkringskassan. Mannen dömdes för att gemensamt och i samförstånd med sin mor ha gjort sig skyldig till bedrägeri och brukande av falsk urkund. Bostadstillägg hade utgått

⁸ Strafföreläggande utfärdat av Åklagarkammaren i Skövde den 13 oktober 2005, strafföreläggandennummer 406A-2727-05-1-1.

⁹ Alingsås tingsrätts dom den 20 september 2005 i mål B 980-05.

månadsvis under tiden mars 1997 till och med maj 1999 med sammanlagt 60 797 kronor.

Mannen hade också gjort sig skyldig till grovt bedrägeri medelst brukande av falsk urkund i ett annat fall som prövades i domen. Han hade falskeligen fyllt i eller låtit annan fylla i en ansökan om bostadstillägg till pensionärer/hustrutillägg för sina farmor, som hade avlidit drygt tre år tidigare. Mannen eller någon annan hade vidare skrivit under ansökan med farmoderns namn. Mannen uppbar bostadstillägg och särskilt bostadstillägg under tiden den 1 januari 1999–31 december 1999 med 51 660 kronor, under tiden den 1 januari–den 31 december 2000 med 51 600 kronor och under tiden den 1 januari–31 maj 2001 med 23 060 kronor, eller sammanlagt 126 320 kronor. Pengarna betalades in på ett konto i farmoderns namn som mannen disponerade.

Mannen dömdes till villkorlig dom och dagsböter för bedrägeribrotten. Påföljden avsåg även missbruk av urkund och ringa narkotikabrott. Mannen dömdes i samma dom även till en fängelsepåföljd som avsåg annan brottslighet. Han ålades att betala skadestånd till Försäkringskassan med 126 320 kronor.¹⁰

12. En man hade från oktober 1998 begärt förtidspension och sjukersättning samt arbetsskadelivränta under återopande av att han till 100 procent saknade arbetsförmåga. Försäkringskassan beviljade delvis ansökan. Försäkringskassans beslut ändrades dock av länsrätten på så sätt att mannen uppbar full ersättning från den 25 juni 2003. Försäkringskassan betalade ut förtidspension, sjukersättning och arbetsskadelivränta under perioden oktober 1998 till maj 2005 med sammanlagt 1 314 304 kronor. Mannen arbetade heltid från årsskiftet 1998/1999. Dessförinnan hade han genomgått utbildning på arbetsplatsen under 1998. Tingsrätten fann att mannen hade haft förmåga att utföra heltidsarbete sedan 1998 och dömde honom för grovt bedrägeri. Påföljden, som också avsåg ett bokföringsbrott, bestämdes till fängelse ett år och åtta månader.¹¹

¹⁰ Jönköpings tingsrätts deldom den 16 september 2005 i mål B 1990-01.

¹¹ Göteborgs tingsrätts dom den 31 maj 2006 i mål B 955-06.

Undersökning av förhållandena i vissa länder

I denna bilaga återfinns den enkät som utredningen tillställt tjänstemän i Danmark, Norge, Finland, Island, Storbritannien, Irland, Schweiz, Tyskland och Nederländerna.

Kartläggning av förhållanden i andra länder

I Sverige gäller sedan den 1 augusti 2007 en särskild strafflag som innehåller regler om bidragsbrott. Innebörden av reglerna är i huvudsak att den som lämnat oriktiga uppgifter och därigenom orsakar fara för att en förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp kan dömas för bidragsbrott. Med förmån avses i detta sammanhang olika ekonomiska förmåner inom socialförsäkringen, såsom t.ex. ersättningar till sjuka, funktionshindrade och äldre, bostadsbidrag och underhållsstöd. Vidare omfattas olika ersättningar till arbetslösa, studiestöd och olika bidrag och ersättningar till asylsökande.

Det förhållandet att någon döms för bidragsbrott hindrar dock inte enligt nu gällande ordning att den dömda på nytt får en förmån av det slag han dömts för att ha fuskat med. En utredning har nu fått i uppdrag att överväga om det bör införas regler av innebörd att den som dömts för bidragsbrott under en viss tid inte ska ha rätt till en förmån av det slag han fuskat med. Utredningen ska således överväga om en sådan spärr ska införas och i så fall hur regelverket kring den ska se ut. I uppdraget ingår även att ta reda på hur motsvarande regler i andra länder ser ut.

