

Regeringens proposition

2006/07:80

Bidragsbrottslag

Prop.
2006/07:80

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 mars 2007

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller ett förslag till en lag med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen.

Lagen benämns bidragsbrottslag. Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, 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. Härutöver utvidgas det straffbara området för grovt oaktsamma beteenden genom en särskild straffbestämmelse. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. 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.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2007.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till bidragsbrottslag	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring	8
2.4	Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:000).....	9
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Bakgrund	10
4.1	Ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen.....	10
4.1.1	Inledning	10
4.1.2	Kostnaderna för välfärdssystemen.....	11
4.1.3	Socialförsäkringsförmåner.....	11
4.1.4	Ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringen.....	13
4.2	Handläggning och kontroller	15
4.2.1	Ansökningar.....	15
4.2.2	Information till förmånstagare	16
4.2.3	Automatiserad handläggning	17
4.2.4	Kontroller.....	17
4.2.5	Återkrav	20
4.3	Omfattningen av brott mot välfärdssystemen	21
4.3.1	Inledning	21
4.3.2	Terminologi	21
4.3.3	Internationella undersökningar	22
4.3.4	Generella undersökningar om brott mot de svenska välfärdssystemen	23
4.3.5	Omfattningen av brott i särskilda förmånsslag.....	24
4.3.6	Förmåner som inte har undersökts närmare....	25
4.3.7	Undersökningar om attityder	26
4.4	Brottsanmälningar och lagföring	28
4.4.1	Antalet polisanmälningar har ökat.....	28
4.4.2	Undersökningar om lagföringen av misstänkta brott.....	29
4.5	Dagens straffrättsliga reglering m.m.....	30
4.5.1	Bedrägeri.....	30
4.5.2	Andra straffbestämmelser	32
4.5.3	Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen	34
5	Behovet av en straffrätt anpassad för välfärdssystemen	35
5.1	Felaktiga utbetalningar med betydande belopp	35
5.2	Välfärdssystemen behöver ett effektivt straffrättsligt skydd	39

5.3	Utgångspunkter för en ändamålsenlig straffrättslig reglering	41
6	Straffansvar för grovt oaktsamma beteenden	43
7	En särskild reglering för uppsåtliga brott mot välfärdssystemen	60
8	En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering	64
9	Utformningen av en ny straffrättslig reglering	66
9.1	Tillämpningsområdet	66
9.2	En särskild lag	72
9.3	Bidragsbrott – en ny brottsbeteckning	74
9.4	Den lagtekniska konstruktionen	77
9.4.1	Brottsförutsättningar	77
9.4.2	Straffskalor och påföljdsval	80
9.4.3	Ringa brott	81
9.4.4	Grovt bidragsbrott	82
9.4.5	Vårdslöst bidragsbrott	83
9.4.6	Frivillig rättelse	84
10	Anmälningsskyldighet	86
11	Konsekvenser	91
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93
13	Författningskommentar	94
13.1	Förslaget till bidragsbrottslag	94
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration	99
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	99
13.4	Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen	100
Bilaga 1	Sammanfattning i betänkandet Bidragsbrott (2006:48)	101
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Bidragsbrott (2006:48)	106
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	109
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	110
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	113
Bilaga 6	Belastningen på statsbudgeten 2005 av ersättningar, bidrag och andra förmåner	115
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2007	117

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:80

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. bidragsbrottslag,
2. lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration,
3. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, och
4. lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:000).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till bidragsbrottslag

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler 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 felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

3 § Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för *grovt bidragsbrott* till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömningen om brottet är grovt skall det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,
2. om den som begått brottet använt falska handlingar, eller
3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

4 § 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 och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

5 § Den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, döms inte till ansvar enligt 2–4 §§.

6 § Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor skall göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:115) om
självbetjäningstjänster via Internet inom
socialförsäkringens administration

Prop. 2006/07:80

Häri genom föreskrivs att 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

5 §

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller i bidragsbrottslagen (2007:000)* skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Prop. 2006/07:80

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 11 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

11 §

Den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 1 § andra stycket första meningen dömes till böter. Till samma straff dömes arbetsgivare och uppdragsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt 7 §.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller i bidragsbrottslagen (2007:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

¹ Lagen omtryckt 1993:357.

Härigenom föreskrivs att 1 § bidragsbrottslagen (2007:000) skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 2.1

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, *länsarbetsnämnderna*, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag gäller 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 eller arbetslöshetskassorna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för brott som begåtts före ikraftträdandet.

Den 12 maj 2005 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om oegentligheter vid utbetalningar från välfärdssystemen. Utredaren skulle bl.a. överväga lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser på området. I utredningsuppdraget ingick vidare att överväga om det fanns skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor vid misstanke om brott rörande ersättningar och bidrag.

Utredningen, som antog namnet Bidragsbrottsutredningen (Fi 2005:04), överlämnade den 28 april 2006 betänkandet Bidragsbrott (SOU 2006:48). Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2006/2482).

Ett utkast till proposition har tillställts Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Arbetsmarknadsstyrelsen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Arbetslöshetskassornas Samorganisation.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 februari 2007 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagförslaget i avsnitt 2.4 är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande inte är erforderligt.

Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 6 och 9.2. Därutöver har regeringen gjort vissa andra ändringar, huvudsakligen av redaktionell natur.

4 Bakgrund

4.1 Ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen

4.1.1 Inledning

Samhället lämnar stöd till enskilda på flera olika sätt i syfte att värna den sociala tryggheten. Det sker inte minst genom att det allmänna bedriver, bekostar och subventionerar olika verksamheter. Av störst samhällsekonomisk betydelse är emellertid sådant stöd som lämnas genom utbetalningar av bidrag, ersättningar, pensioner och subventionerade lån direkt till enskilda individer eller hushåll.

Som sammanfattande benämningar för denna typ av ekonomiska förmåner används ofta begreppen trygghets- eller välfärdssystemen. Någon vedertagen definition av dessa begrepp finns inte. Ibland används begreppen synonymt med socialförsäkringsförmåner. I en mera vid

bemärkelse kan emellertid begreppen trygghets- eller välfärdssystemen sägas omfatta även andra ekonomiska förmåner inom området för social trygghet, såsom arbetsmarknadspolitiskt stöd, studiestöd och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten. Begreppen kommer i det följande att användas i denna vidare mening. I avsnitt 4.1.3 och 4.1.4 lämnas en kort beskrivning av de mest betydande ekonomiska förmånerna som med detta synsätt kan anses ingå i välfärdssystemen och de författningar som reglerar dessa förmåner.

4.1.2 Kostnaderna för välfärdssystemen

År 2005 uppgick statens samlade inkomster till cirka 745 miljarder kronor och de utgifter som ryms under utgiftstaket i statsbudgeten till cirka 864 miljarder kronor. 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 2005 uppgick utbetalningarna av sådana förmåner inom de centrala delarna av välfärdssystemen till cirka 520 miljarder kronor. De statligt finansierade utbetalningarna motsvarar 60 procent av de utgifter som ryms under utgiftstaket.

Av de förmåner som betalas ut står socialförsäkringsförmånerna för den ojämförligt största delen. Under 2005 betalade Försäkringskassan ut ersättningar, bidrag och andra förmåner med cirka 425 miljarder kronor. Även arbetslöshetsförsäkringen innebär en betydande kostnad för det allmänna. Under 2005 betalade arbetslöshetskassorna ut cirka 31 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning, varav 28 miljarder kronor finansierades med allmänna medel och resterande del genom arbetslöshetskassornas medlemsavgifter. Ytterligare ett område med mycket stora offentliga utbetalningar är studiestödsområdet. Studiestödssystemet skiljer sig i sin karaktär från försäkringssystemen då stöden till stor del består av lån. För läsåret 2004/2005 beviljade Centrala studiestödsnämnden (CSN) studiestöd med drygt 23 miljarder kronor. Av det utbetalade studiestödet utgjorde cirka 12 miljarder kronor bidrag och den resterande delen lån. För kommunerna utgör det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen en stor kostnad. Under 2005 beviljade kommunerna ekonomiskt bistånd med cirka 8,6 miljarder kronor, inklusive introduktionsersättningar till flyktingar.

De ekonomiska förmåner som, utöver ålderspensioner, under 2005 innebar den största belastningen på statsbudgeten var sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) med 71 miljarder kronor, sjukpenning med 34 miljarder kronor och arbetslöshetsersättning med 28 miljarder kronor. De i denna proposition aktuella förmånerna beskrivs närmare i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4. Förmånerna och deras belastning på statsbudgeten finns även angivna i *bilaga 6*.

4.1.3 Socialförsäkringsförmåner

Förmånerna inom socialförsäkringen handläggs av Försäkringskassan och, såvitt gäller premiepensionen, av Premiepensionsmyndigheten (PPM).

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. I januari 2006 överlämnades betänkandet Socialförsäkringsbalk (SOU 2005:114) som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Förslaget innebär att en socialförsäkringsbalk ersätter de cirka 30 socialförsäkringslagarna. Förslaget innebär dock i huvudsak inga materiella förändringar.

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 (3 kap. 1 § 1–4 och 3 kap. 4 § 1–3 SofL) 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). I AFL (21 kap.) finns bestämmelser om frivillig sjukförsäkring.
- Sjukersättning och aktivitetsersättning (3 kap. 1 § 3 SofL samt 7–9 och 16 kap. AFL). Bestämmelserna har ersatt tidigare bestämmelser om förtidspension och sjukbidrag.
- Rehabiliteringsersättning (3 kap. 4 § 4 SofL och 22 kap. AFL).
- 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 för pensionärer (3 kap. 2 § 9 SofL och lagen [2001:761] om bostadstillägg för pensionärer).
- 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).

Som framgått av det föregående ingår flertalet socialpolitiska ersättningar och bidrag i socialförsäkringen. Emellertid finns också ett relativt stort antal ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringsområdet. Dessa hanteras huvudsakligen av andra myndigheter än Försäkringskassan.

Arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättningen administreras av de 36 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 mindre 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 (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 återvandringsbidrag enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land liksom bidrag

för anhängresor enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. Prop. 2006/07:80

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 länsarbetsnämnderna. Beslut om utbetalning av aktivitetsstöd, som innefattar dagpenning motsvarande arbetslöshetsersättningen, fattas av Försäkringskassan. I lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program finns även andra bestämmelser om arbetsmarknadspolitisk programverksamhet. Dessa ersättningar beslutas dock huvudsakligen av kommunerna.

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och uppbär aktivitetsstöd kan också ha rätt till stöd till resor och logi m.m. Beslut om ersättning för sådana kostnader fattas av länsarbetsnämnderna. Enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag kan vidare en arbetsökande 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 länsarbetsnämnderna. Enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga beslutar länsarbetsnämnderna också i fråga om ekonomiskt stöd till hjälpmedel m.m. som kan betalas ut direkt till den funktionshindrade.

Enligt förslag i propositionen Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m. (prop. 2006/07:89) skall länsarbetsnämnderna slås samman med Arbetsmarknadsstyrelsen och från den 1 januari 2008 bilda en sammanhållen myndighet – Arbetsförmedlingen (se avsnitt 9.1).

Vissa förmåner för funktionshindrade

Med stöd av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag lämnar kommunerna bidrag i syfte att göra funktionshindrades bostäder 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 ekonomiskt stöd till funktionshindrade avseende skäligena kostnader för personlig assistans.

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 kriminalvårdsanstalt.

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

Smittbärappening

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 smittbärappening 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.

4.2 Handläggning och kontroller

4.2.1 Ansökningar

Vanligen utgår handläggningen av förmåner inom välfärdssystemen från en skriftlig ansökan som fylls i och undertecknas av förmånstagaren. För bl.a. socialförsäkringsförmåner och studiemedel finns ett särskilt

formkrav, enligt vilket uppgifter i en ansökan, anmälan eller försäkran skall lämnas på heder och samvete. Motsvarande formkrav gäller inte för exempelvis arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

För många förmåner gäller vidare att förmånstagaren till ansökan måste foga vissa underlag. Det kan gälla exempelvis läkarintyg, arbetsgivarintyg, betyg och liknande.

Vissa ansökningar kan göras genom s.k. servicetelefon. Det innebär att förmånstagaren lämnar uppgifter i en ansökan med hjälp av tonvalstelefon. Det gäller bl.a. inom socialförsäkringen för ansökningar om pension.

Det har vidare blivit allt vanligare att ansökningar om ekonomiska förmåner kan göras över Internet. Inom socialförsäkringen är det för närvarande möjligt att med hjälp av s.k. e-legitimation anmäla och begära föräldrapenning samt ansöka om pension. Hos de flesta arbetslöshetskassor kan deklaration av kassakort göras elektroniskt över Internet. Motsvarande möjlighet finns för ansökningar om studiemedel som avser studier i Sverige.

Vissa förmåner betalas ut utan särskild ansökan. Detta gäller exempelvis barnbidrag där utbetalningarna primärt grundas på folkbokföringsuppgifter. Ytterligare ett exempel är ersättningar i vissa fall för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program m.m. Dessa utbetalningar kan ske på grundval av närvarorapporter som skrivs under av ansvarig arbetsledare och lämnas in till kommuner. Även studiehjälp kan betalas ut utan ansökan.

I vissa fall kan muntliga uppgifter påverka rätten till eller storleken av en förmån. En allmän rätt för en sökande att under vissa förutsättningar lämna muntliga uppgifter följer av 14 § förvaltningslagen (1986:223). Bland annat kan kompletterande uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i viss utsträckning lämnas muntligen till Försäkringskassan. Något författningsenligt krav på skriftlighet föreligger inte i fråga om ansökningar om kommunalt ekonomiskt bistånd, även om också sådana ansökningar som huvudregel görs på särskild blankett.

4.2.2 Information till förmånstagare

Myndigheterna har enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) en serviceskyldighet som bl.a. innefattar att de skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Arbetslöshetskassorna är inte bundna av förvaltningslagens bestämmelser, men har av Arbetsmarknadsstyrelsen rekommenderats att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser i sin handläggning.

I många fall sker ingen personlig kontakt mellan en förmånstagare och handläggare vid en myndighet i samband med en ansökan om en förmån. Information om hur man fyller i blanketter, om regler avseende förmåner samt om konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter m.m. lämnas i stället normalt genom olika informationsblad som tillhandahålls tillsammans med ansökningsblanketter. Förmånstagare kan också ofta få

information genom servicetelefon. I stor utsträckning tillhandahålls information på myndigheternas hemsidor, vilket har särskild betydelse inte minst med hänsyn till den ökade användningen av elektroniska ansökningar.

I vissa fall har förmånstagare i samband med ansökan en personlig kontakt med handläggare som också lämnar viss information. Inom socialförsäkringen är detta vanligt exempelvis vid ansökningar om underhållsstöd. En personlig kontakt med en handläggare sker normalt också vid ansökan om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vid ansökningar om arbetslöshetsersättning har en arbetssökande personlig kontakt med handläggare på arbetsförmedlingen som i sin tur vidarebefordrar uppgifter av betydelse för rätten till arbetslöshetsersättning till arbetslöshetskassan.

4.2.3 Automatiserad handläggning

Ansökningar om ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen handläggs normalt på så sätt att beslut om utbetalning fattas av en handläggare. Den tekniska utvecklingen har emellertid medfört att det i vissa förmånsslag förekommer en helt automatiserad handläggning. Det innebär att såväl granskningen av en ansökan som beslutet om utbetalning sker maskinellt helt utan inblandning av handläggare. Ett helt maskinellt förfarande förekommer för närvarande inom socialförsäkringen i fråga om tillfällig föräldrapenning. Det rör sig om cirka 175 000 ärenden per år eller ungefär 8 procent av ärendena avseende tillfällig föräldrapenning. Utanför socialförsäkringen förekommer maskinell handläggning hos CSN för ansökningar om studiemedel för studier i Sverige. Här handläggs cirka 145 000 ärenden motsvarande 30 procent av alla ärenden helt maskinellt.

4.2.4 Kontroller

Inledning

De kontroller som utförs inför beslut om ekonomiska förmåner och under löpande ersättningsperioder skiljer sig åt mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samt skiftar även mellan olika förmånsslag. Myndigheterna har i olika utsträckning elektronisk tillgång till uppgifter från andra myndigheter och viss samkörning av register sker.

Allmänt om kontroller inom de viktigaste välfärdssystemen

Vid behandlingen av ansökningar om *socialförsäkringsförmåner* har Försäkringskassans handläggare tillgång till vissa uppgifter i Försäkringskassans egna informationssystem. Där finns bl.a. uppgift om sjukpenninggrundande inkomst (SGI), senaste taxerade inkomst och om vilka förmåner som betalas ut.

Det finns ett visst elektroniskt utbyte av information mellan Försäkringskassan och andra myndigheter. Inom ramen för den s.k. A-kasserutinen får Försäkringskassan även uppgifter om pågående arbetslöshetsersättning, vilket bl.a. kontrolleras när personer som är arbetslösa begär tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan får också elektronisk information från CSN när en person uppbär studiemedel. Skatteverket överför efter varje beskattningsår uppgifter om enskildas inkomst till Försäkringskassan.

Kontroller inom socialförsäkringen utförs också efter att ett beslut om utbetalning av en förmån har fattats. För en systematisk kvalitetskontroll samt kontroll i syfte att fortlöpande kunna följa upp utvecklingen av misstänkta brott blir ett visst antal ärenden slumpmässigt utvalda för granskning. Sedan sommaren 2005 genomför Försäkringskassan slumpmässiga kontroller i 10 förmånsslag i syfte att följa utvecklingen av misstänkta brott. Under det första året gjordes fyra kontroller per förmån och län varje månad, innebärande sammanlagt 10 300 kontroller under tiden juni 2005 t.o.m. maj 2006. Från och med oktober 2006 har dessa slumpmässiga kontroller utökats till cirka 16 800 per år. Från och med våren 2007 kommer dessutom ytterligare tre förmåner att ingå i kontrollerna. Utöver vad som nämnts här gör Försäkringskassan vissa riktade kontrollinsatser i syfte att upptäcka brott inom särskilda förmånsslag.

Arbetslöshetsersättning utgår endast under tid då sökanden är anmäld hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skall kontrollera att en sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Om så inte är fallet skall förmedlingen underrätta sökandens arbetslöshetskassa genom ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt eller göra en s.k. avanmälan.

Arbetslöshetskassorna har ett informationsutbyte med CSN och Försäkringskassan som utnyttjas dels genom manuell kontroll, dels genom automatisk kontroll. Den manuella kontrollen utförs genom att arbetslöshetskassorna har direktåtkomst till vissa register hos Försäkringskassan och CSN. En automatisk kontroll görs av de kassakort som sökanden skickar in till arbetslöshetskassan. Denna kontroll bygger på kontrollfrågor från Försäkringskassan och som avser arbetslösa personer som ansöker om sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning. Enligt en utvärdering av informationsutbytet som utförts av Statskontoret (Rapport 2006:7) utnyttjade inte alltid handläggare vid Försäkringskassan denna möjlighet till kontroll och det förelåg stora regionala variationer beträffande utnyttjandet.

Utöver de nämnda kontrollerna utför arbetslöshetskassorna vissa stickprovskontroller. Det finns ingen uppgift om hur vanligt förekommande detta är.

Inför beslut om *studiemedel* kontrolleras uppgifter som lämnats i ansökan mot de uppgifter som finns i CSN:s informationssystem. CSN kontrollerar att skolan eller utbildningen ger rätt till studiemedel, och om sökanden har rätt till studiemedel utifrån regler om åldersgränser och regler om det högsta antal veckor som studiemedel kan utgå för. Vidare kontrolleras om det finns beslut om återkrav eller obetalda studiemedelsavgifter.

En förutsättning för att studiestöd skall lämnas är att det är styrkt att den studerande är antagen till studier. Med anledning av detta görs

kontroller mot skolornas antagnings- och registreringsuppgifter samt betygsregister. I de fall Försäkringskassan skickat en kontrollfråga görs en kontroll mot Försäkringskassans beslutsuppgifter om aktivitetsstöd samt om sjukanmälan och godkända sjukperioder. För vissa skolor kontrolleras inför fortsatta utbetalningar att studieavbrott inte har skett under terminen.

En efterhandskontroll av rätten till studiemedel i förhållande till inkomst görs mot taxeringsuppgifter från Skatteverket. Från Skatteverket inhämtas också uppgift om folkbokföring och om vårdnad för barn.

Socialtjänsten gör normalt vissa manuella kontroller i samband med ansökningar om *ekonomiskt bistånd*. Lämnade uppgifter kontrolleras mot folkbokföringen, bolagsregister, fordonsregister och uppgifter hos Försäkringskassan. Om deklaration inte lämnats in tidigare och ett ärende pågår en längre tid, begär socialtjänsten som regel in deklarationen för att kontrollera tidigare lämnade uppgifter om inkomst m.m. Kontrollerna förutsätter sökandens samtycke. Om sådant medgivande inte lämnas, kan sökanden välja att inte fullfölja ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns. Om en enskild trots särskild begäran inte förser socialtjänsten med det underlag som behövs eller motsätter sig att handläggaren tar nödvändiga kontakter, kan en ansökan i regel avslås.

Utökad och effektiviserad kontrollverksamhet

En rad åtgärder har vidtagits för att i olika avseenden förbättra kontrollverksamheten inom välfärdssystemen. En närmare redogörelse för dessa finns i regeringens finansplan i Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1). I detta sammanhang finns anledning att särskilt nämna följande arbeten.

Det elektroniska informationsutbyte som för närvarande finns mellan Försäkringskassan, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna har, som tidigare framgått, utvärderats av Statskontoret som föreslagit ett flertal åtgärder i syfte att förbättra informationsutbytet och utnyttjandet av detta. Statskontoret har bl.a. lämnat förslag till författningsändringar i syfte att åstadkomma en bättre precision i de uppgifter som utbyts samt förslag till en författningsreglering av myndigheternas medverkan i och ansvar för informationsutbytet. Statskontoret har vidare föreslagit åtgärder för en ökad användning av informationsutbytet. Eftersom det endast är en mindre del av socialförsäkringens närmare 50 förmåner som omfattas av det elektroniska informationsutbytet, har Statskontoret härutöver föreslagit att berörda myndigheter skall analysera behovet av att utvidga informationsutbytet till fler förmånssystem. Statskontorets förslag har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet. Ett flertal av dessa förslag har omvandlats till uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev för 2007.

Regeringen har vidare tillkallat en utredare med uppdrag att lämna förslag som möjliggör en utvidgning av det existerande informationsutbytet till fler myndigheter (2005 års informationsutbytesutredning [dir. 2005:91 och 2006:100]). Syftet med uppdraget är att förbättra myndigheternas beslutsunderlag, förebygga och minska felaktiga utbetalningar, öka servicen för den enskilde samt att öka effektiviteten hos myndigheterna. Utredaren skall bl.a. se över om

kommunernas socialtjänst bör få tillgång till uppgifter från vissa myndigheter och om Skatteverket i högre utsträckning skall lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Utredaren skall även analysera om och under vilka förutsättningar myndigheter skall vara skyldiga att på eget initiativ underrätta andra myndigheter vid misstanke om fusk. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2007.

Våren 2005 inrättades Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) med uppdrag att följa myndigheternas insatser, främja samverkan, sprida erfarenheter, utarbeta mätmetoder och föreslå mål för att minska felaktiga utbetalningar (dir. 2005:52). I delegationens arbete ingår att i samverkan med berörda myndigheter lämna förslag till hur myndighetsinterna kontrollsystem kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras samt att i samverkan med berörda myndigheter underlätta implementeringen av nya informationsutbyten.

I syfte att förstärka kontrollinsatserna har Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket tilldelats extra resurser 2006 och 2007 för att kunna anställa vardera 300 årsarbetskrafter.

Regeringen har slutligen i budgetpropositionen för 2007 aviserat sin avsikt att utarbeta förslag till ekonomiska, organisatoriska och andra åtgärder som kan förbättra incitamenten för myndigheter att bedriva kontrollarbete.

4.2.5 Återkrav

I de författningar som reglerar ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen finns bestämmelser om återkrav. De här aktuella bestämmelserna skall skiljas från sådan återbetalningsskyldighet som följer av förmånens funktion, exempelvis vid studielån.

Bestämmelserna om återkrav i de olika författningarna är i princip uppbyggda på samma sätt. En sådan återbetalningsskyldighet kan som regel uppkomma i två olika situationer. För det första kan återbetalningsskyldigheten uppstå om någon genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakar att en förmån lämnas obehörigen eller med för högt belopp. Den andra situationen där återbetalningsskyldighet kan uppstå är om någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp fått en förmån och han eller hon skäligen borde ha insett detta. I det sistnämnda fallet kan således god tro hos förmånstagaren utesluta återbetalningsskyldighet.

I de fall utbetalning sker till fel person (misstagsutbetalning) kan återbetalningsskyldighet inte åläggas honom eller henne med stöd av förvaltningsrättsliga bestämmelser i förmånslagstiftningen. Det blir alltså inte fråga om ett förvaltningsrättsligt återkrav. I stället får pengarna begäras tillbaka enligt allmänna rättsgrundsatser.

Statistiken avseende återkrav ger ett visst mått på i hur stor omfattning det förekommer att felaktiga uppgifter eller åsidosatt anmälningsskyldighet från förmånstagare leder till återbetalningsskyldighet.

Försäkringskassan fattar varje år beslut om återkrav i ett mycket stort antal ärenden. Med undantag för s.k. avstämningsbeslut i ärenden om

bostadsbidrag (där beslut om utbetalningar är preliminära och baserade på en beräknad inkomst) beslutade Försäkringskassan under 2004 att återkräva drygt 252 miljoner kronor i 46 000 ärenden. För 2005 ökade återkravsbeloppet till cirka 288 miljoner kronor i 47 000 ärenden.

Arbetslöshetskassorna beslutade under 2003 om återkrav med sammanlagt drygt 92 miljoner kronor i cirka 17 000 ärenden. För 2004 hade återkravsbeloppet hos arbetslöshetskassorna ökat till drygt 119 miljoner kronor och antalet ärenden uppgick till drygt 22 000. Under 2005 fattade CSN beslut om att återkräva 167 miljoner kronor i cirka 51 000 ärenden. Merparten av detta utgörs av återkrävda lån. Det stora antalet återkrav och beloppets storlek är en naturlig följd av att studiestöd utbetalas i förväg. Förskottssystemet innebär en hög andel ändringar. I genomsnitt ändrar CSN vartannat beslut om studiestöd på något sätt. Återkravshandlingen är tydligt reglerad i studiestödsbestämmelserna. Bestämmelser finns för exempelvis ränta, avgifter, inbetalningsrutiner och regler för avskrivning.

4.3 Omfattningen av brott mot välfärdssystemen

4.3.1 Inledning

Det har länge varit och är alltså en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekommer att enskilda genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter eller på annat sätt genom brott tillskansar sig bidrag och ersättningar från det allmänna och hur stora kostnader detta orsakar samhället. Först på senare år, och främst under 2006, har ett flertal mer ingående undersökningar genomförts på området. Undersökningarna ger sammantaget en något bättre – om än långt ifrån fullständig – bild av i vilken omfattning det förekommer brott mot välfärdssystemen. Flera rapporter har offentliggjorts efter det att Bidragsbrottsutredningen avslutade sitt arbete.

4.3.2 Terminologi

I de undersökningar som i det följande redovisas kring omfattningen av brott mot välfärdssystemen förekommer, liksom i diskussionen i övrigt kring dessa frågor, en mängd olika begrepp som ibland ges skiftande betydelse.

När det talas om ”felaktiga utbetalningar” åsyftas som regel alla felaktiga utbetalningar, oavsett orsaken till detta. Det kan således röra sig om utbetalningar på grund av brott från förmånstagares sida. Det kan också röra sig om oavsiktliga fel genom exempelvis slarv från förmånstagares eller från en utbetalande myndighets sida.

När det gäller felaktiga utbetalningar som orsakats av förmånstagare är ”fusk” ett av de vanligast förekommande begreppen. Med detta avses vanligen medvetna försök att kringgå gällande regler för personlig vinning. Begreppet ”fusk” skulle därmed, trots att språkligt sett antyder en mindre allvarlig förseelse, i praktiken vara liktydigt med brott.

Med ”överutnyttjande” avses som regel att någon får en ekonomisk förmån i enlighet med gällande bestämmelser, men på ett sätt eller i en omfattning som inte är avsedd. Sådant överutnyttjande kan vara hänförligt till en kravlös praxisutveckling eller till att förmånstagare anpassat sitt beteende till bestämmelserna för att erhålla en förmån. I vissa fall används emellertid begreppet ”överutnyttjande” synonymt med ”fusk” eller brott.

Ett annat vanligt generellt begrepp som används i sammanhanget är ”missbruk”. Det används ofta i olika betydelser. Ibland används det synonymt med ”överutnyttjande”, ibland avses enbart ej straffbelagda överträdelser av regler.

Av intresse i denna proposition är i första hand felaktiga utbetalningar som orsakas av brott. Främst kommer därför begreppet ”brott” att användas i det följande. I den följande redovisningen av undersökningar kring omfattningen av felaktiga utbetalningar kommer dock samma begrepp att användas som i undersökningarna. I de fall det bedöms som nödvändigt ges en förklaring till terminologin.

4.3.3 Internationella undersökningar

National Audit Office i Storbritannien har i en rapport till det brittiska parlamentet sommaren 2006 redovisat en komparativ studie kring felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i nio länder, däribland Sverige (National Audit Office; International benchmark of fraud and error in social security systems, Report by the comptroller and auditor general, HC 1387, Session 2005–2006, 20 July 2006). National Audit Office, som lyder direkt under parlamentet och är självständigt i förhållande till den brittiska regeringen, har motsvarande uppgifter som den svenska Riksrevisionen. I rapporten redovisas undersökningar av felaktiga utbetalningar på grund av såväl brott (fraud) som på grund av misstag från förmånstagare eller myndigheter (error).

Enligt rapporten är det svårt att göra direkta jämförelser av omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eftersom mätmetoderna skiljer sig åt i de olika länderna. I de länder där jämförbara data har kunnat inhämtas (Nya Zeeland, Kanada, Irland, Storbritannien samt – för vissa förmånsslag – USA) anges preliminärt att, oavsett skillnader i strukturer, förmånstyper och åtgärder mot brott, i genomsnitt 2–5 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen är felaktiga.

Någon motsvarande övergripande uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar enbart på grund av brott anges inte. I rapporten redovisas emellertid ett flertal nationella undersökningar kring brott mot välfärdssystemen.

Från Kanada nämns exempel på olika studier som genomförts på federal nivå eller på provinsnivå. År 1987 genomfördes en undersökning av brott mot välfärdssystemen i provinsen Ontario. I undersökningen uppskattades att 2,6 till 3,6 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen var hänförliga till brott. Ministry of Social Services i provinsen British Columbia rapporterade 1993 att cirka 5 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen bedömdes vara orsakade av brott. I en rapport från 1994 avseende brott i ”income security” (ungefär

inkomstbortfallsförsäkring) i Kanada uppskattades andelen brott till mellan 3 och 5 procent av de totala utbetalningarna.

På Irland genomfördes under 2004 undersökningar för att bedöma omfattningen av brott i tre förmånsslag. Utbetalningar på grund av brott i "child benefit" (ungefär barnbidrag) uppskattades till 1,66 procent, i "family income support" (ungefär ekonomiskt bistånd) till 0,8 procent och i "disability allowance" (ungefär sjukersättning) till 2,3 procent.

I Nederländerna har flera studier genomförts i form av enkätundersökningar (surveys) i syfte att få kunskap om brottsliga beteenden hos förmånstagare. Enligt dessa s.k. POROSZ-undersökningar uppvisar mellan 10 och 20 procent av förmånstagarna olika former av brottsliga beteenden (fraudulent behaviour).

