



Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2014

Sammanfattning

Fakturabedrägerier uppmärksammas allt mer som ett stort samhällsproblem. Denna typ av verksamhet orsakar kostnader och andra besvär för dem som utsätts. Samtidigt är kunskapen om problemen fortfarande bristfällig, eftersom flertalet fall av fakturabedrägeri sannolikt inte blir kända för myndigheterna. En särskild utredare ska mot denna bakgrund kartlägga omfattningen och karaktären av problemen. Utredaren ska med beaktande av kartläggningen överväga behovet av förändringar i framför allt civilrättslig, näringsrättslig och civilprocessrättslig lagstiftning. Vid behov ska utredaren föreslå ändringar. Utredaren ska också ta ställning till om andra slags åtgärder bör vidtas, t.ex. informationsinsatser riktade till företag eller myndighetsuppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

Fakturabedrägerier

Problemen med fakturabedrägerier har under senare år kommit att diskuteras allt mer i samhället. Frågorna har också uppmärksamats i ett flertal motioner i riksdagen. Av dessa diskussioner framgår tydligt att fakturabedrägerier orsakar kostnader och andra besvär för företagen. Det kan leda till att företagens konkurrenskraft och tillväxt försämras. I förlängningen hotas tilltron till samhällets fakturerings- och betalningsrutiner.

Med fakturabedrägerier, eller bluffakturor, avses normalt olika slags metoder för att genom ett bedrägligt förfarande försöka förmå någon att betala en påstådd fordran, trots att det saknas rättslig grund för det. I det följande används begreppen fakturabedrägeri och bluffaktura synonymt. Fakturabedrägerier gränsar ibland till aggressiv eller otillbörlig marknadsföring. En tydlig gränsdragning av vad som utgör en bluffaktura är svår att göra. I de flesta fall är verksamheten straffbar eller förbjuden enligt marknadsrättsliga bestämmelser. Ofta handlar det om utskick som på ett bedrägligt sätt utformas som fakturor eller orderbekräftelser och som avser något som den drabbade inte anser sig ha beställt. I vissa fall finns det över huvud taget inte någon tjänst eller vara som är kopplad till fakturan, i andra fall är det som erbjuds mer eller mindre värdelöst. Det är vanligt att det inte har förekommit någon tidigare kontakt mellan utställaren av fakturan och den drabbade, ofta vid massutskick av fakturor. Ibland sker dock en kontakt genom vilseledande eller aggressiv telefonförsäljning, där den drabbade inte har uppfattat att ett avtal har ingåtts eller där det i efterhand felaktigt påstås att ett avtal har ingåtts. En utförligare beskrivning av olika tillvägagångssätt finns i Egendomsskyddsutredningens betänkande Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott, grovt fordringsbedrägeri, som syftar till att öka möjligheten att lagföra vid denna typ av verksamhet.

Verksamheten med bluffakturor förekommer i hela landet och kan utgöra del av grov organiserad brottslighet. Fakturabeloppets storlek – ofta mindre än 10 000 kronor – är anpassat för att inte väcka misstanke och därigenom öka chansen att få betalt. Generellt sett genomförs verksamheten på ett förslaget sätt. Komplexiteten i brottslighetens upplägg gör den svårutredd och resurskrävande för samhället. Inte minst den tekniska utvecklingen genom t.ex. internet och e-post har lett till att denna typ av verksamhet kan bedrivas i stor skala och till låg kostnad.

Fakturabedrägerier förekommer sannolikt inom alla sektorer i samhället och drabbar företag, myndigheter, kommuner och privatpersoner. För småföretag och privatpersoner med begrän-

sade ekonomiska och juridiska resurser kan konsekvenserna bli allvarliga.

I syfte att förmå den utsatta att betala fakturan utnyttjas ofta olika slags påtryckningsmedel, som annars i och för sig är lagliga. Det kan vara fråga om t.ex. inkassokrav eller hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten.

Blufffakturor betalas sannolikt av olika anledningar, t.ex. av misstag till följd av vilseledandet eller på grund av rädsla för negativa konsekvenser av ett bestridande. Ett annat skäl kan vara att det från företagsekonomiska utgångspunkter framstår som mer rationellt att betala ett mindre fakturabelopp än att ägna tid och resurser åt att bestrida kravet. Det kan också antas att många drabbade saknar tillräckliga kunskaper om regelverket och om hur de bäst kan ta till vara sina rättigheter.