Mot den nu angivna bakgrunden önskas svar på följande frågor.

1. Finns det i ert land regler som hindrar att den som oriktigt tillskansat sig en förmån på nytt kan fått en sådan? Vilka förmåner gäller det i så fall?
2. Om det finns sådana bestämmelser eller snarlika, beskriv i så fall hur regelverket ser ut. I samband med det önskas svar på följande frågor.
 - a) Hur lång tid kan en spärr mot nya förmåner gälla?
 - b) Vilka närmare förutsättningar gäller?
 - c) Följer spärren direkt av lag eller annan författning eller krävs ett uttryckligt beslut om saken?
 - d) Vilket organ beslutar, domstol eller administrativ myndighet?
 - e) Kan beslutet omprövas eller överklagas, och vilka regler gäller i så fall?
 - f) Är det en förutsättning för att en ”spärr” ska kunna beslutas att den som har lämnat den oriktiga uppgiften eller på annat sätt förorsakat att ett bidrag eller en förmån felaktigt betalats ut har dömts för brott? Kan beslut om en ”spärr” fattas oberoende av om den beslutet rör har dömts för ett brott?
 - g) Fattas beslut om en spärr i samband med att frågan om straffrättsligt ansvar prövas? Om inte, när fattas beslutet i så fall?
 - h) Kan ett sådant beslut ersätta sedvanlig straffrättslig påföljd eller beslutas det vid sidan av påföljden för brottet?
 - i) Hur påverkar en spärr domstolens bedömning av påföljden för brottet?
 - j) Vilka erfarenheter finns det från tillämpningen?

Sammanställning av resultatet av undersökningen om internationella förhållanden

Som tidigare nämnts har utredningen i uppdrag att göra en undersökning av om det finns sanktioner som motsvarar en bidragsspärr i andra länder med jämförbara rättsliga system. I kapitel 9 finns en sammanfattning av den information som utredningen inhämtat i fråga om regelverken i Danmark, Norge, Finland, Island, Storbritannien, Irland, Schweiz, Tyskland och Nederländerna. I denna bilaga lämnas en mer utförlig redovisning av de svar som tjänstemän i dessa länder lämnat på utredningens frågor (se bilaga 3). I detta sammanhang redovisas också vissa uppgifter som återfinns i en rapport från Delegationen mot felaktiga utbetalningar – Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? (FUT-delegationens rapport 8, april 2008).

Danmark

Enligt den danska arbetslöshetsförsäkringsloven kan arbetslöshetskassan vid bedrägeri avseende arbetslöshetsersättning fatta beslut om en s.k. karantän på minst 74 och högst 962 timmar. Vid oakt-samhet bestäms karantäntiden till högst 37 timmar. Karantäntiden löper inte under den tid den som är föremål för karantänen uppbär annan ersättning eller lön. Antalet karantäntimmar beräknas i förhållande till det felaktigt utbetalda beloppet. Om någon tidigare har satts i karantän på grund av bedrägeri kan han eller hon uteslutas från arbetslöshetskassan om oriktiga uppgifter lämnas på nytt. En karantän bortfaller efter två år.

Någon motsvarighet till en bidragsspärr finns inte inom sjukförsäkringen. År 2005 infördes dock nya regler som innebär att en arbetsgivare kan uteslutas från rätt till ersättning från kommunen för en arbetstagares sjuklön under en period på sex månader. Detta gäller om arbetsgivaren tillskansat sig ersättning för sjuklön för en arbetstagare som arbetat hos denne under tid som arbetstagaren varit sjukanmäld.

Finland

En arbetsförmedlingsbyrå i Finland kan besluta att en person ska förlora rätt till arbetslöshetsersättning för 30, 60, 90 dagar eller till dess han eller hon genom sitt handlande har visat sig vara villig att börja arbeta, om det finns arbete. Vidare kan en arbetslöshetskassa ge en medlem som varit oärlig en anmärkning eller varning eller utesluta medlemmen ur kassan.¹

Finland har i övrigt varken några straffrättsliga eller administrativa bestämmelser som innebär att den som har gjort sig skyldig till bidragsbrott eller motsvarande spärras från rätten till framtida bidrag.