I rapporten från National Audit Office bedöms att brittiska myndigheter ligger i framkant när det gäller att mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar. I Storbritannien har Department for Work and Pensions (DWP) under ett flertal år bekämpat brott mot välfärdssystemen samt arbetat med uppskattningar av förekomsten av felaktiga utbetalningar. För vissa förmånsslag bedöms omfattningen av brott som begränsad. För tiden 2005–2006 bedömer DWP omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av brott i förmånsslagen "state pension" (ungefär pension), "incapacity benefit" (ungefär sjukersättning) och "disability living allowance" (ungefär handikappersättning) till mellan 0,0 och 0,5 procent av utbetalningarna. I andra förmånsslag är brott vanligare. DWP bedömer omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av brott i "pension credit" (ungefär garantipension) till 1,0 procent, i "housing benefit" (ungefär bostadsbidrag) till 1,2 procent, i "jobseekers allowance" (ungefär arbetslöshetsersättning) till 2,2 procent, i "income support" (ungefär ekonomiskt bistånd) till 2,3 procent och i "carer's allowance" (ungefär vårdbidrag) till 3,9 procent av utbetalningarna.

4.3.4 Generella undersökningar om brott mot de svenska välfärdssystemen

Försäkringskassan fick 2006 i uppdrag att göra en bedömning av omfattningen av fusk samt beräkna kostnaderna för detta. Försäkringskassan redovisade uppdraget i en rapport i september 2006. Den undersökning som låg till grund för rapporten begränsades till att avse tio förmånsslag, nämligen sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning, aktivitetsstöd, tandvård, assistansersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. De sammanlagda utbetalningarna i dessa förmånsslag uppgick 2005 till 152 miljarder kronor. Detta skall jämföras med de sammanlagda utbetalningarna i socialförsäkringen samma år med cirka 425 miljarder kronor i närmare 50 förmånsslag.

Enligt Försäkringskassans bedömning utifrån undersökningen skulle sammantaget cirka 0,8 procent av utbetalningarna i de tio kontrollerade förmånsslagen kunna vara föremål för brottsmisstanke, vilket motsvarar 1 miljard kronor av de 152 miljarder kronor som betalades ut. De utredningar om misstänkta brott som Försäkringskassan avslutade under

2005 gällde vanligen sjukpenning, sjukersättning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållsstöd.

Som en del av underlaget till bedömningen i rapporten användes resultatet av slumpmässiga systematiska kontroller i de tio förmånsslagen som genomförts sedan 2005. I dessa kontroller har förmånerna tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och bostadsbidrag haft högst andel ärenden för utredning. Försäkringskassan gör i rapporten dock inte någon specificerad bedömning av omfattningen av brott i de olika förmånsslagen.

Försäkringskassan påpekar i rapporten att det är svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen av och kostnaderna för felutbetalningar orsakade av brott mot socialförsäkringen med hänsyn till bl.a. svårigheter att kontrollera svartarbete och bosättningsförhållanden.

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. RRV bedömde att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till 5–7 miljarder kronor i dåvarande penningvärde. Undersökningen är den enda i Sverige som har riktat sig mot en väsentlig del av välfärdssystemen.

4.3.5 Omfattningen av brott i särskilda förmånsslag

Försäkringskassan och dess föregångare Riksförsäkringsverket (RFV) har under de senaste åren genomfört ett flertal undersökningar avseende omfattningen av utbetalningar på grund av brott inom särskilt utvalda förmånsslag.

Under 2004 genomförde RFV och försäkringskassorna en riktad kontroll av aktivitetsstöd. Kontrollen visade att cirka 7,9 procent av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkringen för aktivitetsstödet som helt eller delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren, innebärande att 1,5 procent av det totalt utbetalade beloppet var felaktigt. Mot denna bakgrund beräknades att felaktiga utbetalningar i aktivitetsstödet på grund av misstänkt fusk uppgick till 51–115 miljoner kronor av det totala beloppet om cirka 10 miljarder kronor i aktivitetsstöd som betalades ut under 2004.

Under 2003 och 2004 genomförde bl.a. RFV ett projekt med syfte att klarlägga och ange omfattningen av fusk inom sjukpenningförsäkringen. 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 behövde utvecklas.

Under 2002, 2004 och 2005 genomfördes särskilda kontroller för att bedöma omfattningen av fusk i den tillfälliga föräldrapenningen. I dessa undersökningar uppskattades att 6–10 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 2005, hade cirka 216 miljoner kronor eller 6,5 procent betalats ut felaktigt. Av de totalt 877 500 föräldrar som använde den tillfälliga föräldrapenningen under 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 andelen felaktigt utbetalda ärenden minskat med cirka en tredjedel.

Under augusti månad 2006 kontrollerade Försäkringskassan systematiskt 27 000 ansökningar om tillfällig föräldrapenning genom att ta kontakt med och kontrollera sökandenas uppgifter med deras arbetsgivare. Ungefär 4 500 personer, eller 16,5 procent av sökandena, hade lämnat uppgifter som inte stämde överens med de uppgifter som lämnades av deras arbetsgivare. Även i detta fall påpekade Försäkringskassan att antalet ärenden sjunker efter utredning eftersom en del felaktiga ansökningar visar sig bero på missförstånd.

En kort tid senare, i september 2006, lämnade Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), på uppdrag av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen), en rapport avseende missbruk av tillfällig föräldrapenning för vård av barn. IFAU använde sig i studien av en särskild metod där vissa individer på förhand informerades om att de skulle kontrolleras särskilt. Metoden kompletterades med kontroller med, utöver arbetsgivare, även barnomsorg, skolor och arbetslöshetskassor.

Enligt studien är omfattningen av fusk i samband med utbetalning av tillfällig föräldrapenning betydligt större än vad Försäkringskassans tidigare undersökningar visat. Resultatet av undersökningen tyder på att 22,5 procent av all utbetald ersättning härrör från vad som benämns överutnyttjande (definierat som bidragsfusk eller misstänkta brott), vilket motsvarar felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för vård av barn med drygt 650 miljoner kronor.

4.3.6 Förmåner som inte har undersökts närmare

De studier som genomförts hittills ger inte någon fullständig bild av i hur stor omfattning det förekommer att enskilda förmånstagare genom brott tillskansar sig ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Detta gäller särskilt omfattningen av brott som riktar sig mot enskilda förmånsstagare. Ytterligare undersökningar kommer dock att göras, bl.a. inom ramen för FUT-delegationens arbete. Mer ingående undersökningar saknas för närvarande av bland annat följande, ur finansiellt perspektiv, särskilt betydelsefulla områden (ungefärliga årliga utbetalningar anges inom parentes):

- sjuk- och aktivitetsersättning (71 miljarder kronor)

- sjukpenning (34 miljarder kronor)
- arbetslöshetsersättning (31 miljarder kronor)
- studiestöd (23 miljarder kronor)
- föräldrapenning (22 miljarder kronor)
- bostadsbidrag (3 miljarder kronor)
- ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (8 miljarder kronor)

När det gäller brott avseende sjuk- och aktivitetsersättning är det väsentligt att beakta att staten särskilt i dessa förmåner har en skuld avseende framtida utgifter. Brotts som begås nu i dessa förmånsslag får effekt under lång tid framöver. Betalningsåtagandet vid slutet av år 2005 till befintliga ersättningsmottagare av sjuk- och aktivitetsersättning har beräknats till 731 miljarder kronor. Detta belopp motsvarar över en fjärdedel av BNP. Räknat per ersättningsmottagare uppgår skulden till 1,3 miljoner kronor.

Såvitt gäller frågan om omfattningen av brott avseende sjukpenning har visserligen, som tidigare redovisats, en studie genomförts 2004. I undersökningen påträffades misstänkt brottslighet enbart i de fall där Försäkringskassan fått impulser till utredning, exempelvis genom anonyma anmälningar. Någon misstänkt brottslighet påträffades inte i de övriga kontroller som genomfördes. I den rapport som Försäkringskassan lämnade i september 2006 anges emellertid sjukpenning som ett av de förmånsslag där systematiska slumpmässiga kontroller leder till flest fall av utredning. Omfattningen av brott i sjukpenningförsäkringen förefaller därför oklar.

Utöver det förhållandet att det fortfarande saknas närmare undersökningar av omfattningen av brott mot flera viktiga förmånsslag, är det viktigt att framhålla att det finns begränsningar i möjligheterna att undersöka förekomsten av brott mot välfärdssystemen. Som påpekats av Försäkringskassan är det svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen bl.a. med hänsyn till svårigheter att kontrollera svartarbete och bosättningsförhållanden. Såvitt gäller svårigheterna att kontrollera svartarbete kan noteras att Skatteverket i en nyligen genomförd studie har gjort en bedömning av omfattningen av svartköp och svartjobb i Sverige. Skatteverket konstaterade att det i nationalräkenskaperna finns en diskrepans mellan inkomsterna i samhället och hushållens konsumtion som indikerar ett svartarbete på 115–120 miljarder kronor. Det kan antas att det här också döljer sig ett missbruk av välfärdssystemen som således är särskilt svårt att kontrollera och uppskatta omfattningen av.

4.3.7 Undersökningar om attityder

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 har ansett att det är rätt att sjukskriva sig när man mår dåligt utan att vara sjuk bl.a. när man vantrivs med jobbet (22 procent), har en dålig chef (21 procent) och är trött för att man har

haft för mycket att göra på fritiden (4 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 och 2 procent tycker 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 där 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 2005 genomföra en undersökning med enkäter som riktades till ett urval av befolkningen, 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. Bland individer och grupper av individer där inställningen till hur sjukförsäkringssystemet skall användas är mer restriktiv tenderar sjukskrivningen att bli lägre.

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 till 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).

Utöver vad som framgår av det föregående saknas könsuppdelad statistik i de redovisade undersökningarna.

4.4.1 Antalet polisanmälningar har ökat

Antalet polisanmälningar av misstänkta brott i samband med utbetalningar av ersättningar, bidrag och andra förmåner från välfärdssystemen är begränsat men har ökat kraftigt de senaste åren. De brott som anmäls avser huvudsakligen bedrägeri eller försök till bedrägeri. År 2001 polisanmälde Försäkringskassan 212 ärenden och de följande åren 398 (2002), 410 (2003), 930 (2004), 1 558 (2005) och 1 784 (2006) ärenden. Även från CSN har antalet polisanmälningar ökat. Från 1999 till 2003 ökade antalet anmälningar från 3 till 17. År 2004 gjordes 55 polisanmälningar. Enligt uppgift från CSN uppgick antalet polisanmälningar 2005 till 70 stycken. En ökning av antalet polisanmälningar har också skett för arbetslöshetskassornas del. Arbetslöshetskassorna gjorde 185 polisanmälningar under 2003. År 2004 hade denna siffra ökat till 415 polisanmälningar. Någon samlad statistik avseende polisanmälningar från Migrationsverket och kommunerna finns inte att tillgå.

Av de polisanmälningar som görs leder endast en mindre del till lagföring. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) anmäldes under 2005 sammanlagt 2 859 bedrägeribrott mot Försäkringskassan. Av de anmälda brotten resulterade 643 stycken eller 22 procent i lagföring genom åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Att antalet anmälda brott i Brå:s statistik överstiger antalet polisanmälningar från Försäkringskassan beror på att en polisanmälan kan innehålla flera brottsmisstankar och att varje brottsmisstanke i Brå:s statistik räknas för sig.

Att endast en mindre del av de misstänkta brotten leder till lagföring framgår även av statistik från Försäkringskassan av återredovisade polisanmälda ärenden (se tabell nedan). Statistiken visar att under senare år har ungefär en femtedel av Försäkringskassans polisanmälningar lett till lagföring. I kolumnerna för fällande dom ingår åtalsunderlåtelser, strafförelägganden och påföljdseftergift. Den underliggande regionala statistik som ligger till grund för den här redovisade statistiken tyder vidare på förhållandevis stora regionala skillnader i fråga om hur stor andel av polisanmälningarna som leder till lagföring.

Tabell; statistik lagföring

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antal återrapporterade polisanmälningar	154	156	178	303	499	1 010
Antal ärenden där åtal har väckts	37	28	35	70	104	199
Andel ärenden där åtal har väckts	24 %	18 %	20 %	23 %	21 %	20 %
Antal ärenden med fällande dom	33	28	31	60	93	171
Andel ärenden med fällande dom	21 %	18 %	17 %	20 %	19 %	17 %

Någon motsvarande statistik om antalet anmälningar som leder till lagföring finns inte beträffande polisanmälningar från CSN, kommuner och arbetslöshetskassor.

När det gäller antalet personer som lagförs för brott riktade mot välfärdssystemen finns ingen samlad statistik. Brå redovisar dock statistik gällande bedrägeri riktat mot Försäkringskassan. Enligt denna lagfördes 376 personer under 2005 för bedrägeribrott mot Försäkringskassan. Av dessa var 192 män och 183 kvinnor (1 kön okänd). Brå har i en tidigare undersökning (Brå-rapport 2005:10) konstaterat att könsfördelningen bland gärningspersonerna från Försäkringskassans polisanmälda ärenden för bedrägeri med samtliga förmåner är jämn. Drygt hälften är kvinnor, knappt hälften är män.

Under förutsättning att andelen polisanmälningar som leder till lagföring är densamma för CSN och arbetslöshetskassorna som för Försäkringskassan, borde antalet personer som blivit föremål för åtal eller strafföreläggande under 2005 uppgå till cirka 50 stycken efter polisanmälan av CSN och arbetslöshetskassorna. Mot denna bakgrund är det en rimlig uppskattning att sammanlagt cirka 450 personer under 2005 åtalades eller mottog strafföreläggande för brott i samband med utbetalningar av ersättningar, bidrag och andra förmåner från välfärdssystemen.

4.4.2 Undersökningar om lagföringen av misstänkta brott

Försäkringskassan har i en rapport redovisat en granskning av ett större antal återredovisade polisanmälningar (Analyserar 2005:10; Leder misstänkt fusk till åtal?). Vidare har Bidragsbrottsutredningen gjort en genomgång av domar och (nedlagda) förundersökningar avseende misstänkta brott mot socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestödsförmåner och ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten.

Bidragsbrottsutredningen drar slutsatsen av såväl sin egen som Försäkringskassans undersökning att de utredningar som ligger till grund för polisanmälningar i huvudsak är av god kvalitet och att misstankegraden regelmässigt ligger så högt att beviskravet för inledande av förundersökning är uppfyllt. I Försäkringskassans rapport anges att polis och åklagares beslut att lägga ned förundersökningar ibland kan ifrågasättas medan Bidragsbrottsutredningen inte säger sig ha grund att kritisera polis och åklagares bedömningar i det material som utredningen granskat.

I Försäkringskassans rapport framhålls att en god dialog mellan Försäkringskassan å den ena sidan och polis och åklagare å den andra tycks ha betydelse såtillvida att det leder till lagföring i högre utsträckning. Av båda undersökningarna framgår slutligen att det är ett genomgående drag i utredningarna om misstänkta bedrägerier mot välfärdssystemen att frågan om det förelegat brottsligt uppsåt ofta blir avgörande för lagföringen.

4.5 Dagens straffrättsliga reglering m.m.

4.5.1 Bedrägeri

Vid brott rörande förmåner, ersättningar och bidrag inom välfärdssystemen kan flera olika straffbestämmelser aktualiseras. I de allra flesta fall är brottsrubriceringen bedrägeri enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 §§ brottsbalken. Bestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken har följande lydelse:

1 § 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, dömes 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.

Det finns tre grader av bedrägeribrottet, nämligen ett ringa brott (9 kap. 2 § brottsbalken, bedrägligt beteende), ett brott av mellangraden (9 kap. 1 § brottsbalken, bedrägeri), och ett grovt brott (9 kap. 3 § brottsbalken, grovt bedrägeri). För samtliga tre grader krävs, med undantag för brott enligt 1 § andra stycket som avser s.k. datorbedrägeri och det s.k. snyltningsbrottet som regleras i 2 § andra stycket, att de objektiva rekvisiten som anges i 1 § första stycket är uppfyllda. Brottsförutsättningarna skall beröras kort i det följande.

För bedrägeriansvar krävs 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. Rekvizitet *förmår* uttrycker ett krav på att vilseledandet skall ha orsakat dispositionen (orsakssamband), vilket är av särskilt intresse i samband med brott mot välfärdssystemen. Detta kommer att behandlas närmare i avsnitt 7.

Gärningsmannen behöver inte genom övertalning eller på annat sätt ha övervunnit något motstånd hos den vilseleddes. Som uttryckligen framgår av lagtexten kan den vilseleddes disposition bestå i såväl handling som underlåtenhet.

Att dispositionen inte endast skall medföra utan innebära skada och vinning betyder att förmögenhetsöverföringen skall följa omedelbart av dispositionen samt att skadan och vinningen skall ha ett samband med varandra. Sambandet mellan skada och vinning skall förstås på så sätt att de kan betraktas som olika sidor av samma ekonomiska förändring. Därmed inte sagt att de behöver vara lika stora. Man behöver inte heller avvakta den slutliga utvecklingen av ett händelseförlopp. 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).

Uppsåtskravet

För bedrägeriansvar krävs att de objektiva rekvisiten täcks av gärningsmannens uppsåt. Det är alltså inte tillräckligt med oaktsamhet utan det krävs att det kan bevisas att gärningsmannen uppsåtligen begått gärningen. Uppsåtet skall täcka samtliga gärningsmoment.

Den närmare innebörden av uppsåtskravet har utvecklats och formulerats främst genom Högsta domstolens praxis (se främst NJA 2004 s. 176, NJA 2002 s. 449 och NJA 2005 s. 732). I förhållande till den brottsliga effekten finns enligt gällande terminologi tre former av uppsåt: avsiktsuppsåt, insiktsuppsåt och likgiltighetsuppsåt.

Med avsiktsuppsåt menas att den brottsliga effekten är syftet med gärningen. Insiktsuppsåt innebär att gärningsmannen visserligen inte i första hand syftar till en viss effekt men inser att effekten är en praktiskt taget säker följd av gärningen. Vid likgiltighetsuppsåt har gärningsmannen insett risken för effekten och varit likgiltig, inte till risken för att gärningen skulle medföra en viss effekt, utan till effektens förverkligande. Det har uttryckts så att likgiltighet föreligger om förverkligandet av effekten, vid gärningstillfället, inte utgjorde ett för gärningsmannen relevant skäl för att avstå från gärningen.

Någon av de tre uppsåtsformerna används alltså i relation till den brottsliga effekten. För den del av uppsåtsbedömningen som avser övriga

rekvisit, t.ex. handlingen eller övriga omständigheter, tillämpas någon av de två uppsåtsformerna insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt. Insiktsuppsåt innebär då att gärningsmannen känner till omständigheten i fråga eller är praktiskt taget säker på att omständigheten föreligger. Likgiltighetsuppsåt föreligger om gärningsmannen insett risken för att omständigheten kan föreligga och är likgiltig till förekomsten av omständigheten.

Utan att här närmare gå in på bestämmelserna skall nämnas att straffansvar med stöd av 9 kap. 11 § brottsbalken jämförd med 23 kap. brottsbalken kan förekomma även för försök och förberedelse till bedrägeri och grovt bedrägeri.

4.5.2 Andra straffbestämmelser

Även andra straffbestämmelser kan aktualiseras i fall där en förmånstagare gjort sig skyldig till brott i samband med en utbetalning av en ersättning eller ett bidrag. Bland dessa återfinns olovligt förfogande, urkundsförfalskning och osann eller vårdslös försäkran.

Olovligt förfogande

Enligt 10 kap. 4 § brottsbalken döms den som, med egendom som han har i sin besittning, men vartill ägande- eller säkerhetsrätt är förbehållen eller tillförsäkrad eller eljest tillkommer annan, vidtar åtgärd varigenom egendomen frånhänds den andre eller denne på annat sätt berövas sin rätt för olovligt förfogande. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

Brottsförutsättningarna uppställer inget krav på hur besittningen skall ha uppkommit. Exempel på att äganderätt tillkommer annan är bl.a. felöverföringar av pengar. Den berättigade kan frånhändas egendomen genom att besittaren tillägnar sig denna. Något krav på att gärningen skall innebära skada för den berättigade och vinning för gärningsmannen uppställs inte.

Urkundsförfalskning

Den grundläggande straffbestämmelsen om urkundsförfalskning finns i 14 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen döms den som, genom att skriva annan, verklig eller diktad, persons namn eller genom att falskeligen förskaffa sig annans underskrift eller på annat sätt, framställer falsk urkund eller falskeligen ändrar eller utfyller äkta urkund, under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende till fängelse i högst två år. Som urkund anses enligt lagtexten protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis.

En straffbestämmelse för en ringa variant av brottet, förvanskning av urkund, finns i 14 kap. 2 § brottsbalken med böter eller fängelse högst sex månader i straffskalan. Om brott enligt 1 § är att anse som grovt, döms enligt 14 kap. 3 § brottsbalken för grov urkundsförfalskning till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas om förfalskningen avsett en viktig handling

hos en myndighet eller en urkund som är särskilt betydelsefull i den allmänna omsättningen, såsom obligation, aktiebrev eller inteckningshandling, eller om gärningen på något annat sätt varit av särskilt farlig art.

Det mest betydelsefulla förfalskningsobjektet är handlingar av olika slag. Som framgår av lagtexten kan förfalskningsåtgärden innefatta både att gärningsmannen framställer falska handlingar och att han eller hon gör ändringar i en redan existerande urkund. Kravet på fara i bevishänseende innebär att det måste vara något så när sannolikt att det förfalskade tas för äkta och att det skall komma till användning i en praktisk angelägenhet. Brottet är fullbordat redan genom förfalskningsåtgärden. Det krävs således inte någon användning av det förfalskade. I 14 kap. 9 § brottsbalken finns dock en särskild straffbestämmelse avseende den som brukar något som förfalskats. Vid bedrägerier mot välfärdssystemen är det inte ovanligt att förfalskade handlingar används som ett hjälpmedel för att lura till sig pengar, t.ex. förfalskade läkarintyg, arbetsgivarintyg och liknande. Som framgår av 9 kap. 3 § brottsbalken är detta något som skall beaktas särskilt vid bedömningen av om ett bedrägeribrott är att anse som grovt.

Osann och vårdslös försäkran m.m.

Enligt straffbestämmelsen om osann försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken döms den som i skriftlig utsaga, som enligt lag eller författning avges under ed eller på heder och samvete eller under annan dylik försäkran, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader, eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. Om en sådan gärning sker av grov oaktsamhet, döms enligt andra stycket i bestämmelsen för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

En första brottsförutsättning för osann eller vårdslös försäkran är att utsagans form skall vara skriftlig. Således omfattas inte muntliga uppgifter. Vidare förutsätts att utsagan enligt lag eller författning skall ha viss form. Som tidigare nämnts lämnas uppgifter vid ansökan om förmåner inom socialförsäkringen liksom inom studiestödssystemet som huvudregel på heder och samvete. Däremot gäller inte detta formkrav inom exempelvis arbetslöshetsförsäkringen eller vid ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Såväl en positiv oriktig uppgift som ett förtigande kan medföra straffansvar. Däremot är en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden inte straffbar enligt denna bestämmelse. Slutligen gäller att den osanna uppgiften eller förtigandet skall medföra fara i bevishänseende. Detta krav har samma betydelse som vid urkundsförfalskning, vilket här närmast betyder att den oriktiga uppgiften avser något som är väsentligt för utsagan. Brotsrubriceringarna osann och vårdslös försäkran förekommer sparsamt vid brott mot välfärdssystemen. I de fall där en ansökan om en ekonomisk förmån skrivits under på heder och samvete och innefattat oriktiga uppgifter, kan det vara aktuellt med straffansvar för något av dessa brott.

En straffbestämmelse av intresse med nära koppling till 15 kap. 10 § brottsbalken är 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. Enligt denna bestämmelse skall den som, vid användning av sådana självbetjäningstjänster, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen infördes med anledning av att det rått oklarhet om kravet på skriftlig form i straffbestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken också innefattar elektroniska förfaranden. I sammanhanget kan nämnas att det för närvarande pågår en utredning som fått i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken ur ett IT-perspektiv. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag vid utgången av juli 2007 (dir. 2005:68).

Enligt 8 kap. 11 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring döms den som underlåter att fullgöra viss angiven anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt lagen till böter. Vidare döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt lagen till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Uppgifts- och anmälningskyldigheten riktar sig till arbetsgivare men även till den som har rätt till ersättning enligt lagen.

4.5.3 Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen

En arbetssökande som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning kan enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor uteslutas som medlem i arbetslöshetskassan. Om arbetslöshetskassan i ett sådant fall inte utesluter medlemmen skall han eller hon enligt 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning under ett visst antal dagar. Under 2003 beslutade arbetslöshetskassorna om uteslutning i 93 fall och om fränkännande av ersättning i 386 fall. Under 2004 beslutade arbetslöshetskassorna om uteslutning i 267 fall och fränkännande i 615 fall. Ett beslut om uteslutning eller fränkännande hindrar inte att förmånstagaren dessutom döms för brott.

5 Behovet av en straffrätt anpassad för välfärdssystemen

Prop. 2006/07:80

5.1 Felaktiga utbetalningar med betydande belopp

Regeringens bedömning: Mycket talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.

Utredningens bedömning: Undersökningar visar att missbruk förekommer i vissa förmånsslag. Med hänsyn till den mycket stora mängd utbetalningar som systemen hanterar kan även ett mindre omfattande missbruk på sikt få stor samhällsekonomisk betydelse.

Remissinstanserna: *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* anser bl.a. att de undersökningar av brott mot trygghetssystemen som utredningen hänvisat till ger en tämligen disparat bild av omfattningen av bidragsfusket i Sverige och att de inte ger något svar på om detta har ökat eller minskat under de senaste åren. *Ordföranden för Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (FUT-delegationen) bedömer att de uppskattningar av omfattningen på brotten som utredningen haft att tillgå är i underkant. Med hänvisning till den studie som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) utfört på uppdrag av FUT-delegationen (se avsnitt 4.3.5) anförs att det inte går att generellt uttala sig om omfattningen på överutnyttjande i alla system utifrån ett enda system men att ett rimligt antagande är att förbättrade mätmetoder respektive kontrollmetoder kommer att leda till att fler misstänkta brott upptäcks inom samtliga system. I FUT-delegationens yttrande hänvisas till att omfattningen av bedrägerier och fel uppgår till mellan 2 och 5 procent av utbetalt belopp i Storbritannien, Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA trots att dessa länder under lång tid och med stora resurser har ägnat sig åt att bekämpa bedrägerier mot de offentliga trygghetssystemen. För det fall bedrägerier mot trygghetssystemen i Sverige skulle uppgå till endast 2 procent av utbetalt belopp konstateras att detta motsvarar årliga utbetalningar om 9 miljarder kronor i socialförsäkringen och 11 miljarder kronor i trygghetssystemen totalt.

Skälen för regeringens bedömning

Brott mot välfärdssystemen i Sverige i en internationell jämförelse

Som närmare redovisats i avsnitt 4.3 har framför allt på senare tid flera undersökningar genomförts kring omfattningen av brott mot de svenska välfärdssystemen, varav flera har redovisats efter att Bidragsbrottsutredningen överlämnat sitt betänkande. Intill nyligen har emellertid endast ett fåtal förmånsslag blivit föremål för närmare granskning. Den undersökning som Försäkringskassan redovisade i september 2006 med en bedömning av omfattningen av brott i tio utvalda förmånsslag är därför för svenskt vidkommande av särskilt intresse.

Försäkringskassan bedömer i sin rapport från undersökningen att 0,8 procent av utbetalningarna i de tio förmånsslagen skulle kunna vara föremål för brottsmisstanke. Att 0,8 procent av utbetalningarna kan vara hänförliga till brott innebär visserligen i absoluta tal ett mycket stort belopp, eller cirka 1 miljard kronor. Oavsett detta är det emellertid av intresse att jämföra Försäkringskassans bedömning med undersökningar som genomförts i andra länder.

Försäkringskassans bedömning kan till en början ställas i relation till de övergripande uppskattningar avseende felaktiga utbetalningar i allmänhet i Storbritannien, Kanada, Irland, Nya Zeeland och USA. Som närmare redovisats i avsnitt 4.3.3 beräknas felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till mellan 2 och 5 procent i dessa länder. Det bör framhållas att dessa siffror avser även andra försäkringssystem än socialförsäkringen. Resultatet kan vidare jämföras med de undersökningar av brott i enskilda förmånsslag som genomförts i andra länder. Med undantag av sådana förmånsslag som pensioner, som inte har ingått i Försäkringskassans undersökning, redovisas i andra länder överlag betydligt högre siffror i fråga om omfattningen av brott mot välfärdssystemen.

Huruvida brott är vanligare i andra länder än i Sverige är svårt att uttala sig om utifrån de ovan nämnda undersökningarna. Som kommer att utvecklas i det följande finns det emellertid flera omständigheter som talar för att den uppskattning som Försäkringskassan gjort är alltför försiktig och att förhållandena i Sverige sannolikt inte skiljer sig åt från vad som gäller i andra länder.

Utgångspunkter för en jämförelse

När det gäller jämförelser mellan Sverige och andra länder är det till en början viktigt att hålla i minnet att vi här först på senare tid på ett mer aktivt sätt har börjat söka kunskap om omfattningen av brott mot välfärdssystemen (se avsnitt 4.3.4 och 4.3.5). I andra länder, bl.a. Storbritannien, har myndigheterna under längre tid utvecklat metoder för att bedöma omfattningen av brott mot välfärdssystemen. Att fler undersökningar genomförts i Sverige först under senare tid kan tyckas förvånande eftersom Sverige har omfattande välfärdssystem som huvudsakligen finansieras över statsbudgeten. Utgifterna för välfärdssystemen motsvarar 60 procent av statsbudgetens utgifter under utgiftstaket, vilket i jämförelse med andra länder är en mycket hög andel. En förklaring till det tidigare svala intresset kan vara att problemet med brott mot välfärdssystemen under lång tid inte har tillåtit prägla den samhällspolitiska och samhällsekonomiska debatten. Tvärtom har problemet från många håll marginaliserats eller helt förnekats, vilket sannolikt har medfört att vi endast i begränsad utsträckning har sökt kunskap om problemets omfattning. Först på senare tid har en förändring ägt rum, främst genom ett flertal undersökningar som Försäkringskassans nya ledning har tagit initiativ till.

Det finns emellertid inte någon anledning att anta att svenska välfärdssystem skulle vara mindre utsatta för brott än välfärdssystemen i t.ex. Storbritannien. I exempelvis tillfällig föräldrapenning, det enda förmånsslag där flera grundliga undersökningar har genomförts, talar

mycket för att det kan förekomma en omfattande brottslighet. Enligt den undersökning som genomförts av IFAU orsakar brott i tillfällig föräldrapenning för vård av barn felaktiga utbetalningar med drygt 600 miljoner kronor varje år. Detta skulle motsvara mer än hälften av det belopp som enligt Försäkringskassans undersökning betalas ut felaktigt på grund av brott i tio förmånsslag. Det bör då beaktas att utbetalningarna i tillfällig föräldrapenning för vård av barn uppgår till cirka 3 miljarder kronor årligen att jämföras med de 152 miljarder kronor som sammanlagt betalas ut i de tio förmånsslag (inklusive tillfällig föräldrapenning) som ingått i Försäkringskassans övergripande undersökning.

Det är inte heller troligt att resultatet av Försäkringskassans undersökning kan förklaras av att kontrollerna skulle vara bättre i Sverige. Inte minst i Storbritannien har stora resurser under lång tid lagts ned på att bekämpa brott medan vi i Sverige först under den senaste tiden har påbörjat en behövlig prioritering av denna verksamhet. National Audit Office noterar också i sin rapport (se avsnitt 4.3.3) att Sverige karakteriseras av en stark betoning på statens snarare än förmånstagarens ansvar för att betalningar är korrekta ("in Sweden, a strong emphasis is placed on the state's, rather than the customer's, responsibility to ensure that payments are correct.").

De skiftande resultaten av undersökningar som genomförts i Sverige avseende samma förmånsslag, exempelvis sjukpenning och föräldrapenning, tyder på att kunskaperna om brott mot välfärdssystemen ännu är begränsade. År 2004 angav Försäkringskassan att det beträffande sjukpenning inte förekom någon omfattande brottslighet (se avsnitt 4.3.5). I den redovisning som lämnats i september 2006 tillhör emellertid sjukpenningen de tre förmånsslag som har haft högst andel ärenden för utredning. Det finns inget som talar för att denna skillnad skulle kunna förklaras av ett förändrat beteende hos sjukskrivna. I stället är det rimligt att anta att förändringen är ett resultat av fördjupad kunskap och förbättrade kontroller.

Som redovisats i avsnitt 4.3.5 har Försäkringskassan under senare år genomfört ett flertal undersökningar för att uppskatta hur mycket tillfällig föräldrapenning som betalas ut på felaktiga grunder. I den studie som genomfördes 2002 uppskattades andelen utbetalningar på felaktiga grunder till 6,4 procent, i studien 2004 uppskattades denna andel till 8,3 procent och i den omfattande kontroll som Försäkringskassan genomförde under augusti månad 2006 visade det sig att 16,5 procent av sökandena hade lämnat uppgifter som inte stämde överens med de uppgifter som lämnades av deras arbetsgivare och föranledde vidare utredning. Därefter lämnade i september 2006 IFAU sin rapport som baserade sig på en annan, mer grundlig, metod där myndigheten inte begränsat kontrollerna till uppgifter från arbetsgivare utan även tagit in uppgifter från barnomsorg, skolor och arbetslöshetskassor. Resultatet av den sistnämnda undersökningen tyder på att så mycket som 22,5 procent av all utbetald tillfällig föräldrapenning härrör från, som det uttrycks i rapporten, bidragsfusk eller misstänkta brott.

IFAU:s rapport skall naturligtvis vägas mot de tidigare undersökningar som gjorts i fråga om tillfällig föräldrapenning. Dock tyder resultatet på, vilket även framförs i FUT-delegationens yttrande, att ju grundligare och

mer omfattande undersökningar som sker och ju fler kontroller som görs inom ramen för undersökningarna, desto större blir det upptäckta missbruket.

Detta visar också på de begränsningar som finns i studier som baserar sig enbart på särskilda kontroller. Det kan konstateras att huvuddelen av de undersökningar som genomförts tidigare, liksom den övergripande undersökning som Försäkringskassan genomfört i de tio förmånsslagen, i allt väsentligt grundar sig på mer eller mindre omfattande kontroller av ett visst antal utvalda ärenden. Vissa former av brott, t.ex. där ersättning uppbärs samtidigt med lön för svartarbete, är mycket svåra att upptäcka med sådana metoder.

Försäkringskassan betonar också i sin rapport från september 2006 att det är svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen av och kostnaden för felutbetalningar orsakade av brott med hänsyn till bl.a. svårigheter att kontrollera mörkertal, svartarbete och bosättningsförhållanden. Som redovisats i avsnitt 4.3.6 har Skatteverket i en rapport nyligen konstaterat att det i nationalräkenskaperna finns en diskrepans mellan inkomsterna i samhället och hushållens konsumtion som indikerar ett svartarbete på 115–120 miljarder kronor. Det kan därmed antas att det här döljer sig ett missbruk av välfärdssystemen som är särskilt svårt att kontrollera och uppskatta omfattningen av.

Härtill kommer att kunskapen om brott mot välfärdssystemen i det närmaste är obefintlig på flera viktiga områden, t.ex. avseende sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetslöshetsersättning (se närmare avsnitt 4.3.6). Enbart inom dessa områden sker utbetalningar från det allmänna med cirka 100 miljarder kronor per år.

Mycket talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen även i Sverige

De förhållanden som redovisats i det föregående leder till slutsatsen att det kan ifrågasättas om det är rimligt att anta att endast 0,8 procent av utbetalningarna i de 10 förmånslag som Försäkringskassan undersökt skulle kunna vara föremål för brott. Enligt regeringens mening talar det anförda i stället för att den uppskattning som Försäkringskassan har gjort är alltför försiktig och att vi i Sverige väsentligen kan ha underskattat problemens omfattning. Det finns ännu inte något underlag för att göra en mer precis uppskattning av omfattningen av brott mot välfärdssystemen eller om brotten mot välfärdssystemen har ökat eller minskat de senaste åren. Mycket talar dock för att förhållandena i Sverige inte skiljer sig åt från vad som gäller i andra länder och att det således även här förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.

Regeringens bedömning: Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser och i förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte längre kan upprätthållas. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Ett effektivt straffrättsligt skydd är även viktigt för tilltron till systemen och utgör en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen bör i huvudsak vara lika starkt som på skatteområdet.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna har i huvudsak inte framfört någon erinran mot utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Betydelsen av brottslighet som riktas mot välfärdssystemen

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar statsfinansiell betydelse. I förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer i välfärdssystemen inte längre kan upprätthållas, vilket riskerar att främst drabba dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnet. En omfattande brottslighet som inte förhindras eller beivras på ett effektivt sätt, medför också att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför ett angeläget samhällsintresse att så långt det är möjligt förhindra brott mot välfärdssystemen, vilket innebär att det är viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Ett väl fungerande straffrättsligt skydd är också av betydelse för att långsiktigt kunna bevara tilltron till välfärdssystemen.

En effektiv straffrättslig reglering krävs med hänsyn till brottsligheten och det stora antalet utbetalningar

Brott mot välfärdssystemen bör huvudsakligen mötas med andra medel än åtgärder på det straffrättsliga området. Ett flertal åtgärder har också vidtagits i detta syfte. Några av dessa åtgärder har redovisats i avsnitt 4.2.4. Som där närmare har beskrivits har en särskild delegation, FUT-delegationen, tillsatts för att vidta åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. Vidare har Statskontoret utvärderat informationsutbytet mellan Försäkringskassan, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna samt lämnat förslag för att effektivisera informationsutbytet. Ett flertal av dessa förslag har omvandlats till uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev för 2007. En särskild utredare har tillkallats med uppdrag

att pröva lämpligheten av utökade möjligheter till elektronisk informationsutbyte mellan myndigheter. En arbetsgrupp har inrättats i Regeringskansliet med uppdrag att se över frågor om återkrav av felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag. Vidare har Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen tilldelats särskilda medel för att anställa personal som skall förstärka kontrollarbetet.

De här redovisade initiativen utgör exempel på åtgärder som ytterst syftar till att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Flertalet av dessa åtgärder är inriktade på att stärka kontrollen. Enbart hos Försäkringskassan fattas emellertid varje år cirka 15 miljoner beslut och verkställs cirka 60 miljoner utbetalningar. Slumpmässig kontroll i syfte att bedöma förekomsten av brottslighet sker i endast 1 promille av ärendena. Även om kontroller prioriteras ytterligare, så kommer en mer grundlig sådan endast att kunna ske i en mycket liten andel av ärendena. Särskilt mot denna bakgrund och med beaktande av omfattningen av brottsligheten är det enligt regeringens mening av stor betydelse att välfärdssystemen har ett straffrättsligt skydd som är anpassat för de särskilda förhållanden som råder vid utbetalningar från systemen och som fungerar effektivt i de fall någon ertappas vid en kontroll.

Påverkan av värderingar

I olika undersökningar har det konstaterats att det finns värderingar hos många medborgare som inte är förenliga med villkoren för att få del av välfärdssystemen (se avsnitt 4.3.7). Det gäller bl.a. att det i olika utsträckning uppfattas som acceptabelt att missbruka systemen. Det är naturligtvis svårt att empiriskt belägga att den som har uppfattningen att det i vissa situationer är acceptabelt att utnyttja välfärdssystemen också handlar utifrån sin uppfattning. Det är dock väl känt att människors handlande i hög grad styrs av uppfattningen om vad omgivningen anser som accepterat och inte accepterat. Om det alltså finns en utbredd uppfattning om att det är accepterat att välfärdssystemen kan utnyttjas även i situationer när man inte är berättigad till det, finns det en risk för att detta bidrar till att människor handlar i enlighet därmed. Enligt undersökningar om sjukskrivning m.m. tenderar yngre personer att ha en mer accepterande inställning till sådant missbruk. Det framstår därför som särskilt angeläget med åtgärder som har en mera långsiktig inriktning och som tar sikte på människors värderingar. I kombination med den brottslighet som förekommer mot välfärdssystemen visar vad nu har anförts att det finns ett behov av att påverka allmänhetens inställning till vikten av lojalitet mot välfärdssystemen. Det får inte uppfattas som acceptabelt att begå brott mot eller på annat sätt missbruka välfärdssystemen. Genom en effektiv straffrättslig reglering i förening med andra åtgärder markeras att samhället ser allvarligt på denna typ av beteende för att på så sätt inskräpa att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt.

Till skydd för statens inkomster finns sedan länge en samlad straffrättslig reglering i skattebrottslagen (1971:69). Bestämmelserna i skattebrottslagen är anpassade till de särskilda förhållanden som råder på skatteområdet. Även grovt oaktsamma beteenden är kriminaliserade. De straffrättsliga bestämmelserna på skatteområdet innebär att det finns ett starkt straffrättsligt skydd för statens inkomstsida. Någon motsvarighet finns emellertid inte på statens utgiftssida trots att huvuddelen av utbetalningarna från det allmänna avser förmåner från välfärdssystemen. Det straffrättsliga skyddet på statens utgiftssida bör i huvudsak vara lika starkt som det på inkomstsidan.

5.3 Utgångspunkter för en ändamålsenlig straffrättslig reglering

Regeringens bedömning: En ändamålsenlig straffrättslig reglering förutsätter att det straffbara området är utformat så att straffvärda beteenden är kriminaliserade. Det är väsentligt att brottsförutsättningarna är anpassade till de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen. Det är av särskild betydelse att den straffrättsliga regleringen på området är tydlig och lättillgänglig.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft någon erinran mot utredningens bedömning. Av de remissinstanser som yttrat sig i denna del anser *Hovrätten för Nedre Norrland* att bedrägeribestämmelsen inte täcker alla tänkbara straffvärda beteenden och att det är särskilt påtagligt att gränsen för det straffbara området är oklar eller i vart fall svårbedömd när det gäller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) anför att de nuvarande bestämmelserna i 9 kap. brottsbalken i huvudsak fungerar bra och kan tillämpas på denna typ av bedrägerier. EBM anser dock att det kan finnas vissa poänger med att se över straffstadgandet för bedrägeri med utgångspunkt från Bidragsbrottsutredningens förslag eftersom det tydliggör straffansvaret för fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, genom utnyttjande av en existerande villfarelse. *Skatteverket* anser att det råder rättsosäkerhet i underlåtenhetsfallen. *Åklagarmyndigheten* anser å sin sida att i de fall den förmånsberättigade har vilselett den utbetalande myndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att lämna avgörande uppgifter, gärningen bedöms som bedrägeri och att denna ordning synes fungera väl. Närmare synpunkter från remissinstanserna i dessa frågor redovisas och behandlas i avsnitt 6–8.

Skälen för regeringens bedömning

Utformningen av det straffbara området

Förhållandena vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen skiljer sig i flera avseenden från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt brott i form av bedrägeri kan förekomma. Inom välfärdssystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet. Det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. För att välfärdssystemen långsiktigt skall kunna fungera på detta sätt är det nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen.

Det straffbara området för bedrägeri är begränsat till uppsåtliga fall. Den som saknar uppsåt men t.ex. har en misstanke om att han eller hon agerar på ett sådant sätt att en förmån felaktigt betalas ut kan därför inte straffas för bedrägeri. Det finns därför anledning att överväga om det straffbara området är lämpligt utformat eller om det finns skäl för utvidgning av detta såvitt avser grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen.

Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.

Särskilt anpassade brottsförutsättningar

För en ändamålsenlig straffrättslig reglering på detta område är det väsentligt att brottsförutsättningarna är anpassade till de förhållanden som råder inom välfärdssystemen.

Av särskild betydelse är att systemens funktion i stor utsträckning bygger på att förmånstagare anmäler till utbetalande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om de förhållanden som legat till grund för rätten till en förmån har ändrats. Det är inte ovanligt att förmånstagare underlåter att anmäla sådana ändringar och att detta leder till felaktiga utbetalningar och utredningar om misstänkt brott. Brottsförutsättningarna bör därför vara tydliga i fråga om straffansvar för sådan underlåtenhet.

Den som genom oriktiga uppgifter försöker skaffa sig en ekonomisk förmån från välfärdssystemen gör normalt inget mer än att lämna in en ansökan eller försäkrans. Huruvida en eventuell lagföring avser ett fullbordat bedrägeribrott eller ett försök till bedrägeri avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som utförs av myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor. Det är tveksamt om det egentligen är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Det finns därför anledning att överväga en brottskonstruktion som inte gör skillnad på dessa två situationer.

Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 7.

Tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på detta område är av särskild betydelse med hänsyn till det långtgående utredningsansvar som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har i fråga om felaktiga utbetalningar och till den samverkan som sker med polis och åklagare. En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering bidrar till att effektivisera detta arbete och främjar därmed en effektiv lagföring.

I förhållande till förmånstagare har utbetalande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor en långtgående serviceskyldighet som innefattar att information skall lämnas om bl.a. de straffrättsliga följderna av brott i samband med utbetalningar av förmåner. Informationskyldigheten är av vikt särskilt eftersom de flesta medborgare i större eller mindre utsträckning tar del av de förmåner som finns inom välfärdssystemen. Det finns därför också ett allmänt behov av tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på detta område.

Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 8.

6 Straffansvar för grovt oaktsamma beteenden

Regeringens förslag: Det straffbara området utvidgas genom en särskild reglering för grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utredningens förslag utan erinran. Flera remissinstanser avstyrker emellertid utredningens förslag i denna del. *Riksdagens ombudsmän* (JO) anser att utredningen inte har presenterat övertygande argument för en utvidgad kriminalisering i fråga om oaktsamma förfaranden på bidragsområdet, särskilt som många av de svårigheter som utredningen presenterat kan antas försvinna genom att den straffrättsliga regleringen för uppsåtliga brott görs tydligare och mer lättillgänglig. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att införandet av straffansvar för oaktsamhet beträffande skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden, med tanke på trygghetssystemens sociala betydelse och komplicerade natur, kan medföra konsekvenser som fordrar en betydligt djupare analys än vad som företagits inom ramen för utredningen. Kammarrätten menar vidare att införandet av straffansvar för grovt oaktsamt åsidosättande av anmälningsskyldighet innebär en omfattande förändring i förhållande till vad som gäller i dag. Även *Åklagarmyndigheten* anser att den föreslagna bestämmelsen skulle utvidga det straffbara området på ett påtagligt sätt, men att detta inte har analyserats närmare. Åklagarmyndigheten, som hänvisar till de principer angående kriminalisering som metod att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället som anges i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23), påtalar att det i de angivna principerna anges att kriminalisering skall användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Det understryks vidare att

kriminalisering inte är det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. En växande arbetsmängd gör att ökade krav måste ställas på att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt. En nykriminalisering bör övervägas endast om det är klarlagt att alternativa metoder för att undvika det oönskade beteendet inte står till buds. Det är dock enligt Åklagarmyndigheten uppenbart att förebyggande åtgärder och åtgärder för uppföljning och kontroll har en betydligt större betydelse för upprätthållandet av regelefterlevnaden än straffrättsliga åtgärder. Enligt Åklagarmyndigheten är vidare massärenden av detta slag särskilt lämpade för utvecklande av administrativa sanktioner. Mot bakgrund av det arbete som bedrivs inom ramen för FUT-delegationen och med hänsyn till övriga utredningar m.m. på området bör resultatet av dessa utredningar avvaktas innan man från regeringens sida tar ställning till om de straffrättsliga systemen behöver ändras. Enligt Åklagarmyndigheten finns vidare anledning att anta att kriminalisering av brott på oaktsamhetsnivå skulle kräva betydande resurstillskott, med hänsyn till att det rör sig om massärenden. Åklagarmyndigheten anför vidare att man närmast får intrycket att förslaget är motiverat av hänsyn till svårigheterna att bevisa uppsåt. Att kriminalisera av bevislättnadsskäl är dock enligt Åklagarmyndigheten principiellt tveksamt.

Flera av de övriga remissinstanser som är kritiska till utredningens förslag lämnar liknande synpunkter som Åklagarmyndigheten. Härutöver anser *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) att betänkandet inte tillräckligt väl har belyst olika väsentliga frågor med anknytning till bidragsbrotten såsom avgränsningar och lagstiftningsalternativ. EBM ifrågasätter om det föreligger tillräckliga skäl för att införa en särskild förstärkt lagstiftning för att tillgodose just det allmännas skyddsintressen inom detta område. Enligt EBM bör staten sätta upp likvärdiga förutsättningar för privata och offentliga alternativ. EBM anför vidare att det av Högsta domstolens praxis framgår att ett handlande klart skall avvika från vad som kan betraktas som aktsamt för att grov oaktsamhet skall anses föreligga (NJA 2004 s. 510 I och II). Till skillnad från Åklagarmyndigheten anser EBM att det kan ifrågasättas om antalet lagföringar blir mer än försumbart högre med utredningens förslag eftersom det endast får betecknas som en gradskillnad mellan medveten oaktsamhet och likgiltighetsuppsåt. *Rikspolisstyrelsen* framför att det vare sig är önskvärt eller ändamålsenligt med en nykriminalisering på detta område med den ytterligare belastning på rättsväsendet som förslaget innebär. *Skatteverket* bedömer, i likhet med EBM, att utrymmet för att tillämpa en sådan bestämmelse som utredningen föreslagit i jämförelse med skattebrottslagens bestämmelse om vårdslös skatteuppgift, inte blir särskilt stort. *Brottsförebyggande rådet* (Brå) anför att utredningen saknar uppgifter om hur stora och vilken typ av skador som de grovt oaktsamma fallen orsakar i dag. I brist på empiri som grund för den viktiga bedömningen om huruvida en kriminalisering är befogad eller inte bör den enligt Brå inte införas. Brå menar därtill att det allvarligt kan skada tilltron till rättsväsendet att deras redan i dag knappa resurser skall omfördelas till den mindre grova brottsligheten och de medborgare som inte har begått uppsåtliga brott. *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) och *Inspektionen för*

arbetslöshetsförsäkringen (IAF) anger att de sanktioner som redan finns inom arbetslöshetsförsäkringen kan medföra en hårdare bestraffning eller dubbelbestraffning för förmånstagare som gör sig skyldiga till brott mot reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. *Statskontoret* anser bl.a. att det finns en risk att polis och åklagare väljer att försöka bevisa grov oaktsamhet framför att försöka belägga uppsåtlig brottslighet. *Sveriges Advokatsamfund* ifrågasätter varför den som lurar de offentliga trygghetssystemen skall underkastas ett utvidgat straffrättsligt ansvar till skillnad från den som lurar ett privaträttsligt subjekt. *Arbetslöshetskassornas Samorganisation* anser att utredningens förslag kan antas innebära att den övervägande delen som kommer att lagföras för vårdslöshet är personer som har svårt att ta till sig information om trygghetssystemen eller personer som har svårt att förstå allvaret med att lämna korrekta uppgifter. *Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)* ser gärna att staten arbetar för att stävja missbruk av socialförsäkringar och andra försörjningsstöd men påpekar att myndigheterna har en informations- och serviceskyldighet som det borde vara det primära att ta itu med. Förslaget kommer enligt HSO att leda till ett mycket hårt klimat för de många kroniskt sjuka och funktionshindrade som är beroende av olika stöd och förmåner. Myndigheternas ansvar enligt förvaltningslagen borde enligt HSO framhållas mer.

Skälen för regeringens förslag

Grovt oaktsamma beteenden riktade mot välfärdssystemen är straffvärda

Förhållandena vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen skiljer sig i flera avseenden från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt brott i form av bedrägeri kan förekomma, exempelvis inom den privata sektorn.

Ett viktigt särdrag är att det inom välfärdssystemen hanteras en mycket stor mängd ärenden. Inte minst inom socialförsäkringen är det fråga om en masshantering av ärenden. Försäkringskassan fattar årligen cirka 15 miljoner beslut och verkställer under samma tid cirka 60 miljoner utbetalningar.

Ett annat särdrag av betydelse är att handläggningen av ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen i stor utsträckning bygger på ett samspel mellan myndigheter och förmånstagare. Uppgifter från förmånstagare är regelmässigt helt avgörande för beslut om utbetalningar. Det är vidare väsentligt att handläggningen av förmånsärenden är snabb, effektiv och flexibel eftersom förmånerna inom välfärdssystemen utgör rättigheter som oftast är av avgörande betydelse för den enskildes försörjning.

Som framgått av avsnitt 4.2.4 genomförs kontroller i olika utsträckning av ansökningar och pågående ärenden, bl.a. genom elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och arbetslöshetskassor samt genom exempelvis stickprovskontroller. Det elektroniska informationsutbytet har betydelse inte minst på så sätt att det minskar risken för felaktiga dubbelutbetalningar. Det är emellertid viktigt att beakta att många av de uppgifter som är avgörande för rätten till en förmån inte omfattas av det elektroniska informationsutbytet. Det gäller

bl.a. familje- och boendeförhållanden. Vissa uppgifter som omfattas av informationsutbytet kommer också myndigheterna tillhanda i efterhand. Exempelvis gäller detta uppgifter från Skatteverket om inkomster. Kontroller genom elektroniskt informationsutbyte är alltså inte på något sätt heltäckande och kan endast till en del förhindra felaktiga utbetalningar. När det gäller manuella kontroller bör framhållas att dessa – trots de satsningar som görs – endast omfattar en liten del av alla ärenden. Som tidigare redovisats (avsnitt 4.2.4) har Försäkringskassan under 2005 påbörjat en slumpmässig kontroll av ärenden i syfte att bedöma förekomsten av brottslighet. Härutöver sker vissa riktade efterkontroller i direkt syfte att upptäcka misstänkt brottslighet. Mängden ärenden och behovet av en snabb och smidig handläggning jämte förutsättningarna i övrigt medför således begränsningar i möjligheterna till kontroll, vilket tydligt framgår av de undersökningar om omfattningen av brott mot välfärdssystemen som redovisats på senare tid. Undersökningarna tyder på att det finns en omfattande brottslighet riktad mot välfärdssystemen trots det elektroniska informationsutbyte som finns och trots de utökade kontroller som genomförs.

Sammantaget innebär dessa förhållanden att det för systemens funktion förutsätts ett inte obetydligt mått av lojalitet och aktsamhet hos förmånstagare i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Om förmånstagare inte i tillräcklig utsträckning visar aktsamhet vid ansökningar och utbetalningar av ersättningar och bidrag leder detta till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som mycket sällan upptäcks. Som utvecklats i avsnitt 5.2 kan felaktiga utbetalningar i större omfattning på sikt ha en allvarlig negativ påverkan på systemens funktion. Sammantaget talar detta för att i vart fall grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen ligger så nära klandervärddheten av uppsåtliga handlingar att de är straffvärda.

Det straffbara området bör omfatta såväl skriftligt (inklusive elektroniskt) som muntligt uppgiftslämnande

I fråga om vilka beteenden som bör kunna föranleda straffansvar är det lämpligt att utgå från handläggningen av förmåner inom välfärdssystemen. Denna bygger huvudsakligen på ansökningsförfaranden där beslut om utbetalning grundas på uppgifter från enskilda. Som utgångspunkt bör därför grovt oaktsamt uppgiftslämnande vara straffbart om det leder till att en förmån felaktigt betalas ut eller till fara för en felaktig utbetalning.

Eftersom formerna för uppgiftslämnande skiljer sig åt måste vidare övervägas om straffansvaret skall vara beroende av i vilken form uppgifterna har lämnats. Som framgått i det föregående (avsnitt 4.2.1) lämnas uppgifter som huvudregel skriftligen (inklusive elektroniskt). Inom socialförsäkringsområdet kan muntliga uppgifter komplettera ansökningar och på så sätt ligga till grund för beslut om utbetalningar. För ansökningar om ekonomiskt bistånd finns inte heller något krav på skriftlighet även om skriftlighet är det som vanligen förekommer.

Det finns ingen anledning att göra någon åtskillnad mellan traditionellt skriftliga uppgifter och sådan skriftliga uppgifter som lämnas elektroniskt. Enligt regeringens mening kan vidare ett grovt oaktsamt

lämnande av felaktiga muntliga uppgifter på samma sätt som skriftliga uppgifter vara så klandervärdt att det bör kriminaliseras. Således bör även muntliga uppgifter omfattas av den straffrättsliga regleringen såvitt avser grovt oaktsamma gärningar.

Det straffbara området bör omfatta underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden

För många förmåner inom välfärdssystemen bygger utbetalningarna på att förmånstagaren anmäler ändrade förhållanden som påverkar rätten till förmånen. Om anmälan inte sker kan det medföra felaktiga utbetalningar. Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden gäller exempelvis för den som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, bostadstillägg, barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Anmälningsskyldighet kan avse exempelvis ändrade inkomstförhållanden, arbetsförhållanden, boendeförhållanden eller familjeförhållanden. För en och samma förmån kan anmälningsskyldighet uppkomma i flera situationer. Som exempel kan nämnas att anmälningsskyldighet uppstår om den som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning börjar förvärvsarbete, börjar förvärvsarbete i större omfattning än tidigare eller om arbetsförmågan väsentligt förbättras utan att förmånstagaren börjar förvärvsarbete. Den som uppbär barnbidrag skall bl.a. anmäla om ett barn som är över 16 år flyttar hemifrån eller gifter sig. För en mottagare av underhållsstöd kan anmälningsskyldighet uppkomma om barnet flyttar från boföräldern, om barnet och boföräldern reser utomlands under längre tid än sex månader, om barnet gifter sig eller om barnet börjar bo i stor omfattning hos båda föräldrarna osv. Av de här anförda exemplen framgår att anmälningsskyldighet kan uppstå i en mängd olika situationer. Skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden är således central inom välfärdssystemen eftersom sådana ändringar kan påverka rätten till en förmån.

Det är inte ovanligt att åsidosatt anmälningsskyldighet leder till felaktiga utbetalningar och även utredningar om misstänkt bedrägeri. Det bör framhållas att en underlåtenhet på samma sätt som ett aktivt uppgiftslämnande kan leda till felaktiga utbetalningar med mycket stora belopp (se exempelvis avsnitt 4.3.6 om betalningsåtagandet för framtida sjuk- och aktivitetsersättning).

Sammantaget är enligt regeringens mening även en grovt oaktsam underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden straffvärd och bör därför omfattas av det straffbara området.

Straffansvar vid grov oaktsamhet enligt gällande rätt

Vad remissinstanserna inte särskilt har behandlat är det förhållandet att det redan i dag inom socialförsäkringen liksom beträffande studiestöd och för vissa migrationsrättsliga förmåner är straffbart att av grov oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter. Den som vid ansökningar om förmåner inom dessa områden av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter kan, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, bestraffas med

stöd av bestämmelsen i 15 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Brottet rubriceras *vårdslös försäkran* och påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader. Om uppgifterna avser en socialförsäkringsförmån och lämnas via Internet finns en motsvarande bestämmelse i 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. Det straffbara området täcker ungefär 80 procent av välfärdssystemen.

En tillämpning av de angivna bestämmelserna förutsätter att uppgifter enligt lag eller författning lämnas under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under någon annan liknande försäkran. Graderingen av hur allvarlig överträdelsen är har alltså gjorts genom detta formkrav. Att uppgifter skall lämnas på heder och samvete gäller generellt för socialförsäkringsförmåner enligt 20 kap. 8 § andra stycket AFL, för ansökningar om studiestöd enligt 29 och 36 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt för dagersättning m.m. till asylsökande enligt 8 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Bidragsbrottsutredningen konstaterade att bestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken endast mycket sällan används i samband med brott mot välfärdssystemen. Vad detta beror på är enligt utredningen oklart.

Bestämmelser om formen för en ansökan saknas inom arbetslöshetsförsäkringen liksom i fråga om ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, för länsarbetsnämndernas förmåner samt för vissa migrationspolitiska förmåner. I de sistnämnda fallen är det alltså inte straffbart att av grov oaktsamhet lämna felaktiga uppgifter i en ansökan. Straffansvar vid grov oaktsamhet enligt gällande rätt förutsätter vidare att uppgifterna lämnas skriftligen eller, såvitt avser socialförsäkringsförmåner, över Internet. Varken muntliga uppgifter eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan således föranleda straffansvar vid grov oaktsamhet enligt gällande rätt.

Lagstiftningsalternativ

Ett sätt att åstadkomma en bättre anpassad straffrättslig reglering på området är att införa motsvarande formkrav för ansökningar även på de områden inom välfärdssystemen där ett sådant formkrav saknas i dag. Därigenom skulle ytterligare förmåner kunna omfattas av bestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken. Eftersom formkravet i princip förutsätter skriftliga utsagor utesluts emellertid med en sådan lösning grovt oaktsamma fall där muntliga uppgifter lett till felaktiga utbetalningar. Straffbestämmelser som grundar sig i sådana formkrav kan inte heller, vilket i sammanhanget är av stor betydelse, omfatta fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Ett alternativ vore att överväga att alla uppgifter lämnas skriftligen och undertecknas med en försäkran och att man avkräver en skriftlig försäkran om att inga förändringar ägt rum i fråga om tidigare lämnade uppgifter. Det finns emellertid en risk att ett system av det slaget blir onödigt krångligt. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att på ett sådant sätt byråkratisera förfarandet till nackdel för dem som är lojala mot systemen. Alternativet att formalisera ansökningsförfarandena förefaller därför mindre lämpligt.

Härtill kommer att straffbarheten vid grov oaktsamhet enligt bestämmelsen om vårdslös försäkrans i 15 kap. 10 § brottsbalken liksom i 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration är kopplad till enbart en fara i bevishänseende. Detta kan säkert vara en god ordning i många andra sammanhang. Straffbestämmelsens konstruktion är emellertid mindre väl anpassad till detta område eftersom en väsentlig omständighet som påverkar vad som är straffvärt vid brott mot välfärdssystemen är den ekonomiska skada som följt eller riskerar följa av exempelvis en felaktig uppgift som lämnas av grov oaktsamhet.

Det är vidare regeringens uppfattning att de beteenden som är aktuella här är straffvärda även utan att man tillfogar ett sådant formkrav som förutsätts för en tillämpning av 15 kap. 10 § brottsbalken. Sammantaget talar det anförda för att det finns anledning att särskilt reglera grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen. En sådan reglering bör omfatta skriftliga (inklusive elektroniska) och muntliga ansökningsförfaranden samt fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Vilka beteenden är grovt oaktsamma?

Bidragsbrottsutredningen redovisade från sin granskning av domar och nedlagda förundersökningar flera exempel på sådana beteenden som inte lett till lagföring men som på ett mer påtagligt sätt avviker från det aktsamhetskrav som enligt utredningen bör kunna ställas vid ansökningar och utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen. Fallen utgör exempel på beteenden som under vissa förutsättningar kan sägas ligga så nära klandervärdheten av uppsåtliga handlingar att de bör vara straffbara.

Det rörde sig i ett fall om upprepat felaktiga uppgifter från en förmånstagare av avgörande betydelse för rätten till en förmån. I två andra fall hade förmånstagarna lämnat kraftigt felaktiga inkomstuppgifter som blivit avgörande för förmånernas storlek. I ytterligare två fall hade förmånstagarna på ett otillåtet sätt kombinerat en förmån med en icke uppgiven inkomst respektive med en annan förmån (s.k. dubbel utbetalning) på ett sätt som stred mot de grundläggande förutsättningarna för förmånerna.

Den typ av beteenden som Bidragsbrottsutredningen visade exempel på är något som – om lagföring inte sker – i ett längre perspektiv kan påverka förutsättningarna för upprätthållandet av systemen. Åtminstone i den utsträckning förmånstagarna i dessa ärenden lämnat uppgifterna med rimligt tvivel om att de varit korrekta eller om att förfarandet varit tillåtet har det varit fråga om ett medvetet risktagande som innebär ett straffvärt missbruk av systemen. Oavsett de närmare omständigheterna i de anförda exemplen, visar de sammantaget på situationer där straffansvar för grov oaktsamhet under vissa förutsättningar måste betraktas som befogat.

