

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Försäkringskassans övergripande synpunkter på förslag om bidragsspärr i SOU 2023:52

(S2023/02576)

Försäkringskassan deltog den 25 oktober 2023 i ett remissmöte avseende förslagen om bidragsspärr i SOU 2023:52. På begäran lämnar Försäkringskassan nu skriftliga övergripande synpunkter på förslagen, som komplement till det remissvar som myndigheten ska lämna senast den 27 december 2023.

Försäkringskassan ställer sig bakom att ett system med bidragsspärr införs. Dagens omfattande bidragsbrottslighet underminerar såväl välfärdssystemet som rättsstatens grundvalar. Utöver ett väsentligt utökat informationsutbyte mellan offentliga aktörer för att avsevärt öka upptäcktsrisken behövs också nya, skarpare och mer effektiva verktyg för att konsekvenserna av missbruk av välfärdssystemet ska inträffa omedelbart och bli kännbara. Socialförsäkringens långsiktiga robusthet och därmed trovärdighet förutsätter att den som omfattas av ett förmånssystem inte endast åtnjuter rättigheter utan även lever upp till sina skyldigheter att inte söka och ta emot ersättningar på felaktiga grunder. Att bidragssystemet också kommit att bli en central del av den grova och organiserade kriminalitetens ekonomi innebär att två för statens helt centrala kärnområden i praktiken motverkar varandra. Givet omfattningen av välfärdsmissbruket i Sverige är det nödvändigt att den förmånstagare som medvetet missbrukar rätten till ersättning inte bara tillfälligt utestängs från delar av det utan också när så är motiverat helt kan diskvalificeras från att uppbära skattefinansierade ersättningar.

Försäkringskassan anser därför att de aktuella förslagen är otillräckliga. En bidragsspärr enligt dessa förslag kommer för sent, är för kortvarig och aktualiseras i alltför få fall. Någon allmänpreventiv effekt av betydelse kan inte förväntas uppnås med dessa förslag och signalvärdet – i termer av att markera samhällets syn på välfärdsbrottslighet – blir alltför svagt. De begränsade effekter som kan uppnås om dessa förslag genomförs motiverar enligt Försäkringskassans uppfattning inte kostnaderna. Kostnaderna är dessutom alltför lågt beräknade, i vart fall i den del som berör Försäkringskassan. De samordningsvinster som utredningen utgår ifrån kommer inte kunna realiseras eftersom Försäkringskassans kostnader till stor del avser anpassning av befintliga, myndighets-specifika system.

Enligt Försäkringskassans uppfattning finns det två olika målgrupper som bör träffas av en bidragsspärr eller motsvarande. För det första handlar det om en grupp som ägnar sig åt grov, organiserad brottslighet med välfärdssystemen som brottsverktyg eller brottsarena. För den gruppen krävs kraftfulla och varaktiga sanktioner för att markera samhällets syn på sådan brottslighet och för att omöjliggöra fortsatt brottslighet av detta slag. Den andra målgruppen är betydligt bredare och innefattar till exempel dem som begår upprepade bidragsbrott avseende tillfällig föräldrapenning. För den gruppen kan en bidragsspärr eller motsvarande fylla en allmänpreventiv funktion, som förstärker effekten av de tidigare föreslagna administrativa sanktionsavgifterna.

När det gäller den första gruppen anser Försäkringskassan att utredningens förslag kan utgöra en utgångspunkt men att de behöver vidareutvecklas och kompletteras. Bland annat bör det införas en möjlighet att fatta interimistiska beslut om bidragsspärr. Försäkringskassan anser också att de föreslagna spärrtiderna är alltför korta, särskilt med tanke på att en del av spärrtiden kommer ha passerat innan berörd myndighet fått del av spärrbeslutet och haft möjlighet att stoppa utbetalningarna. För det fall att den enskilde döms till fängelsestraff kommer en del av spärrtiden också att konsumeras av tiden i anstalt, då socialförsäkringsförmåner ändå inte kan betalas ut. Det bör enligt Försäkringskassans uppfattning övervägas om ett beslut om spärr bör gälla tills vidare, med möjlighet till återanslutning under vissa förutsättningar. Det bör också övervägas om en spärr i dessa fall bör gälla utan individuella undantag, det vill säga utan någon prövning av om det i det enskilda fallet finns särskilda skäl för att betala ut förmåner. Den generella ventil som finns i systemet, genom att bistånd enligt socialtjänstlagen inte omfattas av en bidragsspärr, skulle kunna anses tillräcklig. För det fall att möjligheten till individuella undantag från en bidragsspärr behålls anser Försäkringskassan att sådana undantag bör förutsätta att det föreligger synnerliga skäl. Förslaget om särskilda skäl skulle enligt Försäkringskassans uppfattning medföra bristande förutsebarhet och risk för betydande variation i tillämpningen. Det skulle också leda till att undantaget i praktiken riskerar bli en huvudregel; i betänkandet anges att undantagsbestämmelsen ska tillämpas restriktivt men de exempel som ges tyder på att det kan handla om många fall för Försäkringskassans del. Försäkringskassan noterar också att det, utöver möjligheten att göra undantag vid särskilda skäl, tycks finnas flera möjligheter att undgå effekterna av en bidragsspärr. Bland annat tycks det inte finnas något som hindrar den enskilde att vänta med att ta ut exempelvis pension eller föräldrapenningdagar tills efter att bidragsspärren har upphört. Det förefaller också vara möjligt att i vissa förmåner undgå spärren genom att låta någon annan ta emot förmånen, till exempel den andre föräldern när det gäller förmåner som avser barn. Försäkringskassans uppfattning är att för denna målgrupp krävs ett system av åtgärder som kombinerar möjligheten till enskilda bidragsspärrar med en långtgående generell diskvalifikationsregel som innebär en utestängning från socialförsäkringsystemet alternativt det offentliga finansierade bidragssystemet i sin helhet.

Den andra, bredare målgrupp som nämndes ovan kommer i praktiken inte omfattas av det föreslagna systemet med bidragsspärr. Försäkringskassan anser att det för denna grupp bör införas ett allmänpreventivt sanktionssystem med bredare träffyta, där en spärrtid kombineras med de administrativa sanktionsavgifter som bidragsbrottsutredningen föreslog i sitt delbetänkande. En sådan spärrtid bör hanteras inom ramen för ett förvaltningsrättsligt förfarande snarare än inom det straffrättsliga systemet. Försäkringskassan vill i detta sammanhang framhålla att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat befintliga sanktionsmöjligheter och hur de skulle kunna vidareutvecklas i denna riktning. I 110 kap. 52 § SFB finns en bestämmelse som reglerar möjligheten att för viss tid eller tills vidare dra in socialförsäkringsförmåner för den som medvetet eller av grov oaktsamhet lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet. Denna bestämmelse har sin bakgrund redan i 1947 års lag om allmän sjukförsäkring och fördes sedan, utan utförlig motivering, in i 1962 års lag om allmän försäkring och vidare in i socialförsäkringsbalken 2008. Det ursprungliga syftet torde ha varit att utgöra en sanktion men bestämmelsen är svårtolkad och tillämpas såvitt vi kunnat utröna sällan. Denna regel bör enligt Försäkringskassans uppfattning ses över och vidareutvecklas, tillsammans med exempelvis befintliga sanktionsregler inom arbetslöshetsförsäkringen, till att bli en del i ett sammanhängande administrativt sanktionssystem som innefattar både sanktionsavgifter och spärrtider.

Försäkringskassan ställer sig bakom förslaget om att Utbetalningsmyndigheten ska ansvara för register över beslutade sanktionsavgifter och beslutade bidragsspärrar. För att Försäkringskassan i praktiken ska kunna effektuera en beslutad bidragsspärr behöver Utbetalningsmyndigheten dock avisera Försäkringskassan när en spärr har

registrerats i deras system. Det är alltså inte tillräckligt att Utbetalningsmyndigheten, som föreslagits, ska lämna uppgifter om beslutade spärrar på begäran.

Som framgått ovan anser Försäkringskassan att bidragsbrottsutredningens förslag avseende bidragsspärr behöver utvecklas avsevärt och i flera avseenden kompletteras innan det kan genomföras. Enligt Försäkringskassans uppfattning bör detta arbete ske skyndsamt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, rättschef Marie Axelsson samt t.f. områdeschef Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell