

Kommittédirektiv



Utvärdering av bidragsbrottslagen

**Dir.
2016:61**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen har fått. Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om intentionerna med reformen har uppnåtts. Utredaren ska vidare utvärdera lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.

Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen ska utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och i så fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Utredaren får även lämna förslag till andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet

Bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007 (prop. 2006/07:80, bet. 2006/07:SfU12, rskr. 2006/07:214). Det huvudsakliga syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen ska vidare skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen så att dessa kan upprätthållas på lång sikt (a. prop. s. 1 och 57).

Enligt lagen ska den som lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, dömas för bidragsbrott. Med ekonomisk förmån avses bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål. Bidragsbrottet kan vara ringa, av normalgraden eller grovt. Om någon saknar uppsåt, men begår den beskrivna gärningen av grov oaktsamhet, ska han eller hon dömas för vårdslöst bidragsbrott.

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes även lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (prop. 2007/08:48, bet. 2007/08:SfU7, rskr. 2007/08:166). Enligt denna lag har Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna en särskild underrättelseskyldighet. De ska som huvudregel, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, underrätta den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Utredningsuppdraget

Bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska utvärderas

I samband med införandet av bidragsbrottslagen uttalade regeringen att den hade för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av lagen fick för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan. Vidare anförde regeringen att den även i övrigt hade för avsikt att följa upp reformen när den varit i kraft under en tid (prop. 2006/07:80 s. 93). I samband med den efterföljande riksdagsbehandlingen framhöll socialförsäkringsutskottet att regeringen angett att den

hade för avsikt att följa upp reformen (bet. 2006/07:SfU12 s. 25).

Riksrevisionen granskade effektiviteten i statens arbete med att motverka bidragsbrott i rapporten Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? (RiR 2011:20). Regeringen uttalade i sin skrivelse med anledning av rapporten bl.a. att det pågick flera projekt, både inom enskilda myndigheter och på myndighetsövergripande nivå, som syftade till att förbättra arbetet med felaktiga utbetalningar, samt att den hade för avsikt att göra en utvärdering av bidragsbrottslagen (skr. 2011/12:30).

Bidragsbrottslagen har nu snart varit i kraft i nio år och konsekvenserna av införandet av lagen bör vara påvisbara. Det bör därför utföras en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna i lagen har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Bidragsbrottslagen har en nära koppling till lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, då de båda lagarna är tillämpliga på samma ekonomiska förmåner. En utvärdering av bidragsbrottslagen bör mot denna bakgrund även omfatta lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att

- undersöka om syftena bakom införandet av bidragsbrottslagen har uppnåtts,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, bestämmelserna i bidragsbrottslagen har påverkat medborgarnas tilltro till välfärdssystemen,
- göra en uppskattning av de offentligfinansiella effekterna av bidragsbrottslagens införande,
- undersöka vilka konsekvenser införandet av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fått för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, samt
- kartlägga vilken kunskap som finns hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid fel-

aktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt hur denna sprids inom och mellan dem.

Finns det anledning att ändra lagarnas tillämpningsområden?

Det finns väsentliga särdrag i välfärdssystemens funktion och betydelse som gör att det finns anledning att betrakta angrepp mot dessa som särskilt allvarliga. Utbetalningarna från systemen är i många fall av stor betydelse eller avgörande för enskildas försörjning. Det finns därför krav på en effektiv och snabb hantering av utbetalningarna. Inom systemen hanteras vidare en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar, samtidigt som det finns vissa begränsningar i möjligheterna till kontroll. Även om kontrollsystemen har effektiviserats, och åtgärder kan vidtas för att åstadkomma ytterligare effektiviseringar, kommer systemen även framöver att vara beroende av uppgifter från förmånstagare och andra som t.ex. utfärdar intyg eller liknande. Det krävs att dessa lämnar nödvändiga uppgifter samt visar både aktsamhet och lojalitet mot välfärdssystemen vid uppgiftslämnandet. Bidragsbrottslagen och lagen om undermålsbeskydd vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att säkerställa detta.

Lagarna omfattar, som anförts ovan, endast utbetalningar från vissa särskilt angivna välfärdssystem för personliga ändamål. Det förekommer även utbetalningar från det offentliga som inte är för personliga ändamål, men där syftet indirekt är att gynna enskildas personliga ändamål, t.ex. genom löne-subsidier. Dessa utbetalningar uppvisar motsvarande särdrag avseende funktion och betydelse som de som omfattas av de nämnda lagarna. Utbetalningar av detta slag hanteras också av de i lagarna angivna aktörerna. Flera utredningar och myndigheter har påtalat att det finns behov av att utvidga lagarnas tillämpningsområden. Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog exempelvis att bidragsbrottslagens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till arbetsgivare som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild och som Arbetsförmedlingen beslutar om, dvs. arbetsmarknadspolitiska stöd (SOU 2008:74). Utredningen om

åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknads-politiska verksamheten bedömde i sitt slutbetänkande att regeringen borde överväga att i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen inkludera stöden som betalas ut till arbets-givare och anordnare inom arbetsmarknadspolitiken (SOU 2014:16). Lagarnas begränsade tillämpningsområde lyfts även fram i Brottsförebyggande rådets rapport Intyget som dörr-öppnare till välfärdssystemet (Rapport 2015:8).

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen, i vilket myndigheter som förvaltar och skyddar EU-medel i Sverige är representerade, ska vart tredje år lämna en rapport till regeringen om skyddet av EU-medel i Sverige. I sin rapport för 2010–2012 uppgav rådet bl.a. att ansvariga myndigheter hade uppmärksammat att det fanns behov av stöd för att avgöra när brott ska anmälas. Rådet konstaterade vidare att antalet brotts-anmälningar rörande misstänkta EU-bedrägerier hade varit lågt under perioden. Av rådets rapport för 2013–2015 framgår bl.a. att åtgärder har vidtagits för att tydliggöra när brott ska an-mälas, men att antalet anmälningar trots detta alltjämt är få. Inte heller utbetalningar av EU-medel omfattas av bidragsbrotts-lagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga ut-betalningar inom välfärdssystemen.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns skäl att i något avseende förändra bidragsbrottslagens eller lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärds-systemens tillämpningsområden. En viktig utgångs-punkt för detta arbete bör vara att avgränsningen av lagarnas tillämpningsområde även fortsättningsvis ska vara tydlig och lättillgänglig.

Är bidragsbrottslagen tillräckligt effektiv?

Riksrevisionen bedömde i den ovan nämnda gransknings-rapporten att det straffrättsliga systemet för bidragsbrott inte var effektivt, vilket bedömdes kunna minska den allmänpreventiva effekt som var regeringens huvudsakliga motiv till kriminali-

seringen av oaktsamma beteenden. Myndigheten konstaterade bl.a. att många bidragsbrottsärenden hade blivit liggande hos de olika myndigheterna i utredningskedjan, vilket inneburit att det tagit lång tid från det att en misstanke uppstått till dess att beslut fattats i åtalsfrågan, samt att det fanns brister både vad gällde handläggarnas utbildning och återkopplingen från de brottsutredande myndigheterna. Vidare framhöll Riksrevisionen att många bidragsbrottsärenden lades ned och att detta skedde i flera delar av utredningskedjan. Den viktigaste förklaringen till detta bedömdes vara svårigheten att bevisa uppsåt eller grov oaktsamhet. Riksrevisionen rekommenderade mot denna bakgrund regeringen att bl.a. se över vilka förutsättningar myndigheterna hade att tillämpa bidragsbrottslagen.

Det finns mot denna bakgrund behov av att undersöka om bidragsbrottslagen i sin nuvarande utformning är tillräckligt effektiv för att kunna uppfylla de ovan nämnda syftena. Det finns även behov av att utreda hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott samt hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs.

Utredaren ska därför

- utreda hur olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor arbetar för att förebygga och förhindra bidragsbrott, hur de säkerställer att bidragsbrott lagförs, i vilken utsträckning som misstänkta brott polisanmäls samt vilken kvalitet anmälningarna håller och hur de utreds, samt
- utreda hur olika myndigheter och arbetslöshetskassor tillämpar lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Bidragsbrottslagens utformning ska ses över

Syftet med att införa straffansvar för grovt oaktsamma gärningar genom bestämmelsen om vårdslöst bidragbrott var främst att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen, inte att straffa personer med begränsade möjligheter att sätta sig in i och förstå komplicerade

regelverk. Det ansågs dock kunna krävas att en förmånstagare anstränger sig för att så långt möjligt ta del av den information som lämnas och kontaktar ansvarig myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa om det är något som förmånstagaren inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det upplysnings- och utredningskrav som finns för de utbetalande aktörerna måste enligt förarbetena utgångspunkten vara att den enskilda förmånstagaren tar ansvar för att alla efterfrågade uppgifter lämnas och att de är korrekta (prop. 2006/07:80 s. 49 f.).

Högsta domstolen har i ett mål prövat gränsen för vad som anses som grovt oaktsamt i bidragsbrottslagens mening (NJA 2013 s. 369). I målet hade den tilltalade underlåtit att i en ansökan om försörjningsstöd redovisa att hon hade fått skatteåterbäring med drygt 10 000 kr. Blanketten för ansökan om försörjningsstöd innehöll en särskild rad för uppgift om belopp och utbetalningsdag för det fall sökanden hade fått överskjutande skatt. Den tilltalades underlåtenhet ledde till att en kommun felaktigt beviljade henne försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Kvinnan friades från brott med motiveringen att hon varit oaktsam när hon undertecknade blanketten utan att läsa igenom den ordentligt, och utan att kontrollera om skatteåterbäringen skulle redovisas, men att utrymmet för att bedöma den oaktsamheten som grov måste anses begränsat (jfr prop. 2006/07:80 s. 84). Mot den bakgrunden, och med hänsyn till den tilltalades bristande erfarenhet i ekonomiska frågor, kunde hon enligt domstolen inte anses ha gjort sig skyldig till grov oaktsamhet i bidragsbrottslagens mening.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande kan det ifrågasättas om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig i förhållande till de utgångspunkter som redovisats ovan. Det finns därför skäl att se över bestämmelsens utformning.