Såvitt gäller det krav på aktsamhet som rent allmänt bör kunna ställas är det regeringens uppfattning att det bör kunna krävas att en förmånstagare i samband med en ansökan eller utbetalning så långt möjligt tar del av information som lämnas och kontaktar en handläggare om det är något som man inte förstår eller som ter sig oklart. Trots det

upplysnings- och utredningskrav som myndigheterna har, måste utgångspunkten vara att den enskilde förmånstagaren tar ansvar för att de uppgifter som lämnas är korrekta. Med hänsyn till välfärdssystemens funktionssätt är det också nödvändigt att förmånstagare tar ett ansvar för att anmälan sker vid ändrade förhållanden.

Underlåten anmälan vid ändrade förhållanden skiljer sig från aktivt lämnande av oriktiga uppgifter på så sätt att det bör ställas högre krav för att en passivitet skall anses vara grovt oaktsam i jämförelse med ett aktivt uppgiftslämnande.

Kammarrätten i Sundsvall menar att den enskilde på ett mycket tydligt sätt måste medvetandegöras om sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Enligt regeringens mening bör det också vara en viktig omständighet vid bedömningen om en underlåtenhet skall anses vara grovt oaktsam, att tydlig information lämnats om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. De gärningar som i underlåtenhetsfall i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är sådana fall där förhållandena ändrats på ett sätt som medför att förutsättningarna för förmånen helt eller delvis brister med hänsyn till förmånens syfte. Ett praktiskt exempel är att en person som uppbär sjukersättning helt eller delvis återgår i arbete utan att anmäla detta och därefter fortsätter att uppbära sjukersättningen. Ett annat exempel är att en person som uppbär bostadsbidrag blir sambo och fortsätter att uppbära bostadsbidraget utan att anmäla de ändrade förhållandena.

I såväl fall av aktivt uppgiftslämnande som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör i första hand endast medveten oaktsamhet hos förmånstagaren kunna medföra straffansvar för grov oaktsamhet. Det bör alltså normalt krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. I underlåtenhetsfallen bör utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov vara begränsat. För det fall en förmånstagare inte misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör förmånstagaren alltså i regel inte anses ha varit grovt oaktsam. Ett exempel då det är tänkbart att en omedveten oaktsamhet skulle kunna betecknas som grov är när en person inte har bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det. Sådana skäl kan finnas när en person felaktigt har uppburit utbetalningar från olika välfärdssystem.

Betydelsen av en utvidgning av det straffbara området

Den tidigare redovisade statistiken avseende återkrav (avsnitt 4.2.5) jämte undersökningarna av omfattningen av brott mot välfärdssystemen (avsnitt 4.3) visar sammantaget att det sker felaktiga utbetalningar med stora belopp från välfärdssystemen. I viss utsträckning är felaktiga utbetalningar orsakade av fel från myndigheternas sida. Sådana felaktiga utbetalningar som orsakas av förmånstagare kan vidare, i den mån det inte är fråga om uppsåtligt handlande, vara hänförliga till misstag på grund av att systemen är komplexa och att blanketter och regler är svårbegripliga eller otydliga. Den mängd felaktiga utbetalningar som förekommer innebär emellertid att det också i mycket stor omfattning

kan antas förekomma att felaktiga utbetalningar är hänförliga till oaktsamhet hos förmånstagare.

Brå menar att Bidragsbrottsutredningen saknar empiri i form av uppgifter om hur stora och vilken typ av skador som de grovt oaktsamma fallen orsakar i dag.

Konsekvenserna av brottslighet mot välfärdssystemen har utvecklats i det föregående (avsnitt 5.2). Konsekvenserna av felaktiga utbetalningar som orsakas av oaktsamma eller grovt oaktsamma beteenden från förmånstagare är i princip desamma.

Att närmare uppskatta förekomsten av grovt oaktsamma beteenden låter sig svårligen göras. Av vad som anförts i det föregående följer vidare att det bör ställas höga krav för att ett beteende skall anses vara grovt oaktsamt. I enlighet med vad *EBM* och *Skatteverket* anför innebär därför en sådan utvidgning av det straffbara området som föreslås här att det inte är fråga om något stort antal nya fall som kriminaliseras. Enligt regeringens mening är det dock inte avgörande för frågan om en kriminalisering att det skulle förekomma grovt oaktsamma beteenden i en mycket stor omfattning. Avgörande för en kriminalisering av grovt oaktsamhet är att det förekommer grovt oaktsamma beteenden som är straffvärda men som inte kan bestraffas enligt gällande rätt. Tillsammans med andra åtgärder, bör en mer ändamålsenlig kriminalisering kunna ha en allmänpreventiv effekt på oaktsamma beteenden. Den föreslagna utvidgningen bör således kunna bidra till en generell standardhöjning av förmånstagares ansökningar och anmälningar och därmed till en minskning av mängden felaktiga utbetalningar.

Härutöver kommer att redan en mer begränsad förekomst av grovt oaktsamma beteenden som inte leder till lagföring kan få negativa effekter genom att det påverkar förtroendet för systemen och systemens legitimitet. Det har tidigare framhållits att det är väsentligt att den straffrättsliga regleringen är anpassad till de förhållanden som råder inom välfärdssystemen. I detta ligger således även att de straffrättsliga bestämmelserna har en sådan utformning att kvalificerat oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen kan mötas med straff.

Som utvecklats i avsnitt 5.2 finns härutöver på detta område ett behov av att påverka värderingar hos medborgarna. En utvidgad kriminalisering kan ha en normbildande effekt.

Effekten på oaktsamhetsfallen av en tydligare reglering av uppsåtliga fall

Riksdagens ombudsmän (JO) menar att många av de svårigheter som utredningen presenterat kan antas försvinna genom att den straffrättsliga regleringen för uppsåtliga brott görs tydligare och mer lättillgänglig (se avsnitt 7).

Det är visserligen tänkbart att en tydligare och mer lättillgänglig reglering avseende uppsåtliga brott kan leda till en effektivare lagföring. Den effektiviteten kan emellertid endast avse uppsåtliga fall. Enligt regeringens mening torde en tydligare reglering för uppsåtliga fall inte ha någon betydelse för oaktsamhetsfallen. Det bör vidare betonas att skälet för en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden är att dessa i sig är så klandervärda att de bör kunna bestraffas.

Flera av de remissinstanser som är kritiska till utredningens förslag om en utvidgad kriminalisering hänvisar till den belastning som detta skulle medföra på rättväsendet. *Brå* menar att det allvarligt kan skada tilltron till rättväsendet att dess i dag redan knappa resurser skall omfördelas till den mindre grova brottsligheten.

Som framgått av det föregående är det i princip endast sådana kvalificerat oaktsamma fall som gränsar till uppsåtliga brott som träffas av en bestämmelse om grov oaktsamhet. Det är således inte fråga om någon dramatisk utvidgning av det straffbara området.

Den utvidgade kriminaliseringen bör också ställas i relation till hur många fall som lagförs i dag. Under 2005 lagfördes uppskattningsvis 450 personer för brott i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen (se avsnitt 4.4.1).

Det kan visserligen antas att fler personer kommer att lagföras i framtiden. Detta beror till en del på förslagen i denna proposition. En kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden i kombination med en anmälningsskyldighet (se avsnitt 10) kommer att medföra att antalet anmälningar ökar. Av stor betydelse är emellertid också att kontrollverksamheten hos myndigheter och arbetslöshetskassor kan förväntas öka och bli mer effektiv. Regeringen delar inte den farhåga om en minskad tilltro till rättväsendet på grund av en utvidgad kriminalisering som uttryckts av *Brå*. Vad som bör kunna påverka tilltron till rättväsendet i detta sammanhang är snarare om rättväsendet inte förmår att hantera de fall som faktiskt når dit. En ändamålsenlig straffrätt som kan leda till en effektivare lagföring och att fler straffvärda beteenden bestraffas bör i stället främja tilltron till rättväsendet.

Alternativ till en straffrättslig utvidgning

Som flera remissinstanser berört skall kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället användas med försiktighet (se justitieutskottets uttalande i samband med antagandet av lagförslagen i prop. 1994/95:23 s. 52, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Det skall återigen betonas att en sådan utvidgning av det straffbara området som föreslås här är begränsad och inte innebär någon fullständig nykriminalisering av grovt oaktsamma beteenden på området. Oavsett detta är det emellertid viktigt att överväga alternativ till en straffrättslig utvidgning. Några remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten* och *RPS*, anser att de utredningar som för närvarande pågår på området bör avvaktas innan regeringen tar ställning till en förändrad straffrättslig reglering.

Till de förebyggande åtgärder som framhållits av bl.a. *Brå* hör en förenkling av regelsystemen inklusive blanketter och ansökningsförfarande. Tveklöst går det att göra regelverken tydligare och mer lättillgängliga. Ett exempel på detta är förslaget till ny socialförsäkringsbalk som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Som tidigare anförts innebär det förslaget emellertid i huvudsak inga materiella förändringar. Eftersom välfärdssystemen är uppbyggda för att ge ett ekonomiskt skydd i många olika situationer och under olika skeden

av livet blir bestämmelserna ofta komplicerade, vilket ofrånkomligen påverkar såväl blanketter som ansökningsförfarandets utformning. Välfärdssystemens funktion och uppbyggnad talar därför emot att det skulle vara möjligt att genomföra någon mer genomgripande förenkling. Till detta kommer att det inte heller är givet att enkla system minskar risken för missbruk. Ett tydligt exempel på detta är tillfällig föräldrapenning för vård av barn med förhållandevis okomplicerade regler och blanketter men där missbruket förefaller vara omfattande.

Däremot kan det finnas anledning att så långt det går söka anpassa det förmånsrättsliga regelsystemet till de kontrollmöjligheter som finns. En sådan anpassning kan avse nya förmåner men också redan existerande förmåner där det finns svårigheter att upprätthålla en tillräcklig kontroll. Bland de insatser som redovisas i budgetpropositionen för 2007 kan här nämnas att regeringen skärpt kraven på kommittéer som tar fram förslag som leder till utbetalningar av stöd eller bidrag. Kommittéerna skall säkerställa att risken för felaktigt utnyttjande minimeras och att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras. Detta innebär bl.a. att kommittéer måste ta fram förslag till informationsutbyte där det är nödvändigt samt redogöra för förslagets konsekvenser ur ett kontrollperspektiv. Detsamma skall gälla förslag som tas fram inom Regeringskansliet (se prop. 2006/07:1, Finansplan, s. 30).

Det är också viktigt att blanketter är utformade på ett sådant sätt att en eventuell straffrättslig bedömning inte försvåras.

Flera remissinstanser, bl.a. *Brå* och *Skatteverket*, har framhållit vikten av en förbättrad information om de regler som gäller och om konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter som ett sätt att öka regelefterlevnaden. Regeringen delar uppfattningen att det är mycket viktigt att förmånstagare får information om vilka regler som gäller och att detta kan påverka regelefterlevnaden. Det kan emellertid konstateras att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor redan i dag tillhandahåller omfattande information om förmåner och gällande bestämmelser.

Av betydelse för att förhindra och upptäcka brott mot trygghetssystemen är självfallet en effektiv kontrollverksamhet. Att förbättrade kontroller kan ha en brottspreventiv effekt har framhållits av bl.a. *Statskontoret* och *Brå*. Statskontoret ifrågasätter också Bidragsbrottsutredningens farhåga att utökade kontroller kan leda till en mer tidsödande handläggning och kräva betydande resurser.

Hos flertalet myndigheter och organ som administrerar förmåner pågår ett arbete i syfte att förbättra kontrollsystemet. Som tidigare redovisats pågår sedan 2002 ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. Detta har utvärderats av Statskontoret som kommit med vissa förslag till förbättringar. Regeringen har också tillkallat en särskild utredare med uppdrag att pröva lämpligheten av ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter (2005 års informationsutbytesutredning [dir. 2005:91]). Vidare har regeringen gett Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen utökade resurser för kontroller. Utökade kontroller och fler kontrollanter måste emellertid alltid vägas mot de resurser som en mer ingående kontroll kräver. Införandet av ytterligare kontrollmöjligheter måste också vägas mot det

intrång det kan innebära i den personliga integriteten hos förmånstagare. Till detta kommer att de undersökningar av omfattningen av brott mot välfärdssystemen som redovisats tidigare (se avsnitt 4.3) visar att det, trots de kontrollinsatser som sker, förekommer brottslighet mot systemen. När det gäller förutsättningarna för att förhindra brott genom informationsutbyte är vissa uppgifter av betydelse för rätten till förmåner inom välfärdssystemen inte omedelbart tillgängliga i register. Vissa uppgifter, såsom uppgift om inkomstförhållanden, finns normalt tillgängliga först långt efter intjänandetillfället. Andra uppgifter, såsom uppgifter om arbets-, boende- och familjeförhållanden förekommer endast i begränsad utsträckning i register. En fungerande kontroll av sådana förhållanden skulle ställa krav på mycket omfattande insatser. Enligt regeringens mening finns det goda förutsättningar att utöka och förbättra det befintliga informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Någon mer heltäckande kontroll genom elektroniskt informationsutbyte är emellertid inte möjlig att genomföra. Andra former av kontroller kan, om de blir för omfattande, leda till att handläggningen blir mer tidsödande, vilket är till nackdel för den enskilde som är betjänt av en någorlunda smidig och enkel hantering. Den mycket stora ärendemängd som hanteras inom välfärdssystemen innebär också naturliga begränsningar i möjligheterna till en mer grundlig kontroll. I sammanhanget förtjänas att upprepas att de slumpmässiga kontroller som utförs av Försäkringskassan i syfte att bedöma förekomsten av brottslighet för närvarande uppgår till 16 800 ärenden per år, att jämföra med de cirka 15 miljoner beslut som årligen fattas av Försäkringskassan och de 60 miljoner utbetalningar som sker från myndigheten. Härutöver förekommer, som tidigare nämnts, vissa riktade efterkontroller.

Flera remissinstanser har påpekat betydelsen av utbildningsinsatser hos bl.a. polis- och åklagarväsendet. För brottsbekämpningen kan utbildningsinsatser hos såväl de myndigheter och arbetslöshetskassor som administrerar förmåner som hos rättsvårdande myndigheter ha en positiv effekt. En förbättrad samverkan mellan nu nämnda myndigheter är tveklöst också ett viktigt medel för en förbättrad brottsbekämpning. I maj 2006 presenterade Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten en gemensam strategi om lokal samverkan mellan Försäkringskassan, polis och åklagare i enlighet med en modell som sedan 2005 finns i Västmanlands län. Inom ramen för samarbetet har man utarbetat rutiner för anmälningar och utredningar om misstänkta brott. Särskilda handläggare hos Försäkringskassan hanterar anmälningar om misstänkta brott och särskilt utsedda poliser och åklagare hanterar utredningen av ärendena, allt med syftet att fler misstänkta brott skall lagföras och att detta skall ske snabbare. Regeringen ser positivt på denna samverkan och har i budgetpropositionen för 2007 aviserat att den s.k. Västmanlandsmodellen skall utvärderas.

En effektivare återkravshantering är enligt regeringens mening också ett viktigt sätt för att minska de skador som de felaktiga utbetalningarna orsakar och för att motverka brott. I budgetpropositionen för 2007 har regeringen aviserat en utvärdering av effektiviteten av den statliga återkravsverksamheten. Regeringen har nyligen beslutat en proposition

med förslag om att ränta skall tas ut vid återkrav inom socialförsäkringen (prop. 2006/07:49).

Sammantaget finns således ett flertal åtgärder som kan och kommer att vidtas och som kan förväntas förebygga fel och underlätta att brott upptäcks och beivras samt minska skadorna av felaktiga utbetalningar.

Möjligheten finns naturligtvis att avvakta de utredningar och andra åtgärder som pågår, utvärdera dessa och först därefter överväga införandet av en förändrad straffrättslig reglering. Av betydelse i sammanhanget är emellertid att omfattningen av brotten mot välfärdssystemen kan antas vara betydligt större än vad som tidigare varit känt. Att avvakta ytterligare 5–10 år kan tyckas som en relativt kort tid men redan de mycket stora belopp som kan antas betalas ut felaktigt från välfärdssystemen på grund av brott talar emot ett sådant förhållningssätt. Som framhållits i det föregående finns också begränsningar i möjligheterna att förebygga brott. I rapporten från brittiska National Audit Office konstateras också att de totala felaktiga utbetalningarna varierar mellan 2 och 5 procent i Storbritannien, Nya Zeeland, Kanada, Irland och USA oavsett de åtgärder som vidtagits för att förhindra brott mot systemen. Därmed inte sagt att alternativa åtgärder inte har betydelse. Det anförda visar ändock på de begränsningar som finns. Det är sammantaget inte sannolikt att sådana förändringar kan genomföras att utrymmet för straffvärda kvalificerat oaktsamma beteenden inom överskådlig tid minskar i någon avgörande omfattning. Det är därför regeringens uppfattning att de här föreslagna ändringarna i den straffrättsliga regleringen inte bör avvaktas.

Ytterligare sanktionsmöjligheter

En alternativ sanktionsmöjlighet i stället för en utvidgad kriminalisering är att straffet ersätts av en annan sanktionsform.

Brå menar att det finns flera fördelar med ett administrativt sanktionssystem som Bidragsbrottsutredningen inte beaktade. *Brå* anför bl.a. att ett sådant system skulle befria rättssystemet från bagatellartade brott, skulle ge en tydlig signal om att denna typ av beteenden inte tolereras och skulle innebära nog så kännbara konsekvenser för den enskilde medborgaren som drabbas och därmed fungera lika effektivt som en kriminalisering och hantering i rättsväsendet. Enligt *Åklagarmyndigheten* är massären den av det slag som man talar om här särskilt lämpade för utvecklandet av administrativa sanktioner. *EBM* anser att möjligheterna att ålägga återbetalningsskyldighet och att förena denna med någon form av särskild avgift eller ränta torde ha en betydande effekt när det gäller att minska risken för missbruk av trygghetssystemen. Även *Lagrådet* tar upp denna fråga och framför att det är befogat att ställa frågan om det inte kunde vara minst lika effektivt att införa någon form av sanktionsavgifter som att kriminalisera.

Något administrativt sanktionssystem finns inte inom välfärdssystemen. Bidragsbrottsutredningen har inte heller haft i uppdrag att överväga införandet av ett sådant system och något remitterat förslag finns därför inte. Det kan finnas anledning att i framtiden överväga ett administrativt sanktionssystem. Detta är en fråga som är naturlig att ta upp i samband med att reformen skall utvärderas (se avsnitt 11). Det är

dock inte nu aktuellt att på detta område införa ett sanktionssystem som ett alternativ till en straffrättslig utvidgning. I sammanhanget finns anledning att beakta att cirka 450 lagförda personer under 2005 inte kan jämföras med de tusentals skattskyldiga som på 1970-talet lagfördes för brott mot skattestrafflagstiftningen och som föranledde införandet av ett administrativt sanktionssystem på skatteområdet.

Som tidigare framgått är det rimligt att anta att det förekommer en stor mängd oaktsamma beteenden från förmånstagare som orsakar felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Det bör emellertid betonas att den utvidgning som är aktuell här endast träffar kvalificerat oaktsamma beteenden som gränsar till uppsåtliga brott. De beteenden som kriminaliseras är alltså inte av masskaraktär.

Bevissvårigheter och risken för en lägre prioritering av uppsåtligt brott

Med hänsyn till de bevissvårigheter som är vanliga i samband med brott mot välfärdssystemen har flera remissinstanser, bl.a. *Statskontoret*, framfört att det finns en risk för att fall av uppsåtliga brott kommer att bestraffas som grovt oaktsamma. En utvidgad kriminalisering skulle på det sättet i realiteten kunna få en strafflindrande effekt och innebära en nedgradering av brotten till bötesbrott med lägre prioritet. *Brå* anför att detta redan har skett på miljöbrottsområdet där många åklagare väljer att använda sig av strafförelägganden direkt i stället för att åtala med allvarligare brottsrubriceringar, då de är medvetna om att det sker så många ogillanden av dessa åtal.

Risken att uppsåtliga brott skulle bestraffas som grovt oaktsamma bör ses mot bakgrund av att grov oaktsamhet är kriminaliserat redan enligt gällande rätt såvitt gäller lämnade uppgifter inom bl.a. socialförsäkringen. Några indikationer på att bedrägerier mot välfärdssystemen redan i dag "nedgraderas" till oaktsamhetsbrott har inte framkommit. Som tidigare redovisats är det tvärtom så att det är relativt sällsynt förekommande att förmånstagare lagförs för brottet vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

Även med en utvidgad kriminalisering är, enligt regeringens mening, den befarade risken mycket begränsad. De bevissvårigheter som förekommer i dag kommer sannolikt inte att påverkas nämnvärt av en utvidgad kriminalisering. Skälet till detta är att de beteenden som i första hand kan komma att bedömas som grovt oaktsamma är de fall där gärningsmannen gör sig skyldig till en medveten oaktsamhet. Liknande svårigheter som föreligger när det gäller att bevisa uppsåt finns i princip också när det gäller att bevisa en medveten oaktsamhet.

Den av *Brå* påtalade jämförelsen med miljöbrottsområdet måste ses mot bakgrund av att det i förhållande till miljöområdet finns en väsentlig skillnad i det att den oaktsamhet som förutsätts för straffansvar enligt 29 kap. miljöbalken inte behöver vara grov. Det är alltså i sådana fall tillräckligt med oaktsamhet för straffansvar. Situationerna är således inte jämförbara.

Det anförda innebär också att en utvidgad kriminalisering avseende grov oaktsamhet knappast skulle kunna vara ett effektivt sätt att komma åt sådana uppsåtliga fall som är svåra att bevisa. Detta är inte heller regeringens avsikt. Regeringen delar bl.a. *Åklagarmyndighetens*

Kommer en utvidgad kriminalisering att drabba utsatta grupper?

Några remissinstanser, bl.a. *Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)*, framför farhågor att en utvidgad kriminalisering riskerar att drabba redan utsatta grupper hårt. HSO pekar bl.a. på att många funktionshindrade har ett stort antal myndighetskontakter och att förutsättningarna att ta del av och förstå information kan påverkas av funktionshinder. HSO framhåller vidare vikten av myndigheternas informations- och serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Strafflagstiftningen förändrar inte den grundläggande förvaltningsrättsliga skyldigheten för myndigheterna att lämna upplysningar och annan service till medborgare. Tvärtom bör vikten av att myndigheterna lämnar fullgod information och service betonas. Detta gäller inte minst i förhållande till de förmånstagare som har olika svårigheter att komma till sin rätt. Det kan gälla personer med funktionshinder eller exempelvis äldre pensionärer. Som *Kammarrätten i Sundsvall* betonat är det vidare viktigt att, vid en kriminalisering av grovt oaktsam åsidosatt anmälningsskyldighet, den enskilde på ett tydligt sätt informeras om sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

När det gäller de farhågor som uttryckts i detta sammanhang är det också viktigt att framhålla att det yttersta syftet med strafflagstiftningen och en utvidgad kriminalisering är att på lång sikt kunna upprätthålla välfärdssystemen. Som tidigare anförts är detta angeläget inte minst för de förmånstagare som är beroende av ett sådant ekonomiskt skyddsnät.

När det gäller en kriminalisering av grov oaktsamhet är det regeringens uppfattning att risken för att denna skulle drabba på det sätt som HSO befarat är ytterst begränsad. För straffansvar krävs, som utvecklats i det föregående, att det är fråga om en kvalificerad oaktsamhet, vilket i första hand innebär en medveten oaktsamhet.

Det är också viktigt att skilja på myndigheternas upplysnings- och utredningsansvar och förmånstagares skyldighet att lämna korrekta uppgifter. Det åligger givetvis myndigheterna att klargöra vilka uppgifter som skall lämnas och i vilka fall ändrade förhållanden skall anmälas. Ansvar för att de uppgifter som sedan lämnas är korrekta måste emellertid ligga på förmånstagaren. Även när det gäller anmälan av ändrade förhållanden måste primärt huvudansvaret för att så sker ligga på förmånstagaren, förutsatt att tydlig information om skyldigheten har lämnats.

Sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen

Som tidigare redovisats finns inom arbetslöshetsförsäkringen – till skillnad från andra välfärdssystem – redan i dag sanktioner som kan drabba den som medvetet eller av grov oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter. En arbetssökande som medvetet eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning kan enligt 37 §

lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor uteslutas som medlem i arbetslöshetskassan. Om arbetslöshetskassan i ett sådant fall inte utesluter medlemmen skall medlemmen enligt 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning under ett visst antal dagar. *AMS* vill uppmärksamma att dessa sanktioner medför att den som gör sig skyldig till brott mot reglerna i arbetslöshetsförsäkringen straffas hårdare än den som gör sig skyldig till brott mot andra bidragssystem. *IAF* anser att dessa sanktioner i kombination med förslaget till en utvidgad kriminalisering kan medföra en risk för dubbelbestraffning.

En utgångspunkt för förslaget till utvidgad kriminalisering är att klandervärdeheten av grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen ligger så nära klandervärdeheten av uppsåtliga handlingar att även grovt oaktsamt handlande bör vara kriminaliserat. Det kan då konstateras att de ifrågavarande sanktionerna inte hindrar att en person enligt gällande rätt dessutom lagförs för uppsåtligt brott, exempelvis bedrägeri. De fall där uteslutning sker leder som huvudregel till polisanmälan. Att en person härigenom riskerar att drabbas av dubbla sanktioner förekommer således redan med dagens reglering. Avsaknad av eller reducerad inkomst på grund av fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning får emellertid betydelse i påföljdshänseende vid bestämmandet av eventuella dagsböter, vars storlek beräknas utifrån den tilltalades ekonomiska förhållanden. I enskilda fall är det också möjligt att tillämpa 29 kap. 5 § brottsbalken som ger en allmän möjlighet att beakta sanktionskumulation vid straffmätningen. Till detta kommer att de sanktioner som finns inom arbetslöshetsförsäkringen i princip har en praktisk verkan endast under förutsättning att medlemmen alltjämt är arbetslös. För den som trots uteslutning eller fränkännande av rätt till ersättning får ett nytt arbete har således dessa sanktioner inte någon praktisk effekt. Även om det i och för sig inte finns anledning att ifrågasätta de sanktioner som finns på detta område, kan det således konstateras att effekterna kan skifta beroende på slumpmässiga faktorer som inte är hänförliga till klandervärdeheten av det beteende som föranlett sanktionen.

Sammantaget är det regeringens uppfattning att de sanktioner som förekommer inom arbetslöshetsförsäkringen inte utgör skäl mot en utvidgad kriminalisering såvitt avser arbetslöshetsersättning.

Sammanfattning

Förhållandena vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen skiljer sig i flera avseenden från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt brott i form av bedrägeri kan förekomma. Inom systemen hanteras ett mycket stort antal ärenden. För att förmånerna skall kunna fylla avsedd funktion är det vidare nödvändigt att handläggningen av ärendena är effektiv och smidig. Masshanteringen och kravet på effektivitet och smidighet medför att det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. I handläggningen är myndigheterna i stor utsträckning hänvisade till uppgifter som lämnas av förmånstagarna. För att välfärdssystemen långsiktigt skall kunna fungera på detta sätt är det nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet

och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Detta talar för att kvalificerat oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen är så klandervärda att de bör kunna mötas med straff.

Utöver uppsåtliga brott mot välfärdssystemen förekommer sannolikt också i stor omfattning att oaktsamma beteenden från förmånstagare leder till felaktiga utbetalningar av förmåner. Att närmare uppskatta förekomsten av enbart grovt oaktsamma fall låter sig svårligen göras. Det är emellertid väsentligt att straffvärda beteenden kan mötas med straff. Redan en mer begränsad förekomst av sådana grovt oaktsamma beteenden som inte leder till lagföring kan vidare få negativa effekter genom att det påverkar förtroendet för systemen och systemens legitimitet hos medborgare i allmänhet. Som utvecklats i det föregående kan minskat förtroende och minskad legitimitet i förlängningen påverka förutsättningarna för upprätthållandet av systemen. Det är sammantaget väsentligt att den straffrättsliga regleringen är anpassad till de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen. En utvidgad kriminalisering bedöms också kunna ha en normbildande effekt.

Det är viktigt att, med utgångspunkt från att kriminalisering bör användas med försiktighet, pröva om det finns alternativ till en straffrättslig utvidgning. Sammantaget finns ett flertal åtgärder som kan och kommer att vidtas och som kan förväntas förebygga fel och underlätta att brott upptäcks och beivras samt minska skadorna av felaktiga utbetalningar. Det är emellertid inte sannolikt att sådana förändringar kan genomföras så att utrymmet för straffvärda oaktsamma beteenden minskar i någon avgörande omfattning.

Regeringen bedömer att inte heller en tydligare och mer lättillgänglig reglering i fråga om uppsåtliga brott kommer att medföra att de svårigheter som finns här kan antas försvinna.

Regeringen delar inte uppfattningen att en utvidgad kriminalisering kan leda till att uppsåtliga brott kommer att bedömas som grovt oaktsamma och därmed få en lägre prioritet inom rättsväsendet. Detta tycks inte förekomma i dag, trots att grov oaktsamhet vid lämnande av uppgifter inom välfärdssystemen redan är straffbar i stor utsträckning. De bevisvärigheter som finns i fråga om uppsåt finns i princip också vid bedömningen av grov oaktsamhet eftersom det i första hand endast är medveten oaktsamhet som skall kunna medföra straffansvar. Därmed finns inte heller någon grund för att skälet för en utvidgning skulle vara en bevislättning, vilket regeringen i och för sig också ställer sig principiellt tveksam till.

Det finns visserligen straffbestämmelser, främst 15 kap. 10 § brottsbalken, som i dag möter grovt oaktsamma beteenden. Lagstiftningen träffar emellertid inte alla straffvärda beteenden och det bedöms inte som lämpligt att här sträcka ut tillämpningsområdet för bestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken. I stället bör straffansvar för grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen regleras särskilt.

Sammantaget finns det således anledning att genom särreglering införa straffansvar för grov oaktsamhet vid ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Det straffbara området bör omfatta aktivt uppgiftslämnande oavsett form samt åsidosatt anmälningsskyldighet.

7 En särskild reglering för uppsåtliga brott mot välfärdssystemen

Prop. 2006/07:80

Regeringens förslag: Uppsåtliga brott mot välfärdssystemen regleras särskilt med brottsförutsättningar som är anpassade till förhållandena inom välfärdsområdet. Straffansvar för gärningar som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kommer till direkt uttryck i den straffrättsliga regleringen genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott. Brottsförutsättningarna innehåller ett farerekvisit.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den helt övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utredningens förslag utan erinran. Sex remissinstanser avstyrker förslaget i denna del. Enligt *Åklagarmyndigheten*, som är tveksam till om utredningen kan ligga till grund för de föreslagna ändringarna i de straffrättsliga systemen, synes bedrägeribestämmelsen i allt väsentligt fungera väl. *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) anser liksom Åklagarmyndigheten att bestämmelserna i 9 kap. brottsbalken i huvudsak fungerar bra. *Sveriges Advokatsamfund* uppfattar att förslaget även i denna del innebär en nykriminalisering. Med denna utgångspunkt ifrågasätter samfundet om den föreslagna nykriminaliseringen behövs och varför den som lurar de myndigheter som ansvarar för offentliga trygghetssystem skall underkastas ett utvidgat straffansvar jämfört med den som lurar ett privaträttsligt subjekt. Enligt *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* måste skälen för en ny straffrättslig reglering på ett övertygande sätt påvisa att de i systemet förefintliga regleringarna är otillräckliga eller otidsenliga och en ny reglering måste vara avsevärt bättre i fråga om rättssäkerhet, rättvisa och effektivitet. Enligt *Juridiska institutionen* behandlas frågor av denna karaktär inte i utredningens resonemang. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* delar utredningens ståndpunkt att det för en mer effektiv lagföring av den typ av handlingar som otillbörligt utnyttjande av trygghetssystemen ofta utgör kan vara en fördel att ha mera konkreta regler än nuvarande lagstiftning erbjuder. Fakultetsnämnden avstyrker dock förslaget bl.a. med hänsyn till att straffbarheten i utredningens förslag begränsas till endast vissa trygghetssystem.

