

# Promemoria

## Försök till subventionsmissbruk

---

(Justitiedepartementet)

### Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk kriminaliseras.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2023.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	3
2	Ärendet.....	4
3	Bakgrund och gällande rätt .....	4
4	En kriminalisering av försöksbrott.....	6
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	8
6	Konsekvenser av förslaget .....	8
7	Författningskommentar .....	8

# 1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> att 9 kap. 11 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **9 kap.**

### **11 §<sup>2</sup>**

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, olovlig befattning med betalningsverktyg, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri döms också till ansvar enligt 23 kap.

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, olovlig befattning med betalningsverktyg, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri *och för försök till subventionsmissbruk eller grovt subventionsmissbruk* döms det också till ansvar enligt 23 kap.

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den som för att bedra försäkringsgivare eller annars med uppsåt att begå bedrägeri skadar sig eller någon annan till person eller egendom. Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstadkomma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivilligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2023.

<sup>1</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:322.

## 2 Ärendet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet) trädde i kraft den 17 augusti 2017. Direktivet skulle vara genomfört senast den 6 juli 2019.

Med anledning av genomförandet fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att analysera vilka författningsåtgärder och eventuella andra åtgärder som krävdes för att Sverige skulle kunna genomföra direktivet. Den 31 augusti 2018 överlämnade utredaren promemorian Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen (Ds 2018:34).

I enlighet med förslagen i promemorian föreslogs det i propositionen Skärpt straff för subventionsmissbruk att straffbestämmelsen om subventionsmissbruk skulle gradindelas och att ett grovt brott med beteckningen grovt subventionsmissbruk skulle införas (prop. 2018/19:78). I samma proposition konstaterades det även att kombinationen av kriminalisering av subventionsmissbruk, bedrägeri och försök till bedrägeri tillgodosåg direktivets krav på kriminalisering av försök till subventionsmissbruk (se samma prop. s. 12). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2019.

Den 9 februari 2022 fick Sverige en formell underrättelse av Europeiska kommissionen om att Sverige har underlåtit att i sin nationella lagstiftning korrekt införliva bl.a. artikel 5.2 jämförd med artikel 3.2 a och 3.2 b i SEFI-direktivet. Kommissionen gör gällande att Sverige inte har kriminaliserat försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk.

## 3 Bakgrund och gällande rätt

### *Bedrägerikonventionen*

Skyddet av EU:s finansiella intressen har varit en prioriterad fråga för medlemsstaterna under en längre tid. Den 26 juli 1995 antogs en konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen). Syftet med konventionen var att säkerställa överensstämmelse i fråga om medlemsstaternas straffrättsliga skydd mot bedrägerier som riktade sig mot unionens finansiella intressen. På så sätt skulle kampen mot sådan brottslighet bli mer effektiv och sanktionerna mer avskräckande. Konventionen har kompletterats med tilläggsprotokoll. Vid utarbetandet av konventionen uppmärksammades att bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen i många fall inte är begränsade till en medlemsstat och ofta genomförs i organiserad form.

Sveriges genomförande av bedrägerikonventionen och tilläggsprotokollen föranledde vissa författningsändringar (se prop. 1998/99:32 EU-bedrägerier och korruption). Ändringarna innebar bl.a. att brottet subventionsmissbruk infördes i 9 kap. 3 b § brottsbalken.

### *SEFI-direktivet*

SEFI-direktivet trädde i kraft den 17 augusti 2017. För de medlemsstater som är bundna av direktivet ersätter det bedrägerikonventionen med tillhörande protokoll.

Direktivet syftar till att stärka skyddet mot brott som påverkar EU:s finansiella intressen (artikel 1). Syftet ska uppnås genom att det i direktivet fastställs minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot dessa intressen.

Direktivets brottskatalog finns i artiklarna 3 och 4. I artikel 3 behandlas bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana bedrägerier utgör brott, om de begåtts uppsåtligen. Regleringen skiljer mellan bedrägerier som rör icke-upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 a), upphandlingsrelaterade utgifter (artikel 3.2 b), andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt (artikel 3.2 c) och inkomster från mervärdesskatt (artikel 3.2 d).

Gemensamt för de flesta av de förfaranden som enligt direktivet ska utgöra brott är att de leder till att unionens finansiella intressen skadas. Brottbeskrivningarna är alltså konstruerade som effektbrott.

Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna säkerställa att anstiftan och medhjälp till att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är straffbara. Vidare ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4.3 är straffbara.

Sveriges genomförande av SEFI-direktivets straffbestämmelser innebar att bestämmelsen om subventionsmissbruk i 9 kap. 3 b § brottsbalken gradindelades på så sätt att ett grovt brott med beteckningen grovt subventionsmissbruk infördes (se prop. 2018/19:78 s. 9).

### *Subventionsmissbruk*

Bestämmelsen i 9 kap. 3 b § brottsbalken innebär att den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, döms för subventionsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Är brottet grovt döms i stället för grovt subventionsmissbruk till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art.

## 4 En kriminalisering av försöksbrott

**Förslag:** Försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk ska kriminaliseras.

### Skälen för förslaget

#### *Allmänt om försök till brott*

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men även vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott har straffbelagts. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier.

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon dömas för försök till brottet (23 kap. 1 § brottsbalken). För ansvar krävs enligt bestämmelsen att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Försök är kriminaliserat i relativt stor omfattning.