Behovet av en utredning

Eftersom blufffakturor i allmänhet handlar om brott, är det naturligt att samhällets fokus i första hand har legat på straffrättsliga och polisiära åtgärder. Under senare år har ett antal sådana åtgärder vidtagits. Som exempel kan nämnas Egendomsskyddsutredningens uppdrag att överväga åtgärdsbehovet från straffrättsliga utgångspunkter. Regeringen har även tillfört Polisen och rättsväsendet i övrigt ökade resurser. Det kan dock konstateras att problemen med blufffakturor alltjämt synes vara påtagliga. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga ytterligare åtgärder vid sidan av de straffrättsliga och polisiära områdena.

Kunskapen om fakturabedrägerier är bristfällig och baseras delvis på den polisanmälda brottsligheten. Enligt Brottsförebyggande rådet kommer dock en stor del av bedrägerierna aldrig till rättsväsendets kännedom. Anmälningbenägenheten är låg både för privatpersoner och för företag. När det gäller företag kan det förklaras bl.a. som rädsla för att företagets rykte och trovärdighet kan skadas (se Brå:s rapport 2012:13, Brottsutvecklingen i Sverige år 2008–2011, s. 155 f.). Vidare finns det i Egendomsskyddsutredningens betänkande uppgifter om att

polis och åklagare bedömer att så mycket som 90 procent av alla bluffakturor inte polisanmäls. Brottsstatistiken speglar alltså inte problemens verkliga omfattning.

Under åren har det i skilda sammanhang framförts ett antal förslag på lagändringar, inte minst på civilrättens område. Det har handlat om förslag till ändringar bl.a. i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) och i kreditupplysningsregleringen. Det är dock svårt att bedöma om dessa förslag är lämpliga och konsekvenserna av dem. Den grundläggande svårigheten är att förändringar i civilrätten träffar även seriösa företag. Oseriösa företag följer sällan regleringen, oavsett hur den är utformad. Det finns därför en risk för att ändrade regler skulle påverka seriösa företag negativt, medan de som ägnar sig åt bluffakturor skulle fortsätta att bryta mot lagen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kunskapen om problemens omfattning och påverkan på företag och privatpersoner är bristfällig. Det är därför svårt att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas vid sidan av de straffrättsliga. Mot den bakgrunden finns det ett behov av en särskild utredning om problemen med fakturabedrägerier.

Utredningsuppdraget

Allmänna riktlinjer för uppdraget

Åtgärder mot fakturabedrägerier är tänkbara inom flera områden. Det kan vara fråga om lagstiftning, men även om åtgärder som snarare syftar till att effektivisera tillämpningen av det redan befintliga regelverket. För att kunna bedöma vilka åtgärder som är lämpliga och effektiva krävs kunskap om problemens verkliga omfattning och karaktär. Utredarens övergripande uppdrag är därför att ta fram ett underlag i dessa frågor. Utredaren ska, med de begränsningar som följer av dessa direktiv, föreslå lämpliga åtgärder mot de problem som identifieras. I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Regeringen

återkommer i det följande till vissa frågor som ska uppmärksammas särskilt.

Straffrätten och polisiära frågor har hittills stått i fokus när det gäller bekämpandet av fakturabedrägerier. Det finns nu anledning att överväga förändringar på andra områden, t.ex. inom civilrätten, näringsrätten och civilprocessrätten. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar på straffrättens område.

Den lagstiftning som aktualiseras i utredningen har ett brett tillämpningsområde och är utformad för att kunna tillämpas i vitt skilda situationer. En utmaning ligger i att föreslå åtgärder mot en företeelse som bluffakturor utan att samtidigt försvåra för den stora majoritet seriösa företag som följer regelverket. Utredaren ska av detta skäl inte föreslå åtgärder som riskerar att få mer generella konsekvenser för näringslivet. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas en lagstadgad ångerrätt för näringsidkare eller ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning mellan näringsidkare. Om sådana åtgärder ska övervägas, bör det ske i ett bredare sammanhang. Frågan om telefonförsäljning till småföretagare övervägs t.ex. inom ramen för en utredning om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95). Av samma skäl bör förslagen inte omfatta förändringar av avtalslagens generalklausuler (33 och 36 §§).

De åtgärder som föreslås ska vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till problemens omfattning och karaktär. Utredaren ska fästa särskilt avseende vid att förslagen inte i onödan leder till kostnader eller administrativa bördor för näringslivet. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Kartläggning av problemen

I dag finns det, som framgått, inte någon klar bild av problemen med fakturabedrägerier och liknande förfaranden. En viktig uppgift för utredaren är därför att kartlägga problemens verkliga omfattning och karaktär, t.ex. genom en större enkätundersökning. I det sammanhanget är det även av intresse att få ökad kunskap om varför bluffakturor i vissa fall betalas av mottaga-

ren trots att mottagaren inser att fakturan är oriktig. Utredaren ska också undersöka om det finns problem kopplade till att påstådda fordringar som grundas på bluffakturor överläts till andra aktörer. Med beaktande av kartläggningen och övrig tillgänglig kunskap på området ska utredaren se över åtgärdsbehoven.

Avtalsrätt

I avtalslagen finns bestämmelser om bl.a. avtals ingående och ogiltighet. Av lagen följer t.ex. att om någon vilseleder en annan person för att förmå denne att ingå ett avtal, uppkommer det inte något bindande avtal (s.k. svikligt förledande, 30 §). Sannolikt grundas de flesta bluffakturor inte på något avtal mellan utfärdaren av fakturan och den drabbade. Avtalsrättsliga ogiltighetsregler är då av mindre intresse, eftersom det inte finns något avtal som kan vara ogiltigt. Ibland finns det dock något slags avtal eller avtalsliknande förhållande. Den avtalsrättsliga regleringen kan då vara av större betydelse.

Avtalslagen är snart 100 år gammal och tillkom i en tid när avtal slöts på andra sätt och med hjälp av annan teknik än i dag. Lagens bestämmelser har ändå behållits i stort sett oförändrade sedan dess. Problemen med bluffakturor har uppenbarligen förändrats med tiden. Det kan därför finnas ett behov av att anpassa reglerna till nutida förhållanden. Inte minst finns det ett värde i att det av lagstiftningen tydligt framgår att den som har lurats in i ett avtal inte är betalningsskyldig enligt avtalet.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om avtalslagens ogiltighetsregler bör moderniseras eller tydliggöras med avseende på lagens tillämpning på problemen med bluffakturor.

Inkassokrav

De som ägnar sig åt bluffakturor utnyttjar ofta olika påtryckningsmedel för att få betalt. Det kan handla om t.ex. inkassokrav. Regler om inkassoverksamhet finns bl.a. i inkassolagen (1974:182). Den som bedriver inkassoverksamhet står i regel under Datainspektionens tillsyn och i vissa fall krävs myndighetens tillstånd. Det krävs dock inte något tillstånd för att

bedriva inkassoverksamhet som avser indrivning av ett företags eller en koncerns egna fordringar. Vidare är själva begreppet inkasso inte rättsligt skyddat och kan alltså i princip användas även av oseriösa aktörer.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om regelverket för inkassoverksamhet bör ändras för att ge ett tillräckligt skydd mot att inkassoåtgärder används för att driva in påstådda fordringar som grundas på bluffakturor.

Kreditupplysning och betalningsanmärkningar

Det starkaste rättsliga påtryckningsmedlet vid indrivning av påstådda fordringar som grundas på bluffakturor är sannolikt hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande. Även om det är ovanligt att en bluffaktura verkligen leder till en ansökan om betalningsföreläggande, kan hotet i sig vara tillräckligt för att en drabbad inte ska våga hävda sina rättigheter.

En uppgift om betalningsföreläggande som har registrerats hos Kronofogdemyndigheten är offentlig och får alltså utan hinder av någon sekretessbestämmelse lämnas ut till t.ex. ett kreditupplysningsföretag. Om svaranden är näringsidkare, får redan uppgiften om att det har lämnats in en ansökan om betalningsföreläggande användas vid kreditupplysning. Även en ansökan som är obefogad kan därmed komma att synas i kreditupplysningar. Detta innebär i praktiken en slags betalningsanmärkning som kan leda till sänkt kreditvärdighet för näringsidkaren. Om svaranden är en fysisk person som inte är näringsidkare, finns dock en särskild begränsning i kreditupplysningslagen (1973:1173). En kreditupplysning får då endast innehålla uppgifter om betalningsförsummelser som har slagits fast i en dom eller genom Kronofogdemyndighetens utslag.

Sedan flera år har aktörer i näringslivet upprättat s.k. varningslistor över företag som på olika sätt bedöms vara oseriösa och bedriva verksamhet med bluffakturor eller liknande. Kreditupplysningsföretagen använder listorna för att avgöra vilka uppgifter som ska ingå i kreditupplysningar. Att ett företag förekommer på sådana listor kan alltså medföra att

uppgiften om en ansökan om betalningsföreläggande inte tas med i kreditupplysningar.

Det finns vidare en möjlighet till rättelse av uppgifter i Kronofogdemyndighetens register. Enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska myndigheten på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna uppgifter som är missvisande i fråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Om en registeruppgift beror på ett krav som grundas på en bluffaktura, kan det vara skäl för rättelse.

Mot denna bakgrund ska utredaren överväga om regleringen i frågor om uppgifter i Kronofogdemyndighetens register och om kreditupplysning bör ändras för att minska effekten av ett otillbörligt hot om att ge in en ansökan om betalningsföreläggande. I sammanhanget måste det dock beaktas att sådana åtgärder kan riskera att påverka betalningsviljan även för befogade krav. Försämrade möjligheter att genom kreditupplysning tidigt ta del av uppgifter om begynnande obestånd kan även leda till ökade kreditförluster i näringslivet.

Rättegångskostnader

Det kan även förekomma att den som ägnar sig åt faktura-bedrägerier väcker talan i domstol – eller i vart fall hotar att göra det – som ett påtryckningsmedel. Det aktualiserar frågan om ansvar för rättegångskostnader. Utgångspunkten är att den part som förlorar målet fullt ut ska ersätta den vinnande partens kostnader i målet (18 kap. 1 och 8 §§ rättegångsbalken). Från denna huvudregel finns det vissa undantag, bl.a. i mål som gäller mindre belopp. I sådana mål är rätten till ersättning för bl.a. ombudskostnader begränsad (18 kap. 8 a § rättegångsbalken). En sådan ordning syftar till att skapa en rimlig balans mellan tvisteföremålets värde och processkostnaderna. Bluffakturor avser ofta mindre belopp. Reglerna kan därför leda till att den utsatta inte får ersättning för alla sina kostnader trots att han eller hon vinner målet. Utredaren ska överväga om det finns ett behov av förändringar i fråga om möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader i mål som avser mindre

belopp, t.ex. om den tappande parten har inlett rättegången i onödan eller annars varit vårdslös i sin processföring eller om ett käromål ogillas till följd av att ett avtal har tillkommit genom svikligt förledande.

I detta sammanhang finns det skäl att uppmärksamma de rättsskyddsförsäkringar som regelmässigt ingår i hem- och företagsförsäkringar. Ofta utesluts tvister som avser mindre belopp från försäkringsskyddet. Utredaren ska belysa förhållandet mellan rättegångskostnadsreglerna och undantagen i de rättsskyddsförsäkringar som förekommer på marknaden.

Informationsinsatser och myndighetsuppdrag

En förutsättning för att kunna komma till rätta med problemen med fakturabedrägerier är att de drabbade känner till sina rättigheter och hur dessa bäst kan tas till vara. De drabbade måste känna sig trygga i att bestrida en bluffaktura. Först då kan regelverket få avsedd verkan. Utredaren ska därför särskilt överväga behovet av informationsinsatser riktade till företag och enskilda, t.ex. för att sprida kunskap om hur fakturabedrägerier kan förebyggas, vilket skydd regelverket ger och om hur rättigheterna bäst kan tas till vara. Utredaren kan också överväga vilka åtgärder som näringslivet och andra drabbade själva kan vidta, t.ex. genom branschorganisationer.

Det är också viktigt att insatserna mot problemen kan ske samordnat. I dag finns det ett visst samarbete mellan berörda myndigheter, näringslivet och andra intressenter i frågor om fakturabedrägerier. Utredaren ska överväga behovet av ett fördjupat samarbete och informationsutbyte mellan aktörerna. Om det finns ett sådant behov, ska utredaren överväga lämpliga former för samarbetet och informationsutbytet.

Flera av de områden som berörs av utredarens uppdrag rymms inom olika myndigheters verksamheter och tillsynsområden. Kronofogdemyndigheten har t.ex. ansvar för att rätta missvisande uppgifter i sina register. Datainspektionen utövar tillsyn över inkasso- och kreditupplysningsbranscherna. Myndigheternas insatser är alltså viktiga för reglernas verkliga genomslag. Utredaren ska därför överväga behovet av myndighetsuppdrag i

frågor som gäller problemen med fakturabedrägerier. Om det finns ett sådant behov, ska utredaren föreslå hur uppdragen bör utformas.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet, enskilda och det allmänna. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om utredarens förslag medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Om det är möjligt, ska undersökningen omfatta dels problemens omfattning och karaktär, dels vilka åtgärder som har vidtagits mot problemen.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter samt inhämta synpunkter från berörda företag och organisationer i den utsträckning som det är lämpligt.

Utredaren ska följa och beakta det arbete i fråga om bluffakturor och därmed sammanhängande frågor som pågår på andra områden, bl.a. den fortsatta beredningen av betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85), utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (dir. 2013:95) och utredningen om uppgifter om offentligrättsliga krav vid kreditupplysning (dir. 2013:72).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

(Justitiedepartementet)