Skälen för regeringens förslag

Inledning

Utöver att det straffbara området måste vara anpassat till de förhållanden som råder inom välfärdssystemen är det, för en väl fungerande tillämpning av straffbestämmelserna, viktigt att brottsförutsättningarna är anpassade till förhållandena och de situationer som förekommer på välfärdsområdet. Detta gäller inte bara grovt oaktsamma gärningar utan även uppsåtliga gärningar. Med införandet av en särskild straffrättslig reglering avseende grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen (avsnitt 6), finns det särskild anledning att överväga

Allmänt om bedrägeribestämmelsen

Som tidigare framgått (avsnitt 4.5.1) är bedrägeri enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken den vanligaste brottsrubriceringen vid brott rörande bidrag, ersättningar och subventionerade lån från välfärdssystemen. Straffansvar för bedrägeri förutsätter enligt 9 kap. 1 § brottsbalken att gärningsmannen genom vilseledande förmår någon till en disposition.

Ett vilseledande kan föreligga i flera olika situationer. Ett huvudfall av vilseledande är att gärningsmannen framkallar en oriktig föreställning (villfarelse) hos någon. Ett vilseledande kan också enligt bestämmelsens förarbeten innebära att gärningsmannen vidmakthåller eller förstärker en redan existerande villfarelse hos någon annan. Bedrägeribestämmelsen omfattar även påverkan genom underlåtenhet om denna uppväcker, vidmakthåller eller förstärker en villfarelse.

Som tidigare beskrivits ställer rekvisitetet *förmå* krav på ett samband mellan vilseledandet och dispositionen (se närmare avsnitt 4.5.1). När det gäller ett vidmakthållande av en villfarelse innebär detta att omständigheterna måste vara sådana att det kan antas att villfarelsen skulle ha hävts och dispositionen inte kommit till stånd om gärningsmannen inte hade vidmakthållit villfarelsen. Vid ett förstärkande av en villfarelse innebär rekvisitetet *förmå* ett krav på att villfarelsen därigenom blir handlingsmotiverande eller når en sådan bestämdhet att dispositionen företas.

Straffbarhet för utnyttjande av annans villfarelse

Bedrägeribestämmelsen omfattar även påverkan genom underlåtenhet om denna uppväcker, vidmakthåller eller förstärker en villfarelse. För att en underlåtenhet skall kunna påverka krävs att den vilseledde förväntar sig att gärningsmannen skall agera. Den vilseledde måste alltså ha en grundad anledning att vänta sig en aktivitet från gärningsmannens sida.

Straffbestämmelserna i brottsbalken ger inte någon tydlig ledning i fråga om straffbarhet för sådan underlåtenhet som inte har någon direkt påverkan på någon annan, dvs. om en person inte gjort annat än att utnyttja någon annans villfarelse utan att ha framkallat denna, exempelvis om en förmånstagare enbart utnyttjar en felaktig uppfattning hos en myndighet om rätten till en förmån.

Med utgångspunkt från att redan ett utnyttjande av annans villfarelse omfattas av bedrägeribestämmelsen skulle det (under förutsättning att det finns brottsligt uppsåt) vara enkelt att fastställa att en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som lett till en felaktig utbetalning av en förmån är straffbart som bedrägeri.

Straffrättskommittén, som i början av 1940-talet utarbetade bedrägeribestämmelsen, ansåg att det var motiverat och i överensstämmelse med allmänna straffrättsliga grundsatser att i viss utsträckning bedöma redan ett utnyttjande av en villfarelse som bedrägeri, trots att lagtextens ordalydelse inte direkt täcker detta.

Kommittén hänvisade bl.a. till att brottsbeskrivningarna i såväl svensk som utländsk strafflagstiftning avfattats med tanke på positivt handlande, fastän de är avsedda att tillämpas även beträffande likvärdig underlåtenhet. Departementschefen instämde i kommitténs uttalande i denna del (NJA II 1942 s. 393).

Dessa äldre förarbetsuttalanden har med hänvisning till den straffrättsliga s.k. legalitetsprincipen efter hand kommit att ifrågasättas. Legalitetsprincipen, som sedan 1995 är lagfäst i 1 kap. 1 § brottsbalken, innebär bl.a. ett förbud mot analogisk lagtillämpning av en straffbestämmelse. Med analogisk tillämpning menas att ett förfarande anses straffbart trots att det inte med vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under en straffbestämmelses ordalydelse. I de fall där gärningsmannen enbart utnyttjat en existerande villfarelse och varken genom handling eller underlåtenhet påverkat dispositionen har det därför ifrågasatts om det krav på kausalsamband som lagtexten ställer upp är uppfyllt. Den förhärskande uppfattningen torde numera vara att legalitetsprincipen inte tillåter att enbart ett utnyttjande av annans villfarelse medför ansvar för bedrägeri (se t.ex. Jareborg, Brotten, häfte 2, 2 u, s. 200 och Holmqvist m.fl., Brottsbalken, en kommentar, Del I, s. 9:6). Något svar på frågan har dock inte lämnats i rättspraxis.

Svårigheter att bedöma kausalitet i underlåtenhetsfall

Som beskrivits i det föregående (avsnitt 6) bygger välfärdssystemens funktion i stor utsträckning på att förmånstagare anmäler ändrade förhållanden. Om så inte sker leder underlåtenheten ofta till en felaktig utbetalning. Många utredningar om misstänkt brott mot välfärdssystemen avser också underlåtenhetsfall. Det är därför med hänsyn till välfärdssystemens funktionssätt av stor betydelse att det finns förutsättningar för en enkel tillämpning av straffbestämmelserna i dessa fall.

Med utgångspunkt från att enbart ett utnyttjande av annans villfarelse inte är straffbart som bedrägeri, kan det vara svårt att bedöma när bedrägeribestämmelsens kausalitetskrav är uppfyllt i underlåtenhetsfall, vilket också framgår av praxis. Problemet sammanhänger med bedrägeribestämmelsens konstruktion. Vid de flesta andra brottstyper är det oftast relativt enkelt att fastställa ett orsakssamband, eftersom det då i allmänhet är fråga om att fastställa ett fysiskt orsakssamband. Exempelvis innebär det som regel inga svårigheter att konstatera om ett slag orsakat en viss skada och därmed kan föranleda straffansvar för misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken. Bedrägeribestämmelsen innefattar emellertid ett krav på ett psykiskt orsakssamband. I bedrägerifall med positivt handlande, exempelvis där någon lämnar en oriktig uppgift, uppstår i allmänhet inte några större problem vid bedömningen av om kausalitet föreligger mellan uppgiftslämnandet och dispositionen. När det gäller underlåtenhet är det däremot svårare att avgöra om denna inneburit en psykisk påverkan.

Mot bakgrund av det anförda finns det anledning att tydliggöra den straffrättsliga regleringen inom välfärdsområdet för underlåtenhetsfall genom att straffansvaret för åsidosatt anmälningsskyldighet får komma till direkt uttryck i lagtexten. Brottsförutsättningarna kommer därmed att innefatta ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott. Sådana brottskonstruktioner förekommer i dag på andra håll i strafflagstiftningen. Enligt exempelvis 11 kap. 5 § brottsbalken kan den som är bokföringsskyldig och som åsidosätter bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) genom att underlåta att bokföra affärshändelser, under vissa förutsättningar dömas för bokföringsbrott. Enligt 15 kap. 1 § brottsbalken kan den som under laga ed förtiger sanningen dömas för mened.

Sveriges Advokatsamfund utgår i sitt remissyttrande från att utredningens förslag innebär en nykriminalisering genom att straffrättsligt ansvar kan uppkomma också genom underlåtenhet. Bedrägeribestämmelsen är emellertid tillämplig även på underlåtenhetsfall. Ett äkta underlåtenhetsbrott skulle dock medföra en enklare tillämpning.

En brottskonstruktion med ett farerekvisit

Misstänkta brott upptäcks på olika sätt i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner. Det kan vara fråga om ett uppslag till en handläggare genom ett anonymt tips eller information från myndigheter. Det förekommer också att man i samband med riktade kontroller som genomförs mot vissa förmånstyper eller slumpvisa kontroller inom ramen för ett större kontrollarbete upptäcker misstänkt brottslighet.

Den som genom oriktiga uppgifter försöker skaffa sig en ekonomisk förmån inom välfärdssystemen gör normalt inget mer än att lämna in en ansökan eller försäkran. Huruvida en eventuell lagföring avser ett fullbordat bedrägeribrott eller ett försök till bedrägeri avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som utförs av myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor. Om den oriktiga uppgiften upptäcks innan man hunnit besluta om förmånen stannar brottet på försöksstadiet, vilket kan medföra en lindrigare påföljd än om brottet upptäcks först senare och har hunnit fullbordas.

Eftersom gärningsmannen i båda fallen gjort vad han eller hon kan för att brottet skall fullbordas, är det tveksamt om det egentligen är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Det anförda talar för att straffbestämmelserna på detta område bör konstrueras på ett sätt som inte gör någon åtskillnad mellan dessa situationer. Ett sätt att komma tillrätta med denna situation är att införa en straffbestämmelse med ett farerekvisit. Genom en farekonstruktion kommer båda fallen ovan att bedömas som fullbordade brott.

Ett farerekvisit innebär ett krav på att det skall föreligga en konkret fara för exempelvis en felaktig utbetalning. I likhet med vad som gäller vid skattebrott, bör utgångspunkten för innebörden av ett sådant rekvisit vara att det för straffansvar är tillräckligt att en oriktig uppgift sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför.

Kontrollsystemets uppbyggnad och funktionssätt blir därmed av avgörande betydelse för farerekvisitets innehåll. Detta är en fördel på det sättet att ett förbättrat framtida kontrollsystem i praktiken kommer att minska det straffbara området. En sådan konstruktion innebär samtidigt att det inte blir nödvändigt med en kriminalisering av försök.

Sammanfattning

Utöver att det straffbara området måste vara ändamålsenligt är det väsentligt att, för en väl fungerande tillämpning av straffbestämmelserna, brottsförutsättningarna är anpassade till de särskilda förhållanden som råder på välfärdsområdet. Detta gäller inte bara oaktsamma brott utan även i hög grad uppsåtliga brott. Med utgångspunkt från att en särskild reglering bör införas för grovt oaktsamma beteenden, finns det därför anledning att överväga en särskilt anpassad straffreglering även för uppsåtliga brott.

Förhållandena inom välfärdssystemen innebär att det finns ett särskilt behov av en tydlig straffrättslig reglering för fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Systemens funktionssätt innebär vidare att den som tillskansar sig en förmån normalt inte gör något annat än att lämna en felaktig uppgift. Beroende på kontrollsystemen är det mer eller mindre slumpmässigt om ett upptäckt brott stannar på försöksstadiet eller kommer att lagföras som ett fullbordat bedrägeribrott. Det är tveksamt om det är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Detta talar för en brottskonstruktion som inte gör någon skillnad på dessa två situationer.

Sammantaget talar dessa förhållanden för införandet av en särskild reglering även för uppsåtliga brott. Straffansvar för gärningar som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör komma till direkt uttryck genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott. Brottsförutsättningarna bör vidare lämpligen innehålla ett farerekvisit.

Frågan om behovet av ett särskilt skydd för välfärdssystemen i förhållande till andra områden och om tillämpningsområdet i övrigt, som berörts av *Sveriges Advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, behandlas i avsnitt 9.3.

Förslaget till lagteknisk utformning behandlas närmare i avsnitt 9.4.1.

8 En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering

Regeringens förslag: En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering införs för brott mot välfärdssystemen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissynpunkter som lämnats har behandlats under avsnitt 6 och 7.

Skälen för regeringens förslag

En tydligare och mer lättillgänglig lagstiftning främjar en effektivare lagföring

När en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa misstänker en felaktig utbetalning görs i regel inte någon omedelbar polisanmälan. I stället inleder myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan ofta en relativt långtgående utredning som kommuniceras med förmånstagaren innan beslut fattas om eventuellt återkrav och polisanmälan. Som tidigare beskrivits finns i bl.a. Västmanlands län en modell enligt vilken Försäkringskassan, polis och åklagare samverkar för en effektivare lagföring av brott mot socialförsäkringen. Denna samverkan skall införas i hela landet och det är tänkbart att en sådan samverkan kommer att spridas även till andra myndigheter liksom till kommuner och arbetslöshetskassor. En tydligare och mer lättillgänglig strafflagstiftning bör kunna främja denna samverkan.

Som beskrivits i avsnitt 4.4.1 leder ungefär 20 procent av polisanmälningarna på området till lagföring. Det skall anmärkas att detta inte kan tas till intäkt för att det finns straffrättsligt betingade problem eller brister på området. Statistik från Försäkringskassan tyder emellertid också på att det finns regionala variationer i lagföringsgraden. En tydligare straffrättslig reglering bör kunna ha betydelse för en mer effektiv och jämn lagföring.

Som tidigare redovisats är det sällsynt att förmånstagare blir lagförda för grovt oaktsamma beteenden med stöd av bestämmelsen om vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken. För det fall slutsatsen av detta är att straffvärda gärningar inte beivras ser regeringen detta som ett problem. Bidragsbrottsutredningen anförde att det är oklart varför bestämmelserna tillämpas så sällan. Enligt regeringens mening bör en tydligare och bättre sammanhållen straffrättslig reglering som inkluderar straffansvar för grovt oaktsamma gärningar i sig kunna innebära en effektivare lagföring av sådana brott.

Ett allmänt behov av tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på välfärdsområdet

Enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) har myndigheterna en serviceskyldighet i förhållande till medborgarna. Denna innefattar att varje myndighet är skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Skyldigheten att lämna upplysningar vid ansökningar om ersättningar, bidrag och andra förmåner uppfyller myndigheterna genom information på hemsidor, via servicetelefon eller genom att tillhandahålla broschyrer och faktablad. Handläggare lämnar också muntlig information direkt till enskilda förmånstagare.

Den information som lämnas i dessa sammanhang avser framför allt förutsättningarna för den enskilde att få del av en ekonomisk förmån. Det är emellertid här av stor betydelse att enskilda också får tydlig

information om de straffrättsliga konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter eller av att underlåta att anmäla ändrade förhållanden. Detta skall ses särskilt mot bakgrund av att i princip samtliga medborgare i större eller mindre utsträckning tar del av de förmåner som betalas ut från välfärdssystemen.

För att myndigheterna på ett bra sätt skall kunna uppfylla sin informationsskyldighet och för att förmånstagare skall kunna ta del av och förstå vilka regler som gäller krävs att de straffrättsliga bestämmelserna är tydliga och lättillgängliga. En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering med särskilda brottsrubriceringar har bättre förutsättningar än dagens reglering att verka avhållande på förmånstagare att lämna felaktiga uppgifter.

Brottsförutsättningarna behandlas närmare i avsnitt 9.4.1.

9 Utformningen av en ny straffrättslig reglering

9.1 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: En särskild straffrättslig reglering införs, som omfattar alla ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Tillämpningsområdet avgränsas lagtekniskt genom en hänvisning till angivna myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del tillstyrker flertalet utredningens förslag. *Hovrätten för Nedre Norrland* anför dock att det, särskilt mot bakgrund av att den föreslagna lagen skall omfatta även grovt oaktsamma förfaranden, finns anledning att ytterligare överväga om det inte är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig kriminalisering av straffvärda beteenden inom förmånsområdet. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att lagens tillämpningsområde bör knytas direkt till skyldigheten att upplysa om ändrade förhållanden. Denna skyldighet bör framgå direkt i var och en av de lagar och förordningar som skall omfattas. Vid en sådan hänvisning torde, enligt *Kammarrätten*, uppräknningen av utbetalande myndigheter kunna utgå. *Malmö tingsrätt* anför att reglerna med utredningens förslag blir tydliga för den enskilde, men att en begränsning av denna karaktär kräver uppföljning i framtida lagstiftningsarbeten. Enligt *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) bör det övervägas om det finns skäl att införa en motsvarande lagstiftning rörande bidrag som betalas ut till företag för att subventionera kostnaderna för anställning av enskilda personer, exempelvis lönebidrag. *Premiepensionsmyndigheten* (PPM), som tillstyrker förslaget till en särskild lag, är tveksam till om de förmåner som myndigheten administrerar bör omfattas av den föreslagna

lagstiftningen med hänvisning till att risken för brott i samband med utbetalning av premiepension anses vara mycket begränsad. *Ordföranden för Delegationen mot felaktiga utbetalningar* (FUT-delegationen) konstaterar att det i delegationens arbete ingår system som faller utanför det av utredningen föreslagna tillämpningsområdet. I yttrandet nämns lönegarantiersättning som betalas ut av länsstyrelserna, utbildningsstöd som betalas ut av Socialstyrelsen samt bidrag för korttidsstudier som betalas ut av bl.a. Socialstyrelsen och Sametinget. Om endast sådana förmåner ingår som disponeras av enskilda individer eller hushåll, faller ett par trygghetssystem utanför tillämpningsområdet trots att de beslutas av de i lagförslaget nämnda myndigheterna. Detta gäller ekonomiska förmåner som ges till företag i form av krediteringar på skattekonto, dvs. anställningsstöd, stöd till utbildningsvikariat, stöd till skyddat arbete samt stöd till anställning av långtidssjukskrivna. Samtliga dessa stöd beslutas av länsarbetsnämnderna. Till detta kommer lönebidrag m.m. till företag som beslutas av länsarbetsnämnderna. Brott inom dessa trygghetssystem kommer att falla under brottsbalkens bestämmelser. En annan ordning än denna förefaller dock, enligt FUT-delegationens ordförande, svår att åstadkomma eftersom man då stöter på stora avgränsningsproblem. Tillämpningsområdet skulle kunna vidgas långt utöver de nämnda ekonomiska förmånerna och därmed också utöver de bidragsbrott man vill beivra. *Landsorganisationen i Sverige* (LO) anför att gränsdragningen för vilka typer av välfärdssystem som skall omfattas av en ny lagstiftning känns rimlig men anser att frågan är om denna gränsdragning känns lika naturlig på längre sikt och pekar bl.a. på förslag om en s.k. jämställdhetsbonus i föräldraförsäkringen som skall komma förmånstagare till godo genom skatteavdrag. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför att det inte finns några sakskaäl till att begränsa straffbarheten av bidragsbedrägeri enbart i förhållande till de trygghetssystem som nämns i utredningen. Bortsett från det principiellt tvivelaktiga med kasuistisk lagstiftning av detta slag, är det enligt fakultetsnämnden svårt att motivera varför fusk som riktas mot samma källa (skattemedel) behandlas olika beroende på vilka kanaler genom vilka medlen fördelas. Fakultetsnämnden avstyrker därför förslaget att bidragsbrottet skall avse bedrägeri enbart mot vissa offentliga trygghetssystem.

Skälen för regeringens förslag

Lagstiftningen bör omfatta de centrala delarna av välfärdssystemen

Som utgångspunkt är det rimligt att finansiella medel liksom andra tillgångar, oavsett om de är offentliga eller privata, i grunden har samma straffrättsliga skydd. Det kan därför ifrågasättas varför ett särskilt straffrättsligt skydd bör införas för enbart offentliga utbetalningar men inte för liknande utbetalningar på det privata området. Det kan också, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* påpekar, ifrågasättas varför ett särskilt straffrättsligt skydd bör införas för vissa offentliga utbetalningar men inte för andra.

Det finns emellertid enligt regeringens mening väsentliga särdrag i välfärdssystemens funktion och betydelse som gör att det finns anledning

att betrakta angrepp mot dessa som, från samhällssynpunkt, särskilt allvarliga och att det därför finns anledning att införa ett särskilt straffrättsligt skydd för utbetalningar från dessa system.

Till skillnad från andra utbetalningar, såväl offentliga som privata, utgör de förmåner som förekommer inom välfärdssystemen rättigheter som i många fall är av stor betydelse eller avgörande för enskildas försörjning. Det finns därför ett utpräglat krav på en effektiv och snabb hantering av utbetalningarna. Systemen hanterar vidare en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar samtidigt som det finns begränsningar i möjligheterna till kontroll. Även om kontrollsystemen kan effektiviseras och välfärdssystemens uppbyggnad kan förändras till undvikande av brott, kommer systemen även framgent att vara beroende av uppgifter från förmånstagare och kräva att förmånstagare visar lojalitet och aktsamhet i samband med utbetalningar. Att förmånstagare visar aktsamhet och lämnar riktiga uppgifter är av särskild betydelse eftersom dessa system hanterar en stor del av det allmännas utgifter. Som redovisats i det föregående är det emellertid mycket som talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen. För att skydda de offentliga finanserna och för att bevara förtroendet för och det långsiktiga upprätthållandet av systemen finns det därför anledning att se särskilt allvarligt på angrepp mot välfärdssystemen. Det finns därmed skäl att införa ett stärkt straffrättsligt skydd på just detta område.

Det kan visserligen inte helt uteslutas att det kan förekomma andra offentliga utbetalningar eller utbetalningar på det privata området där förhållandena uppvisar liknande särdrag som välfärdssystemen. Det är emellertid inte möjligt att genomföra en fullständig genomgång av samtliga förekommande former av offentliga och privata utbetalningar för att bedöma om det finns ett sådant särskilt behov av straffrättsligt skydd även på andra områden. Det är å andra sidan regeringens uppfattning att det endast är utbetalningar från det mycket omfattande välfärdsområdet som allmänt sett uppvisar de särdrag som redovisats i det föregående. Med den angivna utgångspunkten finns det således skäl att införa en särskild straffrättslig reglering på just välfärdsområdet som exkluderar andra offentliga utbetalningar liksom liknande utbetalningar på det privata området.

Det torde i en allmän mening vara någorlunda klart vilka ersättningar, bidrag och andra förmåner som omfattas av välfärdssystemen. Någon skarp gräns för vad som utgör välfärdssystemen kan emellertid inte dras. Utöver de centrala förmånerna inom välfärdssystemen som redovisats i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4, finns ett flertal ekonomiska förmåner som betalas ut av det allmänna och som i vid mening kan sägas ha till syfte att värna den sociala tryggheten och som i vart fall till viss del uppvisar de särdrag som är typiska för välfärdssystemen. Med denna utgångspunkt är det tänkbart att ytterligare förmåner än de som anges i nämnda avsnitt bör omfattas av tillämpningsområdet för en ny straffrättslig reglering.

Eftersom det inte är möjligt att göra en principiell avgränsning av välfärdsförmåner, blir det emellertid nödvändigt att anlägga ett praktiskt angreppssätt. Med denna utgångspunkt bör lagstiftningen lämpligen omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av välfärdssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och är av störst betydelse att brott

förhindras. Även om en sådan lösning självfallet inte är invändningsfri från principiell synpunkt, skulle man härigenom också undvika att få en ny straffrättslig reglering på områden där behovet av sådana nya regler kan vara begränsat. Det bör också betonas att en sådan modell, trots avgränsningen, skulle omfatta 60 procent av statsbudgetens utgifter under utgiftstaket. Det är således den helt övervägande delen av alla offentliga utbetalningar som skulle omfattas av lagstiftningen. Särskilda straffbestämmelser som är begränsade till utbetalningar från välfärdssystemen förekommer även i andra länder, bl.a. i Danmark och i Norge.

När det gäller frågan om premiepensionsförmåner bör omfattas kan det visserligen förhålla sig så, som *Premiepensionsmyndigheten* påtalat, att risken för felaktiga utbetalningar på grund av brott mot det systemet är mindre än i andra system. I sina huvuddrag fungerar premiepensionssystemet dock på samma sätt som andra centrala system. Enligt regeringens mening finns det därför inte tillräckliga skäl att låta premiepensionen ligga utanför regleringens tillämpningsområde.

Sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser bör enligt regeringens mening inte omfattas av lagstiftningen. Dessa stödformer är som regel verksamhetsanknutna och betalas ut till exempelvis arbetsgivare. Till dessa förmåner hör lönebidrag som betalas ut direkt till arbetsgivare och olika former av anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto.

Brott kan självfallet förekomma även beträffande dessa stödformer. I enlighet med vad *Ordföranden för FUT-delegationen* anför, skulle det emellertid innebära stora svårigheter att avgränsa dessa förmåner från andra liknande stödformer som riktar sig till arbetsgivare eller andra. Lagen bör därför inte omfatta den typen av stöd.

Utanför lagens tillämpningsområde bör vidare lämnas vissa förmåner som till viss del syftar till social trygghet men som i vart fall hanteras utanför de centrala delarna av välfärdssystemen och som är mindre betydelsefulla. Det gäller vissa ersättningar vid tjänstgöring inom totalförsvaret som administreras av flera olika delar inom totalförsvaret, de förmåner inom det statliga personskadeskyddet som administreras av Kammarkollegiet, resekostnadsbidrag från landstingen, lönegarantiersättning från länsstyrelserna samt bidrag för korttidsstudier, som beslutas av Socialstyrelsen, Sametinget, LO och TCO.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att de förmåner som redovisats i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4 och som således administreras av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bör omfattas av lagens tillämpningsområde.

Den lagtekniska avgränsningen

Den närmare avgränsningen av lagens tillämpningsområde kan göras på olika sätt. Ett första alternativ, vilket självfallet är att föredra, är en kortfattad, tydlig och enhetlig begreppsbestämning för dessa förmåner. De förmåner som i enlighet med det föregående lämpligen bör omfattas av en ny straffrättslig reglering ingår emellertid i flera olika välfärdssystem och är avsedda att ge social trygghet i en mängd olika

situationer, vilket gör det svårt att hitta ett begrepp som täcker in samtliga förmåner utan att samtidigt vara otydligt. Till detta kommer att det samtidigt blir nödvändigt att avgränsa regleringen från sådana förmåner som inte ingår i de centrala delarna av välfärdssystemen och som inte skall omfattas av regleringen. Sammantaget bedöms detta inte vara en framkomlig väg.

Ett alternativ är att i lagtexten försöka beskriva de system som skall omfattas av straffbestämmelserna. Det skulle till en början vara möjligt att ange socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och studiestödet. Emellertid tillkommer flera arbetsmarknadspolitiska förmåner av olika karaktär som betalas ut av olika myndigheter, särskilda stödformer som betalas ut av CSN och inte alltid är studierelaterade, migrationspolitiska förmåner som betalas ut av såväl kommuner som Migrationsverket samt ekonomiskt bistånd och vissa andra förmåner som betalas ut av kommunerna. Det anförda innebär att det inte heller bedöms som möjligt att närmare beskriva de förmåner som skall omfattas av regleringen utan att en sådan beskrivning blir antingen otydlig eller alltför detaljerad och omfattande och därmed otillfredsställande ur straffrättslig synvinkel.

Att använda vad man kan kalla uppräkningsmetoden, dvs. att i en inledande bestämmelse nämna alla de lagar och förordningar som skall omfattas av regleringen, är en lösning som i varje fall inledningsvis på ett säkert sätt avgränsar tillämpningsområdet. Här måste dock beaktas att det är fråga om ett mycket stort antal lagar och förordningar eftersom alla förmåner som bör omfattas av regleringen inte faller in under de mer centrala välfärdslagarna. Även med införandet av en socialförsäkringsbalk (se avsnitt 4.1.3) skulle detta problem i stor utsträckning kvarstå eftersom många förmåner som skall omfattas av regleringen inte ingår i socialförsäkringen.

I skattebrottslagen användes ursprungligen uppräkningsmetoden för bestämmandet av lagens tillämpningsområde. Vid den reform som genomfördes 1996 påpekades emellertid ett flertal problem med denna teknik. För det första hade inte tekniken följts fullt ut. I ett par skattelagar, som inte omfattades av den inledande uppräkningsmetoden, angavs särskilt att skattebrottslagen var tillämplig. För det andra ansågs det att sättet att avgränsa var främmande för en författning av den generella karaktär som skattebrottslagen var avsedd att ha. Vidare ansågs att ständiga förändringar i skattelagstiftningen medförde en risk för fel eller inkonsekvenser och försvårade tillämpningen. Slutligen hade uppräkningsmetoden kommit att omfatta en rad upphävda skatteförfattningar eftersom man för det fall man samtidigt tog bort hänvisningen i skattebrottslagen riskerade att tidigare begångna gärningar inte längre skulle vara straffbara. Vid tiden för reformen var cirka en tredjedel av de i lagtexten angivna lagarna upphävda. I stället valde lagstiftaren att låta skattebrottslagen omfatta alla skatter, om inte annat angavs i den materiella författning som reglerade skatten ifråga.

Den erfarenhet som man gjort beträffande skattebrottslagen talar sammantaget mot lämpligheten av att använda uppräkningsmetoden.

En lösning med samma effekt som uppräkningsmetoden skulle i och för sig vara att ta in en specialstraffrättslig reglering i respektive förmånsförfattning. Detta skulle kunna vara en fördel när det finns en enda lag som reglerar en myndighets eller en arbetslöshetskassas

handläggning av förmåner, exempelvis lagen om arbetslöshetsförsäkring. Mindre lämpligt ter det sig för myndigheter som handlägger ett flertal olika förmåner som regleras i olika författningar, vilket är fallet bl.a. för Försäkringskassan, CSN, Migrationsverket och kommunerna. Vidare är det en nackdel för myndigheterna inom rättsväsendet att behöva hantera ytterligare ett antal straffrättsliga bestämmelser utspridda i flera olika lagar. Slutligen finns vissa förmåner som endast regleras i förordning och där således en straffrättslig reglering inte kan tas in.

Ett fjärde alternativ är att avgränsa regleringen genom en hänvisning till de myndigheter och organ som beslutar om förmånerna.

Den främsta fördelen med en sådan hänvisning skulle vara att den är tydlig och lättillgänglig. Avgränsningen har också den fördelen att de rättsvårdande myndigheterna och andra myndigheter inte behöver använda olika straffrättsliga regelverk. Avgörande för en sådan hänvisning, om den skall kunna göras utan undantag, är emellertid till en början att den förutsätter att myndigheten endast handlägger sådana förmåner som bör omfattas av regleringen. Om så är fallet måste man också överväga om det är tänkbart att myndigheterna i framtiden kommer att hantera helt andra typer av förmåner. Även andra faktorer, som organisatoriska förändringar, måste beaktas.

Sker avgränsningen till ekonomiska förmåner som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna, kommer regleringen endast att omfatta sådana förmåner som bör omfattas av densamma. Några viktiga förmåner inom välfärdssystemen kommer inte att uteslutas från regleringen genom denna metod. Enligt regeringens mening är det inte sannolikt att de myndigheter och organisationer som avses här kommer att hantera helt andra typer av förmåner i framtiden. Skulle så vara fallet, och det inte befins vara lämpligt att förmånen omfattas av lagstiftningen, får det då övervägas om det är nödvändigt att göra undantag. Den valda metoden ställer självfallet krav på regeringen att vid framtagande av nya förmånsförfattningar beakta de straffrättsliga konsekvenserna av valet av utbetalande myndighet. Detta krav bör dock vara hanterligt. Organisatoriska förändringar kan förmodligen förväntas, dock inte av mer grundläggande art än att de relativt enkelt kan hanteras genom lagändringar.

Regeringen har den 15 mars 2007 beslutat propositionen Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m. (prop. 2006/07:89). I den propositionen föreslås bl.a. att Arbetsmarknadsverket skall ombildas till en sammanhållen myndighetsorganisation genom att Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna avvecklas och en ny myndighet – Arbetsförmedlingen – inrättas. Förändringen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2008, medför att hänvisningen till länsarbetsnämnderna då måste ändras till en hänvisning till den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Ett förslag om detta har tagits in i avsnitt 2.4.