Irland

I Irland finns inte några bestämmelser som förhindrar att en person som dömts för bidragsbrott erhåller förmånen på nytt.

Island

Bestämmelser om bidragsmissbruk finns i den isländska lov om folketrygd. Lagen tillåter att en myndighet vid upptäckt av brott mot ett välfärdssystem återkräver beloppet med ränta. I Island finns det dock inte några regler som medger att en utbetalning stoppas om någon har begått ett brott. Däremot är det möjligt att skjuta fram ett beslut om en förmån om det i ett ärende saknas information som behövs för ett beslut. Den som ansökt om förmånen ska omedelbart anmodas att lämna in den information som krävs för att myndigheten ska kunna fatta beslut i ärendet.

¹ FUT-delegationens rapport Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden?, rapport 8, april 2008 s. 136.

Nederländerna

Om någon felaktigt har erhållit en förmån kan den myndighet som ansvarar för arbetslöshetsersättning (The institute for Employee Benefit Schemes, UWV), den myndighet som svarar för pensionsförmåner och bidrag till familjer (the Social Insurance Bank, SVB) eller kommunerna (som beslutar om socialt bistånd) återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Det finns också vissa möjligheter för kommunerna att besluta om olika administrativa sanktioner.

En kommun kan vägra socialhjälp helt eller delvis. Den kan också besluta om en administrativ avgift. I vilken grad och under vilken tid en sådan sanktion ska gälla är olika i olika kommuner. En förutsättning för att en kommun ska ha rätt att besluta om en sådan sanktion är att det finns författningsstöd för beslutet. Vid bedömningen ska kommunen beakta samtliga omständigheter, den enskildes förutsättningar och dennes ekonomiska förhållanden. Beslut fattas i administrativ ordning. Beslutet får överklagas till domstol där en administrativ domare behandlar överklagandet. Kommunen måste inom tre månader ompröva ett beslut att vägra socialhjälp. Ett sådant beslut förutsätter dock inte att den som är föremål för beslutet har blivit dömd för brott. Sanktionen betraktas inte som en straffrättslig påföljd och påverkar inte bedömningarna i det straffrättsliga förfarandet.

Ifråga om ersättning vid arbetslöshet, handikapp eller ålderdom kan UWV eller SVB ålägga en sökande en administrativ avgift om en förmån har betalats ut felaktigt. Avgiften utgår med 10 procent av skadan, dock minst 52 euro. Om UWV eller SVB eller kommunen misstänker någon för förfalskning, bedrägeri eller bedrägligt beteende och skadan uppgår till ett belopp som motsvarar 6 000 euro kan myndigheten göra en polisanmälan. Om åklagaren finner att det finns skäl att väcka åtal vidtar ett normalt straffrättsligt förfarande inför domstol.

Norge

Det finns i Norge inte någon lag motsvarande den svenska bidragsbrottslagen. I straffrättsligt hänseende tillämpas bestämmelser om bedrägeri och urkundsförfalskning i strafflagen. Det finns också särskilda straffbestämmelser i en del av trygghetslagarna.

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns bestämmelser om att ersättning kan fränkännas den som lämnat oriktiga uppgifter. Den som har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden som har betydelse för rätten till dagpenning vid arbetslöshet, och som var medveten om detta, kan fränkännas rätten till ersättning upp till 12 veckor om det är första gången det sker, och upp till 26 veckor om oriktiga uppgifter lämnas flera gånger under en treårsperiod. Detsamma gäller den som har underlåtit att lämna uppgifter av betydelse för rätten till ersättning. Överklagande får ske till närmast överordnat organ. Därefter får överklagande ske till Trygghetsretten, som är en särskild domstol som behandlar frågor om trygghetssystemen.

