

Kommittédirektiv



Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter
rörande ersättningar och bidrag

Dir.
2005:51

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2005

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppdrag att utreda behovet av en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om olika oegentligheter vid utbetalningar från trygghetssystemen. Utredaren skall bl.a. överväga lämpligheten av att vid sidan av brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri införa särskilda straffbestämmelser på området. Utredaren skall särskilt utreda behovet och lämpligheten av en utvidgning av det straffbara området genom en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden. I uppdraget ingår också att överväga behovet och lämpligheten av att tydliggöra det straffrättsliga ansvaret vid underlåtenhet att lämna uppgifter. Vidare skall utredaren överväga om det finns skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och organ vid misstanke om att någon skaffat sig bidrag eller ersättningar genom brott.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 april 2006.

Bakgrund

Omfattningen av oegentligheter rörande ersättningar och bidrag

Under senare tid har omfattningen av oegentligheter rörande ersättningar och bidrag uppmärksammats och diskuterats alltmer. I mitten av 1990-talet gjorde Riksrevisionsverket (RRV) vissa uppskattningar i rapporten FUSK – Systembrister och fusk i välfärdssystemen (RRV 1995:32). RRV bedömde då att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till 5–7 miljarder kronor. Någon mer övergripande studie har dock inte gjorts på senare tid. Att problemet kan vara mer omfattande än vad man hittills har trott visar dock vissa begränsade studier som har gjorts under de senaste åren.

Under 2004 har Riksförsäkringsverket gjort en undersökning av s.k. högkonsumenter av tillfällig föräldrapenning, dvs. de som haft fler än tio ärenden per år (Riksförsäkringsverkets rapport om fusk med tillfällig föräldrapenning 2004-10-26). Undersökningen visade att 39 procent av föräldrarna i dessa ärenden hade lämnat felaktiga uppgifter som resulterat i för hög ersättning. Den övervägande delen av dessa föräldrar hade arbetat eller haft barnen i förskolan medan de tagit ut tillfällig föräldrapenning.

En tidigare undersökning från 2002 (Riksförsäkringsverkets rapport Tillfällig föräldrapenning 2003-02-13), som inte begränsade sig till högkonsumenter, visade att andelen felaktiga ärenden uppgick till 6,4 procent, motsvarande en kostnad för staten på cirka 108 miljoner kronor per år. Under året tog 741 000 föräldrar ut tillfällig föräldrapenning, vilket resulterade i cirka 2 500 000 ärenden.

Under 2004 har Riksförsäkringsverket även granskat det s.k. aktivitetsstöd som utbetalas enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och funnit att 7,9 procent av dem som beviljats bidrag hade fuskat (Försäkringskassans rapport om

fusk med aktivitetsstöd 2005-01-26). Kostnaden beräknas på årsbasis till 51–115 miljoner kronor. Aktivitetsstöd lämnades till cirka 75 000 personer.

Anmälda ärenden där det förekommer misstanke om brott

Av Riksförsäkringsverkets årsredovisning för 2004 framgår att försäkringskassorna under det året gjorde 930 polisanmälningar om misstänkt fusk inom samtliga bidrags- och försäkringsområden. År 2004 återredovisades 303 polisanmälningar till Riksförsäkringsverket. Av anmälningarna ledde 23 procent till åtal. Av de ärenden som ledde till åtal resulterade 86 procent i fällande domar. Brottsrubriceringen i de fällande domarna har främst varit bedrägeri. Ansvar för urkundsförfalskning eller olovligt förfogande har emellertid också förekommit.

Under förutsättning av att lika många fuskat i totalpopulationen som i den gjorda undersökningen 2002 om tillfällig föräldrapenning skedde det året oriktiga utbetalningar i 160 000 ärenden. Detta kan jämföras med att det under 2004 gjordes 241 polisanmälningar. När det gäller aktivitetsstödet skall, under samma förutsättningar, cirka 6 000 fuskande personer jämföras med 10–15 fall av polisanmälningar.

Av årsredovisningen från Riksförsäkringsverket framgår också att antalet polisanmälningar från försäkringskassorna har fördubblats i förhållande till 2003, liksom också antalet fällande domar. Det ökade antalet polisanmälningar beror främst på ändrade rutiner för anmälan och särskilda kontrollinsatser.

Det är ett mycket stort antal ärenden som handläggs vid Försäkringskassan varje år. Socialförsäkringarna omfattar utbetalningar om cirka 418 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka hälften av statens utgifter. Försäkringskassan fattar årligen cirka 26 miljoner utbetalningsbeslut. De studier som gjorts beträffande omfattningen av oegentligheterna inom vissa ärendeslag visar att andelen anmälda ärenden är mycket låg.

Någon sammanvägd statistik i dessa avseenden för den samlade administrationen av trygghetssystemen, som bl.a. omfattar Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna,

länsstyrelserna och den kommunala socialtjänsten, finns inte att tillgå. Eftersom statens samlade utgifter till närmare 75 procent utgörs av olika former av ersättningar och bidrag – motsvarande cirka 700 miljarder kronor – kan avsevärda belopp gå förlorade redan vid oegentligheter av ringa omfattning.

Nuvarande bestämmelser

Som nämnts är bedrägeri den vanligaste brottsrubriceringen i de fall någon döms till ansvar för att genom brott ha skaffat sig ett bidrag eller en ersättning.

För att en gärning skall bedömas som bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken gäller att någon ”medelst vilseledande förmår någon annan till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är”. I ordet ”förmå” ligger ett krav på orsakssamband mellan vilseledandet och handlingen eller underlåtenheten, vilken i sin tur skall ha inneburit en förmögensöverföring.

Till bedrägeriets objektiva sida hör således att någon vid myndigheten skall ha vilseletts av den som ansökt om ett bidrag eller en ersättning. Även om det inte anges uttryckligen i lagtexten kan vilseledandet bestå i både en handling och en underlåtenhet. Ett bidrags- eller ersättningsbedrägeri kan därför bestå i att någon som svar på en myndighets fråga lämnar en oriktig uppgift, men kan även ske genom underlåtenhet att korrigera oriktiga uppgifter.

Ansvar för bedrägeri förutsätter vidare att de objektiva rekvisiten täcks av gärningsmannens uppsåt.

Oegentligheter rörande bidrag och ersättningar kan också bedömas som t.ex. urkundsförfalskning, olovligt förfogande eller osann försäkran enligt bestämmelserna i 14 kap. 1 §, 10 kap. 4 § och 15 kap. 10 § brottsbalken.

Behovet av en översyn

Även om de undersökningar som gjorts bör tolkas med en viss försiktighet finns det anledning att anta att det förekommer oegentligheter i samband med utbetalningar från våra trygghetssystem i större omfattning än vad man tidigare trott. Med oegentligheter menas här att någon lämnar oriktig uppgift i en ansökan eller att uppgifter av relevans för utbetalningsbeslutet om ett bidrag eller en ersättning utelämnas. Det kan också vara fråga om att någon inte anmäler ändrade förhållanden, t.ex. ändrad inkomst eller ändrat boende. Till trygghetssystemen räknas socialförsäkringssystemen inklusive bostadsbidragen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestödssystemet och bistånd enligt socialtjänstlagen.

Det är av största vikt att bidrag och ersättningar kommer just de personer till del som har rätt till sådant stöd. Bara den som är berättigad till ett bidrag eller en ersättning skall få del av dem. En förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans skall kunna upprätthållas är bl.a. att oegentligheter uppdagas och att straffvärda gärningar kan mötas med straff.

Enligt regeringen bör myndigheternas förutsättningar att genomföra nödvändiga kontroller förbättras liksom deras möjligheter att utbyta information. Regeringen överväger därför en rad åtgärder för att åstadkomma detta. En sådan skulle kunna vara att tillsätta en utredning om ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Bättre kontrollmöjligheter kommer att leda till att oegentligheter upptäcks i högre grad.

Det är självfallet också av stor vikt att berörda myndigheter och arbetslöshetskassor polisanmäler de fall av misstänkta brott som upptäcks. Detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd effekt på efterlevnaden av reglerna om bidrag och ersättningar. Ett bättre resultat i detta avseende kan förväntas om anmälningsskyldigheten blir obligatorisk vid misstanke om brott. Sådan anmälningsskyldighet har t.ex. konkursförvaltare enligt 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672), tillsynsmyndighet enligt 26 kap.

2 § miljöbalken och förvaltningsmyndighet enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69).

Det kan därför finnas skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och organ vid misstanke om att någon skaffat sig bidrag eller ersättning genom brott.

Det är emellertid också viktigt att straffrättslagstiftningen är modern och ändamålsenlig. Det finns vissa skillnader mellan bidrags- och ersättningsbedrägerier och andra former av bedrägeri. Straffregleringen måste vara anpassad till de särskilda förhållanden som gäller för trygghetssystemen, särskilt när det gäller regleringens tydlighet och lättillgänglighet. Inte minst bör det vara tydligt att ansvar även kan följa när någon genom underlåtenhet har skaffat sig ett bidrag eller en ersättning. Det är också viktigt att det straffbara området är utformat på sådant sätt att straffvärda beteenden är kriminaliserade. I sammanhanget finns anledning att uppmärksamma myndigheternas upplysningsskyldighet. Enligt regeringen finns det anledning att se över frågan om dagens straffrättsliga reglering motsvarar de krav som bör ställas i nämnda avseenden.

När det gäller bedrägeri är det straffbara området begränsat till uppsåtliga fall. Den som saknar uppsåt men t.ex. har en misstanke om att han eller hon agerar på sådant sätt att ett felaktigt bidrag eller en felaktig ersättning betalas ut kan därför inte straffas för bedrägeri. Det är tänkbart att i vart fall vissa sådana beteenden är så klandervärda att de bör kunna bestraffas. I sammanhanget kan nämnas att Norge och Danmark har straffansvar vid grov oaktsamhet i fråga om bidragsbedrägerier. Vidare kan det nämnas att straffansvar för grov oaktsamhet föreligger vid vårdslös skatteuppgift enligt 5 § skattebrottslagen. Skattebrottslagen innehåller för övrigt sedan länge en särskild straffrättslig reglering som möjligen skulle kunna tjäna som förebild för en modernisering av straffbestämmelserna för att stävja att någon genom oegentligheter skaffat sig bidrag eller ersättningar. Det finns därför anledning att överväga en utvidgning av det straffbara området så att även den som av grov oaktsamhet lämnar

oriktiga uppgifter eller utelämnar relevanta uppgifter, och därigenom föranleder att ett felaktigt bidrag eller en felaktig ersättning betalas ut, kan ställas till ansvar för brott.

Uppdraget

Den straffrättsliga regleringen

Utredaren skall mot bakgrund av det anförda utreda om det finns behov av en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om oegentligheter i trygghetssystemen. Om det finns skäl för en förändrad reglering, skall utredaren överväga hur en sådan bör utformas och lämna de författningsförslag som behövs.

I uppdraget ingår bl.a. att överväga lämpligheten av att, vid sidan av den befintliga regleringen i brottsbalken, införa särskilda straffrättsliga bestämmelser på området. Det skall prövas om bestämmelserna om skattebrott och vårdslös skatteuppgift i skattebrottslagen kan tjäna som förebilder. Utredaren skall också ta ställning till om en sådan reglering bör ske i specialstraffrättslig lag eller i särskilda bestämmelser i brottsbalken.

Utredaren skall särskilt överväga behovet och lämpligheten av att dels tydliggöra ansvaret vid underlåtenhet genom att införa ett äkta underlåtenhetsbrott, dels utvidga det straffbara området genom att också kriminalisera grovt oaktsamma beteenden.

Utredaren skall beakta de allmänna principerna för kriminalisering som lagts fast i propositionen Ett effektivare brottsmålsförfarande (prop. 1994/95:23 s. 52 ff, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40).

I utredarens uppdrag ingår inte att överväga förändringar av bedrägeribrottet. Om utredaren finner skäl att föreslå nya straffrättsliga bestämmelser, skall han eller hon dock överväga hur dessa bör förhålla sig till bestämmelsen om ansvar för bedrägeri.

Det finns slutligen anledning för utredaren att göra vissa komparativa studier av hur oegentligheter i trygghetssystemen behandlas straffrättsligt i några andra jämförbara länder.

Anmälningsskyldighet

Utredaren skall överväga om det finns skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och organ vid misstanke om att någon skaffat sig bidrag eller ersättningar genom brott. Utredaren skall lämna de författningsförslag som behövs för att införa en sådan anmälningsskyldighet.

Övrigt

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar redovisade förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna och vid att redovisa förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vid redovisningen skall också frågan om förslagen betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män särskilt uppmärksammas.

Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 28 april 2006.

(Finansdepartementet)