Regeringens bedömning är således att det är möjligt och lämpligast att avgränsa tillämpningsområdet genom att i en inledande bestämmelse göra en hänvisning till de angivna myndigheterna, kommuner och arbetslöshetskassor utan att ta in något undantag och att de nackdelar en

sådan lösning för med sig är hanterbara. De förmåner som kommer att omfattas av regleringen framgår av avsnitt 4.1.3 och 4.1.4.

Härutöver bör i lagtexten tydliggöras att regleringen avser förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas enligt lag eller förordning.

9.2 En särskild lag

Regeringens förslag: Den nya straffrättsliga regleringen bildar en särskild lag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. *Åklagarmyndigheten* däremot är inte övertygad om att något skulle stå att vinna på att reglera överträdelser av bidragssystemen i en särskild lag. Tvärtom hyser *Åklagarmyndigheten* en rädsla för att det skulle verka förvirrande, särskilt som konkurrensfrågorna synes vara oklara. *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) anför att det principiellt är önskvärt att brottsbalken i största möjliga utsträckning innefattar sådana straffbestämmelser som inte klart kan definieras höra hemma inom det specialstraffrättsliga området. Bidragsbrotten har enligt EBM en nära anknytning till bestämmelserna om bedrägeri i brottsbalken, vilket talar för att sådana brott bör beivras med stöd av dessa bestämmelser. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* hör det föreslagna brottet till sin karaktär till det nionde kapitlet i brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Brott mot välfärdssystemen bör regleras särskilt

I enlighet med vad som närmare utvecklats i avsnitt 6 bör det straffbara området utvidgas i fråga om grovt oaktsamma beteenden i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Som *Lagrådet* har anfört är ett alternativ att anpassa vissa bestämmelser i förmånslagar till gärningsbeskrivningar i brottsbalken.

Av de skäl som anförs i avsnitt 6 bedöms det varken som möjligt eller lämpligt att sträcka ut tillämpningsområdet för bestämmelsen om vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken. Det straffbara området bör omfatta aktivt uppgiftslämnande oavsett form samt åsidosatt anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden.

I fråga om grovt oaktsamma gärningar är ett näraliggande alternativ att göra ändringar i bedrägeribestämmelsen. I såväl Danmark som Norge är grovt oaktsamt bedrägeri straffbart. Ytterligare en lösning är att ha särskilda bestämmelser för grovt oaktsamma gärningar på just välfärdsområdet. I Danmark finns sedan 2005 en särskild straffrättslig reglering som gäller utbetalningar av offentliga medel i allmänhet och som dessutom, i viss utsträckning, straffbelägger den som utnyttjar en förmån för ett annat syfte än förmånen varit ämnad för. I Danmark finns

vidare i socialförsäkringslagstiftningen en till bedrägeribestämmelserna subsidiär straffbestämmelse som kriminaliserar grov oaktsamhet i samband med ansökningar om utbetalning av förmåner. I Norge finns i den socialrättsliga lagstiftningen en, likaledes till bedrägeribestämmelserna, subsidiär straffbestämmelse som bl.a. straffbelägger den som av oaktsamhet åsidosätter en uppgiftsskyldighet.

Alternativet att kriminalisera grovt oaktsamt bedrägeri skulle i och för sig kunna medföra att fler klandervärda handlingar leder till lagföring. Genom enbart en sådan lösning eller genom en särskild bestämmelse i välfärdslagstiftningen åstadkommer man emellertid inte den tydlighet och lättillgänglighet som det finns ett behov av även i fråga om uppsåtliga brott. Till detta kommer att en straffbarhet för grovt oaktsamt bedrägeri skulle kunna innebära en opåkallad nykriminalisering av avtalsbrott i privaträttsliga sammanhang.

Sammantaget bedömer regeringen att straffansvar för grovt oaktsamma beteenden vid ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen bör särregleras.

Med utgångspunkt från att en särskild straffrättslig reglering bör införas för grovt oaktsamma beteenden finns det anledning att, som närmare behandlats i avsnitt 7, införa en särskilt anpassad reglering även för uppsåtliga brott. Straffansvar för gärningar som innebär underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör komma till direkt uttryck genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott. Brottförutsättningarna bör vidare innehålla ett farerekvisit. Som utvecklats i avsnitt 8 finns det härutöver ett allmänt behov av en tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering till främjande av bl.a. en effektiv lagföring.

Det anförda leder till slutsatsen att det lämpligaste är att införa en särlösning för brott mot välfärdssystemen som reglerar såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma brott. En sådan reglering kan då anpassas till och göras tydlig för de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen. En så långtgående modell som den danska är inte aktuell här. I stället bör en särreglering begränsas till uppsåtliga och grovt oaktsamma beteenden som orsakar eller riskerar att orsaka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En specialstraffrättslig reglering

I fråga om regleringens placering kan som utgångspunkt sägas att i princip alla mer betydelsefulla straffbestämmelser bör tas in i brottsbalken. Den nära kopplingen till bedrägeribestämmelserna talar möjligen också för att det av systematiska skäl finns anledning att arbeta in lagtexten i 9 kap. brottsbalken. Den utformning som regleringen bör få talar emellertid mot en sådan lösning. Regleringen blir för det första inte generell. Behovet av en inledande bestämmelse som avgränsar tillämpningsområdet (se avsnitt 9.1) avviker från systematiken i brottsbalken. Även behovet av ett flertal paragrafer liksom införandet av en lagreglerad anmälningsskyldighet (se avsnitt 10) talar mot en placering i brottsbalken. Mot denna bakgrund bör en reglering inte tas in i 9 kap. brottsbalken. I stället bör en specialstraffrättslig lösning väljas.

En specialstraffrättslig reglering kan antingen samlas i en egen lag eller placeras i de lagar som reglerar de olika socialrättsliga förmånerna

som skall omfattas av bestämmelserna. Någon direkt fördel med den sistnämnda lösningen är dock svår att se och för överskådligheten och den praktiska tillämpningen är det en bättre lösning med det första alternativet. Sammantaget bör därför den nya regleringen bilda en särskild lag. På det sättet blir regleringen tydlig och sammanhållen, vilket bör underlätta en effektiv tillämpning.

9.3 Bidragsbrott – en ny brottsbeteckning

Regeringens förslag: Lagen benämns bidragsbrottslag. Huvudbrottet betecknas bidragsbrott.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast några remissinstanser yttrar sig i denna fråga. *Arbetsmarknadsstyrelsen* påpekar att ordet ”bidragsbrott” inte är en helt igenom adekvat benämning och anser att frågan bör göras till föremål för ett noggrant övervägande. *Försäkringskassan* anför att fördelarna med en gemensam lag och enhetlig beteckning för alla trygghetssystem överväger nackdelarna och tillstyrker den föreslagna beteckningen trots att de ersättningar som betalas ut från Försäkringskassan oftare betecknas som försäkringar än bidrag. *Centrala studiestödsnämnden* föreslår att brotten benämns ”förmånsbrott” eftersom den av utredningen föreslagna beteckningen är svår att förena med brott som riktas mot återbetalningen av studielån och hemutrustningslån. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det inte bör vara någon samlad brottsbenämning som utredningen föreslagit eftersom det är fråga om olika typer av trygghetssystem. Begreppet ”bidragsbrott” är enligt LO direkt olämpligt eftersom en stor del av förmånerna inte är bidrag utan försäkringsersättningar. Därtill är studielånet inte något bidrag utan ett subventionerat lån. Det är därför, enligt LO, felaktigt att använda termen ”bidragsbrott”. *Arbetslöshetskassornas Samorganisation* föreslår att brottet betecknas ”brott mot trygghetssystemen”.

Skälen för regeringens förslag

Inledning

Den föreslagna lagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån (se närmare avsnitt 9.1). I stor utsträckning är det fråga om försäkringsförmåner, exempelvis gäller detta de förmåner som ingår i arbetslöshetsförsäkringen och många förmåner inom socialförsäkringen. Flera viktiga förmåner som omfattas av lagen är emellertid inte att betrakta som försäkringsförmåner. Det gäller exempelvis studiemedel och ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). I sammanhanget bör även nämnas att vissa av de förmåner som Försäkringskassan betalar ut ligger utanför socialförsäkringen. Ett exempel på detta är aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Bidragsbrottsutredningen har valt begreppet ekonomiska

förmåner som legaldefinition för samtliga stödformer som omfattas av lagen.

Begreppet bidrag förekommer i fråga om vissa förmåner i den socialrättsliga lagstiftningen. I lagen (1962:381) om allmän försäkring talas om förmån eller ersättning. I socialförsäkringslagen (1999:799) används begreppet förmåner. Vissa av förmånerna som ingår i socialförsäkringen betecknas ”bidrag”. Det gäller exempelvis bostadsbidrag, barnbidrag, adoptionskostnadsbidrag och vårdbidrag. I socialtjänstlagen använder man sig av begreppen bistånd och försörjningsstöd. Språkligt betyder ordet bidrag närmast ett ekonomiskt tillskott. Ordet ersättning har betydelsen kompensation för en förlust eller tjänst medan förmån betyder allmän fördel. Bistånd betyder närmast understöd i form av exempelvis medel till någon medan begreppet stöd språkligt kan ha betydelsen allmän ekonomisk hjälp. Ordet subvention betyder ekonomiskt understöd. Vanligen används subvention i fråga om statligt understöd.

En särskild brottsrubricering bör väljas

I flertalet straffrättsliga författningar finns särskilda rubriceringar på brotten. Som exempel kan nämnas skattebrott och narkotikabrott. En särskild rubricering har många fördelar. Rubriceringen förmedlar på ett enkelt sätt vilket beteende det är fråga om. Det förenklar användningen av lagstiftningen för bl.a. dem som är verksamma inom rättsväsendet. Det blir också enklare för allmänheten att förstå vilken typ av brott det är fråga om. Även massmediarapporteringen förenklas med en särskild brottsrubricering. I fråga om brott mot välfärdssystemen skulle en sådan rubricering också vara av betydelse för de myndigheter som hanterar förmånerna eftersom de har en upplysningsskyldighet i förhållande till förmånstagare och dessutom har att ta ställning till om det kan misstänkas att brott har begåtts. Om en benämning saknas har man att räkna med att brottet ändå får en beteckning som används i det praktiska rättslivet eller i dagligt tal. Denna beteckning kan av olika skäl vara mindre lämplig. Mot denna bakgrund bör därför brotten få särskilda rubriceringar.

Tänkbara brottsrubriceringar

Tänkbara brottsrubriceringar, utöver det av utredningen föreslagna bidragsbrott, är förmånsbrott, biståndsbrott, subventionsbrott, trygghets- eller välfärdsbrott.

Begreppet förmån är så allmänt att det täcker in samtliga stödformer som omfattas av lagförslaget. Det skulle alltså vara språkligt korrekt att använda begreppet förmånsbrott, vilket också föreslås av CSN. En nackdel med begreppet förmån är att det i insolvensrätten finns en förmånsrättslag (1970:979). Ordet förmånsbrott kan på ett olyckligt sätt leda tankarna till brott mot förmånsrättslagen eller förmånsrättsordningen. Med en sådan rubricering kan man möjligen också associera till otillbörliga förmåner och i förlängningen till mutbrott.

Begreppet bistånd har en mer allmän betydelse vilket kan tala för begreppet biståndsbrott. Emellertid används bistånd i socialtjänstlagen som en generell beteckning för stöd som kommunernas socialtjänster tillhandahåller. Bistånd enligt socialtjänstlagen kan därför avse stöd även i annan form än pengar exempelvis i form av familjehemsplacering för unga. Detta talar mot en sådan rubricering. Biståndsbrott kan också associeras till brott avseende internationellt bistånd.

Med subvention avses som regel statligt ekonomiskt understöd. Begreppet är mer allmänt men täcker inte in alla förmåner som omfattas av den föreslagna lagen. Att subventioner närmast avser statligt stöd talar också mot begreppet eftersom även kommunala förmåner omfattas av lagen. Ytterligare ett skäl mot att använda detta ord är att i 9 kap. 3 a § brottsbalken det finns ett särskilt brott som benämns subventionsmissbruk och som avser missbruk av EG-medel.

Ett alternativ är att, som *Arbetslöshetskassornas Samorganisation* föreslår, anknyta till begreppen trygghets- och välfärdssystemen. Dessa begrepp täcker in de förmåner som omfattas av lagen men är å andra sidan mycket vaga och ger inte mycket ledning för vad som egentligen avses.

Bidragsbrott är den lämpligaste rubriceringen

Det är svårt att finna en brottsrubricering som språkligt täcker hela tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och samtidigt är tydlig och begriplig. Som framgått av övervägandena i det föregående är de alternativ som språkligt täcker lagens tillämpningsområde allmänna, vilket gör att de riskerar att bli intetsägande. Att vissa av dessa begrepp, t.ex. förmån, bistånd och subvention, förekommer på annat håll i lagstiftningen eller samhällslivet gör också att de kan bli missvisande.

Nackdelen med begreppet bidrag är att det inte är helt korrekt såtillvida att den föreslagna lagen även omfattar ersättningar, pensioner och lån. När det gäller ersättningar får det dock anses överkomligt. Även en ersättning kan ju betraktas som ett ekonomiskt tillskott. I fråga om lån sammanfaller brott avseende studielån som regel med brott avseende studiebidrag. Det kan antas att rubriceringen bidragsbrott endast i undantagsfall skulle avse enbart ett lån eller en pensionsutbetalning.

Av de alternativ som övervägts framstår enligt regeringens mening bidragsbrott som det alternativ som tydligast ger en upplysning om vilket beteende som avses och därmed främjar lagens tydlighet och lättillgänglighet. Sedan utredningen överlämnat sitt betänkande har begreppet fått en ökad användning, även i massmedias rapportering. Ytterligare en fördel med rubriceringen bidragsbrott är att det anknyter till det på området vanligt förekommande begreppet "bidragsfusk". I den allmänna debatten och i medier talas ofta om "bidragsfusk", vilket medför en risk att man bagatelliserar beteenden som rent faktiskt är brottsliga. Införandet av beteckningen "bidragsbrott" för brottsliga beteenden kan därför ha en pedagogisk effekt.

Övervägande skäl talar enligt regeringens mening för att huvudbrottet bör benämnas bidragsbrott. Mot denna bakgrund bör lagen benämnas bidragsbrottslag.

9.4.1 Brottsförutsättningar

Regeringens förslag: Den som lämnar oriktiga uppgifter och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott. Även straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kommer till direkt uttryck i lagtexten.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Till skillnad från regeringen föreslog utredningen även att bestämmelserna skulle reglera det fallet att en förmånstagare lämnar oriktiga uppgifter i samband med prövning av eventuell återbetalningsskyldighet och detta leder till att en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa underlåter att återkräva en förmån eller beslutar om återkrav med ett för lågt belopp.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* anser att regleringen skulle kunna verka förvirrande, särskilt som konkurrensfrågorna synes vara oklara. Även om den föreslagna lagen kan uppfattas som *lex specialis* och därför skall ha företräde kan man enligt *Åklagarmyndigheten* fråga sig hur en åklagare skall agera om brottet innefattar ett aktivt vilseledande, vilket normalt måste ses som ett straffvärdehöjande moment. *Rikspolisstyrelsen* anser att konkurrensfrågorna inte är så grundligt analyserade att utredningens förslag kan ligga till grund för lagstiftning. *Kammarrätten i Sundsvall* anför att det av tydlighetsskäl kan ifrågasättas om det är lämpligt att överlämna bedömningen av gränsen för straffbar underlåtenhet till rättstillämpningen, inte minst beträffande förmåner som utgår under längre ersättningsperioder. *Försäkringskassan* anser att lagtextens konstruktion med återkrav behöver förtydligas och påpekar att återkrav, i andra fall än när det gäller underhållsstöd, är ett sekundärt beslut om rätten till ersättning i förfluten tid. *Centrala studiestödsnämnden* anser att lagtexten bör förtydligas för att även återbetalning av studielån och hemutrustningslån tydligt skall omfattas av bestämmelserna.

Skälen för regeringens förslag

Inledande brottsförutsättningar

Till skillnad mot vad som gäller för välfärdssystemen finns på skatteområdet sedan länge en specialstraffrättslig reglering som är särskilt anpassad för de förhållanden som råder där. Den straffrättsliga regleringen på skattesidan ger tillsammans med det administrativa sanktionssystemet ett särskilt skydd för statens inkomstsida. Det kan konstateras att motsvarande skydd saknas på statens utgiftssida. Det finns därför särskild anledning att överväga om de straffrättsliga bestämmelserna om skattebrott och vårdslös skatteuppgift i

skattebrottslagen kan tjäna som förebild för nya straffbestämmelser för brott mot välfärdssystemen.

Eftersom handläggningen av förmåner inom välfärdssystemen huvudsakligen bygger på ansökningsförfaranden där beslut om utbetalning grundas på uppgifter från enskilda bör man i straffbestämmelserna, på motsvarande sätt som i skattebrottslagen, lämpligen ha lämnande av oriktiga uppgifter som utgångspunkt för kriminaliseringen. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen.

Straffansvaret för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Ansvaret bör i dessa fall av rättssäkerhetsskäl vara avhängigt en författningsreglerad skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Det kan konstateras att en sådan anmälningsskyldighet gäller för socialförsäkringsförmåner, för vissa migrationspolitiska förmåner och inom studiestödet. Däremot finns det inte någon sådan skyldighet för den som får arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Å andra sidan bygger utbetalningarna här i huvudsak på uppgifter avseende förfluten tid. Behovet av en kriminalisering av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden i dessa fall synes därför vara begränsat.

De bestämmelser om anmälningsskyldighet som finns i de olika förmånsförfattningarna finns endast i lag eller förordning. Det bör emellertid inte komma i fråga att straffsanktionen för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör omfatta även sådan anmälningsskyldighet som skulle kunna framgå av myndighetsföreskrifter. Lagtexten bör därför hänvisa endast till lag eller förordning.

Med hänsyn till att det blir allt vanligare att uppgifter som ligger till grund för ekonomiska förmåner lämnas över Internet och på liknande sätt, bör rekvisiten vara teknikneutrala. I enlighet med vad som gäller i dag bör muntliga uppgifter omfattas av brottsförutsättningarna.

Brottet konstrueras med ett farerekvisit

Misstänkta brott upptäcks på olika sätt i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner. Det kan vara fråga om ett uppslag till en handläggare genom ett anonymt tips eller information från myndigheter. Det förekommer också att man i samband med riktade kontroller som genomförs mot vissa förmånstyper eller slumpvisa kontroller inom ramen för ett större kontrollarbete upptäcker misstänkt brottslighet.

Den som genom oriktiga uppgifter försöker skaffa sig en ekonomisk förmån inom välfärdssystemen gör normalt inget mer än att lämna in en ansökan eller försäkran. Huruvida en eventuell lagföring avser ett fullbordat brott eller ett försöksbrott avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som utförs av myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor. Om den oriktiga uppgiften upptäcks innan man hunnit besluta om förmånen stannar brottet på försöksstadiet, vilket kan medföra en lindrigare påföljd än om brottet upptäcks först senare och har hunnit fullbordas. Eftersom gärningsmannen i båda fallen gjort vad han eller hon kan för att brottet skall fullbordas, är det tveksamt om det egentligen är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Genom

en farekonstruktion kommer båda fallen att bedömas som fullbordade brott. En motsvarande brottskonstruktion finns i skattebrottslagen.

Ett farerekvisit innebär ett krav på att det skall föreligga en konkret fara för exempelvis en felaktig utbetalning. I likhet med vad som gäller vid skattebrott, bör utgångspunkten för innebörden av ett sådant rekvisit vara att det för straffansvar är tillräckligt att en oriktig uppgift sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Kontrollsystemets uppbyggnad och funktionssätt blir därmed av avgörande betydelse för farerekvisitets innehåll. Detta är en fördel på det sättet att ett förbättrat framtida kontrollsystem i praktiken kommer att minska det straffbara området.

En sådan konstruktion innebär samtidigt att det inte blir nödvändigt med en kriminalisering av försök.

Det är väsentligt att farerekvisitet knyts till de brottsliga förfaranden som kan förekomma i sammanhanget. Ytterst syftar bestämmelserna till att förhindra att det allmänna lider ekonomisk skada. Normalt kan sådan skada uppkomma genom att en förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Enligt utredningen kan skada också uppkomma genom att en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa underlåter att fatta beslut om återkrav på grund av att förmånstagaren låter bli att anmäla ändrade förhållanden eller fattar ett felaktigt beslut om återbetalning på grundval av felaktiga uppgifter. Utredningen föreslog därför att denna situation skulle regleras särskilt i lagen. CSN anser att den av utredningen föreslagna lagtexten i denna del bör förtydligas i fråga om återbetalningsskyldighet av bl.a. studielån.

I de fall misstanke uppstår om brott gäller det regelmässigt den situation där förmånstagaren före utbetalning av en förmån lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden. Den som vidhåller en oriktig uppgift gör sig inte skyldig till ett ytterligare brott. Att en särskild brottsmisstanke skulle uppstå först i den situation där en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa överväger ett återkrav torde enligt regeringens mening vara ytterst sällsynt förekommande. Det gäller inte minst som förmånstagaren i den situationen är föremål för särskilt intresse från myndigheternas sida. Utredningen redovisade inte något exempel på att sådana situationer faktiskt förekommer. Det finns därför enligt regeringens mening inte tillräckliga skäl att reglera denna speciella situation särskilt. Regeringen gör samma bedömning i fråga om de särskilda ärenden hos CSN som gäller nedsättning och avskrivning av återbetalningsskyldighet av lån. Brott i samband med sådan återbetalning bör alltså inte regleras särskilt. Sammantaget bör därför farerekvisitet knytas till att en förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp.

Uppsåtskravet

Förutom att lämnandet av en oriktig uppgift eller åsidosättandet av en anmälningsskyldighet skall medföra fara för en felaktig utbetalning, krävs som utgångspunkt uppsåt för utdömande av ansvar (1 kap. 2 § första stycket brottsbalken). Uppsåtet skall täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar, dvs. såväl lämnandet av en oriktig uppgift eller

åsidosättandet av en anmälningsskyldighet som faran för den felaktiga utbetalningen.

Den föreslagna konstruktionen kommer sannolikt inte att få någon betydelse för de svårigheter som i denna typ av ärenden ofta uppkommer med att bevisa brottsligt uppsåt. Även med den föreslagna lösningen blir det av betydelse vilken kunskap och uppfattning förmånstagaren haft om sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. Detta problem kan knappast lösas på något annat sätt än genom att tydlig information lämnas till förmånstagarna. Av särskild betydelse är förstås de blanketter som används. De måste vara utformade på ett sådant sätt att det för förmånstagaren är tydligt vilka uppgifter som skall lämnas i fråga om exempelvis inkomster och liknande. Utformningen av den information som lämnas blir alltså även i fortsättningen av utomordentligt stor betydelse för den straffrättsliga bedömningen.

Konkurrensfrågor

Regeringen gör samma bedömning som utredningen i fråga om konkurrens mellan bidragsbrott och bedrägeribestämmelsen. I konkurrenshänseende skall således de här föreslagna bestämmelserna genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp ha företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Detta gäller även om gärningen kan tänkas innefatta ett aktivt vilseledande. Om den nya lagen är tillämplig, skall alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas.

Det anförda innebär att när en gärning faller under bidragsbrottslagens tillämpningsområde behöver någon prövning av om ett bidragsbrott alternativt skulle kunna innefatta ett bedrägeri inte ske. Om en gärning avser exempelvis oriktigt uppgiftslämnande i ett ärende om avskrivning av studielån och således bidragsbrottslagen inte är tillämplig, kan däremot ansvar för t.ex. bedrägeri ifrågakomma.

I förhållande till andra brottsbalksbrott gäller samma principer 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 en gärning innefattar såväl vårdslöst bidragsbrott (se avsnitt 9.4.4) 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.

9.4.2 Straffskalor och påföljdsval

Regeringens förslag: Straffskalan för bidragsbrott som inte är ringa är fängelse i högst två år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Normalpåföljden för bedrägeribrott mot välfärdssystemen är villkorlig dom och dagsböter. Även i de fall brottsrubriceringen är grovt bedrägeri stannar påföljden som regel vid villkorlig dom och dagsböter, såvida inte straffvärdet överstiger ett års fängelse eller andra omständigheter, exempelvis återfall, talar för att påföljden skall bestämmas till fängelse.

Utgångspunkten i valet av straffskalor bör vara att den påföljdspraxis som finns på området i princip inte skall påverkas av den nya lagstiftningen.

Som framgått kommer de gärningar som enligt gällande rätt bedöms som försök till bedrägeri att med den föreslagna bestämmelsen bedömas som fullbordade brott. Detta kan visserligen förefalla innebära en straffskärpning i förhållande till försök till bedrägeri, men skall ses mot bakgrund av att straffvärdet för försök till bedrägeri mot välfärdssystemen inte kan anses skilja sig nämnvärt från ett fullbordat brott. Den förmånsökande har ju gjort allt han eller hon kan för att brottet skall fullbordas. För det fall omständigheterna i det enskilda fallet talar mot en sådan bedömning får det prövas om brottet bör anses som ringa (se avsnitt 9.4.3).

Straffskalan för det centrala brottet bör vara densamma som för bedrägeri, dvs. fängelse i högst två år.

9.4.3 Ringa brott

Regeringens förslag: För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår endast böter i straffskalan. Detta motiveras med att i praktiken nästan enbart böter döms ut för bedrägligt beteende och att det därför inte finns något behov av fängelse i straffskalan. Vidare noterar utredningen att 3 § skattebrottslagen, som reglerar skatteförseelse, endast har böter i straffskalan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kammarrätten i Sundsvall* anser dock att frågan om en brottsbeteckning för det ringa brottet bör utredas ytterligare. Även *Domstolsverket* anser att det bör övervägas om inte också den ringa varianten av bidragsbrott för klarhets skull bör ha en egen brottsbenämning. Enligt Domstolsverket är det viktigt att det redan av domslutet i klartext går att utläsa vilket brott en person döms för.

Skälen för regeringens förslag: Vid sidan om huvudbrottet bör det införas en bestämmelse för ringa brott. I straffskalan för motsvarande bestämmelse i brottsbalken – bedrägligt beteende – finns böter och fängelse upp till sex månader. Som utredningen anfört döms visserligen som regel endast till böter i dessa fall. Det är emellertid inte uteslutet att annan påföljd i något fall bör väljas. Som tidigare anförts är utgångspunkten att den påföljdspraxis som finns inte skall påverkas av

den nya lagstiftningen. Mot denna bakgrund bör fängelse i högst 6 månader ingå i straffskalan.

Vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Beloppet har självfallet stor betydelse. Eftersom förmånerna inom välfärdssystemen ofta är inkomstberoende, kan emellertid en bedömning som strikt utgår från det belopp som betalats eller skulle ha betalats ut leda till orättvisa resultat. Beloppet bör dock i de flesta fall kunna vara av särskild betydelse, om inte detta framstår mer som ett slumpmässigt resultat. Detta behandlas närmare i författningskommentaren.

Regeringen bedömer att det inte är nödvändigt att det ringa brottet får någon särskild brottsbeteckning. En särskild brottsbeteckning skulle i någon mån förringa det pedagogiska värdet av beteckningen bidragsbrott. Brott som har ringa varianter utan särskild brottsbeteckning förekommer även i andra fall. Exempel på detta är misshandel och narkotikabrott som är ringa.

9.4.4 Grovt bidragsbrott

Regeringens förslag: För grova fall av uppsåtligt bidragsbrott intas en särskild bestämmelse med fängelse i lägst sex månader och högst fyra år i straffskalan. Brottet betecknas grovt bidragsbrott. Vid bedömandet om brottet är grovt beaktas särskilt om det rört betydande belopp, om gärningsmannen använt falsk handling eller om förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Den bestämmelse som utredningen föreslår innehåller emellertid som kvalificerande omständighet även att brottsligheten varit av särskilt farlig art. Vidare föreslås att straffmaximum för grovt bidragsbrott skulle vara fängelse sex år.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kammarrätten i Sundsvall* föreslår dock att uttrycket ”särskilt farlig art” skall bytas ut till ”särskilt allvarlig art” för att lagtexten bättre skall stämma överens med ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott (5 §).

Skälen för regeringens förslag: En bestämmelse för särskilt allvarliga fall av bidragsbrott bör tas in i regleringen. Brottet bör betecknas grovt bidragsbrott.

Straffminimum för grovt bidragsbrott bör vara densamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse lägst sex månader. Till skillnad från vid andra typer av bedrägerier är det svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse sex år. Mot denna bakgrund bör straffmaximum bestämmas till fängelse fyra år.

Högsta domstolen har i flera rättsfall, med hänvisning till legalitetsprincipen, gett uttryck för återhållsamhet när det gäller att bedöma ett brott som grovt utan stöd i en uppräknad av särskilda kvalificerande omständigheter. I bestämmelsen bör därför anges sådana

omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid bestämmandet av vilka kvalifikationsgrunder som bör anges bör anknytas främst till rättspraxis och de omständigheter som anges för grovt bedrägeri i 9 kap. 3 § brottsbalken.

Att gärningen rört betydande belopp bör, liksom för flertalet andra förmögenhetsbrott, vara en omständighet av särskild betydelse.

Det är förhållandevis vanligt att förfalskade handlingar används i samband med bedrägeribrott mot det allmänna. Ett sådant användande bör, liksom vid bedrägeri, kunna vara en kvalificerande omständighet.

Härutöver bör som kvalifikationsgrunder anges att förfarandet ingått i en systematisk brottslighet eller i övrigt har varit av större omfattning.

Det är inte troligt att en gärning på detta område skulle kunna vara av särskilt farlig art utan att någon av de tidigare angivna kvalifikationsgrunderna är för handen. Denna kvalifikationsgrund bör därför inte tas in i bestämmelsen. De särskilda kvalificerande omständigheterna behandlas ytterligare i författningskommentaren. Principen här som i andra fall skall naturligtvis vara att exemplifieringen är just ett antal exempel som kan men inte alltid behöver medföra att brottet bedöms som grovt. En värdering av samtliga omständigheter skall alltid göras.

9.4.5 Vårdslöst bidragsbrott

Regeringens förslag: För gärningar som begås av grov oaktsamhet intas en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. Brottet betecknas vårdslöst bidragsbrott. Kriminaliseringen omfattar såväl lämnande av oriktiga uppgifter som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Mindre allvarliga fall är straffria.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser avstyrker förslaget om en utvidgad straffbarhet för grovt oaktsamma beteenden. De synpunkter som lämnats har behandlats utförligt i avsnitt 6. Såvitt gäller den närmare utformningen av bestämmelsen anser *Östersunds tingsrätt* att grovt oaktsamma brott av aktuellt slag i de allra flesta fall torde vara i princip lika straffvärda som uppsåtliga brott och att straffskalan för såväl uppsåtligt som grovt oaktsamt bidragsbrott därför bör vara densamma som för bedrägeribrott i 9 kap. 1 § brottsbalken, dvs. fängelse i högst två år och att de båda varianterna av bidragsbrott bör regleras i en enda paragraf på samma sätt som exempelvis bestämmelsen om bokföringsbrott i 11 kap. 5 § brottsbalken är konstruerad. En gemensam straffskala skulle också enligt tingsrätten eliminera risken för att de grovt oaktsamma brotten nedgraderas till bötesbrott med låg prioritet.

Skälen för regeringens förslag: De närmare skälen för en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden har behandlats utförligt i avsnitt 6. Mot bakgrund av vad som där anförts bör en särskild straffbestämmelse för grovt oaktsamma fall införas. Denna bör även innefatta brott som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som påverkat rätten till en förmån samt muntligt

uppgiftslämnande. De objektiva brottsförutsättningarna kan därför vara desamma som för huvudbrottet.