I övrigt finns inte några bestämmelser som kan sägas motsvara en bidragsspärr. Däremot finns i fråga om flera av trygghetssystemen bestämmelser som medger att en ansökan om en förmån avslås eller att förmånen innehålls om någon utelämnat uppgifter eller lämnat oriktiga sådana.

I folktrygdloven finns en generell bestämmelse för alla förmånslag som omfattas av lagen enligt vilken en ansökan om en förmån kan avslås eller, i fråga om en förmån som redan har beviljats, innehållas eller stoppas under förutsättning att någon av tre olika omständigheter föreligger. Ett sådant beslut får fattas om sökanden mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter, hållit tillbaka uppgifter som är viktiga för bedömningen av dennes rättigheter eller förpliktelser enligt lagen eller utan rimlig grund underlåtit att efterkomma ett föreläggande som är utfärdat med stöd av lagen.

Vidare får enligt folktrygdloven en arbetsgivare besluta att en arbetstagare ska förlora rätten till sjukpenning då denne själv anmält sig sjuk (egenmelding) om han inom loppet av 12 månader har varit frånvarande vid minst fyra tillfällen utan att visa läkarintyg eller om arbetsgivaren har rimlig anledning att anta att frånvaron inte beror på sjukdom. Beslutet ska omprövas efter sex månader. Om det finns anledning att anta att arbetstagaren nyttjar förmånen som stridsmedel i en arbetskonflikt kan arbetsgivaren begära läkarintyg från första frånvarodagen och så länge stridsåtgärden pågår.

Om inte annat har avtalats ska den som är berättigad till rehabiliteringsstöd anmäla sig var fjortonde dag hos Arbeids- og velferdsetaten. Om inte detta sker faller enligt samma lag rätten till rehabiliteringsstöd bort från den dag anmälningskyldigheten åsidosattes.

Enligt loven om utbildningsstöd (studiebidrag) kan en sökande eller låntagare helt gå miste om rättigheter enligt lagen om denne medvetet eller av oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter och denne på grund därav har mottagit eller försökt att motta stöd som denne inte hade rätt till. Vidare kan en låntagare som missköter sina betalningsförpliktelser helt eller delvis gå miste om sina rättigheter enligt lagen.

I lagen om arbetsskadeförsäkring finns bestämmelser om att en begäran om ersättning kan avslås eller en redan tillerkänd ersättning innehållas om sökanden mot bättre vetande lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit väsentliga uppgifter av betydelse för om denne ska tillerkännas ersättning.

Socialtjänstlagen (lov om sociale tjenester) reglerar rätten till ekonomiskt stöd för livsuppehållet. Den som har lämnat oriktiga uppgifter eller inte har lämnat uppgifter av betydelse för rätten till ersättning kan enligt nämnda lag åläggas att betala tillbaka stödet. Har han eller hon fått ett lån kan detta också dras in.

Enligt lagen om barnbidrag kan under vissa förutsättningar en ansökan avslås. Ett barnbidrag som redan har beviljats kan också stoppas. Detta får ske om sökanden inte lämnat de uppgifter som myndigheten efterfrågat eller om han eller hon lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit uppgifter av betydelse. Redan utbetalt barnbidrag kan återkrävas. Detta kan ske genom kvittning mot framtida barnbidrag eller i form av ett direkt återbetalningskrav.

Schweiz

I den schweiziska lagstiftningen finns bestämmelser om att den som har försökt att erhålla eller orättmätigt erhållit arbetslöshetsersättning kan få sin rätt till sådan ersättning indragen mellan en och sextio dagar. Den strängaste påföljden motsvarar en indragning av tre månaders ersättning. Detta är en förvaltningsrättslig sanktion som ska verkställas inom sex månader efter det att brottet har begåtts. Sanktionen får inte beslutas om tidsfristen överskrids. Den myndighet som förvaltar arbetslöshetsersättningen kan dock fortfarande kräva återbetalning av den för högt utbetalda ersättningen och inleda ett straffrättsligt förfarande. På grund av preskriptionsfristen verkställs sanktionen även om det görs en invändning mot beslutet eller om det överklagas. När ett straffrättsligt förfarande inleds parallellt med det administrativa, och den försäkrade

bestrider sanktionen genom överklagande, vilandeförklaras det administrativa förfarandet i avvaktan på att den straffrättsliga frågan avgörs.