#### *Försök till subventionsmissbruk bör kriminaliseras*

Enligt SEFI-direktivets artikel 5.2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i bl.a. artikel 3 (bedrägeri som riktar sig mot EU:s finansiella intressen) är straffbara. Artiklarna 3.2 a och 3.2 b är i huvudsak införlivade i svensk rätt genom straffbestämmelserna om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken), subventionsmissbruk och grovt subventionsmissbruk (9 kap. 3 b § brottsbalken) samt förskingring (10 kap. 9 § brottsbalken). Bedrägeri och förskingring är brott som är kriminaliserade på försöksstadiet (se 9 kap. 11 § och 10 kap. 9 § brottsbalken). Däremot är försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk inte kriminaliserat.

SEFI-direktivet ersatte bedrägerikonventionen som antogs den 26 juli 1995. Redan i bedrägerikonventionen fanns en artikel som stipulerade att försök till subventionsmissbruk skulle kriminaliseras. Vid genomförandet av bedrägerikonventionen konstaterades dock följande (prop. 1998/99:32 s. 29).

Konventionen synes således – vilket påpekas av ett par remissinstanser – innebära krav på att även försök till subventionsmissbruk straffbeläggs. Regeringen anser emellertid att utrymmet för ett försöksbrott här i praktiken är alltför litet. Inte sällan torde det komma att föreligga en manifesterad vilja att använda bidraget eller förmånen till något annat än det avsedda redan vid ansökningstillfället, och då kan det dömas för bedrägeri. Det torde vara svårt att därutöver förutse praktiska fall där medel ännu inte använts, men försökspunkten är nådd. Detta ställningstagande torde med den föreslagna definitionen av subventionsmissbruk inte medföra att Sverige anses brista i efterlevnad av konventionen härvidlag. Någon lagstiftningsåtgärd är således inte påkallad.

Vid genomförandet av SEFI-direktivet ansågs kombinationen av kriminalisering av subventionsmissbruk, bedrägeri och försök till bedrägeri tillgodose direktivets krav på kriminalisering av försök (se prop. 2018/19:78 s. 12). Inte heller då infördes det således något försöksbrott.

Den 9 februari 2022 fick Sverige en formell underrättelse av Europeiska kommissionen om att Sverige har underlåtit att i sin nationella lagstiftning korrekt införliva bl.a. artikel 5.2 jämförd med artikel 3.2 a och 3.2 b i SEFI-direktivet. Det handlar således om att Sverige inte ska ha kriminaliserat försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk.

Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överläter åt varje medlemsstat att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Det innebär att medlemsstaterna inte är bundna av sådant som direktivets terminologi eller systematik om det avsedda resultatet kan uppnås på annat sätt. Av detta följer att direktivets krav på försökskriminalisering inte innebär att de svenska brott som genomför direktivet uttryckligen måste vara straffbelagda på försöksstadiet. Ett fullständigt genomförande av direktivet får dock anses kräva att svensk rätt straffbelägger gärningar som på något sätt kan säga vara tidigare stadier av de brott som enligt direktivet ska kriminaliseras.

Det går i och för sig att argumentera för att straffbestämmelserna om bl.a. subventionsmissbruk, bedrägeri och försök till bedrägeri väl täcker de straffbara områdena enligt artikel 5.2 jämförd med artikel 3.2 a och 3.2 b. Samtidigt går det inte att utesluta att det kan uppkomma fall som mer renodlat skulle motsvara försök till subventionsmissbruk eller försök till grovt subventionsmissbruk. Det kan exempelvis handla om att gärningspersonen har försökt att använda pengarna på ett annat sätt än vad de enligt ansökan ska användas för, exempelvis genom att försöka köpa en personbil i stället för en traktor, men att köpet inte har kommit till stånd av orsaker som beror på säljaren. Europeiska kommissionen är också av den uppfattningen att Sverige inte uppfyller SEFI-direktivets krav på försökskriminalisering. För att fullständigt försäkra att den svenska regleringen uppfyller direktivets krav i dessa delar behöver alltså försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk kriminaliseras. En sådan kriminalisering är också att anse som befogad mot bakgrund av brottets allvar (jfr bl.a. prop. 2020/21:73 En ny straffbestämmelse som skyddar betalningsverktyg s. 27–28). Det föreslås därför att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk ska kriminaliseras. Det har inte framkommit några skäl att även kriminalisera förberedelse eller stämpling till subventionsmissbruk.

## 5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 mars 2023.

**Bedömning:** Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att detta sker den 1 mars 2023.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att lagändringen inte får tillämpas på ett sådant sätt att den ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

## 6 Konsekvenser av förslaget

**Bedömning:** Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter. Inte heller i övrigt bedöms förslaget medföra några konsekvenser.

**Skälen för bedömningen:** Förslaget innebär att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk straffbeläggs. Antalet lagföringar kan dock förväntas bli få. Sammantaget görs därför bedömningen att förslaget inte kommer innebära några ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter. Inte heller i övrigt bedöms förslaget medföra några konsekvenser.

## 7 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 9 kap.

**11 §** För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, olovlig befattning med betalningsverktyg, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri och för försök till subventionsmissbruk eller grovt subventionsmissbruk döms det också till ansvar enligt 23 kap.

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den som för att bedra försäkringsgivare eller annars med uppsåt att begå bedrägeri skadar sig eller någon annan till person eller egendom. Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstadkomma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivilligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas till ansvar.

Paragrafen reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brott i 9 kap. Ändringen innebär att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk kriminaliseras. Övervägandena finns i avsnitt 4.