Som framgått har skattebrottslagen fått bilda mönster för förslaget till en ny specialstraffrättslig lag om bidragsbrott. Enligt 5 § skattebrottslagen bestraffas oaktsamhet – grov sådan – bara i aktiva fall, dvs. när någon lämnat en oriktig uppgift. I det här avseendet avviker alltså förslaget från skattebrottslagen. Rekvisitet grov oaktsamhet bör här kunna omfatta något fler fall än sådan grov oaktsamhet som avses i bestämmelsen om vårdslös skatteuppgift i 5 § skattebrottslagen. I praxis har bedömningen där motiverats av att det också finns administrativa sanktioner på skatteområdet.

Som beskrivits i avsnitt 6 bör i såväl fall av aktivt uppgiftslämnande som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden i första hand endast medveten oaktsamhet hos förmånstagaren kunna medföra straffansvar för grov oaktsamhet. Det bör alltså normalt krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. I underlåtenhetsfallen bör utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov vara begränsat. För det fall en förmånstagare inte misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör förmånstagaren alltså i regel inte anses ha varit grovt oaktsam. Ett exempel då det är tänkbart att en omedveten oaktsamhet skulle kunna betecknas som grov är när en person inte har bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det. Sådana skäl kan finnas när en person exempelvis felaktigt uppber utbetalningar från olika välfärdssystem.

Brottet bör betecknas vårdslöst bidragsbrott.

Regeringen anser att ett grovt oaktsamt brott i princip inte är lika straffvärt som ett uppsåtligt brott. Det finns därför anledning att särskilja de två brottstyperna och ha en lägre straffskala för det grovt oaktsamma brottet. Regeringens syn på de befarade riskerna för en nedgradering av det uppsåtliga brottet har redovisats i avsnitt 6.

Straffskalan kan här begränsas till böter eller fängelse i högst ett år. Det kan förväntas att påföljden oftast kommer att bli böter. Det är emellertid inte uteslutet att det kan uppstå situationer där påföljden ändå ligger på fängelsenivå.

För att lagstiftningen inte skall omfatta beloppsmässigt helt bagatellartade fall av grov oaktsamhet bör fall som är mindre allvarliga vara straffria. Motsvarande gäller enligt 5 § skattebrottslagen. Detta behandlas närmare i författningskommentaren.

9.4.6 Frivillig rättelse

Regeringens förslag: En särskild bestämmelse tas in i lagen med innebörd att den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas inte skall dömas för bidragsbrott.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* ställer sig tveksam till utredningens förslag. Det innebär att ansvarsfrihet inträder efter det att brottet fullbordas om gärningsmannen vidtar vissa åtgärder. Den föreslagna bestämmelsen skiljer sig härvidlag från vanliga regler om frivilligt tillbakaträdande och kan enligt *Åklagarmyndigheten* ifrågasättas på principiella grunder. *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) anser å andra sidan att det kan ifrågasättas om det inte med utgångspunkt från bestämmelserna i skattebrottslagen borde gå att vidta rättelse även efter att utbetalning av en ekonomisk förmån ägt rum, under förutsättning att detta sker innan förmånstagaren får kännedom om att några särskilda riktade kontrollåtgärder vidtagits eller att brottsanmälan gjorts. Med den föreslagna begränsningen av möjligheterna till frivillig rättelse skulle, enligt EBM, den person som vet med sig att han, exempelvis på grund av ändrade inkomstförhållanden, uppburit för höga bostadsbidrag knappast ha någon möjlighet att gentemot myndigheterna vidta åtgärder för att stoppa dessa oriktiga utbetalningar utan att riskera straffansvar. *Rikspolisstyrelsen* (RPS) anför att förslaget om självrättelse, som skiljer sig från gällande bestämmelser om frivilligt tillbakaträdande, inte är så grundligt analyserat att det i sin nuvarande utformning kan ligga till grund för lagstiftning. *Försäkringskassan* framhåller att gränsdragningen mellan frivillig rättelse och *Försäkringskassans* utredningsskyldighet måste vara tydlig. *CSN* påpekar att det kan uppstå situationer där studiestödsbestämmelserna ger möjlighet till rättelse men där straffansvar ändå aktualiseras. I studiestödsbestämmelserna finns nämligen regler om återsändande av inte önskat studiestöd. *CSN* anser att en rättelse som sker enligt studiestödsbestämmelserna skall tillmätas betydelse vid straffmätningen. *Tierps kommun* anser att det vore önskvärt om möjligheten till frivillig rättelse kunde utsträckas och hänvisar till att det primära från samhällets sida är att få tillbaka felaktigt utbetalda pengar.

Skälen för regeringens förslag: I 23 kap. 3 § brottsbalken finns en bestämmelse om bl.a. ansvarsfrihet för den som frivilligt tillbakaträder från ett försöksbrott och därmed föranleder att brottet inte fullbordas. För skattebrott finns sedan lång tid tillbaka en bestämmelse om frivillig rättelse som innebär att det finns en möjlighet till strafffrihet från fullbordade brott. Bestämmelsen om frivillig rättelse i 12 § skattebrottslagen motiverades vid lagens tillkomst med att avsaknaden av en sådan bestämmelse på grund av beskattningssystemets periodicitet kunde föra med sig att den som en gång lämnat en oriktig uppgift fortsatte med detta för att dölja det första brottet.

Det yttersta syftet med en straffrättslig reglering avseende brott mot välfärdssystemen är samhällsekonomiskt i så måtto att systemen skall kunna upprätthållas även i ett längre perspektiv. Även om betydelsen inte skall överdrivas skulle en bestämmelse om frivillig rättelse i alla händelser kunna sägas främja detta syfte på det sättet att det kan motivera att en rättelse sker av en felaktig uppgift som en förmånstagare lämnat i ett tidigare skede.

Till detta kommer att den lagtekniska konstruktionen av bidragsbrottet gör att det som tidigare bedömts som försöksbrott nu kommer att bedömas som fullbordade brott. Därmed försvinner den möjlighet till frivilligt tillbakaträdande från försök till bedrägeri som finns enligt

gällande rätt. En bestämmelse om frivillig rättelse kompenserar för denna förändring.

Till skillnad från i skattebrottslagen bör en möjlighet till frivillig rättelse här begränsas på så sätt att den endast bör kunna göras fram till före utbetalning av förmånen i fråga. En längre gående möjlighet till frivillig rättelse skulle gå utöver vad som gäller i dag och skulle kunna leda till missbruk och orimliga resultat. Ett exempel är att en förmån betalas ut på grund av brott och därefter konsumeras, varefter gärningsmannen frivilligt rättar uppgiften och därmed undgår straffansvar samtidigt som det saknas möjlighet att verkställa ett återkrav. Det anförda leder till att det exempel som EBM framför inte leder till straffrihet enligt den föreslagna bestämmelsen. Den som medvetet underlåtit att anmäla ändrade förhållanden och erhållit för mycket bostadsbidrag har redan enligt gällande rätt gjort sig skyldig till ett fullbordat bedrägeri. Någon möjlighet att tillbakaträda från ett sådant brott finns inte i dag.

En möjlighet till frivillig rättelse förutsätter att de myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av regleringen har förutsättningar för att hantera detta. Med de handläggningsrutiner som finns i dag bör en sådan möjlighet inte medföra några problem.

10 Anmälningsskyldighet

Regeringens förslag: En anmälningsskyldighet införs för de myndigheter som omfattas av lagen, kommuner och arbetslöshetskassor vid misstanke om brott i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner.

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att en obligatorisk anmälningsskyldighet inte bör införas. Som skäl för denna uppfattning anför utredningen sammanfattningsvis att vad som framkommit om hanteringen av brottsmisstankar inom välfärdssystemen inte tyder på något annat än att anmälningar faktiskt sker i de fall där en befogad brottsmisstanke uppstår. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle visserligen kunna främja en mer likformig hantering av misstänkta brott. Förhållandena inom trygghetssystemen skulle emellertid enligt utredningen riskera att medföra att ett mycket stort antal ärenden blev anmälningsskyldiga, varav det i de flesta fallen sannolikt inte varit fråga om brott. För det fall man trots detta skulle bestämma sig för en anmälningsskyldighet anförde utredningen att denna bör knyta an till de riktlinjer och anvisningar som redan finns hos handläggande myndigheter och organisationer med det huvudsakliga syftet att utgöra ett användbart stöd för en enhetlig anmälningsskyldighet. För att motverka ett inflöde av ärenden som sedan skulle komma att skrivas av på grund av bristande subjektiv täckning bör, enligt utredningen, en anmälningsskyldighet utformas så att de anmälande myndigheterna har att göra en värdering av om uppsåt eller grov oaktsamhet föreligger.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig bakom eller lämnar utredningens bedömning i denna del utan erinran.

Fem remissinstanser förespråkar dock att en anmälningsskyldighet införs. *Ekobrottsmyndigheten* anser att det med lagförslagets utformning svårligen går att motivera varför det inte skulle föreligga en obligatorisk anmälningsskyldighet. Med utgångspunkt från att det straffbara området för grov oaktsamhet inte bör utvidgas, anser *Skatteverket* att en anmälningsskyldighet skulle främja enhetlighet och rättssäkerhet, samt att man härigenom också skulle markera från samhällets sida att man ser allvarligt på denna typ av brottslighet. Mot bakgrund av utredningens uttalanden om att en eventuell anmälningsskyldighet bör utformas så att de anmälande myndigheterna har att göra en värdering av om uppsåt föreligger, anför *Skatteverket* att det är de brottsutredande myndigheternas sak att utreda och bedöma de subjektiva rekvisiten. Att överlåta åt en icke brottsutredande myndighet att göra mer långtgående bedömningar i frågan om uppsåt ställer sig *Skatteverket* tveksam till. Med samma utgångspunkt ställer sig också *Brottsförebyggande rådet* (Brå) positivt till en anmälningsskyldighet. Brå menar bl.a. att en mängd forskning på området visar att det är mycket vanligt att det sker en selektion av vilka ärenden som polisanmäls, och att faktorerna som styr denna selektion ofta är påverkade av en subjektivitet som inte är önskvärd i ett rättssamhälle. Fördelen med en anmälningsskyldighet enligt Brå är att det främjar förutsättningarna för en likvärdig behandling av ärenden. *Försäkringskassan*, som ställer sig bakom utredningens förslag om en utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden, är också positiv till en obligatorisk anmälningsskyldighet. Enligt *Försäkringskassan* kan en sådan skyldighet bidra till att markera samhällets syn på bidragsbrott. En anmälningsskyldighet kan också, tillsammans med interna föreskrifter, fungera som ett stöd för enskilda handläggare. *Försäkringskassan* vill också lyfta fram vikten av att förutsättningarna för polisanmälan blir enhetliga hos samtliga berörda myndigheter och organisationer. *Ordföranden för FUT-delegationen*, som också är positiv till en utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden, anför att en grundläggande förutsättning bör vara att tillämpningen av de olika trygghetssystemen är så likformig som möjligt. En obligatorisk anmälningsskyldighet skapar rättsäkerhet och förutsägbarhet. Vidare bidrar det till en effektivisering av rutiner. En anmälningsskyldighet kommer att ställa krav på effektiva rutiner och på adekvat kompetens hos alla parter. Enligt ordföranden för FUT-delegationen bör det vara en självklar utgångspunkt och ett naturligt krav att de anmälande myndigheterna har att göra en värdering av om uppsåt eller grov oaktsamhet föreligger.

Bakgrund: Någon författningsreglerad anmälningsskyldighet vid misstanke om brott mot välfärdssystemen finns inte i dag. Däremot finns hos de flesta handläggande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor interna instruktioner eller riktlinjer om när och hur en anmälan till polis eller åklagare skall ske.

Enligt *Försäkringskassans* riktlinjer Strategier för kontroll av misstänkta brott skall impulser om misstänkt brott alltid utredas och ärenden där *Försäkringskassan* misstänker brott alltid polisanmälas.

Även hos CSN gäller att alla misstänkta brott skall polisanmälas. När brottsmisstanke uppstår gör CSN polisanmälan efter samråd mellan det aktuella lokalkontoret och huvudkontorets rättsenhet.

Hos Migrationsverket finns lokala rutiner för polisanmälningar men ingen verksgemensam instruktion för hanteringen av misstänkta brott.

Det finns inte några generella riktlinjer för kommunerna beträffande polisanmälan vid misstänkta fall av brott. Det är en uppgift för varje kommun att själv bestämma detta. I Stockholm, Göteborg och Malmö gäller generellt att misstänkta brott skall polisanmälas. I vissa fall finns skriftliga anvisningar som närmare beskriver vilka bedömningar som skall göras och hur handläggarna skall behandla brottsmisstankar.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har lämnat rekommendationer till arbetslöshetskassorna i vilka fall anmälan bör ske vid misstanke om brott. Dessa rekommendationer är inte bindande för arbetslöshetskassorna. I rekommendationerna anges bl.a. att en arbetslöshetskassa, om kraven för bedrägeri bedöms vara uppfyllda, bör överväga att göra polisanmälan. Vidare anges att polisanmälan alltid bör ske om det obehörigen erhållna beloppet är betydande, om ersättning erhållits genom urkundsförfalskning, om ersättningstagaren har arbetat eller erhållit ersättning från annan under samma tid som arbetslöshetsersättning utgått eller om det är fråga om upprepat missbruk av arbetslöshetsförsäkringen. Hos de två största arbetslöshetskassorna – Kommunals arbetslöshetskassa och Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA) – sker polisanmälan endast i de fall kassan fattar beslut om att en medlem skall uteslutas.

Skälen för regeringens förslag

Antalet anmälningar kan tänkas öka med en anmälningsskyldighet

Det är av stor vikt att misstänkta brott som upptäcks polisanmäls. Detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd effekt på efterlevnaden av reglerna om förmåner inom välfärdssystemen.

Antalet polisanmälningar som rör misstänkta brott mot välfärdssystemen har ökat de senaste åren (se närmare avsnitt 4.4.1). Även om antalet polisanmälningar har ökat är de, sett mot bakgrund av den förmodade omfattningen av brott mot välfärdssystemen, anmärkningsvärt få. Som framgått av redovisningen av de undersökningar som gjorts kring förekomsten av brott (se avsnitt 4.3), är emellertid dessa undersökningar i allt väsentligt baserade på riktade kontrollinsatser som innefattat särskilda åtgärder i syfte att upptäcka oegentligheter. Den skillnad som finns mellan det uppskattade antalet brott och antalet polisanmälningar kan därför inte läggas till grund för en slutsats om att brottsmisstankar inte föranleder anmälan till polis eller åklagare.

Det ökande antalet polisanmälningar skulle kunna tala för att brottsmisstankar, i vart fall tidigare, inte alltid lett till polisanmälan. För Försäkringskassans del kan här den organisatoriska förändring som trädde i kraft 2005, då Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna slogs ihop till en enda myndighet, i kombination med den interna anvisningen om att allt misstänkt fusk skall polisanmälas ha betydelse. Emellertid kan ökningen av antalet polisanmälningar också ha andra orsaker. Antalet anmälningar har sannolikt påverkats av ökade utbildnings- och kontrollinsatser. Till detta kommer att medvetenheten

kring denna typ av brott i allmänhet har ökat under senare tid. Av regional statistik från Försäkringskassan framgår dock skillnader i hur många utredningar som leder till polisanmälan. I vissa län leder inga eller endast en mindre del av utredningar om misstänkta brott till polisanmälan. I andra län leder drygt 20 procent av utredningarna till polisanmälan. I Norrbottens, Hallands och Dalarnas län fattas ungefär lika många beslut om ersättning och inleds ungefär lika många utredningar om brott. Av de utredningar som genomförs leder 7, 14 respektive 15 procent till polisanmälan. I de två län med flest utbetalningar och utredningar om misstänkta brott, Skåne och Stockholms län, leder 6 respektive 20 procent av utredningarna till polisanmälan.

Som redovisats i det föregående avsnittet finns vidare skillnader i de riktlinjer som gäller hos myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och den form som dessa har fått. *Ordföranden för FUT-delegationen* hänvisar i sitt remissvar till studier som genomförts inom delegationen och som visar att det finns olika värdegrund för när polisanmälan skall göras. Det finns även stora olikheter i de rutiner som tillämpas och i vad mån tydliga direktiv utgått från myndighetens eller organisationens ledning. Vidare finns statistik som tydligt visar att polisanmälningarna från Försäkringskassan ökade markant när man införde ett internt direktiv om att alla misstänkta brott skall polisanmälas. Något sådant tydligt direktiv om polisanmälan saknas enligt *Ordföranden för FUT-delegationen* hos övriga myndigheter och organisationer.

Enligt regeringens mening talar de olikartade riktlinjerna, rutinerna och värdegrunderna, som *Ordföranden för FUT-delegationen* påtalat, mot utredningens slutsats att polisanmälan alltid sker vid misstanke om brott. Snarare har man att räkna med att dessa olikheter leder till att brottsmisstankar behandlas olika inom skilda delar av välfärdssystemen. Det är mot denna bakgrund troligt att en anmälningsskyldighet skulle medföra att ytterligare brott mot välfärdssystemen anmäls. Som tidigare anförts, och med beaktande av vad som i det följande anförts om att en anmälningsskyldighet främjar rättssäkerhet och förutsägbarhet, är det angeläget att alla misstänkta brott anmäls.

En anmälningsskyldighet främjar rättssäkerhet och förutsägbarhet

Ett viktigt skäl för en anmälningsskyldighet är att det skulle främja förutsättningarna för att straffrättsligt likvärdiga fall behandlas på samma sätt. Förmånerna inom välfärdssystemen handläggs av ett stort antal olika myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Som tidigare redovisats finns visserligen ofta interna riktlinjer eller anvisningar avseende anmälan vid brottsmisstanke. Emellertid skiftar utformningen av dessa och redan detta medför att misstänkta brott mot olika delar av välfärdssystemen riskerar att behandlas på olika sätt. Ett exempel är de rutiner som gäller hos arbetslöshetskassorna och som kan medföra att brott mot arbetslöshetsförsäkringen inte anmäls, medan de rutiner som gäller hos Försäkringskassan innebär att misstänkta brott mot socialförsäkringen alltid skall anmälas. I avsaknad av en anmälningsskyldighet ökar också utrymmet för skönsmässiga bedömningar inför eventuella beslut om anmälan. En

anmälningsskyldighet kan även, som *Försäkringskassan* påpekar, fungera som ett stöd för den enskilde handläggaren när en brottsmisstanke uppstår.

Försäkringskassan har under de senaste åren arbetat målmedvetet för att förhindra brott mot socialförsäkringen. Det finns tydliga och enhetliga riktlinjer om att alla misstänkta brott skall anmälas. Trots detta tyder den statistik avseende anmälningar som redovisats i det föregående på att det förekommer förhållandevis stora regionala variationer. Även om det finns flera faktorer som kan påverka anmälningsskyldigheten tyder statistiken på att det krävs ytterligare åtgärder för att öka enhetligheten. Det förtjänar att upprepas att statistiken från Försäkringskassan skall ses mot bakgrund av att det är fråga om en myndighet med enhetliga, bindande riktlinjer för när polisanmälan skall ske. Som framgått i det föregående saknas detta inom andra delar av välfärdssystemen.

Sammantaget är det regeringens bedömning att en obligatorisk anmälningsskyldighet skulle främja rättssäkerheten och förutsägbarheten på detta område.

En preliminär bedömning av subjektiva omständigheter

Som framgått av avsnitt 4.2.5 är det vanligt förekommande att förmånstagare lämnar felaktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och att detta leder till återkrav. Om anmälningar sker enbart med utgångspunkt från objektiva omständigheter, skulle en anmälningsskyldighet sannolikt leda till att en mycket stor del av de fall där beslut fattats om återkrav också blev anmälningsskyldiga. En anmälningsskyldighet skulle därmed kunna innebära att de myndigheter och organ som handlägger förmåner liksom polis och åklagare belastas av ytterligare utredningar i en stor mängd ärenden, där en stor del kan förmodas inte utgöra brott. En sådan effekt, som för övrigt skulle uppstå även utan en utvidgad kriminalisering, är naturligtvis inte önskvärd.

I stället bör anmälande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor göra en preliminär bedömning även av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts. En sådan bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott har varit mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Anmälan bör ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts.

För att de anmälningar som görs till polis och åklagare skall ha en hög kvalitet och i möjligaste mån begränsas till fall där det är tydligt att anmälan skall ske, krävs emellertid även att handläggare och annan personal vid berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor genom utbildning och andra insatser ges information och kunskaper. Det är också önskvärdt att berörda myndigheter m.fl. genom riktlinjer och rekommendationer till sina anställda säkerställer kvaliteten på de anmälningar som görs. Regeringen kommer att noga följa myndigheternas arbete i dessa avseenden och vid behov vidta åtgärder.

Regeringens bedömning: Lagförslagen kan förväntas medföra en ökning av antalet anmälningar till polis och åklagare. Sammantaget bedömer regeringen för närvarande att det, med undantag för Åklagarmyndigheten, inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning på grund av förslagen. Regeringen har för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Enligt *Hovrätten för Nedre Norrland* finns det skäl att utgå ifrån att ett genomförande av förslaget kommer att ge upphov till ett ökat resursbehov för rättsväsendets myndigheter. Denna uppfattning delas av flera andra domstolar, myndigheter och organisationer. *Uppsala tingsrätt* anför att frågan om vilka resurser som ett ökat antal ärenden kan komma att kräva hos Sveriges domstolar behöver utredas ytterligare, bl.a. med beaktande av riktade kontrollinsatser. *Åklagarmyndigheten* anför att kriminalisering på oaktsamhetsnivå skulle kräva ett betydande resurstillskott, med hänsyn till att det rör sig om massärenden. *Rikspolisstyrelsen* menar att förslagen innebär ytterligare belastning med förenade kostnadsökningar och prioriteringsproblem för polisen. *Domstolsverket* (DV) menar att den föreslagna lagen kommer att innebära ett ökat antal lagföringar och en ökad måltillströmning för de allmänna domstolarna. Till skillnad från Åklagarmyndigheten, menar DV att det kan antas att måltypen inte blir alltför frekvent, vilket innebär att det kommer att bli svårt att bygga upp en specialistkompetens för varje domstol. DV framhåller vidare att ett flertal mindre resurskrävande reformer har föreslagits den senaste tiden och att dessa sammantaget kan medföra att ett resurstillskott krävs. *Landsorganisationen i Sverige* (LO) anför att det faktum att kvinnor i större utsträckning än män använder trygghetssystemen gör att frågan om en ny lagstiftning på området bör ha en jämställdhetsaspekt.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

För att förslagen skall kunna genomföras och få den effekt som är avsedd är det väsentligt att analysera vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan tänkas få för såväl utbetalande myndigheter som för myndigheterna inom rättsväsendet. Det bör inledningsvis påpekas att den analys som görs här självfallet endast avser konsekvenserna av förslagen i denna proposition. Detta är viktigt att framhålla eftersom en mängd andra åtgärder har vidtagits för att förbättra kontrollverksamheten och som kan väntas leda till ett ökat antal polisanmälningar (se avsnitt 4.2.4).

Det har tidigare konstaterats att den utvidgning av det straffbara området som föreslås är förhållandevis försiktig. I kombination med en obligatorisk anmälningsskyldighet är det dock troligt att förslagen

kommer att medföra en ökning av antalet anmälningar till polis och åklagare. Även antalet lagförda ärenden kan förväntas öka.

När det gäller de utbetalande myndigheternas förmåga att hantera en obligatorisk anmälningsskyldighet och en utvidgad kriminalisering bör framhållas att det för flertalet av dessa är fråga om en ökning från en relativt låg nivå av anmälningar. För Försäkringskassans del har antalet anmälningar visserligen ökat relativt kraftigt de senaste åren. När det gäller Försäkringskassan är det emellertid av betydelse att det redan finns en intern föreskrift med i princip motsvarande innehåll som den här föreslagna anmälningsskyldigheten. Enbart anmälningsskyldigheten kommer därför sannolikt inte att ha någon betydande inverkan på antalet anmälningar från Försäkringskassan. Mot bakgrund av den förmodade omfattningen av brott mot välfärdssystemen är anmälningsfrekvensen dock fortfarande låg. Det är därför rimligt att anta att den utvidgade kriminaliseringen och införandet av en obligatorisk anmälningsskyldighet kommer att innebära en ökning av antalet anmälningar.

Centrala studiestödsnämnden (CSN), som tillställts utkastet till proposition, bedömer att antalet anmälningar av misstänkta brott kan komma att öka något. CSN bedömer vidare att det är rimligt att anta att, när tillämpningen av lagen stabiliserat sig genom prövningar av domstol och åklagare, CSN kan rikta de utredningar som skall företas i enskilda ärenden på ett effektivt sätt och att antalet brottsanmälningar kommer att minska.

När det gäller rättsväsendets myndigheter gör regeringen bedömningen att antalet anmälningar till polis och åklagare kommer att öka. Detta är inte enbart en konsekvens av förslagen i denna proposition, utan är också i stor utsträckning en följd av en förstärkning av kontrollarbetet hos myndigheterna. Bland annat har Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket under 2006 och 2007 tillförts resurser motsvarande 300 årsarbetskrafter vardera för detta ändamål. Många av de ärenden som kan tänkas tillkomma kommer troligen att avgöras genom strafföreläggande. De kommer därmed inte att belasta domstolarna i någon märkbar utsträckning. Enligt regeringens bedömning går det emellertid inte att, utifrån det underlag som finns i dag, göra några säkra bedömningar av hur stor ökningen kommer att bli.

De anmälningar som ges in till polis och åklagare bör i många fall vara relativt okomplicerade, vilket enligt regeringens mening innebär att det knappast kommer att uppstå något behov av en sådan specialistkompetens för dessa mål som *Domstolsverket* efterlyser. När det gäller arbetet hos polis och åklagare har, som redovisats i avsnitt 6, efter modell i Västmanlands län, inletts en samverkan mellan myndigheterna inom välfärdssystemen och polis och åklagare. *Åklagarmyndigheten* anför att det samarbete som byggts upp är effektivt. Regeringen har också uppfattningen att denna form av samverkan bör kunna leda till förhållandevis stora effektivitetsförbättringar.

Från och med 2007 satsar regeringen cirka 1,5 miljarder kronor ytterligare på rättsväsendet jämfört med 2006. Det är den största satsning som gjorts på rättsväsendet under senare tid. Polisorganisationen får ett tillskott på 875 miljoner kronor, Åklagarmyndigheten får ytterligare 25 miljoner kronor och domstolarna tillskjuts 125 miljoner kronor. Från och

med 2008 har en ytterligare förstärkning om 495 miljoner kronor beräknats för Polisorganisationen. Sammantaget bedömer regeringen för närvarande att det, med undantag för Åklagarmyndigheten, inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning på grund av förslaget till bidragsbrottslag. Regeringen avser att återkomma på tilläggsbudget i 2007 års ekonomiska vårproposition med resursförstärkning för Åklagarmyndigheten.

Jämställdhetsanalys

Utbetalningar från välfärdssystemen utgör en del av inkomsten för både kvinnor och män i olika skeden av livet. Generellt är det emellertid fler kvinnor än män som får del av utbetalningar från välfärdssystemen och även om ersättningsnivåerna genomsnittligt är högre för män utgör transfereringar en större andel av kvinnors inkomster jämfört med mäns. 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 en utbredd brottslighet. I det ljuset innebär värnandet av välfärdssystemen genom skärpt lagstiftning att kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet främjas.

Regeringen har i avsnitt 4.4.1 redovisat viss statistik beträffande frågan om i vilken utsträckning män respektive kvinnor gör sig skyldiga till brott mot välfärdssystemen. Även om det statistiska underlaget är begränsat kan det konstateras att fler män än kvinnor under 2005 lagfördes för brott som anmälts av Försäkringskassan. Kunskaper kring vilka grupper som förefaller vara mer benägna att begå brott mot välfärdssystemen kan vara av betydelse vid kontrollinsatser eller för att förstå och förändra orsakerna till att brotten begås. Men det är utan betydelse vid bedömningen av om en gärning är så klandervärd att den bör vara kriminaliserad om det är män eller kvinnor som begår brotten.

Utvärdering

Regeringen har för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan. Regeringen har även i övrigt för avsikt att följa upp reformen när den har varit i kraft under en tid.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen träder i kraft den 1 augusti 2007.
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens, dock att utredningen bedömer att lagen kan träda i kraft den 1 juli 2007.

Remissinstanserna har i huvudsak inte uttalat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att förslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. *Arbetslöshetskassornas*

Samorganisation anser, bl.a. med hänvisning till att förslaget medför behov av stora utbildningsinsatser, att ikraftträdandet inte bör ske före den 1 januari 2008. Enligt regeringens mening bör emellertid de rutiner som redan i dag finns hos myndigheter och organisationer för bl.a. brottsanmälningar medföra att det föreslagna ikraftträdandet – även med beaktande av de utbildningsinsatser som krävs – är hanterbart. Med hänsyn till den tid det kan antas ta för behandlingen av ärendet i riksdagen, bör dock ett ikraftträdande lämpligen bestämmas till den 1 augusti 2007.

Vid ikraftträdandet gäller enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att gärningar som begåtts före ikraftträdandet skall bedömas enligt äldre bestämmelser. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning, gäller dessa för tidigare förövade brott. Detta bör i regel inte vara fallet eftersom straffskalorna är desamma som för motsvarande bedrägeribrott, med undantag för grovt bidragsbrott.

Enligt regeringens mening behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till bidragsbrottslag

1 §

Bestämmelsen avgränsar lagens tillämpningsområde till ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av de myndigheter som anges i bestämmelsen samt av kommuner och arbetslöshetskassor. Skälen för avgränsningen av lagens tillämpningsområde och den lagtekniska konstruktionen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.1. Hur lagens bestämmelser skall tillämpas i konkurrenssituationer behandlas närmare under kommentaren till 2 § och i avsnitt 9.4.1.

Genom att lagens tillämpningsområde är begränsat till beslut om ersättning, bidrag, pension eller lån (ekonomiska förmåner) faller sådant socialpolitiskt stöd utanför tillämpningsområdet som i och för sig medför en kostnad för det allmänna men som tillhandahålls på annat sätt än genom sådana utbetalningar. Detta gäller exempelvis stöd som det allmänna tillhandahåller genom att bedriva eller subventionera viss verksamhet.

Att de förmåner som omfattas av lagen skall avse personligt ändamål innebär att förmånerna betalas ut för enskilda individers privata bruk. Därmed utesluts förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet.

Samtliga förmåner som omfattas av lagen har beskrivits översiktligt i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4. Av 1 § lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län framgår att länsstyrelsen i Gotlands län under en försöksperiod fullgör de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden. Enligt 2 § i samma lag skall vad

som sägs om länsarbetsnämnden i lag eller annan författning under försöksverksamheten i stället avse länsstyrelsen. Sådana beslut av länsstyrelsen om ekonomiska förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen, och som annars beslutas av länsarbetsnämnden, omfattas således av bidragsbrottslagen.

2 §

I bestämmelsen finns det centrala brottet i den nya lagen. Brottet har fått beteckningen bidragsbrott. Skälen för bestämmelsens konstruktion har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.4.1.

Det handlingsrekvisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig uppgift. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som skall lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den materiella författning som reglerar varje förmån.

Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Även felaktiga uppgifter som lämnas elektroniskt över exempelvis Internet eller genom servicetelefon kan medföra straffansvar.

Bestämmelsens tillämplighet förutsätter inte att uppgiften lämnas till den myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa som beslutar om förmånen. Exempelvis kan en felaktig uppgift avseende folkbokföringen som lämnas till Skatteverket medföra straffansvar om felaktigheten leder till fara för att en socialförsäkringsförmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp, förutsatt att detta omfattas av gärningsmannens uppsåt.

Utöver att straffansvar kan följa om någon lämnar en oriktig uppgift omfattar bestämmelsen fall av 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 här att anmälningsskyldigheten är föreskriven i lag eller förordning.

När det finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden måste det finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar kan inträda och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt detta utrymme skall sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras i rättstillämpningen med ledning av de bestämmelser om anmälningsskyldighet som är aktuella.