I NJA 2012 s. 886 uttalade Högsta domstolen sig bl.a. i frågan om vad som ska ses som ett eller flera bidragsbrott. Domstolen hänvisade till tidigare praxis avseende bedrägeribrott (NJA 2007 s. 973) och anförde att det också vid bidrags-

brott bör vara fråga om en gärning vid varje utbetalnings-tillfälle.

Vid bedömningen av om ett bidragsbrott ska anses vara grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar eller om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Ett riktmärke på cirka fem prisbasbelopp används i praxis som gräns för vad som ska anses vara ett betydande belopp. Att så stora belopp betalas ut vid ett enda tillfälle är mycket ovanligt. Mot denna bakgrund bör det övervägas om det finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen så att än större vikt läggs vid om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Vidare ska olika gärningar inom en och samma brottsstyp bedömas olika strängt i det enskilda fallet, om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter. Innan bidragsbrottslagen infördes fanns det inte någon särskild straffrättslig reglering som avsåg bidragsbrott. Gärningarna prövades i stället mot bestämmelserna om straffansvar för bedrägeri i brottsbalken. Straffminimum för grovt bidragsbrott är detsamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse i lägst sex månader. Däremot är straffmaximum lägre, fängelse i högst fyra år, jämfört med sex år för grovt bedrägeri. I förarbetena till bidragsbrottslagen motiverades skillnaden med att det i förhållande till andra typer av bedrägerier var svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse i sex år (se prop. 2006/07:80 s. 82). En naturlig del av en utvärdering av lagen är att undersöka om detta antagande överensstämmer med dagens verklighet. Det är således motiverat att genomföra en praxisgenomgång och utifrån resultatet överväga om det finns skäl att se över straffskalan för bidragsbrott. Vid en sådan genomgång bör det även undersökas om det finns några särskilda tolk-

ningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är ändamålsenlig,
- utreda behovet av en ändrad straffskala för bidragsbrott,
- genomföra en praxisgenomgång, bl.a. i syfte att undersöka om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen, och
- utreda om det i övrigt finns behov av att ändra utformningen av bestämmelserna i bidragsbrottslagen eller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder

Mot bakgrund av utvärderingen ska utredaren, om ett sådant behov konstateras, föreslå författningsändringar eller lämna förslag till andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar. Det står även utredaren fritt att behandla andra, närliggande frågor inom ramen för sitt uppdrag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt beräkna och redovisa förslagets samhällsekonomiska konsekvenser. För de förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. För samtliga förslag som lämnas ska utredaren göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna för statliga myndigheter, kommuner, arbetslöshetskassor och domstolar förhåller sig till den effekt som förväntas uppnås.

Utredaren ska vidare göra en analys av vilka konsekvenser som förslagen får för dem som erhåller ekonomiska förmåner från de aktuella välfärdssystemen. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska utredaren

utforma dessa så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål.

Även om rätten till ekonomiska förmåner är densamma för kvinnor och män kan beviljandet av förmånerna vara ojämnt fördelat mellan könen. Utredaren ska mot denna bakgrund analysera förslagets effekter för jämställdheten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Den 24 september 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Regeringen har vidare den 30 juni 2016 tillsatt en särskild delegation som ska motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (dir. 2016:60). Utredaren ska noga följa och genom regelbundna samråd ta del av arbetet inom dessa utredningar samt vid framtagandet av förslag enligt dessa direktiv beakta den kartläggning och problembeskrivning som utredningarna har gjort och de förslag till åtgärder som de överväger. Utredaren bör vidare samråda med utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistansersättningen (dir. 2016:40).

När det gäller metoder och former för uppdragets genomförande står det utredaren fritt att välja sådana efter vad som bedöms lämpligt. Av betydelse för utredningen är dock t.ex. Försäkringskassans redovisning av hur myndigheten arbetar med att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att bidragsbrott motverkas samt Statskontorets uppföljning av samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredaren bör vidare samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för rättsväsendet, dvs. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Brottsförebyggande rådet. Utredaren bör även samråda med och inhämta upplysningar från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studie-

stödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samt kommuner, Arbetslöshetskassornas Samorganisation och Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2017.

(Finansdepartementet)