I fråga om pensionsersättningar, handikappersättning, olycksfallsförsäkring och förmåner riktade till familjer liksom sociala förmåner som betalas av landets 26 kantoner finns inte några bestämmelser som tillåter att ett brott mot välfärdssystemen sanktioneras genom att en framtida utbetalning innehålls. Om någon gör sig skyldig till sådant brott beslutar domstol om huruvida denne ska bli skyldig att återbetala det belopp som denne oriktigt tillskansat sig. Beslutet om framtida förmåner grundas dock enbart på förutsättningarna för förmånen enligt respektive lag.

När det gäller socialhjälp finns det förutsättningar att återkräva ett bidrag som oriktigt har betalats ut genom att i viss mån reducera framtida utbetalningar av förmånen. Förutsättningarna för detta begränsas dock av den rätt som varje schweizisk medborgare har enligt konstitutionen att erhålla en inkomst som garanterar existensminimum.

I lagen om asyl (law on Asylum, AsylG) finns bestämmelser om sanktioner vid missbruk av statliga förmåner. Lagen är federal och gäller i kantoner som inte har några eller har otillräckliga regler om socialhjälp. Enligt lagen får en myndighet vägra socialhjälp helt eller delvis om sökanden har erhållit hjälp eller har försökt att få hjälp genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter. En ansökan om socialhjälp får också avslås om sökanden vägrar att ge myndigheten information om sina ekonomiska förhållanden eller om han eller hon inte tillåter att myndigheten inhämtar de uppgifter som behövs i ärendet. Vidare får ett sådant beslut fattas om sökanden inte anmäler viktiga förändringar i sina förhållanden eller om han eller hon uppenbarligen vägrar att förbättra sin ekonomiska situation genom att t.ex. inte acceptera ett rimligt arbete eller erbjuden bostad. Det är emellertid i första hand kantonerna som beslutar om socialbidrag. De flesta kantoner har bestämmelser som liknar den ovan refererade i AsylG eller bestämmelser som utformats enligt rekommendationer från Swiss Conference on Social Welfare (SKOS). SKOS är ett yrkesförbund som arbetar med utformning och utveckling av socialt arbete i Schweiz. SKOS rekommendationer innehåller regler om vilka skäl som ska föreligga för restriktioner av biståndet, i vilken omfattning det får begränsas i tiden (max 12 månader) och i sak (inte mer än 12 procent av förmånen i fråga). En nedsättning av förmånen måste vara bestämd till en viss period

eller intill dess den felaktigt erhållna summan har betalats tillbaka. En förutsättning för att socialhjälpen ska få reduceras är att åtgärden har stöd i lag, att den kan anses ligga i allmänhetens intresse och att den är rimlig.

Varje kanton har egna lagar om beslutsordningen för sanktionen i fråga. Beslutet om sanktionen kan överklagas till domstol.

Praxis från Kammarrätten i fråga om uteslutning och fränkännande

I kapitel 10 finns en redogörelse för de olika sanktionsformer som finns inom arbetslöshetsförsäkringen. I denna bilaga återfinns referat av ett antal rättsfall från kammarrätterna. De refererade fallen avser frågor om uteslutning och fränkännande och är hämtade från Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) handledning – Hantering av återkrav och oriktiga och vilseledande uppgifter – En rekommendation till arbetslöshetskassorna, april 2008.

Praxis i fråga om uteslutning och fränkännande

Följande referat av praxis från Kammarrätten finns i SO:s handledning.

Uteslutning

KamR i Stockholm mål nr 7711-02: A-kassan beviljade sökanden arbetslöshetsersättning, eftersom hon hade lämnat in ett arbetsgivarintyg som visade att hon arbetat i sin makes företag. Det visade sig senare att sökanden inte deklarerat någon inkomst från makens företag. A-kassan återkrävde därför utbetald ersättning och uteslöt henne som medlem ur a-kassan. Länsrätten fann att utöver det ingivna arbetsgivarintyget fanns det inget stöd för att sökanden skulle ha haft en förvärvsinkomst. Hon kunde därför inte ha uppfyllt arbetsvillkoret. Hon ansågs även ha lämnat en oriktig uppgift till a-kassan om sin inkomst och hade därmed orsakat att arbetslöshetsersättning lämnats obehörigen, varför hon skulle uteslutas som medlem. Kammarrätten delade länsrättens bedömning i fråga om uteslutningen.

KamR i Stockholm mål nr 7575-02: Sökanden deklarerade 65 procents arbete i stället för helt sjukskriven på kassakorten. Att sökanden hade uppgivit på kassakorten att hon arbetat under tid då hon varit sjukskriven innebar att hon lämnat en oriktig uppgift av betydelse för hennes rätt till arbetslöshetsersättning. Det var grovt vårdslöst att uppge på kassakorten att hon arbetat under tid då hon varit sjukskriven, varför beslutet om uteslutning var korrekt.

KamR i Stockholm mål nr 2530-2000: Frågan i målet var dels om sökanden skulle betraktas som företagare, dels om detta skulle föranleda återkrav och uteslutning. Sökanden hade deltagit i marknadsföringen av ett bolag på olika sätt. Kammarrätten fann att medlemmens verksamhet i bolaget varit av sådan omfattning att han inte kunde ses som arbetslös under den aktuella perioden. Grund för återkrav fanns därför. Däremot menade kammarrätten att omständigheterna i målet inte var sådana att medlemmen skulle uteslutas. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, mål nr 5272-2001.

KamR i Göteborg mål nr 4307-1997: Medlem hade enligt tidigare domar från tingsrätt, hovrätt, länsrätt och kammarrätt avseende bokföringsbrott och inkomsttaxeringar bedömts bedriva näringsverksamhet. I en av domarna, som gällde inkomsttaxering, hade kammarrätten funnit att medlemmen varit att anse som företagsledare och att det fanns fog för att skönsmässigt bestämma hans lön från bolaget. I målet om arbetslöshetsförsäkring ansåg kammarrätten att det fanns ett omfattande material som visade att medlemmen under flera år bedrivit näringsverksamhet i flera företag. Kammarrätten ansåg därför att a-kassan fick anses ha haft fog för uteslutning.

Praxis rörande fränkännande

KamR i Stockholm 4303-06: Frågan i målet var om sökanden medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av hennes rätt till ersättning. Sökanden hade ansett sig vara så sjuk att hon ansökt om sjukpenning. För samma period hade hon deklarerat arbetslös på kassakorten. Kammarrätten ansåg att den sökande genom att ansöka om sjukpenning ansett sig vara så sjuk att hon

inte kunnat arbeta. Då hon deklarerat arbetslös på kassakorten trots att hon inte stått till arbetsmarknadens förfogande har hon uppburit ersättning felaktigt. Det saknade betydelse att den sökande delvis blivit beviljad sjukpenning retroaktivt. Den sökande fränkändes således rätt till ersättning.¹

KamR i Stockholm mål nr 7030-05: Den sökande försäkrade den 3 juni 2004 i intyg till a-kassan att han inte skulle studera vidare, trots att han vid detta tillfälle redan hade blivit antagen till en sommarkurs vid en högskola. Han hade därefter på kassakorten deklarerat helt arbetslös under tiden då han studerade. Kammarrätten fann att den sökande av grov vårdslöshet lämnat uppgifter av betydelse för hans rätt till ersättning och därför skulle fränkännas rätt till ersättning. Även fråga om återkrav.

KamR i Stockholm mål nr 6558-03: Kammarrätten fann att sökanden skulle bedömas som företagare. Han hade registrerat en ekonomisk förening under arbetslösheten och var medlem, styrelseledamot, verkställande direktör och, i förening med annan, firmatecknare i den ekonomiska föreningen. Vidare fann rätten att han skulle fränkännas arbetslöshetsersättning, eftersom han på anmälan inte hade angivit att han var personligt verksam i något företag. För den felaktigt utbetalda arbetslöshetsersättningen blev han återbetalningsskyldig. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, mål nr 190-04.

KamR i Stockholm mål nr 1021-2001: A-kassan hade beslutat att medlemmen skulle återbetala utbetald arbetslöshetsersättning under viss tid och fränkännas arbetslöshetsersättning under 130 dagar. Medlemmen hade utökat sin bisyssla, ett företag, utöver de åtta timmar per vecka som a-kassan godkänt. Kammarrätten anförde bland annat följande. I målet är ostridigt att medlemmen under arbetslösheten, utfört arbete i företaget i mer än åtta timmar per vecka. Verksamheten i bisysslan hade följaktligen utvidgats och han skulle därför betraktas som företagare. Han var därmed inte berättigad till arbetslöshetsersättning. Genom att han inte hade lämnat korrekta och fullständiga uppgifter till a-kassan om sitt arbete i

¹ Jämför med RegR 3296-05, där en sökande som begärde omprövning av Försäkringskassans beslut om sjukpenning, och som därefter beviljades retroaktiv sjukpenning för tid då arbetslöshetsersättning redan lämnats, ansågs ha mottagit den felaktiga arbetslöshetsersättningen i god tro.

företaget, orsakade han att arbetslöshetsersättning betalades ut felaktigt. Domstolen fann att underinstanserna haft fog för att frånkänna medlemmen rätt till arbetslöshetsersättning.

KamR i Stockholm mål nr 1402-2000: A-kassan återkrävde redan utbetald arbetslöshetsersättning samt frånkände medlemmen 130 ersättningsdagar. Sökanden hade beviljats arbetslöshetsersättning efter att hon arbetat som företagare. Efter det att hon beviljats arbetslöshetsersättning hade hon deklarerat för verksamhet i bolaget och arbetat heltid i sin makes enskilda firma. A-kassan ansåg att medlemmen var företagare, eftersom hon inte skiljt sig från verksamheten. Även länsrätten ansåg att sökanden inte skiljt sig från verksamheten som företagare. Hon hade lämnat felaktiga uppgifter till a-kassan och hon måste ha varit medveten om att de lämnade uppgifterna hade betydelse för hennes rätt till arbetslöshetsersättning. Hennes agerande var att betrakta som åtminstone grovt vårdslöst i den mening som avses i 66 § ALF. Arbetslöshetskassan hade därmed haft fog för att frånkänna sökanden 130 ersättningsdagar. Kammarrätten delade länsrättens bedömning. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, mål nr 5159-2001.

KamR i Stockholm mål nr 5460-1998: Målet rörde en sökande som i stället för lön, fått en kapitalförsäkringspremie från en idrottsförening. Han ansökte om arbetslöshetsersättning, utan att ange varken försäkringspremien eller det faktum att han deltog aktivt på elitnivå i idrottsföreningen. Kammarrätten konstaterade att han i sin anmälan om arbetslöshet hade uppgivit dels att han kunde och ville arbeta heltid, dels att han inte hade annat förvärvsarbete än det han blivit av med. Med detta synsätt fann kammarrätten stöd för att medlemmen faktiskt lämnat en felaktig uppgift och att detta måste betraktas såsom medvetet eller i vart fall grovt vårdslöst. De lämnade uppgifterna hade betydelse för hans rätt till arbetslöshetsersättning. Kammarrätten ansåg med hänsyn till detta att det fanns skäl att frånkänna medlemmen hans rätt till arbetslöshetsersättning.

KamR i Stockholm mål nr 2890-1998: Den sökande hade angivit på "Anmälan om arbetslöshet" att han inte hade något extraarbete, trots att han var aktiv fotbollsspelare på elitnivå. Kammarrätten konstaterade att sökandens engagemang som elitidrottsman utgjorde hinder för ersättning och att han genom att ge ett nekande

svar på frågan om extraarbete lämnat felaktig uppgift till kassan. Sökanden skulle därför betala tillbaka den ersättning som lämnats. Särskilt med tanke på att den sökande haft flera kontakter med kassan, som visade på att han var medveten om risken att uppgiften kunde vara av betydelse för hans rätt till ersättning, fann kammarrätten att han förfarit grovt vårdslöst. Kammarrätten ändrade således inte heller kassans och länsrättens beslut om fränkännande. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, mål nr 5563-1999.

KamR i Stockholm mål nr 1777-1998 : A-kassan beslutade att en medlem skulle fränkännas 130 ersättningsdagar. Beslutet grundades på att medlemmen skulle anses som företagare, eftersom han var delägare i en ekonomisk förening, att han satt i styrelsen och tecknade föreningens firma. Länsrätten fann att medlemmen orsakat att ersättning hade betalats ut felaktigt, eftersom han låtit bli att uppge till a-kassan att han var med i den ekonomiska föreningen. Kammarrätten gjorde samma bedömning som länsrätten. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, mål nr 1375-2000.

Förmåner som bör omfattas av bidragsspärrslagets tillämpningsområde

En bidragsspärr ska utgöra en konsekvens av brott enligt bidragssbrottslagen. Om man utgår från lagens tillämpningsområde och därefter beaktar de ställningstaganden som utredningen gjort i kapitel 15 om vilka förmåner som bör undantas från tillämpningsområdet leder det fram till att en bidragsspärr bör kunna komma i fråga för följande förmåner:

Förmåner som beslutas av Försäkringskassan

- Barnbidrag och flerbarnstillägg enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag
- Havandeskapspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- Sjukersättning och aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring
- Rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring
- Sjukpenning och livränta till arbetsskadade enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
- Omställningslivränta till efterlevande enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
- Sjukersättning, sjukpenning och livränta enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd
- Ersättning vid personskada enligt lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän
- Förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag

- Bilstöd enligt förordningen (1988:890) om bilstöd till personer med funktionshinder
- Adoptionsbidrag enligt lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn
- Ersättning för vård av närstående enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård
- Smittbärappenning och resekostnadsersättning för sjukresor enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare
- Särskilt pensionstillägg enligt lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn
- Assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning
- Bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag
- Inkomstpension och tilläggs pension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
- Dagpenning och familjebidrag enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt och förordningen (1997:147) om hemvärnsmän
- Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- Garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension
- Handikappersättning och vårdbidrag enligt lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag
- Efterlevandepension enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn (omställningspension, änkepension)
- Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.
- Äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd

Förmåner som beslutas av Centrala Studiestödsnämnden

- Lån till hemutrustning enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa utlänningar
- Bidrag till vissa funktionshindrade elever enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan
- Vissa kostnadsersättningar enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning
- Studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1397)

Förmåner som beslutas av Premiepensionsmyndigheten

Premiepension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Förmåner som beslutas av kommuner

- Resekostnadsersättning enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor
- Introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar
- Bostadsanpassningsbidrag och återställningsbidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.
- Ekonomiskt stöd för biträde av assistent enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Vissa förmåner till totalförsvarspliktiga enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt och förordningen (1997:147) om hemvärnsmän
- Vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

Förmåner som beslutas av Arbetsförmedlingen

- Ersättning för logikostnader m.m. enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd
- Flyttbidrag, respension m.m. enligt förordningen (1999:594) om flyttbidrag
- Stöd för hjälpmedel på arbetsplatsen enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

Förmåner som beslutas av Migrationsverket

- Bidrag till resor enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land
- Bidrag till anhörigas resor enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige
- Återetableringsstöd enligt förordningen (2007:640) om återetableringsstöd till vissa utlänningar

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar.
Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.
Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.
100. Bidragsspärr. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkring. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
– Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
– En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
– Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
- Personnummer och samordningsnummer. [60]
- Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
- Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
- F-skatt åt flera. [76]
- Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
- Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]
- Bidragsspärr. [100]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
- En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
- Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
- Bygg – helt enkelt! [68]
- Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
- Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
- Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
- Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
- Bredband till hela landet. [40]
- Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
- Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
- Effektivare signaler. [72]
- Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]
- Trygghetssystemen för företagare. [89]
- Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Könsdiskriminerande reklam.
– Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
- Rapporter från en mr-verkstad. [45]
- Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

- Värna språken – förslag till språklag. [26]
- Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten.

[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +

Daisy. [64]

Kommersiell radio

– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]