Brottet är konstruerat med ett farerekvisit. Det innebär att brottet fullbordas redan när den oriktiga uppgiften lämnas till en myndighet eller när en anmälningsskyldighet åsidosätts under förutsättning att det medför den fara som krävs. Här finns dock en möjlighet till frivillig rättelse, se 5 §.

Som framgår av lagtexten kan den fara som förutsätts för straffansvar avse olika situationer. Det kan vara fråga om en utbetalning som inte alls borde ha gjorts, dvs. i situationer där det över huvud taget inte finns

någon rätt till förmånen. Vidare kan det vara fråga om en utbetalning med ett för högt belopp, dvs. där det i och för sig finns en grundläggande rätt till förmånen men med ett mindre belopp.

Den fara som skall föreligga måste vara konkret. Konkret fara får normalt anses föreligga om den oriktiga uppgiften alternativt avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan utför. Det finns alltså i allmänhet inte någon konkret fara om felaktigheten avser en uppgift som en myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa regelmässigt kontrollerar. Subjektiva omständigheter som vad gärningsmannen trott, förväntat sig eller insett om faran har ingen betydelse för denna bedömning. Sådana omständigheter kan däremot få betydelse för uppsåtsbedömningen.

De fall som i första hand är avsedda att träffas är när förmånstagaren själv lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet. Bestämmelsen omfattar emellertid även sådana fall där en person, exempelvis en arbetsgivare, medvetet lämnar en oriktig uppgift, som leder till fara för en felaktig utbetalning till någon annan. För det fall det inte är fråga om gärningsmannaskap kan i sådana fall bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken bli tillämpliga.

För straffansvar skall samtliga objektiva brottsförutsättningar täckas av uppsåt. Det innebär att såväl en oriktig uppgift alternativt en åsidosatt anmälningsskyldighet liksom faran för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp måste vara täckt av uppsåt.

Påföljden är fängelse i högst två år, dvs. samma straffskala som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken. Det är inte avsikten att förändra påföljdsvalet eller straffmätningen i förhållande till vad som gäller vid bedrägeri.

Bestämmelsen om ringa brott har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.4.3. Vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Till ringa brott hör dock främst gärningar som rör små belopp. Det riktvärde som brukar användas för gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende bör kunna vara till ledning för bedömningen av dessa fall. Det kan även beaktas t.ex. om förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag.

I konkurrenshänseende har bestämmelsen genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Om den nya lagen är tillämplig, skall alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas. Konkurrensfrågorna har behandlats närmare i avsnitt 9.4.1.

3 §

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.4.4. De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. På samma sätt som vid ringa brott måste det avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet om det är att bedöma

som ett grovt bidragsbrott. Förekomsten av en kvalificerande omständighet skall inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Den först angivna kvalifikationsgrunden – att brottet rört betydande belopp – avser storleken på den felaktigt utbetalda förmånen. Någon bestämd beloppsgräns i förhållande till bidragsbrott enligt 2 § kan inte heller här anges. Den beloppsgräns som används vid motsvarande gränsdragning hos andra förmögenhetsbrott bör kunna vara vägledande för bedömningen. Som en särskild kvalifikationsgrund anges även att gärningsmannen använt falsk handling. Som ytterligare kvalifikationsgrunder anges att förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Som tidigare beskrivits bör bidragsbrottet vid konkurrens hanteras på samma sätt som bedrägeri. Ett grovt bidragsbrott som begåtts genom användande av en falsk handling bör normalt konsumera förfalskningsbrottet.

4 §

Paragrafen innebär en kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden i samband med ansökningar om och utbetalningar av ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen. De närmare skälen för paragrafens konstruktion har behandlats i avsnitt 6 och 9.4.5. Straffansvar för vårdslöst bidragsbrott kan förekomma vid såväl lämnande av oriktiga eller ofullständiga uppgifter som vid försummelse att fullgöra en anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden.

De gärningar som i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är sådana fall där förmånstagaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek. Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomstuppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende, familje- och arbetsförhållanden som medför eller kan medföra felaktiga utbetalningar.

Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand förbehållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. I avsnitt 6 finns ett antal exempel på situationer när oaktsamheten under vissa förutsättningar kan vara att bedöma som grov. När gärningsmannen insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt liksom när gärningsmannen misstänkt att det förelegat en anmälningsskyldighet. Som framgår av avsnitt 6 är det inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov.

Om gärningen är mindre allvarlig skall enligt andra stycket inte dömas till ansvar. I lagtexten har särskilt markerats att framför allt den aktuella förmånens storlek skall vara av betydelse vid denna bedömning. Här liksom i övriga fall skall dock göras en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen. Rekvisitet mindre allvarlig har en mer vidsträckt innebörd än rekvisitet ringa i 2 §. Den här aktuella bestämmelsen innefattar således något fler gärningar, under förutsättning att dessa är ett utslag av grov oaktsamhet. Sådana grovt oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre bör som regel inte leda till straffansvar. Det bör framhållas att rekvisitet inte kan

tolkas med ledning av den praxis som finns i fråga om gärningar som avses i 5 § andra stycket skattebrottslagen (1971:69). Tillämpningen av den sistnämnda bestämmelsen skall ses mot bakgrund av de administrativa sanktioner som finns på skatteområdet.

Även sådana gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte helt försumbar bör kunna anses vara mindre allvarliga. Om det inom ramen för administrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Ett exempel på sådana fall är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte uppstår inkomst som överstiger visst belopp. Här sker regelmässigt en efterkontroll mot uppgifter från Skatteverket, vilket innebär att den som tjänat för mycket under ersättningsperioden blir återbetalningsskyldig. Dessa fall bör, såvida det inte är fråga om uppsåtligt handlande, normalt kunna vara straffria.

5 §

Skälen för införandet av denna paragraf har behandlats närmare i avsnitt 9.4.6. Bestämmelsen gäller frivillig rättelse och innebär en möjlighet för den som har lämnat en oriktig eller ofullständig uppgift att gå fri från straff om han eller hon frivilligt rättar uppgiften. Även den som låtit bli att anmäla att en ändring inträffat i de förhållanden som påverkat förmånen och därefter frivilligt kommer in med en rättelse omfattas av ansvarsfriheten.

Straffriheten förutsätter att den korrigerade uppgiften leder till att förutsättningar finns för att ett korrekt beslut kan fattas.

Rättelsen måste göras innan förmånen betalas ut. Detsamma gäller en anmälan om ändrade förhållanden. Detta innebär att när det är fråga om en rättelse av en uppgift som legat till grund för periodiska utbetalningar av en förmån, kan rättelsen endast medföra straffrihet såvitt avser ännu ej gjorda utbetalningar.

Något formkrav på den åtgärd som vidtas finns inte. De uppgifter som lämnas måste emellertid i princip vara tillräckliga för att myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor skall kunna hänföra dessa till rätt ärende och, eventuellt efter en komplettering, göra en korrekt bedömning i ett kommande beslut om utbetalning.

Straffriheten förutsätter frivillighet. Med frivillighet avses här detsamma som vid frivilligt tillbakaträdande vid försök, förberedelse och stämpling enligt 23 kap. 3 § brottsbalken. Om förmånstagaren fått veta att han kommer att bli föremål för granskning, kan de åtgärder han vidtar normalt inte sägas ha skett frivilligt. Frivilligheten innebär således att rättelsen görs utan yttre tvång. Det krävs däremot inte något ändrat sinne eller ånger. Så länge den uppgiftsskyldige inte har anledning att tro att han är upptäckt eller inom kort kommer att bli upptäckt, finns möjligheten att träda tillbaka genom rättelse. I de fall myndigheten inlett en utredning om felaktig utbetalning bör detta som regel utesluta frivillighet, förutsatt att förmånstagaren fått kännedom om utredningen.

Det är åklagarens uppgift att lägga fram så mycket bevisning att en invändning om frivillig rättelse framstår som obefogad.

Återbetalningsskyldighet enligt den lagstiftning som reglerar förmånen i fråga är oberoende av det straffrättsliga ansvaret. En rättelse enligt denna paragraf påverkar således inte sådan återbetalningsskyldighet (se avsnitt 4.2.5).

6 §

Bestämmelsen innebär en skyldighet för de myndigheter som omfattas av lagen, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare vid misstanke om bidragsbrott. Det är alltså inte möjligt att avstå från anmälan t.ex. på grund av att andra sanktioner drabbar förmånstagaren eller på grund av sociala hänsyn.

Vid bedömningen av om en anmälan skall göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas föranleda straffansvar. Så som anförts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 10) bör anmälan ske när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring skall däremot inte göras av den anmälade myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration

5 §

Genom ändringen markeras att paragrafen är subsidiärt tillämplig även i förhållande till bidragsbrottslagen.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

8 kap. 11 §

Genom ändringen markeras att paragrafen är subsidiärt tillämplig även i förhållande till bidragsbrottslagen.

1 §

Ändringen är en följd av den organisationsförändring som skall ske genom att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna från den 1 januari 2008 enligt förslag i propositionen Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m. (prop. 2006/07:89) slås samman till en gemensam myndighet.

Uppdraget

Det är en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekommer att enskilda genom brott skaffar sig bidrag och ersättningar från de offentliga trygghetssystemen och hur stora kostnader det vållar samhället. Ett antal undersökningar har genomförts, huvudsakligen rörande förmåner som ingår i socialförsäkringen. Flera av undersökningarna har visat att brott och missbruk förekommer i viss utsträckning om än i relativt begränsad omfattning. Med hänsyn till den mycket stora mängd ärenden och utbetalningar som hanteras inom välfärdssystemen kan emellertid även ett mindre omfattande missbruk slutligt få stora konsekvenser för systemens förmåga att bevara den sociala tryggheten.

Statsmakterna har vidtagit olika åtgärder för att förebygga och beivra missbruk av trygghetssystemen. Under det senaste året har utredningsuppdrag lämnats bl.a. om återkravsfrågor och informationsutbyte mellan myndigheter. I syfte att stärka kontrollarbetet har resurser tillförts myndigheter och organ som handlägger och betalar ut ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen. Till de åtgärder som vidtagits hör också denna utredning. Vårt uppdrag har gällt frågor om straffrättsliga åtgärder mot brott mot trygghetssystemen.

Med utgångspunkt från tidigare genomförda undersökningar rörande omfattningen av oegentligheter vid utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen betonas i utredningsdirektiven vikten av att bidrag och ersättningar kommer just de personer till del som har rätt till sådant stöd, att oegentligheter uppdagas och att straffvärda gärningar kan mötas med straff. Det anförs att det är viktigt att straffrättslagstiftningen är modern och ändamålsenlig och att bestämmelserna är anpassade till de särskilda förhållanden som gäller för trygghetssystemen, särskilt i fråga om regleringens tydlighet och lättillgänglighet. Det straffbara området måste vara utformat på ett sådant sätt att straffvärda beteenden är kriminaliserade och det är av stor vikt att berörda myndigheter och organ polisanmäler misstänkta brott. Utredningsuppdraget har därför kommit att omfatta två huvuddelar.

Den första och mest omfattande delen av uppdraget är renodlat straffrättslig. I denna del har ingått att överväga lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser på området. Här har också ingått att överväga behovet och lämpligheten av att göra det straffrättsliga ansvaret tydligt även när det gäller underlåtenhet att lämna uppgifter. Utredningen har också haft att utreda behovet och lämpligheten av en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden.

Vid sidan av frågorna om en modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering har uppdragets andra del bestått i att överväga om det finns skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och organ vid misstanke om brott rörande ersättningar och bidrag.

Det socialrättsliga regelsystemet har genom samhällsutvecklingen byggts ut stegvis och omfattar numera ett mycket stort antal olika ekonomiska stödformer som regleras i en mängd författningar. Huvuddelen av förmånerna ingår i socialförsäkringen, som administreras av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM). Här återfinns förmåner till stöd för barn och familjer samt förmåner som betalas ut vid sjukdom, handikapp och ålderdom. Bland de mer betydelsefulla förmåner som regleras utanför socialförsäkringen återfinns arbetslöshetsersättning som handläggs av självständiga arbetslöshetskassor och studiestödsförmåner som hanteras av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Även kommunerna administrerar ett flertal olika socialpolitiska ekonomiska förmåner. Viktigast av dessa är ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Flyktingar omfattas i viss mån av trygghetssystemen genom ekonomiska förmåner som i huvudsak administreras av Migrationsverket.

De kontroller som utförs inför beslut om utbetalningar av ekonomiska förmåner och under löpande ersättningsperioder skiftar mellan olika förmånsslag och skiljer sig åt mellan de myndigheter och organ som handlägger förmånerna. Som regel utförs en grundläggande kontroll mot uppgifter som man redan har tillgång till. Vissa rutiner finns för samkörning av register och i vissa fall vidtas särskilda kontroller och utredningsåtgärder.

Felaktiga utbetalningar av ekonomiska förmåner kan normalt återkrävas enligt bestämmelser i förmånsförfattningarna. Beslut om återkrav kan aktualiseras dels när förmånstagaren genom felaktiga uppgifter eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden orsakar den felaktiga utbetalningen, dels i andra fall där förmånstagaren skäligen borde ha insett att förmånen betalats ut felaktigt. Antalet återkrav är mycket stort och omfattar stora belopp.

Den vanligaste brottsrubriceringen vid brott rörande bidrag och ersättningar inom trygghetssystemen är bedrägeri enligt bestämmelserna i 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Bedrägeri är ett brott som kan bestraffas bara om det finns ett vilseledande uppsåt. Till skillnad från många andra situationer då ansvar för bedrägeri kan förekomma är förhållandena vid utbetalningar av förmåner från trygghetssystemen speciella i flera avseenden.

Ett framträdande drag vid utbetalningar av ekonomiska förmåner är att de ofta förutsätter att ett visst förhållande skall bestå eller att något skall inträffa i framtiden. Det är därför angeläget att gränserna för straffansvaret i fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden är tydligt och att straffbestämmelsernas utformning ger praktiska förutsättningar för tillämpningen i dessa fall. Utredningen har kommit fram till att bedrägeribestämmelsen i detta avseende är språkligt svårtillgänglig och framför allt att det är oklart hur långt kriminaliseringen sträcker sig. Detta är också av betydelse för myndigheternas upplysningsskyldighet och för behovet av att enskilda förmånstagare har klart för sig de straffrättsliga konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter eller av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Inom trygghetssystemen hanteras ett mycket stort antal ärenden. För att förmånerna skall kunna fylla avsedd funktion är det också nödvändigt att handläggningen av ärendena är effektiv och smidig. Masshanteringen och kravet på effektivitet och smidighet medför att det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar i varje ärende och det begränsar möjligheterna till kontroll. I handläggningen är myndigheterna också i stor utsträckning hänvisade till uppgifter som lämnas av förmånstagarna. För att trygghetssystemen långsiktigt skall kunna fungera på detta sätt är det nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från trygghetssystemen.

Utredningen har granskat ett större antal nedlagda förundersökningar och domar. I flera av dessa ärenden finns exempel på förfaranden som på ett mer påtagligt sätt avviker från det aktsamhetskrav som bör kunnas ställas på den enskilde i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen. Grov oaktsamhet kan i vissa fall bestraffas redan enligt gällande rätt. I syfte att åstadkomma en sammanhållen lagstiftning och för att komma åt alla straffvärda beteenden har emellertid utredningen bedömt att det finns anledning att utvidga det straffbara området för grovt oaktsamma fall.

Det finns naturligtvis ett flertal andra åtgärder än straffrättsliga som kan vidtas som kan förväntas förebygga missbruk och underlätta att brott upptäcks och beivras. Det är emellertid inte sannolikt att sådana förändringar kan genomföras så att utrymmet för den typ av grovt oaktsamma beteenden som utredningen bedömt som straffvärda kommer att försvinna. En utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden framstår också som befogad med utgångspunkt från de principer för kriminalisering som lagts fast i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23 s. 52 ff., bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40).

Sammantaget har utredningen kommit till slutsatsen att det finns anledning att införa en mer ändamålsenlig och tydlig straffrättslig reglering för brott mot trygghetssystemen och att en sådan reglering bör innefatta en bestämmelse om straffansvar för grov oaktsamhet.

En ny straffrättslig reglering

Vid en genomgång av hur brott mot trygghetssystemen hanteras straffrättsligt i Danmark, Finland, Norge och Tyskland har utredningen bedömt att inte något av dessa länder har en lösning som passar för svenska förhållanden.

Utredningen föreslår en ny straffrättslig reglering som omfattar alla de ekonomiska förmåner som hanteras inom de centrala delarna av trygghetssystemen. Detta innebär att de förmåner som redovisas i betänkandet och som hanteras av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna omfattas av bestämmelserna. Straffbestämmelserna föreslås bilda en särskild lag.

Uppsåtligt brott enligt den nya lagen förekommer i tre svårhetsgrader. Huvudbrottet benämns bidragsbrott. Vidare finns ett ringa brott samt ett

grovt brott som betecknas grovt bidragsbrott. Härutöver finns en särskild straffbestämmelse för grovt oaktsamma fall, vårdslöst bidragsbrott.

Efter mönster från skattebrottslagen konstrueras brotten med ett farerekvisit som här innebär ett krav på konkret fara för en felaktig utbetalning eller för att en utbetalning inte återkrävs.

Straffansvaret för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kommer till direkt uttryck i lagtexten. Straffansvar blir i dessa fall beroende av att det finns en anmälningsskyldighet som är reglerad i lag eller förordning. Sådana bestämmelser finns i de allra flesta fall där ändrade förhållanden kan påverka rätten till en förmån.

De objektiva brottsförutsättningarna för brott som begås av grov oaktsamhet är desamma som för uppsåtliga brott. Kriminaliseringen av grov oaktsamhet omfattar således såväl lämnande av oriktiga uppgifter som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Straffrihet föreslås för mindre allvarliga fall av grov oaktsamhet.

Utredningens avsikt har varit att den påföljdspraxis som finns på området inte skall påverkas av den nya lagstiftningen. Straffvärdet för huvudbrottet är detsamma som för ett motsvarande bedrägeribrott. Straffskalorna anknyter i huvudsak till de straffskalor som finns i bestämmelserna om bedrägeri.

En bestämmelse om frivillig rättelse tas in i lagen. Vid en frivillig rättelse döms inte till ansvar enligt lagen. Straffrihet förutsätter att rättelsen görs före utbetalningen av en förmån eller, om rättelsen avser oriktiga uppgifter som lämnats i ett återkravsärende, före ett beslut om återkrav.

Anmälningsskyldighet

Det finns inte någon författningsenlig skyldighet för handläggande myndigheter eller arbetslöshetskassor att polisanmäla misstänkta brott i samband med ansökningar och utbetalningar av ekonomiska förmåner. Däremot finns hos vissa myndigheter interna instruktioner och anvisningar om att misstänkta brott skall anmälas.

Antalet polisanmälningar om misstänkta brott i samband med utbetalningar av ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen är begränsat i förhållande till mängden återkrav på grund av felaktiga uppgifter. En förhållandevis kraftig ökning av antalet anmälningar har emellertid ägt rum de senaste åren. För efterlevnaden av de regler som gäller för olika förmåner är det betydelsefullt att alla misstänkta brott mot trygghetssystemen anmäls.

Under utredningen har det emellertid inte framkommit något som ger anledning att tro annat än att de fall där det finns en befogad misstanke om brott också blir polisanmällda.

Ett annat skäl för en obligatorisk anmälningsskyldighet skulle vara att det främjar förutsättningarna för att straffrättsligt likvärdiga fall behandlas på samma sätt. För att kunna bidra till en likformig hantering är det emellertid viktigt att myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas bedömningar i princip kan begränsas till objektiva omständigheter och att bedömningen av subjektiva omständigheter, dvs. om uppsåt eller grov oaktsamhet förelegat, i huvudsak lämnas till polis

och åklagare. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle därför kunna få till följd att en mycket stor del av de ärenden där beslut fattats om återkrav också blev anmälningspliktiga, varav många fall där det sannolikt inte förelegat vare sig uppsåt eller grov oaktsamhet. En sådan effekt är inte önskvärd.

Mot bakgrund av det anförda har utredningen kommit fram till att det varken behövs eller är lämpligt att införa en obligatorisk anmälningsskyldighet.

Konsekvenser

Utredningens förslag om en utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden kommer sannolikt att medföra en viss ökning av antalet anmälda misstänkta brott liksom av antalet lagföringar för brott mot trygghetssystemen. Genom ökad samverkan och specialisering bör emellertid berörda kommuner, arbetslöshetskassor och myndigheter, inklusive rättsväsendets myndigheter, kunna hantera det ökade antalet ärenden inom ramen för tilldelade resurser.

1. Förslag till bidragsbrottslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller i fråga om offentliga bidrag, ersättningar och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

2 § Den som med uppsåt lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller underlåter att i enlighet med lag eller förordning anmäla ändring i förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av en ekonomisk förmån, och därigenom ger upphov till fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp eller inte återkrävs eller återkrävs med ett för lågt belopp, döms för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år.

3 § Om brott som avses i 2 § är att anse som ringa döms till böter.

4 § Om brott som avses i 2 § är att anse som grovt döms för *grovt bidragsbrott* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömandet om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det rört betydande belopp, om gärningsmannen använt falsk handling, om förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

5 § Den som begår gärning som avses i 2 § av grov oaktsamhet döms för *vårdslöst bidragsbrott* till böter eller fängelse i högst ett år.

Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är av mindre allvarlig art skall inte dömas till ansvar enligt första stycket.

6 § Den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas döms inte till ansvar enligt 2–5 §§. Detsamma skall gälla den som före beslut i ett ärende om återbetalningsskyldighet frivilligt vidtar åtgärd avseende en oriktig eller ofullständig uppgift som lämnats i ett sådant ärende och åtgärden leder till att ett korrekt beslut om återbetalningsskyldighet kan fattas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration

Prop. 2006/07:80
Bilaga 2

Häri genom föreskrivs att 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

5 §

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller i bidragsbrottslagen (2007:000)* skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

**3. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om
arbetskadeförsäkring**

Prop. 2006/07:80
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 11 § lagen (1976:380) om
arbetskadeförsäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

11 §

Den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 1 § andra
stycket första meningen dömes till böter. Till samma straff dömes
arbetsgivare och uppdragsgivare som underlåter att fullgöra
uppgiftsskyldighet enligt 7 §.

Den som uppsåtligen eller av
grov oaktsamhet lämnar oriktigt
meddelande i uppgift som skall
lämnas enligt denna lag dömes till
böter, om ej gärningen är belagd
med straff i brottsbalken.

Den som uppsåtligen eller av
grov oaktsamhet lämnar oriktigt
meddelande i uppgift som skall
lämnas enligt denna lag dömes till
böter, om ej gärningen är belagd
med straff i brottsbalken *eller i
bidragsbrottslagen (2007:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2006/07:80

Bilaga 3

Remissyttranden har avgetts av följande remissinstanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Sundsvall, Malmö tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten i Umeå, Brottsförebyggande rådet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kammarkollegiet, Försvarmakten, Handikappombudsmannen (HO), Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Konjunkturinstitutet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Ordföranden för Delegationen mot felaktiga utbetalningar (Fi 2005:03), Göteborgs kommun, Botkyrka kommun, Tierps kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Sveriges advokatsamfund, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting och Handikappförbundens samarbetsorgan.

Sveriges förenade studentkårer har inbjudits att yttra sig men avstått.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1. Förslag till bidragsbrottslag

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § Den som lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden som man är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, döms för *bidragsbrott* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

3 § Om brott som avses i 2 § är grovt, döms för *grovt bidragsbrott* till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömningen om brottet är grovt skall det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,
2. om den som begått brottet använt falska handlingar, eller
3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

4 § 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 och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

5 § Den som före utbetalning av en ekonomisk förmån frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas, döms inte till ansvar enligt 2–4 §§.

6 § Myndigheter som anges i 1 § samt kommuner och arbetslöshetskassor skall göra anmälan till en polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt denna lag har begåtts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration

Prop. 2006/07:80
Bilaga 4

Häri genom föreskrivs att 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken skall inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Föreslagen lydelse

5 §

Den som, vid användning av självbetjäningstjänster som avses i 1 §, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller förtiger sanningen, döms, om uppgifterna lämnas på heder och samvete enligt bestämmelse i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller i bidragsbrottslagen (2007:000)* skall inte dömas till ansvar enligt denna lag

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Prop. 2006/07:80
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 11 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

11 §²

Den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 1 § andra stycket första meningen dömes till böter. Till samma straff dömes arbetsgivare och uppdragsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet enligt 7 §.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag dömes till böter, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller i bidragsbrottslagen (2007:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

² Senaste lydelse 1977:264.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-03-09

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Bidragsbrottslag

Enligt en lagrådsremiss den 15 februari 2007 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. bidragsbrottslag,
2. lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration, och
3. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Karl-Åke Persson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Huvudinnehållet i det remitterade förslaget är en ny lag, som kriminaliserar bidragsbrott. Ett sådant brott begås när någon av uppsåt eller grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden när han eller hon är skyldig att göra detta och därigenom orsakar fara för felaktig utbetalning av sådana ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen som beslutas av Försäkringskassan eller något annat i lagen angivet organ. Utbetalningarna av sådana förmåner som omfattas av lagen uppgick enligt lagrådsremissen under år 2005 till cirka 520 miljarder kronor, vilket motsvarade omkring 60 procent av de utgifter som rymdes under det för staten i budgetprocessen fastställda utgiftstaket.

Behovet av lagstiftning

Ett antal remissinstanser har avstyrkt delar av förslaget eller ställt sig tveksamma till behovet av den föreslagna lagstiftningen. De kritiska synpunkter som framförts har framförallt grundats på att de undersökningar som gjorts av förekomsten av missbruk bara omfattar begränsade delar av tillämpningsområdet, att de gärningar som omfattas av den föreslagna lagen till stor del redan omfattas av gällande lagstiftning, främst brottsbalkens bestämmelser om bedrägeribrott, samt att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet, i enlighet med vad som deklarerats i prop. 1994/95:23 s. 52 ff.

Med utgångspunkt i de undersökningar av förekomsten av missbruk som gjorts inom delar av välfärdssystemen och även i erfarenheter från andra länder hävdar regeringen i förslaget att det finns behov av ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen, vilket inte fullt ut tillgodoses i den gällande lagstiftningen, och att ett sådant skydd bedöms nödvändigt

för att på sikt upprätthålla ersättningsnivåerna i systemen och tilltron till dessa. En sådan lagstiftning anses också vara av betydelse för att påverka medborgarnas värderingar vad gäller villkoren för att ta del av förmåner inom välfärdssystemen. Det hävdas vidare att det straffrättsliga skyddet bör, i likhet vad som skett inom skatteområdet, ges i en särskild lag, där brottsförutsättningarna anpassats till de särskilda förhållandena inom välfärdssystemen och där även grovt vårdslösa förfaranden är kriminaliserade.

Av skäl som utförligt redovisats i det remitterade förslaget är det, också enligt Lagrådets mening, angeläget att välfärdssystemen med effektiva metoder skyddas mot missbruk. I likhet med flera remissinstanser måste Lagrådet dock konstatera att de föreslagna brottsbeskrivningarna i mycket stor utsträckning täcks av brottsbeskrivningar som redan idag finns i brottsbalken, bl.a. bedrägeribrotten i 9 kap. och vårdslös försäkrans i 15 kap. 10 § brottsbalken (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1990/91:140 s. 194 ff.). När det sedan gäller ytterligare kriminalisering av olika oaktsamma beteenden är det befogat att ställa frågan om det inte kunde vara minst lika effektivt att införa någon form av sanktionsavgifter som att kriminalisera (jfr även NJA 2004 s. 510 I och II). Ett alternativ är naturligtvis också att anpassa vissa bestämmelser i förmånslagar till gärningsbeskrivningar i brottsbalken. Den tveksamhet till förslagen som kommit till uttryck i det nu sagda utgör emellertid inte tillräckliga skäl för att Lagrådet skall motsätta sig att förslagen genomförs.

Beredningskravet

Enligt 6 § skall de myndigheter som beslutar om sådana förmåner som avses i lagen göra anmälan till polismyndighet eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Utredningens överväganden i fråga om anmälningsskyldighet utmynnade i bedömningen att någon obligatorisk anmälningsskyldighet inte borde införas (SOU 2006:48 s. 141 ff.). Frågan har alltså övervägts av utredningen men remissinstanserna har inte haft möjlighet att närmare ta ställning till något utarbetat förslag om anmälningsskyldighet. Det har emellertid uppgetts under föredragningen att Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen beretts tillfälle att ge synpunkter på ett utkast till lagrådsremiss och att samtliga myndigheter som berörs av frågan om anmälningsskyldighet samt Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetslöshetskassornas samorganisation på motsvarande sätt kommer att få del av utkast till proposition.

Med hänsyn till vad som ovan anförts anser Lagrådet att beredningskravet får anses bli uppfyllt också i den nu aktuella delen.

I övrigt har inte Lagrådet några synpunkter på förslagen.

Belastningen på statsbudgeten 2005 av ersättningar, bidrag och andra förmåner

Prop. 2006/07:80
Bilaga 6

	1000-tal kronor
1. Inkomstgrundad ålderspension	179 584 000
2. Aktivitets- och sjukersättningar	71 905 284
3. Sjukpenning	34 822 850
4. Bidrag till arbetslöshetsersättning	27 878 927
5. Allmänna barnbidrag	23 805 000
6. Föräldrapenning	22 195 282
7. Garantipension till ålderspension	21 564 000
8. Efterlevandepensioner till vuxna	15 902 000
9. Kostnader för statlig assistansersättning	12 947 000
10. Aktivitetsstöd (arbetsmarknad)	12 623 195
11. Studielån (utbetalt 2005)	10 945 700
12. Studiebidrag, generellt	7 390 806
13. Bostadstillägg till pensionärer	7 366 000
14. Arbetsskadeersättningar	6 439 916
15. Studiemedelsräntor	4 808 593
16. Tillfällig föräldrapenning	4 509 128
17. Pensionsrätt för barnår	4 452 000
18. Ståp (arbetslöshetsers., aktivitetsstöd)	4 440 575
19. Bostadstillägg till personer med aktivitets- och sjukersättningar	4 056 600
20. Bostadsbidrag	3 730 000
21. Studiehjälp m.m.	3 464 558
22. Tandvårdsersättning	3 013 000
23. Vårdbidrag för funktionshindrade barn	2 680 215
24. Rehabiliteringspenning	2 435 262
25. Underhållsstöd	2 273 000
26. Studiebidrag, prioriterat	2 053 594
27. Ersättn till asylsök, kommuner o landsting	2 051 000
28. Ståp för studiebidrag	1 932 496
29. Rekryteringsbidrag till kommunerna	1 616 809
30. Handikappersättningar	1 177 000
31. Barnpension och efterlevandestöd för barn	1 044 000
32. Äldreförsörjningsstöd	467 000
33. Havandeskapspenning	465 882
34. Tilläggsbidrag (studiemedel m.m.)	415 000
35. Bilstöd till handikappade	256 000
36. Utvecklingsanställning	214 035
37. Närståendepenning	87 444
38. Ersättning för kroppsskador	61 487
39. Särskilda insatser för döva och hörselskadade elever och elever vid Rh-anpassad utb.	47 146
40. Familjebidrag till totalförsvarspliktiga	36 000
41. Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	35 784
42. Kostnader för vissa personer med aktivitets- och sjukersättningar	27 946
43. Tilläggsbidrag (rekryteringsbidrag)	25 000
44. Bidrag till kostnader vid viss föräldrautb. i teckenspråk	14 004
45. Ersättning till smittbärare	8 752
46. Hemutrustningslån (integration)	8 519
47. Dagpenning till totalförsvarspliktiga	3 500
48. Återvändningsbidrag	1 400
49. Anhörigresor (migration)	800

Summa	507 283 489
Förmåner utanför statsbudgeten	
1. Ekonomiskt bistånd exkl. introduktionsersättning	7 624 000
2. Introduktionsersättning till flyktingar m.fl.	967 000
Summa	515 874 489

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag