

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 12 maj 2005 beslutade regeringen att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda behovet av en förändrad straffrättslig reglering i fråga om olika oegentligheter vid utbetalningar från trygghets-systemen (dir. 2005:51). Samma dag förordnades överåklagaren Nils Rekke som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 16 maj 2005 dåvarande ämnessakkunnige, numera vice chefsåklagaren Peter Lundkvist och dåvarande rättssakkunniga, numera rådmannen Åsa Bokström. Med entledigande av Åsa Bokström förordnades den 7 september 2005 rättssakkunnige Axel Taliercio som sakkunnig i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades den 16 maj 2005 professorn Petter Asp (Uppsala universitet), handläggaren Ingrid Boström (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen), utvecklingschefen Margaretha Holmlund (Centrala studiestödsnämnden) och försäkringsdirektören Stig Orustfjord (Försäkringskassan) samt den 30 maj 2005 docenten Helén Örnemark Hansen (Lunds universitet), den 31 maj 2005 vice överåklagaren Roland Andersson (Ekobrottsmyndigheten) och den 7 september 2005 utredaren Håkan Hellstrand (Sveriges Kommuner och Landsting).

Den 31 maj 2005 förordnades hovrättsassessorn Karl-Åke Persson som utredningens sekreterare.

Utredningen – som antagit namnet Bidragsbrottsutredningen – överlämnar betänkandet *Bidragsbrott*. Betänkandet har skrivits i vi-form. Det betyder dock inte att full enighet rått i alla avseenden. Ett särskilt yttrande av experten Roland Andersson har fogats till betänkandet.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2006

Nils Rekke

/Karl-Åke Persson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
1 Bakgrund	23
2 Utredningsuppdraget	27
3 Utredningens arbete	31
4 Tidigare utredningar m.m.	33
4.1 1968 års brottmålsutredning	33
4.2 Förmögenhetsbrottsutredningen.....	35
4.3 Rättsligt samarbete inom EU	36
5 Ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen	39
5.1 Socialförsäkringsförmåner.....	39
5.2 Förmåner utanför socialförsäkringen	44
5.2.1 Arbetslöshetsersättning	45
5.2.2 Studiestöd.....	45
5.2.3 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.....	46
5.2.4 Migrationspolitiska bidrag och ersättningar	46
5.2.5 Andra ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringen	47

5.3	Social trygghet inom EU m.m.....	50
6	Ansökningsförfarande och handläggning	51
6.1	Socialförsäkringsförmåner	52
6.1.1	Handläggning av socialförsäkringsförmåner.....	52
6.1.2	Ansökningsförfarande för vissa socialförsäkringsförmåner	53
6.2	Arbetslöshetsförsäkring.....	55
6.2.1	Handläggning av arbetslöshetsersättning.....	55
6.2.2	Ansökan om arbetslöshetsersättning.....	56
6.3	Studiestöd	57
6.3.1	Handläggning av studiestöd	57
6.3.2	Ansökan om studiestöd.....	57
6.4	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen	58
6.4.1	Handläggning av ekonomiskt bistånd	58
6.4.2	Ansökan om ekonomiskt bistånd	58
7	Kontroller av ansökningar m.m.....	61
7.1	Försäkringskassans kontroller.....	61
7.2	Arbetslöshetskassornas kontroller.....	62
7.3	CSN:s kontroller.....	63
7.4	Socialtjänstens kontroller vid ekonomiskt bistånd	64
8	Omfattningen av brott mot trygghetssystemen.....	65
8.1	Undersökningar om brott mot trygghetssystemen	65
8.2	Återkrav	66
8.3	Brottsanmälningar och lagföring.....	67
9	Tillämpliga straffbestämmelser	69
9.1	Bedrägeri.....	69
9.1.1	Närmare om brottsförutsättningarna	70
9.1.2	Uppsåtskravet m.m.....	71

9.2	Andra straffbestämmelser	72
9.2.1	Olovligt förfogande.....	72
9.2.2	Urkundsförfalskning.....	73
9.2.3	Osann och vårdslös försäkran, m.m.	74
10	Skattebrott och vårdslös skatteuppgift.....	77
10.1	Skattebrott.....	78
10.2	Skatteförseelse.....	80
10.3	Grovt skattebrott	81
10.4	Vårdslös skatteuppgift.....	81
10.5	Skatterättsliga administrativa sanktioner.....	82
11	Internationella förhållanden	83
11.1	Danmark.....	83
11.1.1	Socialrättslig reglering	83
11.1.2	Straffrättslig reglering.....	84
11.2	Finland.....	87
11.2.1	Socialrättslig reglering	87
11.2.2	Straffrättslig reglering.....	87
11.3	Norge	
11.3.1	Socialrättslig reglering	88
11.3.2	Straffrättslig reglering.....	88
11.4	Tyskland	89
11.4.1	Socialrättslig reglering	89
11.4.2	Straffrättslig reglering.....	90
11.5	Sammanfattning	91
11.6	Gemenskapsrättslig assimilationsplikt	91
12	Behovet av en straffrättslig reform - överväganden	93
12.1	Inledning.....	93
12.2	Straffansvar för underlåtenhet.....	94
12.3	Myndigheternas upplysningsskyldighet m.m.	97

12.4	Straffansvar vid grov oaktsamhet	97
12.4.1	Om lagföringen vid brott mot trygghetssystemen	98
12.4.2	Utredningens iakttagelser av lagföringen	99
12.4.3	Om uppsåtsbrist och bevissvårigheter	100
12.4.4	Allmänt om straffansvar vid oaktsamhet	101
12.4.5	Är grovt oaktsamt missbruk av trygghetssystemen straffvärt?	103
12.4.6	Några fall från verkligheten	104
12.4.7	Alternativa straffbestämmelser	109
12.4.8	Alternativ till en straffrättslig utvidgning	110
12.4.9	Är en straffrättslig utvidgning befogad?	112
13	En ny straffrättslig reglering –förslag	117
13.1	Tillämpningsområdet	120
13.2	Den lagtekniska avgränsningen av regleringens tillämpningsområde	121
13.3	En särskild lag	123
13.4	Brottsförutsättningar	125
13.4.1	Den lagtekniska konstruktionen	126
13.4.2	Bidragsbrott – en ny brottsbeteckning	129
13.4.3	Straffskalor och påföljdsval	129
13.4.4	Ringa brott	130
13.4.5	Grovt bidragsbrott	130
13.4.6	Vårdslöst bidragsbrott	132
13.5	Om åtalsprövning	133
13.6	Frivillig rättelse	134
14	Anmälningsskyldighet	137
14.1	Anmälningar vid brott mot trygghetssystemen	137
14.2	Lagreglerad anmälningsskyldighet inom andra områden	138
14.3	Överväganden	141
15	Övrigt	145
15.1	Om författningsreglerad anmälningsskyldighet	145

15.2	Följdändringar.....	146
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	147
17	Konsekvenser.....	149
18	Författningskommentar	151
18.1	Förslaget till bidragsbrottslag	151
18.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration	159
18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	159
	Särskilt yttrande	161
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	167
<i>Bilaga 2</i>	Blankett – Begäran om sjukpenning	175
<i>Bilaga 3</i>	Blankett – Begäran om tillfällig föräldrapenning.....	177
<i>Bilaga 4</i>	Blankett – Kassakort	179
<i>Bilaga 5</i>	Blankett – Ansökan om studiemedel	181
<i>Bilaga 6</i>	Blankett – Ansökan om ekonomiskt bistånd	183

Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
Bet.	betänkande
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Dir.	Kommittédirektiv
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
HD	Högsta domstolen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
JuU	Justitieutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
PPM	Premiepensionsmyndigheten
Prop.	proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
Rskr.	riksdagsskrivelse
SGI	sjukpenninggrundande inkomst
SofL	Socialförsäkringslag (1999:799)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

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.

Behovet av en förändrad strafflagstiftning

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 trygghetsystemen 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 kunnat 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 farerequisit 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 polisanmälda.

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.

Författningsförslag

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 rör 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

Härigenom 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**

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

1 Bakgrund

Det moderna välfärdssamhället lämnar stöd till enskilda på flera olika sätt i syfte att värna social trygghet. Det sker inte minst genom att det allmänna bedriver, bekostar och subventionerar olika verksamheter. Av stor betydelse är också stöd som lämnas genom utbetalningar av bidrag och ersättningar till enskilda. Genom samhällsutvecklingen har det socialpolitiska ekonomiska förmånssystemet efter hand kommit att omfatta de flesta situationer då enskilda behöver ekonomiskt stöd. Som sammanfattande benämningar för de olika ekonomiska förmåner som förekommer används ofta begreppen trygghets- eller välfärdssystemen.

Någon bestämd definition av vad detta är finns emellertid inte. Ibland används begreppen synonymt med socialförsäkringen. 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. I det följande kommer begreppen välfärds- och trygghetssystemen att användas i denna vidare mening.

År 2005 uppgick statens samlade inkomster till cirka 745 miljarder kronor och utgifterna till cirka 731 miljarder kronor.¹ Huvuddelen av utgifterna består av ersättningar och bidrag. Socialförsäkringen är det ur samhällsekonomisk synvinkel mest betydelsefulla området. I socialförsäkringen ingår pensioner, ersättningar för inkomstbortfall och olika slag av behovsprövade bidrag och andra ersättningar. Under 2005 uppgick den sammanlagda kostnaden för socialförsäkringen till cirka 433 miljarder kronor. Av 100 kronor som används för konsumtion kommer nästan 25 från socialförsäkringen.²

¹ ESV 2006:10, Statsbudgetens utfall 2005.

² Försäkringskassan, Årsredovisning 2005.

Även arbetslöshetsförsäkringen, som till övervägande del finansieras över statsbudgeten, innebär en stor kostnad för det allmänna. Under 2005 betalade arbetslöshetskassorna ut cirka 31 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning.³

Ytterligare ett område med mycket stora offentliga utbetalningar är studiestödsområdet. För läsåret 2004/2005 beviljade Centrala studiestödsnämnden (CSN) studiestöd med drygt 23 miljarder kronor. Av beloppet avsåg 3 miljarder kronor studiehjälp, 19 miljarder kronor studiemedel och 1 miljard kronor rekryteringsbidrag till vuxenstuderande. Av de studiemedel som betalades ut avsåg knappt 8 miljarder kronor studiebidrag och 11 miljarder kronor studielån.⁴ Av det utbetalade studiestödet utgjorde således cirka 12 miljarder kronor bidrag.

För kommunerna innebär det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen en stor kostnad. Under 2005 beviljade kommunerna ekonomiskt bistånd med cirka 8,6 miljarder kronor inklusive introduktionsersättningar till flyktingar.⁵

Utöver de nämnda förmånerna finns ett stort antal andra ersättningar och bidrag som betalas ut inom trygghetssystemen.

Det är en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekommer att enskilda förmånstagare genom medvetet oriktiga uppgifter skaffar sig bidrag och ersättningar från det allmänna och hur stora kostnader det orsakar samhället. Med utgångspunkt i vikten av en god hushållning med de gemensamma resurserna har emellertid frågor om missbruk av välfärdssystemen under senare tid blivit alltmer uppmärksammade. Detta har lett till att statsmakterna nyligen fattat beslut om ett flertal åtgärder med det huvudsakliga syftet att förhindra missbruk av de offentliga trygghetssystemen. Hit hör också denna utredning med ett avgränsat uppdrag som rör det rent straffrättsliga området. Bland övriga åtgärder kan nämnas följande.

³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Statistik, Utbetalad arbetslöshetsersättning 2005.

⁴ Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden UF 70 SM 0502, CSN, Beviljning av studiestöd 2004/05.

⁵ Sveriges officiella statistik, Statistik socialtjänst 2006:1, Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, 2005.

- Försäkringskassan och Arbetsmarknadsstyrelsen har tilldelats resurser för att anställa ytterligare personal som skall förstärka arbetet med att förebygga och minska fel och oegentligheter inom trygghetssystemen.
- En särskild delegation har tillsatts för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen (FUT-delegationen, dir. 2005:52). Delegationen skall vara ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen. Delegationen skall – i samverkan med flera myndigheter – lämna förslag till hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndigheternas kontrollsystem och informationen till enskilda kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras. I delegationens uppdrag ingår också att lämna förslag till enhetliga mätmetoder avseende felaktiga utbetalningar. Delegationen skall vidare föreslå lämpliga mål och resultatindikatorer för att arbetet med att minska omfattningen av felaktiga utbetalningar skall säkerställas samt verka för att regler som kan ge upphov till felaktiga utbetalningar förändras. Delegationen skall lämna en slutlig redovisning av sitt arbete senast den 1 juli 2008.
- Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera ett utökat informationsutbyte som påbörjades 2002 mellan de allmänna försäkringskassorna, Riksförsäkringsverket, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. I uppdraget ingår att lämna förslag på åtgärder inom det befintliga informationsutbytet för att stärka kontrollen.
- En arbetsgrupp har inrättats i Regeringskansliet med uppdrag att se över vissa frågor om återkrav av felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag. I uppdraget ingår bl.a. att pröva frågan om ränta på återkrav inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen och om bestämmelser om återbetalningsskyldighet bör samlas i en särskild lag.
- En särskild utredare har tillkallats med uppdrag att pröva lämpligheten av utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter (dir. 2005:91). I uppdraget ingår att se över om och under vilka förutsättningar myndigheter bör ha möjlighet eller vara skyldiga att på eget initiativ underrätta andra myndigheter vid misstanke om oegentligheter. Utredningen, som antagit namnet *2005 års informationsutbytesutredning*, skall redovisa sitt uppdrag före utgången av oktober 2006.

Det pågår således för närvarande ett omfattande arbete med huvudsyftet att förhindra missbruk av välfärdssystemen. Parallellt med detta arbete har också ett flertal åtgärder vidtagits för att förhindra brott på skatteområdet, bl.a. genom att resurser tillförts Skatteverket i syfte att stärka skattekontrollen.

2 Utredningsuppdraget

I direktiven till utredningen (dir. 2005:51) beskrivs ett antal undersökningar som gjorts i fråga om omfattningen av oegentligheter rörande ersättningar och bidrag. Med oegentligheter menas här att någon lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan om en förmån eller att uppgifter av relevans för ett utbetalningsbeslut avseende 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 som påverkar rätten till förmånen och därigenom ger upphov till en felaktig utbetalning.

Med utgångspunkt i de redovisade undersökningarna anföras i direktiven att det finns anledning att anta att det förekommer oegentligheter i samband med utbetalningar från trygghetssystemen i större omfattning än vad man tidigare trott. Det betonas att 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 och en förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans skall kunna upprätthållas är att oegentligheter upptäcks och att straffvärda gärningar också kan mötas med straff.

I direktiven konstateras att bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken är den vanligaste brottsrubriceringen i de fall där någon döms till ansvar för att genom brott ha skaffat sig ett bidrag eller en ersättning. Det anföras att det är viktigt att straffrättslagstiftningen är modern och ändamålsenlig och att bestämmelserna måste vara anpassade till de särskilda förhållanden som gäller för trygghetssystemen, särskilt när det gäller regleringens tydlighet och lättillgänglighet. Vidare sägs att det är viktigt att det straffbara området är utformat på ett sådant sätt att straffvärda beteenden är kriminaliserade.

Med utgångspunkt i att det straffbara området för bedrägeri är begränsat till uppsåtliga fall kan den som saknar uppsåt men har en

misstanke om att han eller hon agerar på ett sådant sätt att ett bidrag eller en ersättning betalas ut felaktigt inte straffas för bedrägeri. Enligt direktiven är det tänkbart att vissa sådana beteenden är så klandervärda att de bör kunna bestraffas och att det därför finns anledning att överväga en utvidgning av det straffbara området.

I direktiven påpekas vidare att det är av stor vikt att berörda myndigheter och arbetslöshetskassor polisanmäler de fall av misstänkta brott som upptäcks och att detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd effekt på efterlevnaden av reglerna om bidrag och ersättningar.

Mot bakgrund av dessa allmänna utgångspunkter har utredningen fått i uppdrag att utreda behovet av en mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering i fråga om oegentligheter vid utbetalningar från trygghetssystemen. Om det finns skäl för en förändrad reglering, skall utredningen överväga utformning och lämna de författningsförslag som behövs.

I denna renodlat straffrättsliga del av utredningen ingår

1. att överväga lämpligheten av att införa särskilda straffbestämmelser på området och pröva
 - a. om bestämmelserna om skattebrott och vårdslös skatteuppgift i skattebrottslagen kan tjäna som förebilder för en ny straffrättslig reglering samt
 - b. om en sådan reglering bör ske i specialstraffrättslig lag eller i särskilda bestämmelser i brottsbalken,
2. att överväga behovet och lämpligheten av att tydliggöra det straffrättsliga ansvaret vid underlåtenhet att lämna uppgifter genom att införa ett äkta underlåtenhetsbrott,
3. att utreda behovet och lämpligheten av en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden, samt
4. att göra vissa komparativa studier av hur oegentligheter i trygghetssystemen behandlas straffrättsligt i några andra jämförbara länder.

Utredningen skall inte överväga förändringar av bedrägeribrottet. I förekommande fall skall utredningen dock överväga hur nya straffrättsliga bestämmelser bör förhålla sig till bestämmelsen om ansvar för bedrägeri.

Utredningen har uppfattat uppdraget så att det primärt skall avse socialpolitiska ekonomiska förmåner i den vidare mening som beskrivits i avsnitt 1. Utanför faller därmed i princip sådana förmå-

ner som i och för sig medför en kostnad för det allmänna men som tillhandahålls på annat sätt än genom utbetalningar till enskilda personer.

Utöver frågorna om en ny straffrättslig reglering skall utredningen slutligen överväga om det finns skäl att införa en anmälningsskyldighet för berörda myndigheter och organ vid misstanke om brott rörande bidrag och lämna de författningsförslag som behövs för att införa en sådan anmälningsskyldighet.

Direktiven i sin helhet finns i *bilaga 1*.

3 Utredningens arbete

Utredningens arbete har till stor del bestått i studier av förarbeten, rättspraxis och doktrin med anknytning till de frågor som utredningen haft att undersöka. Utredningen har tagit del av statistik som tagits fram hos bl.a. myndigheter som handlägger utbetalningar av olika förmåner inom trygghetssystemen. Rapporter från myndigheter som beskriver exempelvis kontrollarbetet och undersökningar rörande missbruk av ersättningssystemen liksom fristående forskningsrapporter har varit av stor betydelse. I arbetet har vidare ingått en genomgång av ett större antal nedlagda förundersökningar.

I syfte att få en ökad förståelse för den praktiska hanteringen av ersättningar och bidrag har utredningen gjort ett antal studiebesök hos olika myndigheter och genomfört ett flertal intervjuer med företrädare för berörda myndigheter och organ. Utredningen har besökt Försäkringskassans huvudkontor i Stockholm, Försäkringskassans citykontor i Stockholm, CSN:s lokalkontor i Stockholm, Akademikernas erkända arbetslöshetskassa i Stockholm, socialförvaltningen i Stockholm, Polismyndigheten i Stockholms län, Åklagarmyndigheten – Utvecklingscentrum Stockholm, Åklagarkammaren i Västerås samt Polismyndigheten i Västmanlands län. Ytterligare kontakter har tagits med bl.a. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), PPM, Migrationsverket, Försäkringskassans regionkontor i Västerås samt socialförvaltningarna i Göteborg och Malmö.

4 Tidigare utredningar m.m.

Som framgått av redovisningen ovan pågår ett omfattande arbete som rör åtgärder mot felaktigheter och oegentligheter vid utbetalningar av ersättningar och bidrag. Straffrättsliga överväganden rörande missbruk av trygghetssystemen har emellertid gjorts i ett par tidigare utredningar utan att detta lett till lagstiftning. Härutöver pågår inom EU sedan länge ett omfattande arbete kring straffrättsliga frågor med anknytning till detta område.

4.1 1968 års brottmålsutredning

1968 års brottmålsutredning hade fått i uppdrag bl.a. att undersöka var gränsen borde gå för det straffrättsliga ingripandet vid mindre överträdelser på förmögenhetsrättens område. Utredningen skulle dessutom pröva vilka möjligheter som fanns att sätta in andra sanktioner än straff vid sådana överträdelser. Mot den bakgrunden behandlade utredningen också den straffrättsliga regleringen kring sjukförsäkringsmissbruk. Utredningens övervägande i detta avseende redovisades i delbetänkandet *Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk* (SOU 1973:13).¹

Utredningen menade att det stod klart att sjukförsäkringsmissbruket hade hög frekvens men att fall som anmäldes till polisen i relativt stor utsträckning inte föranledde åtal eller, om åtal väcktes, ledde till frikännande dom. Enligt utredningen kunde man dessutom utgå ifrån att åtskilliga fall av misstänkt sjukförsäkringsbedrägeri föll bort vid försäkringskassornas prövning av anmälningsfrågan och att bedrägerirekvisiten endast täckte en mindre del av vad försäkringskassorna bedömde vara sjukförsäkringsmissbruk. Till en del ansågs detta kunna bero på att själva bedrägerikonstruktionen beredde svårigheter. Vidare konstaterade utredningen att de

¹ SOU 1973:13 s. 109 ff.

som åtalades inte sällan frikändes på subjektiva grunder därför att den misstänkte inte insett att han eller hon otillbörligen uppburit sjukpenning eller i varje fall inte hade kunnat överbevisas om det.

Utredningen tog upp frågan om införandet av en särskild straffbestämmelse mot sjukförsäkringsmissbruk som skulle straffbelägga ett förfarande som innebar att ”någon genom förtigande eller lämnande av positiva uppgifter vilseledde försäkringskassan rörande förhållanden som påverkade rätten till sjukpenning”.

Utredningen diskuterade också om straffbarheten skulle kunna utsträckas till att gälla såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma förfaranden. En fördel med en sådan bestämmelse ansågs vara att man genom den skulle kunna skapa förutsättningar för användande av summarisk handläggning genom strafföreläggande. Vidare skulle utredningarna av mindre allvarligt sjukförsäkringsmissbruk kunna förenklas och myndigheterna inom rättsväsendet skulle kunna besparas arbete som inte sällan föreföll stå i orimlig proportion till brottens svårhetsgrad.

Å andra sidan skulle en sådan specialstraffrättslig bestämmelse kunna medföra att rättsväsendets resurser togs i anspråk för flera mål än som då var fallet. Införandet av en sådan bestämmelse ansågs inte heller vara förenlig med den utveckling som utredningen menade kännetecknade modern kriminalpolitik och som innebar att straffrättens roll begränsades och att andra åtgärder än straff sattes in för att förebygga och reagera mot missbruk. Utredningen uttryckte i det sammanhanget också att det torde vara en allmän princip inom svensk sociallagstiftning att undvika straffbestämmelser som riktas mot sådana bidrags- och understöds-mottagare som lagen avser att tillgodose och att i den mån de gör sig skyldiga till brott mot systemet, den straffrättsliga regleringen bör ske enligt de vanliga bestämmelserna i brottsbalken.

Mot den redovisade bakgrunden stannade utredningen för att arbetet i stället borde inriktas på att begränsa de straffrättsliga ingripandena och att man borde satsa på brottsförebyggande åtgärder samtidigt som det sanktionssystem som försäkringskassorna förfogade över borde byggas ut. Utredningen hänvisade till bestämmelserna om uteslutning ur arbetslöshetskassan och om möjligheterna till skattetillägg enligt skattelagstiftningen och föreslog i stället för en ny straffrättslig bestämmelse att försäkringskassorna skulle ges rätt att besluta om en särskild avgift när någon lämnat oriktiga uppgifter alternativt förtigit uppgifter av betydelse för rätten till sjukpenning.

Utredningens förslag ledde som sagt inte till lagstiftning.

4.2 Förmögenhetsbrottsutredningen

Uppdraget för förmögenhetsbrottsutredningen var att göra en samlad översyn av förmögenhetsbrotten. Utredningen redovisade sina överväganden i betänkandet *Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott* (SOU 1983:50). Som en del av arbetet övervägde utredningen lämpligheten av att införa straffansvar för oaktsamt bedrägeri samt för utnyttjande av annans villfarelse i vissa situationer.² Man bedömde att en bestämmelse om straffansvar för oaktsamt bedrägeri skulle innebära vida större möjligheter än de som då fanns att ingripa mot dem som genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter föranledde andra till dispositioner innebärande ekonomisk skada. Enligt utredningen skulle en sådan bestämmelse kunna få praktisk betydelse bl.a. vid bidragsmissbruk.

Utredningen hänvisade till att det några år tidigare uppmärksammats att det i stor omfattning förekommit att personer uppburit för höga bostadsbidrag på grund av felaktiga inkomstuppgifter men att detta endast i begränsad utsträckning lett till åtal och fällande domar för bedrägeri, huvudsakligen på grund av svårigheter att konstatera bedrägligt uppsåt. Utredningen menade vidare att det vid en jämförelse med skattestraftlagstiftningen kunde tyckas motiverat med straffansvar för den som grovt oaktsamt orsakat att bidrag från stat eller kommun betalades ut med för höga belopp.

Utredningen ansåg emellertid att det inte var motiverat med ett generellt straffansvar för den som av oaktsamhet vilseledde annan och därigenom förorsakade ekonomisk skada. Med det huvudsakliga syftet att straffbelägga vissa fall av bidragsmissbruk som inte uppfyllde rekvisiten för bedrägeri diskuterade utredningen därför i stället frågan om straffansvar vid utnyttjande av annans villfarelse under vissa omständigheter.

Utredningen övervägde införandet av en bestämmelse, enligt vilken ”den skulle kunna drabbas av ansvar som förtiger en omständighet, varom det enligt lag, avtal, tjänst eller dylik ställning ålegat honom att upplysa, och därigenom förorsakar den som borde ha fått upplysningen ekonomisk skada”.

² SOU 1983:50 s. 272 ff.

Straffansvar enligt en sådan bestämmelse skulle, enligt utredningen, kunna drabba den som underlät att på föreskrivet sätt redovisa sådana uppgifter som var av betydelse för ett företags eller en persons rätt till bibehållet stöd eller bidrag eller för statens eller kommuns rätt att återkräva ett redan utbetalat bidrag eller stöd. Det anfördes att rekvisiten för bedrägeri i allmänhet inte torde vara uppfyllda i sådana fall.

Utredningen bedömde emellertid att mycket talade emot att i brottsbalken införa en särskild straffbestämmelse med främsta syfte att komma åt sådant bidragsmissbruk som inte uppfyllde rekvisiten för bedrägeri. En kriminalisering av underlåtenhet att lämna upplysningar om förhållanden, om vilka upplysningsskyldighet förelåg enligt lag eller avtal, bedömdes drabba många fler gärningstyper än sådana med anknytning till bidragsmissbruk och dessutom innebära en opåkallad nykriminalisering av avtalsbrott i privaträttsliga sammanhang. Enligt utredningen borde en lämpligare metod att komma till rätta med bidragsmissbruk vara att se över själva bidragssystemet i syfte att åstadkomma sådana regler om villkor och kontroll som bättre kunde förhindra missbruk.

Utredningens överväganden ledde således inte till något förslag om ny eller ändrad lagstiftning.

4.3 Rättsligt samarbete inom EU

Skyddet för EU:s finansiella intressen har diskuterats under lång tid och mer intensivt sedan slutet av 1980-talet. Detta har bl.a. resulterat i antagandet av konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, den s.k. bedrägerikonventionen.³ Denna innehåller bl.a. krav på kriminalisering av bedrägeri enligt angivna definitioner i konventionens artikel 1. I Sverige har bedrägerikonventionen lett till införandet av bestämmelsen om subventionsmissbruk i 9 kap. 3 a § brottsbalken. Enligt bestämmelsen döms den som, i strid med föreskrifter eller villkor, använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska gemenskapernas budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för, till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.⁴

³ EGT nr C 316, 27.11.1995, s 48.

⁴ Prop. 1998/99:32, bet. 1998/99:JuU16, rskr. 1998/99:167.

Parallellt med arbetet att förstärka skyddet för EU:s finansiella intressen inom ramen för den tredje pelaren har en särskild expertgrupp arbetat fram ett förslag till en straffrättslig reglering, även den med främsta syfte att skydda EU:s finansiella intressen. Den föreslagna regleringen, som benämns Corpus Juris, innefattar bl.a. bestämmelser om straffansvar för oredlighet avseende bidrag på grund av felaktiga uppgifter som lämnats av grov oaktsamhet.

Förslaget, som inte har inlemmats hos någon av institutionerna, har blivit kritiserat på flera punkter. Kritiken har bl.a. gått ut på att bestämmelserna är mycket långtgående och att det kan ifrågasättas om Corpus Juris är den bästa vägen att gå för att nå det önskade resultatet.⁵

⁵ Se bl.a. Träskman i Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab (NTfK) 1997 s. 262 ff.

5 Ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen

Det socialrättsliga regelsystemet har genom samhällsutvecklingen byggts ut stegvis och omfattar numera ett stort antal olika ekonomiska stödformer som regleras i en mängd författningar. Huvuddelen av förmånerna ingår i socialförsäkringen. Grundläggande bestämmelser om socialförsäkring återfinns i socialförsäkringslagen (1999:799, SofL). Närmare förutsättningar för de olika hjälpformerna i socialförsäkringen regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och i särskilda författningar för respektive förmån.

Bland de mer betydelsefulla förmåner som regleras utanför socialförsäkringen finns arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395). Av stor allmän betydelse är också sådant ekonomiskt bistånd som hanteras av den kommunala socialtjänsten och som regleras i socialtjänstlagen (2001:453). Härutöver förekommer ett stort antal andra stödformer, bl.a. arbetsmarknadspolitiskt stöd enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och migrationspolitiska förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.

Här följer en kortfattad beskrivning av de huvudsakliga ekonomiska förmåner som i vid mening kan anses ingå i trygghetssystemen och de författningar som reglerar dessa förmåner.

5.1 Socialförsäkringsförmåner

SofL innehåller bestämmelser om vem som omfattas av social trygghet genom social försäkring och vissa bidragssystem (socialförsäkring). Förmånerna inom socialförsäkringen handläggs av Försäkringskassan och PPM. 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. De olika socialförsäkringsförmånerna återfinns i 3 kap. 1–5 §§ SofL.

I sammanhanget bör nämnas att utredningen för samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol) i januari 2006 lämnade ett förslag till socialförsäkringsbalk som föreslås ersätta de cirka 30 socialförsäkringslagarna, *Socialförsäkringsbalk* (SOU 2005:114).

Sjukförsäkring (3 kap. 1 § 1–4 och 3 kap. 4 § 1–3 SofL)

Sjukförsäkringen regleras närmare i AFL. Till sjukförsäkringen hör ersättning för hälso- och sjukvård och tandvård (2 kap. AFL), sjukpenning inklusive havandeskapspenning (3 kap. AFL) och föräldrapenningförmåner (4 kap. AFL). I AFL (21 kap.) finns vidare bestämmelser om frivillig sjukförsäkring.

Bestämmelserna om ersättning för sjukvård m.m. möter den enskilde främst i form av patientavgifter. De ersättningar som aktualiseras betalas i huvudsak till vårdgivaren. Genom sjukförsäkringen ersätts under vissa förutsättningar kostnader för hälso- och sjukvård i andra EU- och EES-länder. Även i dessa fall betalas ersättningen oftast till vårdgivaren, men i vissa fall betalas ersättningen ut direkt till den försäkrade i efterskott.¹

Sjukpenningförsäkringen kompenserar inkomstbortfall på grund av sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga. Arbetstagare har rätt till sjuklön från arbetsgivare under de 14 första dagarna i en sjukperiod. Därefter samt för försäkrade som inte har rätt till sjuklön utges sjukpenning. Sjukpenningen utges med viss del av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).

Havandeskapspenning motsvarande sjukpenningen utges till en försäkrad kvinna för viss tid om graviditet har satt ned hennes arbetsförmåga.

Det finns två typer av föräldrapenningförmåner. Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse utgår under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna när de inte förvärvsarbetar. Dessutom har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn på grund av bl.a. sjukdom. Föräldrapenningen utgår med belopp upp till sjukpenningnivå.

¹ Jfr avsnitt 5.3 om social trygghet inom EU m.m.

Sjukersättning och aktivitetsersättning (3 kap. 1 § 3 SofL)

Dessa förmåner regleras främst i 7–9 och 16 kap. AFL och har ersatt tidigare bestämmelser om förtidspension och sjukbidrag. Sjuk- eller aktivitetsersättning kan utges om den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt på grund av t.ex. sjukdom och om nedsättningen kan antas bestå under minst ett år. Aktivitetsersättning kan utges från 19 till 29 års ålder medan sjukersättning kan utges från 30 till 65 års ålder. Ersättning betalas med en viss del av den försäkrades antagna inkomst.

Rehabiliteringsersättning (3 kap. 4 § 4 SofL)

Bestämmelserna om sjukförsäkring kompletteras av bestämmelser i 22 kap. AFL om rehabilitering och rehabiliteringsersättning. Rehabiliteringsersättning utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt på visst sätt, deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Rehabiliteringsersättning utges med rehabiliteringspenning samt särskilt bidrag för kostnader.

Barnbidrag (3 kap. 2 § 1 och 3 SofL)

Barnbidragen regleras främst i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag samt i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag. Barnbidrag utgår från barnets födelse till dess barnet fyller 16 år. Flerbarnstillägg betalas ut från och med det andra barnet. I vissa fall utgår förlängt barnbidrag.

Bilstöd till handikappade (3 kap. 2 § 4 SofL)

Denna förmån regleras i lagen (1988:360) om handläggningen av ärenden om bilstöd till handikappade samt förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade. Bidrag kan lämnas för bl.a. anskaffning eller anpassning av motorfordon samt för körkortsutbildning.

Adoptionsbidrag (3 kap. 2 § 5 SofL)

I lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn finns bestämmelser om adoptionsbidrag. Vid sådan adoption kan bidrag lämnas med visst belopp per barn. Bidrag lämnas till föräldrar som har fått tillstånd av svensk domstol att adoptera. Med domstolsbeslut jämställs adoptioner som godkänts av Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor (MIA).

Assistansersättning (3 kap. 2 § 7 SofL)

Med assistansersättning menas ersättning till vissa funktionshindrade för kostnader för personlig assistans (personlig assistent). Bestämmelser om denna typ av förmån finns i lagen (1993:389) om assistansersättning. Ansökan görs antingen skriftligen hos Försäkringskassan eller utan särskild ansökan genom en anmälan från kommun. Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring. Utbetalningen görs antingen till den försäkrade eller direkt till kommunen.

Bostadsbidrag (3 kap. 2 § 8 SofL)

Bostadsbidragen regleras i lagen (1993:737) om bostadsbidrag och bostadsbidragsförordningen (1993:739). Bidrag lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar mellan 18 och 29 år utan barn. Bidragets storlek är bl.a. beroende av hur många personer som hushållet består av, sökandens inkomst, bostadskostnaden och bostadens storlek. Det bostadsbidrag som betalas ut är preliminärt och bestäms efter sökandens uppskattade inkomst. Det slutliga bidraget beräknas på bland annat uppgifter från taxeringen.

Bostadstillägg för pensionärer (3 kap. 2 § 9 SofL)

Bestämmelser om bostadstillägg finns i lagen (2001:761) om bostadstillägg för pensionärer. Bostadstillägg betalas ut till pensionärer och försäkrade som har aktivitets- eller sjukersättning.

Bostadstilläggets storlek baseras på inkomsten och bostadskostnaden.

Underhållsstöd (3 kap. 2 § 10 SofL)

En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn skall bidra till barnets försörjning genom att betala underhåll. Om den bidragskyldige föräldern inte betalar underhåll eller inte betalar tillräckligt mycket, kan den förälder som barnet varaktigt bor hos och är folkbokfört hos få underhållsstöd med stöd av lagen (1996:1030) om underhållsstöd och förordningen (1996:1036) om underhållsstöd. En förälder kan också få rätt till underhållsstöd vid växelvis boende. Underhållsstödet betalas ut månadsvis i förskott och den bidragskyldige föräldern är helt eller delvis återbetalningsskyldig för det utbetalade stödet.

Handikappersättning och vårdbidrag (3 kap. 2 § 12 SofL)

Dessa förmåner regleras i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Handikappersättning utges som huvudregel till försäkrade mellan 19 och 65 år som för avsevärd tid har nedsatt funktionsförmåga i sådan omfattning att han eller hon i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp eller i annat fall har mer betydande merutgifter. Grundat på hjälpbehovet utges handikappersättning med viss procentandel av prisbasbeloppet.

En förälder som vårdar ett sjukt eller funktionshindrat barn kan få vårdbidrag. För vårdbidrag krävs att barnet på grund av sjukdom eller funktionshinder behöver särskild vård och tillsyn under minst sex månader eller att det uppkommer merkostnader. Liksom handikappersättningen utges vårdbidrag grundat på hjälpbehovet med viss procentandel av prisbasbeloppet.

Pensionsförmåner (3 kap. 2 § 11 och 13 samt 3 kap. 5 § 3–4 SofL)

Grundläggande bestämmelser om pensionsförmåner finns i 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. Ålderspensionen består av inkomst- och tilläggs-pension samt premiepension och garantipension. Som anhörig till en avliden person kan pension utgå i form av barnpension, omställningspension, garantipension och änkepension. Ålderspensionen administreras av PPM, såvitt gäller premiepensionen, och av Försäkringskassan i övrigt. Utbetalningar av ålderspension hanteras dock enbart av Försäkringskassan.

Äldreförsörjningsstöd (3 kap. 2 § 14 SofL)

För de försäkrade som har en låg pension kan kompletterande bidrag utges enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd. Genom äldreförsörjningsstödet skall den försäkrade tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Ersättningar vid arbetsskada (3 kap. 5 § 1 SofL)

I lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring finns bestämmelser om förmåner för den som skadas i arbetet eller på väg till eller från arbetet. Arbetsskadeförsäkringen gäller också vid arbetssjukdomar, t.ex. ryggbesvär på grund av en olämplig arbetsställning. Vid sjukdom gäller att den försäkrade har rätt till samma förmåner från sjukförsäkringen enligt AFL som han eller hon har rätt till vid annan sjukdom. Om en försäkrad till följd av arbetsskada har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt, kan han eller hon ha rätt till livränta motsvarande inkomstförlusten.

Närståendevård (3 kap. 5 § 2 SofL)

I lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård finns bestämmelser om bl.a. ersättning i samband med att en svårt sjuk person vårdas av en närstående. Med vissa avvikelser utges ersättning motsvarande sjukpenningen under ett visst antal dagar.

5.2 Förmåner utanför socialförsäkringen

Som framgått av det föregående ingår de flesta socialpolitiska ersättningar och bidrag i socialförsäkringen. Emellertid finns också

ett flertal förmåner utanför socialförsäkringsområdet. Dessa hantearas huvudsakligen av andra myndigheter än Försäkringskassan.

5.2.1 Arbetslöshetsersättning

Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring består arbetslöshetsförsäkringen 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).

Arbetslöshetsersättningen administreras av arbetslöshetskassorna. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas som huvudregel till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under viss tid.

5.2.2 Studiestöd

Studiestöd regleras främst i studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655). Närmare föreskrifter och allmänna råd ges ut av CSN som administrerar studiestödet. De ekonomiska förmånerna inom studiestödet är studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp innefattar framför allt studiebidrag som utges till bl.a. gymnasieelever mellan 16 och 20 år. Studiemedel, som består av studiebidrag och studielån, utges bl.a. till studerande som fyllt 20 år och som studerar inom vuxenutbildningen eller motsvarande samt till studerande mellan 20 och 50 år vid universitet och högskolor. Studiestöd betalas också för utlandsstudier.²

Rekryteringsbidrag kan enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande betalas ut till personer mellan 25 och 50 år som har kort tidigare utbildning och som antingen är eller riskerar att bli arbetslösa eller på grund av funktionshinder behöver extra tid för att uppnå studiemålen. Rekryteringsbidraget hanteras

² Varje år studerar cirka 30 000 personer utomlands inom ramen för utbytesprogram eller som s.k. free movers.

av kommunerna i samarbete med CSN som fattar beslut om ersättning.

CSN hanterar även några mindre stödformer. Enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan kan en elev med funktionshinder få ekonomiskt stöd till bl.a. hjälpmedel och resor. I förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF) finns bestämmelser om ersättning till deltagare i sådan utbildning.

Slutligen administrerar CSN hemutrustningslån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Den hemutrustning som avses är exempelvis möbler och husgeråd och lånet har ingen koppling till studier.

5.2.3 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Bestämmelser om ekonomiskt bistånd finns främst i socialtjänstlagen (2001:453) och i socialtjänstförordningen (2001:937). Kompletterande föreskrifter utges av Socialstyrelsen. Det ekonomiska biståndet, som hanteras av kommunernas socialtjänst, kan avse försörjningen (försörjningsstöd) eller livsföringen i övrigt och är subsidiärt till ekonomiska förmåner från exempelvis socialförsäkringen. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som utgångspunkt för denna bedömning finns en riksnorm som beslutas av regeringen.

5.2.4 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 även återvandringsbidrag enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land liksom bidrag för anhörigresor enligt förordningen (1984:936)

om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

5.2.5 Andra ekonomiska förmåner utanför socialförsäkringen

Vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar

Det finns utöver arbetslöshetsersättning ett flertal olika arbetsmarknadspolitiska stödformer som hanteras av olika myndigheter.

I lagen (1994:137) om arbetsmarknadspolitiska program finns bestämmelser om ersättningar till den som deltar i sådan programverksamhet. Enligt lagen utgår ersättning till deltagare i kommunala ungdomsprogram, t.ex. praktik, samt ersättning till personer som omfattas av kommunal ungdomsgaranti, det sistnämnda benämnt utvecklingsersättning. Dessa ersättningar beslutas huvudsakligen av kommunerna. För den som är berättigad till arbetslöshetsersättning och som deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program gäller i stället att deltagandet medför en rätt till aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet, som innefattar dagpenning motsvarande arbetslöshetsersättningen, beslutas av Försäkringskassan.

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 länsarbetsnämnden. Enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag kan en arbetssökande 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 länsarbetsnämnden. 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.

Vissa förmåner för funktionshindrade

Med stöd av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag lämnar kommunerna bidrag i syfte att göra funktionshindrades bostäder mer ändamålsenliga. Bidrag lämnas både för anpassning och för återställning av anpassade bostäder.

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 skäliga kostnader för personlig assistans.

Statligt personskadeskydd m.m.

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 sjukvårdsersättning och vissa andra förmåner. Förmånerna handläggs av Försäkringskassan. För samma personkategorier finns också ersättningar som avser ideella skador enligt lagen (1977:266) om ersättning vid ideell skada m.m. Förmånerna enligt den sistnämnda lagen administreras av Kammarkollegiet. 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 utgår med tillämpning av bestämmelserna i lagen om arbetsskadeförsäkring och beslutas av Försäkringskassan.

Försvarspolitiska förmåner

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 värnpliktiga. Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga har en värnpliktig rätt till dagpenning och, i vissa fall, familjebidrag. Försäkringskassan handhar frågor om dagpenning och familjebidrag. Vid sidan av bestämmelserna för totalförsvarspliktiga finns

en rad förordningar med bestämmelser som föreskriver att andra personalkategorier helt eller delvis skall ha rätt till samma förmåner som totalförsvarspliktiga. Sådana bestämmelser finns t.ex. i officersförordningen (1994:882), förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga samt i förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän. Dessa kategorier kan vidare ha rätt till andra ersättningar enligt särskilda bestämmelser.

De förmåner som förekommer inom totalförsvaret handläggs till viss del av andra myndigheter än Försäkringskassan. Bland dessa finns Försvarsmakten, Arbetsmarknadsstyrelsen, Totalförsvarets pliktverk och Krisberedskapsmyndigheten.

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.

Kostnadsersättning för sjukresor

Enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor administrerar landstingen och andra sjukvårdshuvudmän ersättningar för sjukresor. Resekostnadsersättningen beräknas enligt de grunder som sjukvårdshuvudmannen bestämmer.

Bidrag för korttidsstudier

Enligt förordningen (2001:362) om bidrag vid korttidsstudier kan den som bedriver studier i mindre omfattning på grundskole- eller gymnasienivå, bedriver studier i mindre omfattning om funktionshinder eller studier i vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär- vux) få bidrag i form av korttidsbidrag eller internatbidrag. Bidragen handläggs av Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd.

5.3 Social trygghet inom EU m.m.

För att medborgarna inom EU skall kunna flytta mellan olika medlemsländer och arbeta med i möjligaste mån bibehålla sociala förmåner finns bestämmelser för samordning av medlemsländernas regler om social trygghet. I artikel 42 EG-fördraget finns grundläggande principer för sociala förmåner. Närmare bestämmelser på området finns främst i förordningen (EEG) 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Förordningen har flera gånger ändrats och kompletterats, bl.a. med beaktande av utvecklingen på gemenskapsnivå. Till skillnad från SofL delas förmånerna in i ett antal försäkringsgrenar. Förordningen är enligt artikel 4.1 tillämplig på all lagstiftning om de grenar av social trygghet som gäller

- a) förmåner vid sjukdom och moderskap,
- b) förmåner vid invaliditet,
- c) förmåner vid ålderdom,
- d) förmåner till efterlevande,
- e) förmåner vid arbetssjukdomar och olycksfall i arbetet,
- f) dödsfallsersättningar,
- g) förmåner vid arbetslöshet, eller
- h) familjeförmåner.

Genom förordningen bestäms vilket lands lag som är tillämplig. Huvudprincipen är att det lands lag skall gälla där arbetet utförs. Det anförda innebär att den svenska socialrättsliga regleringen ofta är tillämplig i fråga om andra EU-medborgare som uppehåller sig i Sverige. En ny förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen (EG) nr 883/2004 har arbetats fram men har ännu inte börjat tillämpas.

Utöver det regelverk som gäller medborgare inom EU finns konventioner om social trygghet som Sverige ingått med andra länder. I likhet med det gemenskapsrättsliga regelverket syftar dessa konventioner till att samordna de olika ländernas sociala förmåner.

6 Ansökningsförfarande och handläggning

I stor utsträckning utgår handläggningen av bidrag och ersättningar inom trygghetssystemen från en skriftlig ansökan som fylls i och undertecknas av den enskilde, varefter myndigheten, efter eventuell komplettering, fattar beslut i ärendet. Detta gäller exempelvis för flertalet socialförsäkringsförmåner, studiestöd, arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, migrationspolitiska bidrag och flertalet arbetsmarknadspolitiska bidrag. Inte sällan lämnas uppgifter i dessa fall elektroniskt över Internet.

Vissa förmåner betalas dock ut utan särskild ansökan. Detta gäller exempelvis barnbidrag där utbetalningarna primärt grundas på folkbokföringsuppgifter. Ytterligare ett exempel är ersättningar för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program m.m. Dessa utbetalningar görs i vissa fall på grundval av en närvarorapport som skrivs under av en ansvarig arbetsledare och lämnas in till kommunen. För utredningen är det främst av intresse att se närmare på sådana förmåner där beslut om ersättning grundas på uppgifter som lämnas av förmånstagaren själv och där det således finns ett utrymme för att en förmån beslutas på grundval av medvetet felaktiga uppgifter.

Här följer en beskrivning av handläggningen av några vanligt förekommande förmåner som betalas ut efter ansökan. Syftet med beskrivningen är att – utan att vara uttömmande – ge en generell bild av hur ansökningsförfarandet och handläggningen fungerar inom trygghetssystemen. För att åskådliggöra beskrivningen finns i *bilaga 2–6* ett urval av de blanketter som används i de fall ansökningsförfarandet inte genomförs på annat sätt, exempelvis över Internet. Beroende på omständigheterna kan det finnas flera blanketter med olika utformning för ett och samma förmånsslag. De bilagda blanketterna är således endast avsedda att tjäna som exempel.

6.1 Socialförsäkringsförmåner

Socialförsäkringsfrågor handläggs av Försäkringskassan samt – såvitt avser premiepensionen – av PPM. Bestämmelser om handläggningen av socialförsäkringsfrågor finns, utöver i SofL, främst i de särskilda lagar som reglerar respektive förmån samt i AFL. Försäkringskassan ger ut föreskrifter och allmänna råd som kompletterar bestämmelserna för respektive förmånsslag.

6.1.1 Handläggning av socialförsäkringsförmåner

För huvuddelen av de ekonomiska förmånerna inom socialförsäkringen gäller att den försäkrade måste lämna in en särskild ansökan, anmälan eller försäkran för att beslut skall kunna fattas om förmånen. Ansökan görs på blankett alternativt, för vissa förmånstyper, genom servicetelefon eller Internet.¹ I många fall måste till en ansökan fogas läkarutlåtande eller annan utredning. För socialförsäkringsförmåner gäller som huvudregel att uppgifter i en ansökan, anmälan eller försäkran lämnas på heder och samvete.

I de flesta av de lagar som reglerar de enskilda förmånerna finns uttryckliga bestämmelser om att den försäkrade är skyldig att lämna de uppgifter som krävs för lagens tillämpning och att den försäkrade är skyldig att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till en förmån. Härutöver finns i allmänhet uttryckliga bestämmelser för respektive förmånsslag om återbetalningsskyldighet för den händelse förmånen har beslutats felaktigt eller om för mycket pengar har betalats ut på grund av att den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra en uppgifts- eller anmälningskyldighet. Återbetalningsskyldighet kan som regel även följa i annat fall om förmånen betalats ut felaktigt och förmånstagaren skäligen borde ha insett detta. För vissa förmånstyper som regleras särskilt finns hänvisningar till motsvarande bestämmelser i AFL om bl.a. uppgifts- och återbetalningsskyldighet.

Som ett komplement till den enskildes uppgiftsskyldighet finns bestämmelser i bl.a. AFL om skyldighet för olika myndigheter att lämna uppgifter till Försäkringskassan samt om samordning av olika förmåner.

¹ Se lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration.

6.1.2 Ansökningsförfarande för vissa socialförsäkringsförmåner

Sjukpenning

Den som är anställd och på grund av sjukdom helt eller delvis inte kan arbeta gör en sjukanmälan till sin arbetsgivare. Från den åttonde dagen måste den anställda styrka att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdomen, vilket sker genom att ett läkarintyg lämnas till arbetsgivaren. Efter utgången av sjuklöneperioden, som betalas av arbetsgivaren, gör arbetsgivaren en sjukanmälan till Försäkringskassan. Arbetsgivaren skall göra denna anmälan inom sju kalenderdagar från sjuklöneperiodens utgång. Denna anmälan görs normalt på särskild blankett eller skickas elektroniskt, men kan också göras muntligen. Från Försäkringskassan får den försäkrade en blankett för begäran om sjukpenning tillsammans med en anvisning om hur man fyller i den, *se bilaga 2*. En person som blir sjuk men inte har rätt till sjuklön från en arbetsgivare gör en sjukanmälan direkt till Försäkringskassan. Från Försäkringskassan får den försäkrade en blankett för begäran om sjukpenning tillsammans med en anvisning om hur man fyller i den. Läkarintyg, som styrker arbetsförmågans nedsättning på grund av sjukdom, måste även i detta fall lämnas in från den åttonde dagen i sjukperioden.

Någon information, utöver ifyllnadsanvisningen, om exempelvis förutsättningarna för sjukpenning lämnas inte, om det inte begärs eller hämtas från Försäkringskassans hemsida. Någon personlig kontakt mellan handläggare och den enskilde äger normalt inte rum.

Ett beslut om sjukpenning gäller tills vidare. Försäkringskassan betalar ut sjukpenning en gång per månad.

Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

Den som vill ha föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning gör en anmälan om detta till Försäkringskassan, antingen över Internet, per telefon eller genom brev. På samma sätt som vid sjukpenning skickas en blankett jämte ifyllnadsanvisning ut för begäran om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, *se bilaga 3*.

Någon information, utöver ifyllnadsanvisningen, lämnas inte, om det inte begärs eller hämtas från Försäkringskassans hemsida. Någon personlig kontakt mellan handläggare och den enskilde

förekommer normalt inte. Alternativt kan hela ansökningsförfarandet göras över Internet. Detta kräver att den försäkrade skaffar sig en e-legitimation.

Beslut om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning kan endast avse förfluten tid. Föräldrapenning betalas vanligen ut en gång per månad och tillfällig föräldrapenning inom en månad från det att begäran inkom till Försäkringskassan.

Liksom det pågår en utveckling mot fler möjligheter till elektroniska ansökningar blir även handläggningen och beslutsfattandet efter hand mer automatiserat. Tillfällig föräldrapenning kan numera i vissa fall handläggas helt maskinellt, dvs. utan att en handläggare fattar beslut om förmånen.

Bostadsbidrag

Ansökan om bostadsbidrag görs på särskild blankett. Blanketten skickas hem till den enskilde på begäran eller hämtas direkt från Försäkringskassans hemsida. Med blanketten följer en anvisning om hur man fyller i den.

Någon information, utöver ifyllnadsanvisningen, lämnas inte, såvida det inte begärs eller hämtas från Försäkringskassans hemsida. Någon personlig kontakt mellan handläggare och den enskilde äger normalt inte rum. Till ansökan skall bifogas vissa handlingar, bl.a. kopia på hyresavi, hyreskontrakt och skuldebrev. Sökanden måste uppskatta hur stor inkomst som förväntas under bidragsåret. En bifogad lönespecifikation hjälper Försäkringskassan att bedöma om den uppskattade inkomsten är rimlig.

Beslut om preliminärt bostadsbidrag meddelas för längst tolv månader i taget. Bostadsbidraget betalas ut en gång per månad. Bostadsbidraget bestäms slutligt när inkomsten för bidragsåret har taxerats. Det kan då bli aktuellt med tilläggsutbetalning från Försäkringskassan eller återkrav.

Underhållsstöd

Ansökan om underhållsstöd görs på särskild blankett. I samband med dessa ansökningar är det vanligt att föräldrarna får göra ett personligt besök på Försäkringskassan, där också information lämnas.

Beslut om underhållsstöd gäller tills vidare utan någon annan begränsning än barnets ålder. Underhållsstödet betalas ut en gång per månad.

6.2 Arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av registrerade arbetslöshetskassor. Det finns 37 självständiga arbetslöshetskassor. Bestämmelser om handläggningen finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i de kompletterande föreskrifter som meddelats av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). IAF har tillsyn över kassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen.

6.2.1 Handläggning av arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättning utges efter anmälan hos arbetsförmedlingen och ansökan hos den arbetslöshetskassa där den arbetsökande är medlem. Den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa söker ersättning hos Alfa-kassan.

Regelverket om arbetslöshetsförsäkring innefattar bestämmelser om uppgiftsskyldighet för sökanden. Det finns inga bestämmelser om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. På samma sätt som inom socialförsäkringen finns bestämmelser om återbetalningsskyldighet för den som genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat en felaktig utbetalning. Även här kan återbetalningsskyldighet följa vid andra felaktiga utbetalningar om förmånstagaren skäligen borde ha insett det. Av särskilt intresse är att det vid sidan av detta finns bestämmelser om vissa sanktioner som kan drabba den som lämnat oriktiga uppgifter. En sökande som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till ersättning kan enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och 66 § lagen om arbetslöshetsförsäkring utslutas som medlem i arbetslöshetskassan eller, om det finns särskilda skäl, fränkännas rätt till ersättning under ett visst antal dagar.

För samordningen av arbetslöshetsersättningen med vissa andra förmåner finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet från myndigheter till arbetslöshetskassor.

6.2.2 Ansökan om arbetslöshetsersättning

Ett ersättningsärende påbörjas genom att den arbetslöse anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Denna anmälan görs alltid genom ett personligt besök. Arbetsförmedlingen är skyldig att upplysa sökanden om grundvillkoren för ersättning, bl.a. att man måste stå till arbetsmarknadens förfogande. Särskild information om förutsättningarna för arbetslöshetsersättning lämnas normalt till nya medlemmar i en arbetslöshetskassa och till arbetslösa som ansöker om ersättning första gången.

Arbetsförmedlingen skickar elektroniskt en ersättningsanmälan till sökandens arbetslöshetskassa som sedan skickar vissa blanketter till den sökande att fylla i, nämligen anmälan om arbetslöshet, arbetsgivarintyg, arbetsintyg för företagare, studieintyg och kassakort. Blanketterna kan också i de flesta fall hämtas elektroniskt från arbetslöshetskassornas hemsidor. Utöver de nämnda blanketterna förekommer ett stort antal andra blanketter, bl.a. sådana som gäller ändrade förhållanden under en arbetslöshetsperiod.

Med ingivna blanketter och intyg som underlag prövar arbetslöshetskassan om sökanden har rätt till ersättning. Sökanden får ett beslut där det framgår om han eller hon är berättigad till arbetslöshetsersättning och i så fall hur stor ersättningen är. Sökanden ansöker härfter löpande om ersättning under arbetslöshetsperioden genom att fylla i och skicka in kassakort till sin arbetslöshetskassa, se *bilaga 4*. Kassakortet omfattar två veckor och utgör underlaget för utbetalningen. Kassakorten fylls i för samtliga veckodagar med uppgift om arbetslöshet, arbete, sjukdom eller andra ersättningshinder under de deklarerade dagarna. Det finns hos de flesta arbetslöshetskassor möjlighet att deklarerera kassakorten elektroniskt över Internet.

En anmälan om arbetslöshet görs en gång per år. Arbetslöshetsersättningen betalas ut var 14:e dag eller en gång per månad. Utbetalningsperioderna varierar från kassa till kassa.

6.3 Studiestöd

Bestämmelser om handläggningen av studiestödet återfinns främst i studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655). Närmare föreskrifter och allmänna råd ges ut av CSN som beslutar om studiestödet.

6.3.1 Handläggning av studiestöd

Studiehjälp kan betalas ut såväl utan som efter ansökan. I de fall studiehjälp betalas ut efter ansökan lämnas uppgifterna på heder och samvete. Studiemedel betalas ut efter ansökan där uppgifterna också lämnas på heder och samvete. För samtliga studiestödsformer finns bestämmelser om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden som kan påverka rätten till förmånen. Vidare finns, liksom för tidigare redovisade förmåner, bestämmelser om återkrav vid felaktiga utbetalningar alternativt om sökanden lämnat felaktiga uppgifter eller inte fullgjort sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden. Studiestödslagen innehåller också bestämmelser om skyldighet för vissa läroanstalter att till CSN lämna uppgifter som har betydelse för lagens tillämpning.

6.3.2 Ansökan om studiestöd

Studiemedel för studier på högskola och inom vuxenutbildningen

Ansökan om studiemedel görs skriftligt på särskild blankett, se *bilaga 5*. Blanketterna är i regel redan ifyllda med studieuppgifter som lämnats av myndigheter och läroanstalter. Någon direkt kontakt med handläggare sker i normalfallet inte. Information, som innefattar förutsättningarna för studiemedel, lämnas som huvudregel endast skriftligt tillsammans med ansökningsblanketten.

Före den första utbetalningen i varje studieperiod måste den studerande lämna en studieförsäkras. Detta kan ske per telefon, genom Internet eller skriftligen. I denna försäkras den studerande att han eller hon påbörjat studierna och avser att studera under den tid och i den omfattning som studiemedlen beviljats för. Läroanstalterna intygar också att studierna har påbörjats, antingen elektroniskt eller genom underskrift på en blankett. Inför beslut om studiemedel för ytterligare studieperioder lämnar högskolan

och andra läroanstalter uppgifter om studieresultat till CSN. Vid utlandsstudier måste den studerande själv skicka in kopior av antagningsbesked och betyg till CSN.

För närvarande pågår ett försök hos CSN med elektroniska ansökningar över Internet där e-legitimation krävs för att få lämna ansökan. Studerande kan i detta system ansöka om studiemedel och anmäla ändringar. Även beslut om studiemedel meddelas i dessa fall elektroniskt. Handläggningen och beslutsfattandet avseende studiestöd blir, liksom inom socialförsäkringen, efter hand mer automatiserat. Studiemedel kan numera i vissa fall handläggas helt maskinellt, dvs. utan att en handläggare fattar beslut om förmånen.

En ansökan om studiemedel kan göras för 50 veckor i taget. Studiemedel betalas som huvudregel ut i förskott en gång varje månad. Vid utlandsstudier betalas studiemedlen vanligen ut i förskott en gång per termin.

6.4 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Bestämmelser om handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd finns i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och i socialtjänstförordningen (2001:937). Kompletterande föreskrifter har getts ut av Socialstyrelsen.

6.4.1 Handläggning av ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd betalas ut efter ansökan som kan göras såväl muntligt som skriftligt. Det finns inga bestämmelser i författning om uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Socialtjänsten kan emellertid enligt 9 kap. 1 § SoL återkräva utbetalt bistånd om sökanden genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bistånd lämnats obehörigen eller med för högt belopp. Återbetalningsskyldighet kan också följa om en felaktig utbetalning skett av annan orsak och förmånstagaren skäligen borde ha insett det.

6.4.2 Ansökan om ekonomiskt bistånd

Den som kontaktar socialtjänsten för ekonomiskt bistånd bokas normalt in för ett besök hos socialtjänsten. Inför besöket får den

biståndssökande ofta per post skriftlig information om förutsättningarna för ekonomiskt bistånd och en ansökningsblankett, se *bilaga 6*. SoL ställer visserligen inga krav på att en ansökan om ekonomiskt bistånd skall vara skriftlig. Som huvudregel görs dock ansökan om ekonomiskt bistånd på en särskild blankett. Det finns inte någon enhetlig rikstäckande blankett för ekonomiskt bistånd, utan blanketterna skiljer sig åt från kommun till kommun, liksom den information som lämnas. Sökanden får i samband med besöket visa upp vissa handlingar, såsom hyreskontrakt, arbetsgivarintyg, lönebesked m.m. I flera kommuner får sökanden ta med en kopia av sin deklaration vid nybesök.

Ansökan om ekonomiskt bistånd och beslut om bistånd omfattar vanligen en månad. Vid en ansökan om fortsatt ekonomiskt bistånd kan förfarandet vara förenklat och kräver inte alltid ett personligt besök.

7 Kontroller av ansökningar m.m.

De kontroller som utförs inför beslut om ekonomiska förmåner och under löpande ersättningsperioder skiljer sig åt mellan olika myndigheter och andra organ samt skiftar mellan olika förmånslag. Myndigheterna har i olika utsträckning elektronisk tillgång till uppgifter från andra myndigheter och viss samkörning av register sker. Här följer en beskrivning av hur kontrollsystemen fungerar vid utbetalningar från socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestödet och det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen.

7.1 Försäkringskassans kontroller

Vid behandlingen av en ansökan har en handläggare tillgång till vissa uppgifter om en försäkrad i Försäkringskassans eget informationssystem. Där finns uppgift om personen är försäkrad, uppgift om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och senaste registrerade inkomst. Därutöver finns t.ex. beträffande bostadsbidrag uppgifter som legat till grund för senaste bidragsperiod. Utöver en kontroll mot dessa uppgifter görs normalt inte någon särskild kontroll av de uppgifter som den enskilde lämnar i en ansökan eller begäran. Under senare år har dock kontrollen ökat. Under 2005 kontrollerade Försäkringskassan särskilt mot arbetsgivare om en person avhållit sig från arbete vid begäran om tillfällig föräldrapenning. Denna kontroll ägde rum i de fall där en förälder under en tolv månadersperiod haft fler än tio ärenden. Beträffande såväl bostadsbidrag som underhållsstöd sker – i den mån handläggaren anser att det behövs – en kontroll i fråga om hushållets sammansättning.

Det finns ett begränsat elektroniskt utbyte av information mellan Försäkringskassan och andra myndigheter. Inom ramen för den s.k. A-kasserutinen får Försäkringskassan uppgifter om pågående arbetslöshetsersättning, vilket kontrolleras när personer som är

arbetslösa begär tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan får också elektroniskt information från CSN när en person uppstår studiemedel. Skatteverket överför varje år uppgifter om inkomst till Försäkringskassan.

Kontroller inom socialförsäkringen utförs också efter ett beslut om utbetalning av en förmån. För en systematisk kvalitetskontroll samt kontroll i syfte att upptäcka brott använder sig Försäkringskassan av kvalitetsbedömningsinstrumentet Qben II.

Kvalitetskontrollen innebär en kontinuerlig bedömning av likformigheten och rättssäkerheten i Försäkringskassans ärendehandläggning. Syftet med kvalitetskontrollen är att bedöma om beslutsunderlaget varit tillräckligt för att fatta beslut, om handläggaren fattat rätt beslut och om beslutet verkställts på rätt sätt. Kvalitetskontrollen går till på så sätt att ett visst antal ärenden blir slumpmässigt utvalda för granskning. Dessa ärenden går igenom utifrån ett särskilt granskningsformulär med frågor. Vid granskningen används endast det underlag som Försäkringskassan haft tillgång när beslut fattades om ersättning. Några externa kontakter för ytterligare kontroll av uppgifterna tas normalt inte.

Den kontroll i syfte att upptäcka brott som görs inom ramen för Qben II-systemet går liksom kvalitetskontrollen till på så sätt att ett visst antal ärenden slumpmässigt väljs ut för granskning, här med syftet att bedöma om det förekommer misstänkta brott. Även här används ett särskilt granskningsformulär med frågor. Huvudsakligen sker kontrollen genom en granskning av det material som Försäkringskassan haft tillgång till i det enskilda ärendet. I dessa fall vidtar dock handläggarna också andra åtgärder för kontroll av de uppgifter som lämnats. Exempelvis kan kontakt tas med arbetsgivare för kontroll av anställningsförhållanden m.m.

Utöver vad som nämnts ovan gör Försäkringskassan också vissa riktade kontrollinsatser mot brott, bl.a. mot bakgrund av vad som framkommit vid de kontroller som gjorts i Qben II.

7.2 Arbetslöshetskassornas kontroller

Arbetslöshetsersättning utgår endast under tid då sökanden är anmäld hos arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skall kontrollera att en sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen anvisar sökanden arbeten eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om sökanden tackar nej till ett erbjudande

det arbete eller åtgärd eller inte söker ett anvisat arbete, underrättar förmedlingen sökandes arbetslöshetskassa genom ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt. Om en arbetssökande anmäler till arbetsförmedlingen att han eller hon på grund av särskilda omständigheter, t.ex. semesterresa, sjukdom eller barntillsyn, inte kan ta ett arbete under viss tid skall arbetsförmedlingen göra en avanmälan. Detta gäller också om sökanden uteblir från besök hos arbetsförmedlingen som sökanden kallats till eller som man kommit överens om.

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. Arbetslöshetskassorna hämtar i första hand uppgifter från dessa register när utredning görs av en sökandes rätt till ersättning – uppgifter som tidigare lämnades av den sökande i intyg som utfärdats av Försäkringskassan eller CSN.

En automatisk kontroll görs av de kassakort som sökanden skickar in till arbetslöshetskassan. Denna kontroll bygger på manuella kontrollfrågor som initieras av handläggare på Försäkringskassan och som avser arbetslösa personer som ansöker om sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning. Frågorna lagras elektroniskt hos arbetslöshetskassorna och samtliga kassakort som sökanden skickar in till arbetslöshetskassorna jämförs med de frågor som Försäkringskassan ställt. Om en person ansöker om arbetslöshetsersättning för samma tid som Försäkringskassan ställt en kontrollfråga, uppmärksammas arbetslöshetskassan på detta genom en åtgärdslista i sitt datasystem. Ärendet måste då utredas vidare innan beslut fattas om utbetalning.

Utöver de nämnda kontrollerna utför arbetslöshetskassorna vissa stickprovskontroller.

7.3 CSN:s kontroller

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 studie-

medel kan utgå för. Vidare kontrolleras om det finns beslut om återkrav eller obetalda studiemedelsavgifter.

Vissa kontroller görs mot skolornas antagnings- och registreringsuppgifter samt betygsregister. Vidare 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.

7.4 Socialtjänstens kontroller vid ekonomiskt bistånd

Socialtjänsten gör normalt vissa manuella kontroller i samband med ansökningar om ekonomiskt bistånd. Lämnade uppgifter kontrolleras mot folkbokföringen, bolagsregister, fordonsregister och uppgifter hos Försäkringskassan. Dock krävs att sökanden samtycker till detta. Om sådant medgivande inte lämnas, kan han eller hon välja att inte fullfölja ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns. 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.

8 Omfattningen av brott mot trygghetssystemen

8.1 Undersökningar om brott mot trygghetssystemen

I mitten av 1990-talet fick dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag av regeringen att kartlägga omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt ersättningar vid arbetslöshet.¹ RRV bedömde att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till 5–7 miljarder kronor.

Undersökningen är den enda som genomförts och riktat sig mot trygghetssystemen i sin helhet. Flera mindre undersökningar, som främst avsett enskilda delar av socialförsäkringen, har dock gjorts under senare år. I en undersökning från 2002 som gällde tillfällig föräldrapenning utförd av Riksförsäkringsverket (RFV) bedömdes att antalet felaktiga ärenden i hela landet uppgick till 6,4 procent motsvarande en kostnad på 108 miljoner kronor per år.²

Under 2004 gjorde RFV och försäkringskassorna en undersökning av ärenden med tillfällig föräldrapenning till föräldrar som haft fler än tio ärenden under 2003.³ Undersökningen visade att 39 procent av samtliga föräldrar i gruppen lämnat felaktiga uppgifter som resulterat i för mycket utbetald tillfällig föräldrapenning, motsvarande 8,3 procent av det totala utbetalade beloppet till gruppen.

Under 2004 granskade försäkringskassorna aktivitetsstödet. Kontrollen visade att cirka 7,9 procent av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkringen för aktivitetsstödet som delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren. Detta ledde till att 1,5 procent av det utbetalda aktivitetsstödet var felaktigt. Den årliga kostnaden för detta beräknades uppgå till 51–115 miljoner kronor.

¹ RRV 1995:32; FUSK – Systembrister och fusk i välfärdssystemen.

² RFV 2003-02-13; Tillfällig föräldrapenning, Slutresultat från kontroll av lämnade uppgifter i ärenden utbetalade under juni månad 2002.

³ RFV 2004-10-26; Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning.

Undersökningar har emellertid också gjorts med resultat som talar mot förekomsten av ett utbrett missbruk. Under 2003 och 2004 genomförde bl.a. RFV ett projekt med syfte att klarlägga och ange omfattningen av fusk inom sjukpenningförsäkringen.⁴ I slutrapporten sammanfattas resultatet av undersökningen med att det inte går att belägga att det finns ett omfattande fusk med sjukpenningförsäkringen. Enligt rapporten visade undersökningens resultat snarare det motsatta förhållandet.

Sammantaget ger de rapporter som beskrivs ovan inte någon entydig bild av i hur stor omfattning det förekommer missbruk och oegentligheter i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen. Undersökningarna visar emellertid att missbruk förekommer i vissa förmånsslag. Detta är av betydelse såtillvida att även ett mindre omfattande missbruk, med hänsyn till den mycket stora mängd utbetalningar som systemen hanterar, kan få en stor samhällsekonomisk betydelse i slutändan.

8.2 Återkrav

Som framgått av den tidigare redovisningen finns i de författningar som reglerar ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen också 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. Återbetalningsskyldighet kan som regel uppkomma i två olika situationer. För det första kan återbetalningsskyldighet uppstå om någon genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningskyldighet 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

⁴ RFV 2004-06-21; Fusk i sjukpenningförsäkringen?

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 leder till återbetalningsskyldighet. I viss utsträckning innehåller statistiken också uppgifter på återkrav som kan kopplas till misstanke om brott.

Försäkringskassan fattar varje år beslut om återkrav i ett mycket stort antal ärenden. Försäkringskassan beslutade 2004 att återkräva drygt 608 miljoner kronor i 120 000 ärenden. Av beloppet avsåg cirka 356 miljoner kronor avstämningsbeslut i 74 000 ärenden om bostadsbidrag. För 2005 ökade återkravsbeloppet till drygt 618 miljoner kronor i 121 000 ärenden. Av återkravsbeloppet detta år bestod cirka 330 miljoner kronor av avstämningsbeslut i ungefär 70 000 ärenden om bostadsbidrag. Bland återkravsärendena såvitt avser andra halvåret 2004 förelåg brottmisstanke i 858 ärenden motsvarande cirka 32 miljoner kronor. Bland de återkravsärenden som beslutades under 2005 förelåg brottmisstanke i 2 240 ärenden motsvarande ett återkravsbelopp på 75 miljoner kronor.

Någon motsvarande uppdelning av statistiken avseende återkrav med brottmisstanke finns inte hos övriga myndigheter. 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 återkrav i cirka 51 000 ärenden. Det sammanlagda återkravsbeloppet uppgick till 167 miljoner kronor.

8.3 Brottanmälningar och lagföring

Antalet polisanmälningar av misstänkta brott i samband med utbetalningar av ersättningar och bidrag från trygghetssystemen är begränsat men har ökat kraftigt fr.o.m. 2003. År 2000 polisanmälde Försäkringskassan 270 ärenden och de följande åren 212 (2001), 398 (2002), 410 (2003) och 930 (2004) ärenden.⁵ Även från CSN har antalet polisanmälningar ökat. Från 1999 till 2003 ökade antalet anmälningar från 3 till 17. År 2004 gjordes 55 polisanmälningar.⁶

⁵ Försäkringskassan; Redovisning av Försäkringskassans arbete med att motverka fusk 2004.

⁶ CSN; Fusk i studiestödsärenden – beviljning.

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.⁷ Någon samlad statistik avseende polisanmälningar från kommunerna finns inte att tillgå.

Av de polisanmälningar som görs leder endast en mindre del till lagföring. Förhållandet framgår av statistik över återredovisning av polisanmälda ärenden från Försäkringskassan (se nedan). Av statistiken framgår att under senare år grovt räknat endast en femtedel av Försäkringskassans polisanmälningar lett till lagföring. I kolumnerna för fällande dom ingår åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och påföljdseftergift.

Tabell 8.1 Statistik lagföring

År	2000	2001	2002	2003	2004
Antal återrapporterade polisanmälningar	117	154	156	178	303
Antal ärenden där åtal har väckts	57	37	28	35	70
Andel ärenden där åtal har väckts	49%	24%	18%	20%	23%
Antal ärenden med fällande dom	33	33	28	31	60
Andel ärenden med fällande dom	28%	21%	18%	17%	20%

Att endast en mindre del av de polisanmälningar som görs leder till lagföring bekräftas av de iakttagelser som gjorts i övrigt i utredningen och tycks gälla för förmåner även inom andra delar av trygghetssystemen. Det skall anmärkas att detta inte utan vidare kan tas till intäkt för att det här finns straffrättsligt betingade problem eller brister. Det föreligger ju inte brott i samtliga fall som polisanmäls och syftet med en förundersökning är ju att klarlägga om ett brott har förövats. Det är därför naturligt att en del ärenden skrivs av på grund av att förfarandet inte är brottsligt.

⁷ IAF; Fakta-PM 2:2005, Arbetslöshetskassornas återkrav, utslutningar, fränkännande och polisanmälningar.

9 Tillämpliga straffbestämmelser

Vid brott rörande bidrag och ersättningar inom trygghetssystemen kan flera olika straffbestämmelser aktualiseras. I de allra flesta fall är brottsrubriceringen bedrägeri enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken.¹ Andra brottsrubriceringar som förekommer är bl.a. olovligt förfogande, urkunds förfalskning och osann eller vårdslös försäkrans enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 §, 14 kap. 1 § och 15 kap. 10 § brottsbalken.

9.1 Bedrägeri

Bestämmelserna om bedrägeri i 9 kap. 1–3 §§ 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.

2 § Är brott som i 1 § sägs med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, skall för bedrägligt beteende dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Begagnar sig någon av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålles under förutsättning av kontant betalning, och gör han ej rätt för sig, dömes, vare sig han vilseleder någon eller ej, för bedrägligt beteende. Detta gäller dock

¹ Av BRÅ-rapport 2005:10 s. 31 framgår bl.a. att av de polisanmälningar som återredovisats till Försäkringskassan år 2002 drygt 80 procent av ärendena rubricerades som bedrägeri, grovt bedrägeri eller försök till bedrägeri.

icke, om gärningen avser värde, som ej är ringa, och om den i övrigt är sådan som sägs i 1 §.

3 § Är brott som i 1 § sägs att anse som grovt, skall för grovt bedrägeri dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Bedrägeribestämmelsen anses vara en av de rättsteoretiskt mest svårtillgängliga typerna av förmögenhetsbrott. Som framgår finns tre grader av bedrägeribrottet, nämligen ett ringa brott (bedrägligt beteende) ett brott av mellangraden (bedrägeri), och ett grovt brott (grovt bedrägeri). För samtliga tre grader krävs, med undantag för brott enligt 1 § andra stycket som avser datorbedrägeri och snyltningensbrottet i 2 § andra stycket, att de objektiva rekvisiten som anges i 1 § första stycket är uppfyllda. Brottförutsättningarna för bedrägeri skall beröras kort i det följande.²

9.1.1 Närmare om brottförutsättningarna

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. Rekvisitet *förmår* uttrycker ett krav på att vilseledandet skall ha orsakat dispositionen (orsakssamband). Gärningsmannen behöver dock 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

² Se bl.a. Jareborg, Brotten II, 2 uppl. s.188 ff.

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 (vilselsedande) och att denna uppgift föranleder (förmår) en handläggare att felaktigt besluta (disposition) om en utbetalning av en förmån (förmögenhetsöverföring).

9.1.2 Uppsåtskravet m.m.

För bedrägeriansvar krävs vidare 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. Uppsåttet skall täcka samtliga gärningsmoment.

Den närmare innebörden av uppsåtskravet har utvecklats och formulerats främst genom Högsta domstolens (HD) praxis.³ 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 ifråga eller är praktiskt taget säker på att

³ Se främst NJA 2004 s. 176, NJA 2002 s. 449 och NJA 2005 s. 732.

omständigheten föreligger. Likgiltighetsuppsåt föreligger om gärningsmannen insett risken för att omständigheten kan föreligga och är likgiltig till förekomsten av omständigheten.

Av särskild betydelse för straffansvar i allmänhet är slutligen det beviskrav som ställs för att någon skall kunna dömas för ett brott. För fällande dom krävs att det skall vara ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade gjort sig skyldig till den åtalade gärningen. I brottmål gäller också att åklagaren har den fulla bevisbördan. Det betyder att åklagaren måste bevisa samtliga de omständigheter som skall föreligga för att en tilltalad skall kunna fällas till ansvar.

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.

9.2 Andra straffbestämmelser

Som tidigare angivits kan även andra straffbestämmelser 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.

9.2.1 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. Beträffande kravet på uppsåt hänvisas till vad som sagts i avsnittet om bedrägeri.

Ett exempel i det här sammanhanget är att bidrag av misstag betalas ut med ett för högt belopp och att den som tagit emot beloppet behåller pengarna medveten om misstaget.⁴

9.2.2 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. Beträffande kravet på uppsåt hänvisas till vad som sagts i avsnittet om bedrägeri.

⁴ Se NJA 1994 s. 480, jfr Holmqvist m.fl.; Brottsbalken, En kommentar, Del I (1–12 kap.), studentutgåva 4, s. 10:49 ff.

Vid bedrägerier mot trygghetssystemen 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.

9.2.3 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. Vidare förutsätts att denna 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. Såväl en positiv oriktig uppgift som ett förtigande kan medföra straffansvar. 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. Beträffande kravet på uppsåt hänvisas till vad som sagts i avsnittet om bedrägeri.

Brottsrubriceringarna osann och vårdslös försäkran förekommer sparsamt vid brott mot trygghetssystemen. I de fall där en ansökan om en ekonomisk förmån skrivits under på heder och samvete och innefattat oriktiga uppgifter men uppsåt till bedrägeri inte kan bevisas, 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 självbetjä-

ningstjänster, 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 översyn av straffbestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken ur ett IT-perspektiv. Utredningen skall ha slutfört sitt arbete i 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 och den som har rätt till ersättning enligt lagen.

10 Skattebrott och vårdslös skatteuppgift

I utredningens uppdrag ingår att pröva om brotten skattebrott och vårdslös skatteuppgift i 2–4 §§ respektive 5 § skattebrottslagen (1971:69) kan tjäna som förebilder för nya straffbestämmelser vid brott mot trygghetssystemen.

Bestämmelserna om skattebrott och vårdslös skatteuppgift har följande lydelse:

2 § Den som på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklARATION, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan döms för skattebrott till fängelse i högst två år.

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

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

Vid bedömning om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det rör mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring eller om förfarandet ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av synnerligen farlig art.

5 § Den som på annat sätt än muntligen av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till myndighet och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan döms för vårdslös skatteuppgift till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Bestämmelserna fick sin nuvarande lydelse genom en reform som trädde i kraft den 1 juli 1996. Genom reformen gjordes regleringen

om skattebrott mer enhetlig och sammanhållen och skattebrottslagens tillämpningsområde utvidgades så att lagen kom att omfatta i stort sett samtliga straffbestämmelser som återfinns på skatteområdet. Skattebrottslagen blev samtidigt generellt tillämplig på alla skatter. Skattebrottet ersatte tidigare bestämmelser om skattebedrägeri och brottet vårdslös skatteuppgift fick genom reformen en delvis ny lydelse. Här följer en kort beskrivning av rekvisiten och bakgrunden till lagstiftningens utformning.¹

10.1 Skattebrott

Brottsförutsättningarna för *skattebrott* finns i 2 §. Om ett sådant brott är att anse som ringa döms i stället för *skatteförseelse* enligt 3 §. Om brottet är grovt, rubriceras det *grovt skattebrott* med en strängare straffskala enligt 4 §.

En av de viktigaste förändringarna som genomfördes vid 1996 års reform var att skattebrottet konstruerades med ett farerekvisit, till skillnad mot det tidigare skattebedrägeribrottet, som var ett effektbrott utformat efter mönster av bestämmelsen om bedrägeri. Farerekvisitet innebär att det inte är nödvändigt att ett skatteundandragande faktiskt skett. Det är tillräckligt att det i det konkreta fallet visas att det förelegat fara för att skatt eller avgift skulle påföras med ett för lågt belopp.

Farekonstruktionen medför att brottet fullbordas när en oriktig uppgift lämnas till myndigheten eller när tidpunkten för att lämna en föreskriven uppgift inträder utan att skyldigheten fullgjorts. Den tidpunkt då skattemyndigheten faktiskt beslutar i en skattefråga saknar således betydelse för brottsrubriceringen. Vid införandet av de nya bestämmelserna förväntades ändå att de allmänna domstolarna även i fortsättningen skulle komma att följa förvaltningsdomstolarnas avgöranden i själva skattefrågan och i många fall finna det nödvändigt att avvakta den slutliga bedömningen.

Ett huvudskäl till den lagtekniska lösningen med ett farerekvisit var de svårigheter som den tidigare ordningen medförde när det gällde att bestämma tidpunkten för brottets fullbordande, eftersom de skiftande förfarandereglerna inom de olika skattelagen då blev avgörande för bedömningen.

Ett ytterligare argument för en förändring var att ett brott kunde bedömas olika beroende på *när* en oriktighet upptäcktes. Med den

¹ Uppgifterna är hämtade ur prop. 1995/96:170 s. 157 ff. om inget annat sägs.

tidigare effektbrottskonstruktionen bedömdes en oriktighet i en självdeklaration som upptäcktes under taxeringsåret som försöksbrott – med en lindrigare straffskala – medan brottet om det avslöjades först på ett senare stadium skulle anses som fullbordat.

Att brottet bedömdes olika beroende på när en oriktig uppgift upptäcktes ansågs vara svårmotiverat. Den skattskyldige hade ju i den situationen gjort allt som från hans sida fordrades för att brottet skulle vara fullbordat.² Genom att skattebrottet konstruerades som ett farebrott uppnåddes även kongruens mellan skattebrott och vårdslös skatteuppgift, som redan var konstruerat på detta sätt.

Eftersom farekonstruktionen medför att brottet fullbordas när en oriktig uppgift lämnas till myndigheten eller när tidpunkten för att lämna en föreskriven uppgift inträder utan att skyldigheten fullgjorts, flyttas fullbordanspunkten så långt tillbaka att utrymmet för försök till skattebrott blir mycket begränsat. En följdändring vid reformen blev därför att den tidigare bestämmelsen om försöksbrott slopades.

En särskild bestämmelse om straffansvar för underlåtenhet att lämna deklaration och därmed jämförlig handling togs redan vid skattebrottslagens tillkomst in i skattebedrägeribestämmelsens andra stycke. Man talar här om passivt skattebedrägeri. Straffansvar för underlåtenhet att lämna deklaration fanns dessförinnan reglerad i ett flertal olika lagar.³

Beträffande skälen för införandet av ett underlåtenhetsbrott anfördes i förarbetena att erfarenheten visade att obstruktion mot skattemyndigheten mycket ofta var föranledd av motivet att bereda sig vinning och att ett sådant fall i princip borde jämföras med uppsåtligt brott som förövats genom aktivt handlande, dvs. genom att lämna medvetet oriktiga uppgifter.⁴

Muntliga oriktiga uppgifter kan inte leda till straffansvar för skattebrott. Däremot omfattas uppgifter som lämnas elektroniskt.

Vad som är oriktig uppgift avgörs med ledning av bestämmelserna i den skatteförfattning som i det enskilda fallet reglerar skattskyldigheten. Före 1996 års reform föreskrevs att uppgiften skulle ha lämnats *till ledning* för myndighets beslut. Efter reformen är detta inte längre ett krav. I stället föreskrivs att uppgiften skall ha lämnats till en myndighet. Detta innebär att det inte fordras att myndigheten i det enskilda fallet fattat ett beskattningsbeslut i

² Prop. 1995/96:170 s. 94.

³ NJA II 1944 s. 31 ff.

⁴ NJA II 1971 s. 471.

formell mening och att även en helt datoriserad påföring av skatt omfattas av bestämmelsen. Vidare krävs inte något omedelbart samband mellan handling eller passivitet å ena sidan och fara för skatteundandragande å den andra. Det betyder att exempelvis oriktiga uppgifter vid fastighetstaxering omfattas av brottsbeskrivningen även om förfarandet inte omedelbart kan leda till ett skatteundandragande.

Förutom att lämnandet av en oriktig uppgift respektive underlåtenhet att lämna uppgift skall medföra fara för skatteundandragande, krävs uppsåt för utdömande av ansvar. Uppsåtet skall täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar, dvs. såväl lämnandet eller underlåtenheten, uppgiftens oriktighet som fara för skatteundandragande. Det krävs inte att gärningsmannen har en exakt uppfattning om storleken av det belopp som riskerar att undandras. Inte heller behöver gärningsmannen ha fullt klart för sig vilka skatter eller avgifter som kan påverkas av de oriktiga uppgifterna.

10.2 Skatteförseelse

Uppsåtliga skattebrott som är att bedöma som ringa faller under bestämmelsen i 3 § skattebrottslagen om skatteförseelse. Vid avgörandet om en gärning är att anse som ringa skall hänsyn tas till samtliga objektiva omständigheter. Särskild hänsyn skall tas till skattebeloppets storlek. Enligt nuvarande praxis – som bygger på samråd mellan Riksåklagaren och Skatteverket – är huvudregeln att gärningar som avser skattebelopp som är mindre än ett prisbasbelopp gällande inkomsttaxeringen och mervärdesbeskattningen är att anse som ringa.

Enligt 13 § skattebrottslagen får åtal enligt 3 § väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl. Denna åtalsprövningsregel infördes vid skattebrottslagens tillkomst. I fråga om särskilda skäl för åtal borde enligt departementschefen sådana skäl i regel föreligga om gärningsmannen inte kunde påföras någon administrativ sanktion. Som exempel på sådana situationer angavs att gärningsmannen var ställföreträdare för en juridisk person eller för en omyndig där den administrativa sanktionen träffar den skattskyldige. Vidare angavs att även omständigheterna vid brottets begående borde beaktas och att dessa kan vara så graverande att åtal på grund av allmänpreven-

tiva skäl inte borde underlåtas trots att administrativ sanktion påförts.⁵

Det anförda innebär alltså att skattebrott där skatteundragandet understiger ett prisbasbelopp som huvudregel inte kommer att medföra straffansvar utan endast sanktioneras genom skattetillägg.

10.3 Grovt skattebrott

Genom 1996 års reform infördes ytterligare några särskilda kvalifikationsgrunder för bedömningen av om skattebrott är att anse som grovt. Ändringen var inte avsedd att åstadkomma någon ändrad rättstillämpning utan syftade i stället till att anpassa lagen efter rådande praxis.

10.4 Vårdslös skatteuppgift

Brottet vårdslös skatteuppgift som återfinns i 5 § infördes redan vid skattebrottslagens tillkomst men bestämmelsen genomgick vissa förändringar vid 1996 års reform. För straffansvar krävs grov oaktsamhet. Brottet utgör den oaktsamma motsvarigheten till den tidigare aktiva formen av skattebrott, dvs. bestämmelsen omfattar endast lämnandet av oriktiga uppgifter. Underlåtenhet att lämna föreskrivna uppgifter som kan tillskrivas oaktsamhet är således inte straffbar som vårdslös skatteuppgift.

Även vårdslös skatteuppgift är konstruerat som ett farebrott.

Begreppet grov oaktsamhet skall enligt förarbetena till skattebrottslagen reserveras för mer klandervärda utslag av försummelse eller nonchalans än som var fallet enligt dåvarande rättstillämpning.⁶ Kravet på grov oaktsamhet innebär alltså att uppgiftslämnaren i någon mer avsevärd mån skall ha brustit i sina förpliktelser. Detta innebär att glömska, förhinder, oföretagsamhet eller mer allmän nonchalans som regel inte medför ansvar. I dessa fall har de administrativa sanktionerna skatte- eller avgiftstillägg ansetts utgöra en tillräcklig reaktion.

Frågan om grov oaktsamhet har i några fall prövats av HD.⁷ I rättsfallen har HD bl.a. slagit fast att det framstår som naturligt att

⁵ NJA II 1971 s. 499.

⁶ NJA II 1971 s. 485.

⁷ NJA 1983 s. 374 och NJA 2004 s. 510 I och II.

tolka begreppet grov oaktsamhet restriktivt med hänsyn till straffbestämmelsens funktion vid sidan av reglerna om skattetillägg. Oaktsamheten får i regel bedömas som grov när gärningsmannen medvetet har tagit en risk i fråga om deklarationens riktighet. Där emot bör glömska, förbiseende, missförstånd och andra former av omedveten oaktsamhet endast i speciella fall omfattas av straffbestämmelsen. Bedömningen skall vidare påverkas av gärningsmannens individuella egenskaper och hans eller hennes situation i övrigt.

Genom det andra stycket i bestämmelsen om vårdslös skatteuppgift – där gärningar av mindre allvarlig art undantas från kriminaliseringen – bestäms den nedre gränsen för det område där också grov oaktsamhet är straffbelagt. Såvitt gäller inkomst- och förmögenhetstaxeringen anförts i förarbetena att gärningar som rör skatte- eller avgiftsbelopp upp till ett prisbasbelopp inte bör leda till straffansvar. I dessa fall kommer således det grovt oaktsamma beteendet endast att medföra skattetillägg.

10.5 Skatterättsliga administrativa sanktioner

Före skattebrottslagens tillkomst 1972 omfattade sanktionssystemet vid överträdelse av skattelagstiftningen i princip enbart straffrättsliga påföljder som utdömdes av allmän domstol eller åklagare. Först i samband med införandet av skattebrottslagen infördes bestämmelser om skatte- och avgiftstillägg samt förseningsavgift. Ett av huvudsyftena med att införa administrativa sanktioner var att från polisingripande och domstolsprövning undanta sådana överträdelse mot skattelagstiftningen som var av mer bagatellartad karaktär och där det varken från kriminalpolitisk eller samhälls-ekonomisk synpunkt var motiverat med judiciella åtgärder, samtidigt som sanktioner skapades för att understryka angelägenheten av att skattelagstiftningens intentioner upprätthölls.

De särskilda avgifterna återfinns numera i bl.a. 5 kap. taxeringslagen (1990:324) och 15 kap. skattebetalningslagen (1997:483). De administrativa sanktionerna har som framgått stor betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i skattebrottslagen.

11 Internationella förhållanden

I utredningsuppdraget ingår att göra vissa komparativa studier av hur brott mot trygghetssystemen behandlas straffrättsligt i några jämförbara länder. Här följer en kortfattad redogörelse för hur brott i samband med ansökningar och utbetalningar av socialpolitiska ekonomiska förmåner behandlas straffrättsligt i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

Syftet med framställningen är framför allt att denna skall kunna visa om det finns någon internationell utveckling på området och om det finns någon straffrättslig lagstiftning som i förekommande fall kan vara särskilt intressant för svenska förhållanden.

Beskrivningen av respektive lands system inleds med en kort redogörelse för viss bakomliggande socialrättslig lagstiftning. I övrigt koncentreras beskrivningen till de straffbestämmelser som kan aktualiseras vid brott i samband med ansökningar och utbetalningar av socialpolitiska ekonomiska förmåner.

11.1 Danmark

11.1.1 Socialrättslig reglering

En reformerad förmånslagstiftning trädde i kraft den 1 juli 1998. Genom reformen samlades tidigare utspridda socialrättsliga författningar i fem lagar. Bland dessa kan nämnas lov om social service – serviceloven, som reglerar sociala tjänster, lov om aktiv socialpolitik – aktiveringsloven – som innehåller regler om kontanthjälp och den danska motsvarigheten till AFL, lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Regler som rör behandling av ärenden och myndigheter samlades i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – retssikkerhedsloven. Regler om nedsättning och återkrav av förmåner finns dock kvar i de materiella förmånsförfattningarna.

Retssikkerhedsloven omarbetades 2003 och ett nytt kapitel infördes som reglerar myndigheternas och medborgarnas upplysningsplikt. Bestämmelserna innebär bl.a. att myndigheter utan samtycke från en förmånstagare kan inhämta information om honom eller henne. Enligt uttalanden i förarbetena var motivet till lagändringen att förbättra medborgarnas rättssäkerhet genom att skapa klarhet i upplysningsplikten samt att förhindra och beivra missbruk av bidragssystemet.¹

11.1.2 Straffrättslig reglering

Straffbestämmelser om bedrägeri finns i den danska straffeloven. Den primära straffbestämmelsen för bedrägeribrott finns i 279 § straffeloven och har följande lydelse:

For bedrageri straffes den, som, for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et formuetab.

Bestämmelsen har ungefär samma innebörd som den svenska bedrägeribestämmelsen. Straffet för bedrägeri är enligt 285 § straffeloven fängelse i högst ett år och sex månader. För grovt bedrägeri föreskrivs i 286 § straffeloven fängelse upp till 8 år. Till skillnad från vad som gäller i Sverige är i dansk rätt också grovt oaktsamt bedrägeri straffbart. Straffbestämmelsen finns i 300 a § straffeloven och har böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan. Bestämmelsen om grovt oaktsamt bedrägeri skiljer sig från det uppsåtliga bedrägeribrottet inte bara i subjektivt hänseende utan också genom att det inte krävs vinning för gärningsmannen. Offret skall emellertid ha förorsakats en betydande förmögenhetsskada och det krävs slutlig förlust.² Av förarbetena till bestämmelsen framgår att avsikten var att den främst skulle tillämpas vid utnyttjande av andras bristande affärsskicklighet.³

Fram till 2005 tillämpades de nämnda bedrägeribestämmelserna i straffeloven även vid brott i samband med ansökningar och utbe-

¹ Lovforslag nr L 138 2002–2003: Bemærkninger til lovforslaget, s. 3378.

² Betænkning om straffebestemmelser i skatte-, afgifts- og tilskudslovgivningen, nr 932 1981 s. 92.

³ Lovforslag nr L 138 2002–2003. Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Bilag 17. Socialudvalget, Spørgsmål nr 262.

talningar av socialpolitiska kontantförmåner. Genom en lagändring det året har emellertid brott mot trygghetssystemen fått en särskild reglering i 289 a § straffeloven.⁴ Bestämmelsen har följande lydelse:

Med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder straffes den, der til brug for afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af told eller afgifter til eller udbetaling eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder eller De Europæiske Fællesskabers institutioner eller andre fællesskabsorganer giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, herunder undlader at opfylde en oplysningspligt af betydning for sagens afgørelse med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå uberettiget udbetaling til sig eller andre.

På samme måde straffes den, der uretmæssigt udnytter en lovligt opnået fordel med hensyn til betalinger som nævnt i stk. 1, og den, der uretmæssigt anvender udbetalinger som nævnt i stk. 1 til andre formål end dem, de oprindelig var bevilget til. Dette gælder dog ikke ydelser, der bevilges til privat brug.

Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder kun anvendelse, hvor anden lovgivning ikke indeholder en tilsvarende regulering.

Overtrædelser af stk. 1 eller stk. 2 af særlig grov karakter straffes efter § 289.

För särskilt grova brott mot 289 a § döms enligt 289 § straffeloven till fängelse i högst åtta år.

Straffbestämmelsen i 289 a § straffeloven omfattar alla offentliga utbetalningar, alltså även sådana som ligger utanför det sociala området. Vidare omfattar bestämmelsen felaktigt utnyttjande av förmåner, dock med undantag av sådana förmåner som beviljats för privat bruk.

Före 2005 var tillämpningsområdet begränsat till offentliga utbetalningar utanför det sociala området. Huvudskälet till att även socialpolitiska utbetalningar nu har fått ingå i regleringen var att man ansåg att regleringen av skyddet för de offentliga medlen borde vara enhetligt.⁵ Det ansågs principiellt viktigt att behandla likartade problem på ett likartat sätt. Ytterligare ett skäl för lagändringen var att kriminella angrepp mot offentliga medel hade ökat och att den ekonomiska strukturen ansågs vara så bunden till användningen av allmänna medel att det var viktigt att skydda det offentliga systemet. Man menade att missbruk ödelade balansen i systemet och även den enskilde medborgarens ekonomi.

⁴ Greve; Jensen; Nielsen: Kommenteret straffelov, Speciel del, 8 uppl. 2006. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 553 ff. och 557.

⁵ Betænkning om berigelseskriminalitet rettet mod offentlige midler, nr. 1396 2001, s. 31, 35 och 97.

Det är osäkert hur 289 a § kommer att tillämpas i förhållande till den allmänna bedrägeribestämmelsen i 279 § straffeloven vid brott mot bidragssystemen. Någon tryckt praxis där 289 a § straffeloven tillämpats på bidragsområdet finns ännu inte.

Som tidigare nämnts omarbetades den socialrättsliga retssikkerhetsloven 2003. Förutom förändringar i reglerna om upplysningsplikten innebar lagändringen även att ett grovt oaktsamt brott (socialbedrageri) infördes i 12 b §. Bestämmelsen har följande lydelse:

Medmindre højere straf kan idømmes efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der ved grov uagtsomhed fremkalder, bestyrker eller udnytter en vildfarelse hos myndigheden ved at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller ved at undlade at give oplysninger om forhold, der har betydning for hjælpen,(...) og derved påfører myndigheden et formuetab.

Bestämmelsen är subsidiär till bestämmelserna i straffeloven. I motiven till 2003 års lagändring uttalades att regeln innebär att en bidragsmottagare inte senare kan åberopa ovisshet om vilka upplysningar som skall uppges.⁶ Vid införandet framfördes kritik som sammanfattningsvis gick ut på att lagändringen, som också innefattade en utvidgad upplysningsplikt, skulle leda till mer kontroll och mindre rättssäkerhet för medborgarna och att de svagaste medborgarna skulle drabbas.⁷

För straffansvar enligt bestämmelserna i straffeloven krävs att de objektiva brottsförutsättningarna täcks av gärningsmannens uppsåt om inget annat anges. Det motsatta gäller för straffbestämmelser utanför straffeloven där oaktsamhet är tillräckligt om inget annat anges. Uppsåts- och oaktsamhetsbegreppen är inte definierade i lag. Den danska uppsåtsläran skiljer sig något från den svenska men i princip är kravet på skuld detsamma som i svensk rätt.

⁶ Lovforslag nr. L 138 2002–2003: Bemærkninger til lovforslaget, s. 3383.

⁷ Lovforslag nr L 138 2002–2003. Bilag 39: Betænkning afgivet af Socialudvalget den 7. maj 2003, p. 3.

11.2 Finland

11.2.1 Socialrättslig reglering

Den finska socialrättsliga regleringen omfattar huvudsakligen samma förmåner som finns i Sverige. Det finns inte någon samlad socialrättslig reglering utan förmånerna regleras i särskilda lagar. Bland dessa kan nämnas sjukförsäkringslagen med regler om förmåner vid bl.a. sjukdom och för vård av barn. Ekonomiskt bistånd regleras i lagen om utkomststöd och bestämmelser om bostadsbidrag finns i lagen om bostadsbidrag. I de förmånsrättsliga författningarna finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet och skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Vidare finns bestämmelser om återkrav.

11.2.2 Straffrättslig reglering

Straffbestämmelser om bedrägeri finns i den finska strafflagen. Den allmänna bedrägeribestämmelsen i 36 kap. 1 § strafflagen har följande lydelse:

Den som för att bereda sig eller någon annan orättmätig ekonomisk vinning eller för att skada någon annan, genom att vilseleda eller utnyttja misstag, förmår någon att göra eller underlåta något och därigenom orsakar ekonomisk skada för den som misstagit sig eller den vars intressen han kunnat förfoga över, skall för bedrägeri dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Bedrägeribestämmelsen har stora likheter med den danska bestämmelsen och ungefär samma innebörd som den svenska. Vid brott i samband med ansökningar och utbetalningar av ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen tillämpas, liksom i svensk rätt, den allmänna bedrägeribestämmelsen. Grovt oaktsamt bedrägeri är inte kriminaliserat i finsk rätt. Med undantag av en bestämmelse avseende bostadsbidrag finns inte några särskilda straffbestämmelser i den socialrättsliga lagstiftningen som kan bli tillämpliga vid brott i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner.

I 29 kap. 5 § strafflagen finns en särskild bestämmelse för subventionsbedrägeri, som avser subventioner som har beviljats för annat ändamål än personlig konsumtion.

Liksom i Danmark krävs för straffansvar enligt finsk rätt att de objektiva brottsförutsättningarna täcks av gärningsmannens upp-

såt. Om inget annat föreskrivs är en gärning som avses i strafflagen straffbar endast när den begås uppsåtligen. Till skillnad från i Sverige och Danmark finns i den finska strafflagen legaldefinitioner av såväl uppsåt som oaktsamhet. Vissa skillnader finns men i princip är kravet på skuld detsamma som i svensk rätt.

11.3 Norge

11.3.1 Socialrättslig reglering

Den viktigaste socialrättsliga regleringen finns i 1997 års Lov om folketrygd – folketrygdloven. Denna lag innehåller regler om förmåner vid arbetslöshet, graviditet, sjukdom och pension. I 21 kap. trygdloven finns bestämmelser om handläggningen. Sökanden är förpliktigad att uppge de upplysningar som är nödvändiga för att myndigheterna skall kunna värdera om personen har rätt till bidrag. Sökanden är vidare skyldig att underrätta myndigheterna om ändrade förhållanden. I vissa situationer kan en begäran om en förmån avslås eller sättas ned. Detta gäller bl.a. om sökanden mot bättre vetande lämnat oriktiga uppgifter. Dessa bestämmelser torde närmast motsvara 20 kap. 3 § AFL. I 22 kap. trygdloven finns bestämmelser om återkrav.

11.3.2 Straffrättslig reglering

Den allmänna bedrägeribestämmelsen finns i 26 kap. 270 § straffeloven och har följande lydelse:

For bedrageri straffes den som i hensikt å skaffe seg eller andre en uberrettiget vinning ved å fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse rettsstridig forleder noen til en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller den han handler for (...) Straffen for bedrageri er bøter eller fengsel inntil 3 år (...).

Bestämmelsen har ungefär samma innebörd som den svenska bedrägeribestämmelsen. I 26 kap. 271 § straffeloven finns en bestämmelse för grovt bedrägeri med fängelse högst 6 år i straffskalan. På samma sätt som i Danmark är grovt oaktsamt bedrägeri straffbart i Norge. Bestämmelsen om grovt oaktsamt bedrägeri finns i 26 kap. 271 a § straffeloven och har böter eller fängelse i högst två år i straffskalan. Till skillnad från i Danmark är här de

objektiva brottsförutsättningarna desamma som för det uppsåtliga bedrägeribrottet.

De norska bedrägeribestämmelserna tillämpas vid brott mot trygghetssystemen (trygdebedrägeri).

En särskild straffbestämmelse för brott i samband med ansökningar och utbetalningar av socialpolitiska kontantförmåner finns i 25 kap. 12 § trygdeloven. Bestämmelsen har följande lydelse:

Den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under strengere straffebud. På samme måte straffes den som med hjemmel i denne loven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsøttlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette.

Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till bedrägeribrotten i straffeloven. Den tillämpas sällan i praxis, eftersom straffelovens bestämmelser i det närmaste undantagslöst är tillämpliga.⁸

För straffansvar enligt bestämmelserna i straffeloven krävs uppsåt om inget annat anges. Oaktsamhet är straffbart endast om det är uttryckligen stadgat eller otvetydigt förutsatt. En ny straffelov som antagits men ännu inte har trätt i kraft innehåller emellertid sådana definitioner. Den nu gällande norska uppsåtsläran skiljer sig något från den svenska men innebär i princip inte någon skillnad i fråga om kravet på skuld.

11.4 Tyskland

11.4.1 Socialrättslig reglering

Det tyska socialförsäkringssystemet regleras i Sozialgesetzbuch (SGB), som omfattar ekonomiska förmåner vid bland annat sjukdom, arbetslöshet, graviditet och pension samt socialhjälp. I den allmänna delen 60–67 §§ SGB I stadgas om förmånstagarens medverkan. Här finns bl.a. bestämmelser om uppgiftsskyldighet och om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. Vidare finns regler om att en förmån kan sättas ned eller dras in om mottagaren inte uppfyller kravet på medverkan samt bestämmelser om återkrav.

⁸ Norsk Lovkommentar 2005, s. 2662. Ot Prp. nr. 29 (1995–1996), s. 976 och NOV 1990:20, s. 761–763.

11.4.2 Straffrättslig reglering

Den allmänna bedrägeribestämmelsen finns i 263 § Strafgesetzbuch (StGB) och har följande lydelse:

Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, daß er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Bestämmelsen motsvarar den svenska bedrägeribestämmelsen och tillämpas vid brott i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom de tyska trygghetssystemen. Underlåtenhet omfattas uttryckligen av bestämmelsen.

En särskild straffbestämmelse finns i 266 a § tredje stycket StGB för vissa fall där en förmånstagare är medlem i en privat försäkringskassa. I dessa fall betalas förmåner ut från arbetsgivaren till förmånstagaren som skall vidarebefordra beloppet till sin försäkringskassa. Ändrade förhållanden skall anmälas till arbetsgivaren. Om så inte sker och förmånstagaren får ut och undanhåller förmånen döms till böter eller fängelse i högst ett år.⁹ Bestämmelsen har följande lydelse:

Wer als Mitglied einer Ersatzkasse Beiträge zur Sozialversicherung oder zur Bundesanstalt für Arbeit, die er von seinem Arbeitgeber erhalten hat, der Einzugsstelle vorenthält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Grovt oaktsamt bedrägeri är inte kriminaliserat i tysk rätt. Det finns inte några särskilda straffbestämmelser i den socialrättsliga regleringen. En särskild straffbestämmelse om subventionsbedrägeri finns i 264 § StGB. Bestämmelsen gäller dock enbart subventioner till näringslivet.

Endast uppsåtliga brott är straffbara om inte annat uttryckligen anges i lag. Den tyska uppsåtsläran skiljer sig något från den svenska men i princip uppställs samma krav på skuld som i svensk rätt.

⁹ Se BGH VRS 59 (1980), 183 (I Roxin).

11.5 Sammanfattning

Den straffrättsliga regleringen i fråga om brott mot trygghetssystemen i de undersökta länderna uppvisar vissa likheter men skiljer sig också åt. Någon enhetlig utveckling syns inte, men det kan konstateras att man i såväl Danmark som Norge helt eller delvis har en särskild straffrättslig reglering på området. I Finland, Norge och Tyskland tillämpas den allmänna bedrägeribestämmelsen i respektive strafflag vid bedrägeribrott som riktas mot trygghetssystemen. Medan det i Tyskland och Finland endast är uppsåtliga brott som straffas, har man i Danmark och Norge valt att också kriminalisera grovt oaktsamt bedrägeri i strafflagen. Den norska särskilda straffbestämmelsen på bidragsområdet tillämpas sällan i praxis eftersom bedrägeribestämmelserna i straffeloven nästan undantagslöst är tillämpliga i dessa fall. Danmark är det land som gått längst med en nyligen införd särskild reglering på området. Den danska bestämmelsen omfattar inte bara utbetalningar från trygghetssystemen utan även andra utbetalningar av offentliga medel. I den danska förmånslagstiftningen finns vidare en särskild subsidiär straffbestämmelse avseende brott mot trygghetssystemen. Denna bestämmelse, som är konstruerad efter mönster från det danska bedrägeribrottet, omfattar straffansvar för grov oaktsamhet.

11.6 Gemenskapsrättslig assimilationsplikt

Gemenskapsrätten påverkar nationell rätt på ett flertal olika sätt, vilket även gäller den nationella straffrätten. Denna påverkan innebär även positiva förpliktelser som att medlemsstaterna skall straffbelägga eller införa sanktioner mot vissa beteenden.

Artikel 10 i EG-fördraget föreskriver en allmän lojalitetsplikt. Mot bakgrund av den allmänna lojalitetsplikten har EG-domstolen i sin praxis utvecklat en *assimilationsprincip*.¹⁰ Denna innebär att, om det i en gemenskapsrättslig reglering saknas sanktionsbestämmelser, medlemsstaterna är skyldiga att skydda EG:s intressen på samma sätt som de skyddar motsvarande nationella intressen. Av EG-domstolens praxis följer också att de sanktioner som används måste vara effektiva, proportionella och avskräckande.

¹⁰ Se främst mål C-68/88 Kommissionen mot Grekland, REG 1989, s. 2965 punkt 24.

Assimilationsplikten är av intresse här med hänsyn till frågan om en kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden. Vid en eventuell utvidgad kriminalisering i fråga om brott mot välfärdssystemen måste man ställa sig frågan om assimilationsprincipen får till konsekvens att det blir nödvändigt att också införa straffrättsliga bestämmelser eller sanktioner som skyddar motsvarande intressen inom EU på samma sätt.

Hur långt assimilationsplikten sträcker sig är emellertid inte helt klart. Vi har för övrigt ansett att det här är fråga om ett generellt problem som det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att överväga närmare. Det kan dock konstateras att EU, i varje fall för närvarande, inte administrerar sådana ekonomiska förmåner som skulle träffas av här aktuell lagstiftning, vilket kan tala emot att en utvidgad kriminalisering skulle få några gemenskapsrättsliga konsekvenser på detta sätt.

12 Behovet av en straffrättslig reform - överväganden

12.1 Inledning

Till skillnad från många andra situationer då ansvar för bedrägeri kan förekomma är förhållandena vid utbetalningar av förmåner från trygghetssystemen speciella i flera avseenden.

Inom trygghetssystemen hanteras ett mycket stort antal ärenden varje år. Mängden ärenden medför att det är svårt att i varje enskilt ärende göra en mer ingående individuell bedömning om de uppgifter som lämnats är korrekta eller om förhållandena hos förmånstagaren ändrats på ett sätt som påverkat rätten till förmånen. Vid andra typer av bedrägerier är situationen ofta mera individualiserad med möjligheter till övervägande och kontroll i det enskilda fallet. Till detta kommer att de offentlighetsrättsliga förmånerna är och allmänt uppfattas som rättigheter, vilket ställer krav på att handläggningen är effektiv och smidig. Masshanteringen i kombination med kravet på rationalitet och flexibilitet under handläggningen begränsar således möjligheterna till kontroll.

Samtidigt är myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor inför beslut om utbetalningar i allmänhet hänvisade till uppgifter som den enskilde förmånstagaren själv lämnat. Trygghetssystemens funktion bygger således i stor utsträckning på lojalitet från förmånstagarnas sida. Det är i detta sammanhang också av betydelse att de materiella bestämmelserna som reglerar förutsättningarna för att en förmån skall betalas ut finns samlade i en stor mängd olika författningar. Regelverket kan vara svåröverskådligt, vilket öppnar för missförstånd eller invändningar om missförstånd som kan vara svåra att motbevisa.

Ekonomiska förmåner betalas ibland ut i efterhand, vilket innebär att förhållanden i förfluten tid ligger till grund för utbetalningsbesluten. Detta är kanske i normalfallet inte någon särskilt komplicerad situation, eftersom det då står klart vilka förhållanden som skall ligga till grund för prövningen. Det är emellertid också

vanligt att en förmån betalas ut under förutsättning att något skall inträffa i framtiden eller att ett visst förhållande skall bestå. Om förhållandena ändras hos förmånstagaren kan det påverka rätten till förmånen. För dessa fall finns som regel i de materiella förmånsförfattningarna bestämmelser om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

Om det inte kommer in någon anmälan om att de förmånsgrundande förhållandena har ändrats, fortsätter utbetalningarna som tidigare. Antalet ärenden gör att någon kontroll inte kan göras med en rimlig insats från myndigheternas sida. Systemet gör alltså att det här – till skillnad från vid många andra typer av bedrägerier – finns särskild anledning att uppmärksamma förutsättningarna för tillämpningen av bedrägeribestämmelsen då det gäller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Ytterligare ett särdrag av betydelse är att myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna i sin kontakt med en enskild förmånstagare skall göra sin egen utredning och informera den enskilde om vilka regler som gäller. I de fall misstanke uppstår om brott utför slutligen myndighetens, kommunens eller arbetslöshetskassans handläggare som regel en utredning som får ligga till grund för en eventuell polisanmälan.

12.2 Straffansvar för underlåtenhet

Som framgått förutsätter straffansvar för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken att gärningsmannen genom *vilseledande förmår* offret 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. Men vilseledande kan också betyda att gärningsmannen *håller vid makt* eller *förstärker* en redan existerande villfarelse hos någon annan.¹

Som tidigare anförts ställer rekvisitet *förmå* ett krav på samband mellan vilseledandet och dispositionen. När det gäller ett vidmakt-hållande av en villfarelse innebär detta att omständigheterna är sådana att det måste antas att villfarelsen skulle ha hävts och dispositionen inte kommit till stånd om gärningsmannen inte hade hållit villfarelsen vid makt. Vid ett förstärkande av en villfarelse innebär

¹ Se bl.a. NJA II 1942 s. 386.

rekvisitet *förmå* att villfarelsen därigenom blir handlingsmotive-
rande eller når en sådan bestämdhet att dispositionen företas.

Det står klart att bedrägeribestämmelsen även omfattar psykisk
påverkan genom underlåtenhet. För att en underlåtenhet skall
kunna påverka krävs att den vilseledde förväntar sig att gärnings-
mannen skall agera. Den vilseledde måste alltså ha en grundad
anledning att vänta sig en aktivitet från gärningsmannens sida.²

Det är emellertid oklart om bestämmelsen även omfattar sådana
fall där underlåtenheten inte haft någon direkt påverkan, dvs. hur
långt kriminaliseringen sträcker sig när en person inte gjort annat
än att *utnyttja* någon annans villfarelse men inte framkallat den.

Bedrägeribestämmelsen talar bara om att någon vilseleder någon
annan. Straffrättskommittén, som utarbetat bestämmelsen, ansåg
emellertid att det var motiverat och i överensstämmelse med all-
männa straffrättsliga grundsatser att i viss utsträckning bedöma
redan ett utnyttjande av en villfarelse som bedrägeri, trots att lag-
textens ordalydelse inte direkt täcker detta. Kommittén hänvisade
bl.a. till att brottsbeskrivningarna i såväl svensk som utländsk
strafflagstiftning avfattas med tanke på positivt handlande, fastän
de är avsedda att tillämpas även beträffande likvärdiga underlåten-
hetshandlingar.³ Departementschefen instämde i kommitténs utta-
lande i denna del.⁴

Dessa förarbetsuttalanden har med hänvisning till den straff-
rättsliga legalitetsprincipen efter hand kommit att ifrågasättas.⁵
Legalitetsprincipen, som numera har reglerats i 1 kap. 1 § brotts-
balken, innebär bl.a. ett förbud mot analogisk lagtillämpning av en
straffbestämmelse. Med analogisk tillämpning menas att ett för-
farande anses straffbart trots att det inte med vedertagna tolk-
ningsmetoder kan inordnas under en straffbestämmelses orda-
lydelse. I de fall där gärningsmannen enbart utnyttjat en existe-
rande villfarelse och varken genom handling eller underlåtenhet
påverkat dispositionen har man därför satt i fråga om det krav på
kausalsamband som lagtexten ställer upp verkligen är uppfyllt.

Den förhärskande uppfattningen är nog numera att legalitets-
principen inte tillåter att enbart ett utnyttjande av annans villfarelse
medför ansvar för bedrägeri. Det får emellertid till följd att det kan
bli svårt att bedöma om bedrägeribestämmelsens kausalitetskrav är

² Jfr NJA 1981 s. 787.

³ NJA II 1942 s. 387.

⁴ NJA II 1942 s. 393.

⁵ Se bl.a. Jareborg, Brotten II, 2 uppl., s. 200 f.

uppfyllt i underlåtenhetsfallen, vilket också framgår av praxis.⁶ Problemet hänger ihop med bedrägeribestämmelsens konstruktion. Vid de flesta andra brottstyper är det oftast relativt enkelt att fastställa ett orsakssamband, exempelvis att ett slag orsakat en viss skada och därmed kan föranleda straffansvar för misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken.

Bedrägeribestämmelsen medför emellertid att man måste fastställa 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 säger det sig självt att det i praktiken inte är lätt att avgöra var gränsen går för en otillåten påverkan, särskilt med hänsyn till straffrättens krav på tydlighet vid uppsåtsbedömningen. Att med tillräcklig säkerhet fastställa kausalitet i underlåtenhetsfallen är alltså betydligt svårare.

När det gäller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden vid periodiska utbetalningar, t.ex. vid löpande sjukpenning, har det i doktrinen framförts att dessa fall skulle innefatta ett vidmakthållande av en villfarelse genom att underlåtenheten att korrigera utbetalningsrutinen är motiverande för fortsatt utbetalning. Ett exempel kan vara att uppgiftslämnaren som vid det första tillfället trott sig lämna korrekta uppgifter därefter inser att uppgifterna var oriktiga men låter bli att korrigera misstaget. Underlåtenheten skulle därmed kunna bestraffas som bedrägeri.⁷

I teorin låter detta sig lätt sägas. Att underlåtenheten i sådana fall kan medföra bedrägeriansvar tycks också i huvudsak ha godtagits i praxis.⁸ Det kan emellertid ifrågasättas om lagtextens krav på någon form av påverkan från gärningsmannens sida verkligen är uppfyllt i samtliga dessa fall eller om man i praxis ibland behandlat underlåtenhetsproblemen alltför lättvindigt.⁹

Som framgått är det viktigt att gränserna för straffansvaret är tydliga för just dessa fall och att den straffrättsliga regleringen har en sådan utformning att det finns praktiska förutsättningar för tillämpningen. Inte minst mot bakgrund av bidragssystemens masshantering av ärenden som begränsar möjligheterna till kontroll och uppföljning av varje enskilt fall och där systemet i så stor

⁶ Se bl.a. NJA 1978 s. 398.

⁷ Jareborg, Brotten II, 2 uppl., s. 198 ff.

⁸ Se t.ex. RH 1980:111 och 1981:188.

⁹ Se bl.a. Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Del I (1–12 kap.), studentutgåva 4, s. 9:20 ff.

utsträckning bygger på att anmälningsskyldigheten fullgörs, är det särskilt angeläget att utgångspunkten är att lagstiftningen tydligt anger gränserna för vad som är belagt med straff. Sammantaget finns det därför i detta avseende ett behov av en mer tydlig lagstiftning.

12.3 Myndigheternas upplysningskyldighet m.m.

Myndigheterna har enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) en serviceskyldighet. Den 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 och bidrag uppfyller myndigheterna genom att lämna över broschyrer och faktablad eller genom att handläggarna lämnar information direkt till enskilda. Den information som lämnas i dessa sammanhang avser framför allt förutsättningarna för den enskilde att få del av en ekonomisk förmån.

Den information som lämnas kan emellertid också gälla de straffrättsliga följderna av att lämna osanna uppgifter. Det är av vikt att enskilda förstår innebörden av bestämmelserna och framför allt att de straffrättsliga konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter eller underlåta att anmäla ändrade förhållanden framgår tillräckligt klart. Betydelsen av detta bör ses särskilt mot bakgrund av att så gott som samtliga medborgare i någon utsträckning tar del av de förmåner som administreras inom trygghetssystemen.

Bedrägeribestämmelsen är svårtillgänglig språkligt sett och inte minst i fråga om straffansvar vid gärningar som begås genom underlåtenhet är det oklart hur långt kriminaliseringen sträcker sig. Myndigheternas upplysningsplikt i kombination med vikten av att den enskilde tydligt får veta vad konsekvenserna blir av felaktiga uppgifter eller underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden är därför också ett argument för att man på detta område inför en tydligare och mer lättillgänglig lagstiftning.

12.4 Straffansvar vid grov oaktsamhet

Straffansvaret för bedrägeri begränsas till uppsåtliga fall. I utredningsuppdraget ingår att pröva om det är lämpligt att sträcka ut

kriminaliseringen till grovt oaktsamma förfaranden. I denna del har utredningen främst undersökt lagföringen av misstänkta brott mot trygghetssystemen och förekomsten av eventuella straffvärda beteenden som med det nuvarande regelsystemet inte leder till någon straffrättslig påföljd.

12.4.1 Om lagföringen vid brott mot trygghetssystemen

Den lagföringsgrad som framgått av den tidigare redovisade statistiken (se avsnitt 8.2) är inte anmärkningsvärt låg i jämförelse med annan liknande brottslighet och kan inte självständigt tas till intäkt för att det finns brister i den straffrättsliga regleringen. Det är visserligen så att man här, till skillnad från vid många andra brotts typer, redan vid anmälningstillfället har kännedom om vem som är misstänkt, det förmodade brottsliga förfarandet och vad det har haft för effekt. För att kunna dra några slutsatser av lagföringen rörande misstänkta brott mot trygghetssystemen krävs emellertid en närmare genomgång av anmälningar och brottsutredningar.

I Försäkringskassans rapport *Leder misstänkt fusk till åtal?* (2005:10) har 133 polisanmälningar från försäkringskassorna som återredovisats under 2002 granskats närmare. Av de återredovisade ärendena hade 23 stycken (cirka 17 procent) lett till lagföring. I 91 ärenden hade beslut fattats om att lägga ned inledd förundersökning. Av resterande ärenden hade nio skrivits av utan att förundersökning inletts och fem ärenden hade avslutats genom ett negativt åtalsbeslut, dvs. beslut efter genomförd förundersökning att inte väcka åtal. I fem fall hade frikännande dom meddelats.

Genomgången av dessa ärenden visade att flera olika faktorer har betydelse för lagföringsgraden av misstänkta brott mot socialförsäkringen.

Även om vissa brister noterats i en del av försäkringskassornas polisanmälningar, anges i rapporten att det inte finns något som tyder på att de anmälningar som lett till åtal innehållsmässigt varit av bättre kvalitet än övriga. Det konstateras att det inte råder någon tvekan om att det uppstår bevisproblem i många av de aktuella ärendena. Av de ärenden som redovisas i rapporten framgår att bevissvårigheterna här främst är hänförliga till bedömningen av om det är fråga om ett medvetet handlande, dvs. om den misstänkte haft brottsligt uppsåt.

Enligt rapporten kan ibland polis och åklagares beslut att lägga ned förundersökningar diskuteras, särskilt då något förhör inte hållits med den misstänkte. Vidare framhåller man att det finns skäl att anta att en god dialog mellan polis, åklagare och försäkringskassornas handläggare haft betydelse för resultatet, eftersom det visat sig att de försäkringskassor vilkas ärenden i stor omfattning lett till åtal haft ett mycket gott samarbete med polis och åklagare.

12.4.2 Utredningens iakttagelser av lagföringen

För att få bättre kunskap om lagföringen har vi, utöver en genomgång av publicerad rättspraxis från HD och hovrätterna, närmare granskat tingsrättsdomar och nedlagda förundersökningar avseende misstänkta brott mot trygghetssystemen. Granskningen har omfattat 33 domar och 28 nedlagda förundersökningar. Ärendena har främst rört socialförsäkringsförmåner, men också arbetslöshetsersättning, studiestöd och bistånd enligt socialtjänstlagen.

Genomgången har inriktats på att undersöka vilka omständigheter som medför att brottsanmälningar inte leder till lagföring. Det har vidare varit av intresse att se om det förekommer fall som inte lett till någon straffrättslig påföljd men där beteendena ändå kan bedömas vara straffvärda och därför kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion om en utvidgning av det straffbara området.

Antalet nedlagda förundersökningar och domar är inte så stort att de med någon statistisk säkerhet kan sägas utgöra ett representativt urval. I kombination med de intervjuer och övriga kontakter som tagits med myndigheter och arbetslöshetskassor är ändå bedömningen att de fall som granskats ger en god bild av förhållandena.

Iakttagelserna ger i allt väsentligt stöd åt de slutsatser som dras i Försäkringskassans rapport. Vidare har vi fått intrycket att förhållandena är likartade för de mest betydande förmånerna inom välfärdssystemen. Även om det finns vissa skillnader, tycks förhållandena i stort vara desamma oavsett om det gäller socialförsäkringsförmåner, studiestöd, arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd från socialtjänsten.

Det har sagts att de utredningar som utförs av myndigheterna och som ligger till grund för deras polisanmälningar i en del fall leder till svårigheter för polis och åklagare genom att det exempel-

vis saknas sammanställningar av belopp eller att grunderna för beräkningar inte finns tydligt redovisade. I huvudsak är emellertid kvaliteten på myndigheternas utredningar god. Ett omfattande arbete ägnas uppenbarligen denna del av myndigheternas verksamhet.

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Utredningens bedömning är att graden av misstanke om brott i de anmälningar som utredningen haft tillgång till är sådan att beviskravet för att förundersökning skall inledas i princip alltid är uppfyllt. Inte sällan är misstankegraden högre.

Bland de ärenden som blivit granskade förekommer fall där det kanske hade varit möjligt att ytterligare utredningsåtgärder kunde ha vidtagits innan beslut fattades om att lägga ned förundersökningen eller att förundersökning inte skulle inledas. Det framgår att polis och åklagare ibland tvingas göra prioriteringar och att mer angelägna ärenden av annan art därför kan medföra att utredningar om bidragsbedrägerier får en lägre prioritering, vilket kan leda till att brottet preskriberas innan man hinner genomföra en utredning. Det är dock något som även gäller annan brottslighet. Vi har inte grund att kritisera åklagarnas eller polisens prioriteringar eller de bedömningar som gjorts i det granskade materialet.

Det kan slutligen konstateras att ett genomgående drag i dessa utredningar, som således främst rör misstanke om bedrägeri, är att frågan om det förelegat brottsligt uppsåt ofta blir avgörande för lagföringen. Besluten om att lägga ned förundersökningar eller att ogilla åtal i dessa fall är vanligen hänförliga till att någon bedräglig avsikt inte finns eller i varje fall till att något brottsligt uppsåt inte kan bevisas.

12.4.3 Om uppsåtsbrist och bevissvårigheter

Som framgått finns således olika omständigheter som har betydelse för om ett misstänkt brott mot välfärdssystemen leder till lagföring eller inte. Enligt utredningens bedömning utgör emellertid avsaknaden av uppsåt eller svårigheterna att bevisa att det förelegat uppsåtligt vilseledande en väsentlig anledning till att inte fler polis-anmälda ärenden leder till lagföring. Förhållandet hänger ihop med att frågan om uppsåt i dessa fall är beroende av att den enskilde för-

stått innebörden av sin uppgiftsskyldighet eller skyldighet att anmäla ändrade förhållanden liksom av förhållandet och samordningen mellan den utbetalande myndigheten och andra, exempelvis arbetsgivare. Uppgifter som lämnats i olika kontakter mellan handläggare och den enskilde kan också vara av betydelse för frågan om uppsåt.

Svårigheter att bevisa uppsåt har i tidigare lagstiftningsärenden anförts som ett skäl för kriminalisering av oaktsamma beteenden. Vid tillkomsten av skattebrottslagen uttalade departementschefen i den allmänna motiveringen till brottet *vårdslös skatteuppgift* att det inte sällan händer att det uppkommer avsevärda bevissvårigheter när det gäller orsaken till oriktigheter i uppgifter till beskattningsmyndigheter och att det görs gällande att oriktigheten inte varit uppsåtlig. Han menade därför att det för sådana fall, som inte sällan rörde avsevärda skattebelopp, var nödvändigt att kunna ingripa med straffsanktion även om skattetillägg kunde utgå.¹⁰

Dessa uttalanden har senare blivit kritiserade.¹¹ Utgångspunkten för kritiken har varit att det inte kan vara riktigt att, med hänvisning till svårigheter att bevisa uppsåt, skapa ett oaktsamt brott för att, i de fall uppsåt inte är styrkt, ändå kunna ingripa med en straffsanktion.

Det finns inte här anledning till något annat synsätt. Att det ofta uppstår svårigheter att bevisa uppsåt i denna typ av ärenden kan således inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för en kriminalisering av oaktsamma förfaranden. En kriminalisering av oaktsamhet får alltså inte vara ett sätt att bakvägen komma åt förmodade uppsåtliga fall som anses svårbevisade. En eventuell utvidgning av det kriminaliserade området bör därför i första hand endast grundas på att det finns straffvärda men enligt gällande rätt straffria oaktsamma förfaranden.

12.4.4 Allmänt om straffansvar vid oaktsamhet

Oaktsamhetsbrott förekommer såväl i brottsbalken som i specialstraffrätten. I vissa fall ställs krav på att oaktsamheten skall vara kvalificerad på visst sätt för att den skall kunna medföra straffansvar. Ett exempel är att straffansvar förutsätter grov oaktsamhet, vilket innebär en särskilt kvalificerad oaktsamhet. Det utredningen

¹⁰ NJA II 1971 s. 485.

¹¹ Se bl.a. SOU 1986:14, del 2, s. 239.

har att överväga är om straffansvaret bör utvidgas till att omfatta just grov oaktsamhet.

Någon generell definition av oaktsamhet (culpa) finns inte och begreppet har inom straffrätten två olika funktioner.

För det första kan en oaktsamhetsbedömning ta sikte på frågan om huruvida gärningen är oaktsam i sig (dvs. avviker från vad som är att bedöma som aktsamt beteende) och huruvida eventuella följder varit en konsekvens av oaktsamheten. Denna del av oaktsamhetsbedömningen kallas ibland gärningsculpa men det finns också en annan terminologi.¹²

Straffansvar kan här uteslutas om gärningen bedöms som aktsam. Straffansvar kan också uteslutas om följden (t.ex. kroppsskada) visserligen orsakats av gärningen, men oaktsamheten kan bedömas som irrelevant i sammanhanget (exempelvis kan inte den som kör för fort och därigenom är oaktsam dömas för vållande till kroppsskada om någon som ser på blir rädd och ramlar och slår sig). I denna del finns alltså ett krav på att *gärningen* skall ha varit oaktsam och att oaktsamheten skall ha varit relevant för den följd som orsakas.

För det andra kan en oaktsamhetsbedömning ta sikte på huruvida gärningsmannen varit oaktsam (personlig culpa). Frågan är här om gärningsmannen varit oaktsam därför att han eller hon inte insett innebörden av sin gärning. I denna betydelse utgör oaktsamhet ett alternativ till uppsåt förutsatt att också oaktsamhet är kriminaliserat.

Gärningsmannen anses vara oaktsam i denna sist nämnda mening, dels om han eller hon misstänkt att en viss följd skulle inträffa eller att en viss omständighet förelegat (medveten oaktsamhet), dels om han eller hon borde ha insett eller misstänkt att en viss följd skulle inträffa eller att en viss omständighet förelegat (omedveten oaktsamhet). Den som vid en bidragsansökan lämnar en felaktig uppgift och misstänker att denna är felaktig, t.ex. därför att han eller hon inte orkar kontrollera uppgiften, handlar sålunda medvetet oaktsamt. Om personen inte misstänkt att uppgiften var felaktig, men borde ha insett (eller misstänkt) detta är personen omedvetet oaktsam.

En bedömning av om en person varit omedvetet oaktsam görs i två led. I ett första led frågar man sig vad personen kunde ha gjort för att komma till relevant tro eller misstanke. Det kan t.ex. vara

¹² Jareborg, Allmän kriminalrätt, s. 319 ff.

fråga om att se efter, tänka efter, kontrollera osv. Om det inte finns något sätt att komma till relevant tro eller misstanke har personen inte varit oaktsam.

I motsatt fall frågar man sig sedan i ett andra led om det som personen kunde ha gjort för att komma till insikt osv. också är något som denne *borde* ha gjort. Här är fråga om en normativ bedömning där det gäller att motivera att personen faktiskt borde ha gjort något visst för att komma till insikt (dvs. det gäller att motivera att denna åtgärd kunde begäras av den enskilde). Denna typ av oaktsamhetsbedömningar skall vara individuell, dvs. man skall ta hänsyn till gärningsmannens egenskaper, intelligens, förmåga osv.

Om det uppställs ett krav på grov oaktsamhet gäller detta både gärningsculpa (gärningen skall mer påtagligt avvika från aktsamt agerande) och personlig culpa (i första hand blir det fråga om medveten oaktsamhet, men också omedveten oaktsamhet kan i vissa fall vara att betrakta som grov).

12.4.5 Är grovt oaktsamt missbruk av trygghetssystemen straffvärt?

Inledningsvis kan man konstatera att den internationella jämförelsen (avsnitt 11) inte visar på någon enhetlig utveckling i fråga om straffansvar för grov oaktsamhet men att grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av ekonomiska förmåner är kriminaliserade i bl.a. Danmark och Norge. Det kan också noteras att båda länderna nyligen har infört straffrättslig lagstiftning som riktar sig speciellt mot missbruk av de sociala bidragssystemen.

Frågan om oaktsamma beteenden i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen över huvud taget är straffvärda har samband med trygghetssystemens funktion och betydelse.

Huvuddelen av statens och en inte obetydlig del av kommunernas utgifter består av ersättningar och bidrag inom trygghetssystemen. Sett isolerat kan visserligen kostnaden för om en person missbrukar systemen spridas ut på kollektivet som helhet. Ett mer allmänt fortgående missbruk av systemen kan å andra sidan få till följd att dessa i förlängningen inte kan fullgöra sina syften. Missbruk som inte leder till någon sanktion kan också få till följd att systemen inte längre framstår som legitima och att medborgarna

tappar tilltro till systemens förmåga att fylla sin funktion. På sikt får således missbruket allvarliga negativa konsekvenser för dem som är mest beroende av att det finns ett fungerande socialt skyddsnet.

I det föregående (avsnitt 12.1) har noterats att bidragsbedrägerier uppvisar olika drag som skiljer dem från de flesta andra typer av bedrägerier. Ett sådant särdrag är att det inom trygghetssystemen hanteras en mycket stor mängd ärenden. Hanteringen bygger i stor utsträckning på ett samspel mellan myndigheterna och förmånstagarna där uppgifter från de senare har stor betydelse. Det är vidare viktigt att handläggningen av förmånsärenden är smidig, effektiv och flexibel och inte uppfattas som byråkratisk och krånglig.

Som tidigare redovisats genomförs kontroller i större eller mindre utsträckning av ansökningar och pågående ärenden. Kontrollerna är emellertid inte på något sätt heltäckande och kan knappast heller bli det, eftersom ett alltför långtgående kontrollsystem med all säkerhet skulle ha en negativ inverkan på den smidighet och flexibilitet som är nödvändig. Det anförda innebär att det för systemens funktion förutsätts ett inte obetydligt mått av lojalitet och aktsamhet hos förmånstagare i samband med ansökningar och utbetalningar från trygghetssystemen. I förhållande till andra situationer där bedrägeri kan förekomma öppnar därmed trygghetssystemens sätt att fungera i viss mån för missbruk.

Mot bakgrund av det anförda har vi funnit anledning att närmare överväga en kriminalisering av åtminstone mer kvalificerade oaktsamma beteenden vid ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen.

12.4.6 Några fall från verkligheten

I enlighet med vad som redovisats tidigare har utredningen vid genomgången av ärenden funnit ett relativt stort antal fall, som, på grund av brister i uppsåtet, inte lett till lagföring. Fallen är här av intresse såtillvida att de kan tjäna som en praktisk utgångspunkt för en diskussion om en utvidgning av det straffbara området. Här följer en sammanfattande redovisning av några sådana ärenden.

1. Tillfällig föräldrapenning (TFP)

Förundersökning inleddes med anledning av misstänkt bedrägeri mot Försäkringskassan som gällde TFP. B hade vid tre olika tillfällen begärt och fått TFP trots att hon enligt arbetsgivaren delvis arbetat eller haft lediga dagar. I den första försäkran begärde hon TFP för den 2 till och med den 8 april 2002 och uppgav att hon avstått från arbete under 40 timmar. Försäkran är undertecknad den 9 april 2002. Arbetsgivaren uppgav att B avstått från arbete under 28 timmar under tiden den 2 till och med den 5 april och att den 8 april var en ledig dag. I den andra försäkran begärde B TFP för den 23 april till och med den 29 april 2002 och uppgav att hon avstått helt från arbete. Försäkran är undertecknad den 30 april 2002. Arbetsgivaren uppgav att B hade lediga dagar den 24–25 och 29 april samt att hon arbetade heltid den 26 april. I den tredje försäkran begärde B TFP för den 3 juni till och med den 5 juni 2002. Försäkran är undertecknad den 6 juni 2002. Arbetsgivaren uppgav att B hade lediga dagar den 3–4 juni och att hon arbetade heltid den 5 juni. I polisförhör förnekade B att hon haft uppsåt att vilseleda Försäkringskassan. Hon uppgav att hon varit mycket slarvig med papper och att hon därför fyllt i de dagar hon trott att hon skulle arbeta. Beslut fattades om att åtal inte skulle väckas med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Försäkringskassan beslutade om återkrav med 4 100 kr.

2. Sjukpenning

Förundersökning inleddes med anledning av misstänkt bedrägeri mot Försäkringskassan som avsåg sjukpenning. B var sjukskriven sedan den 24 januari 2002 och uppbar hel sjukpenning sedan den 7 februari 2002. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) var sedan tidigare baserad på en årsinkomst på 258 000 kr. Den 16 april 2002 lämnade B in en ny inkomstuppgift där han uppgav en årsinkomst på 320 000 kr, vilket godtogs av Försäkringskassan. Ny SGI fastställdes och sjukpenning enligt denna betalades ut fram till och med den 20 mars 2004. Försäkringskassans utredning visade att B hade varit provanställd under sex månader fram till och med den 6 februari 2002 med en månadslön på 19 000 kr motsvarande en årsinkomst på 228 000 kr. Provanställningen övergick inte i fast anställning. Inkomsten under provanställningen skulle rätteligen ha

legat till grund för SGI:n. I polisförhör bestred B att han haft uppsåt att vilseleda Försäkringskassan. Han förklarade att han, utöver grundlönen vid provanställningen, hade lagt till jourtillägg, helgtillägg, kalkylerad övertid m.m. och på så sätt uppskattat den årsinkomst han skulle ha om han hade fått fortsätta sin anställning. Beslut fattades om att åtal inte skulle väckas med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Försäkringskassan beslutade om återkrav med 92 000 kr.

3. Sjukpenning

J åtalades för försök till bedrägeri. Enligt åtalet hade J till Försäkringskassan skickat in ett intyg och gjort gällande att det var en kopia av ett arbetsgivarintyg om hans inkomstförhållanden. I själva verket hade han själv framställt intyget genom att i dator ändra en kopia av ett tidigare upprättat intyg.

J vitsordade de faktiska omständigheterna med bestred ansvar för försök till bedrägeri. Vid förhandlingen i brottmålet uppgav J följande. Han hade varit sjukskriven sedan 1988. I samband med en lönerrevision fick han ett intyg från arbetsgivaren, för att även sjukpenningen skulle räknas upp. Vid nästa revisionstillfälle var han inte längre anställd och arbetsgivaren vägrade att utfärda något intyg. Han fick av en före detta anställd höra att lönen stigit på visst sätt och att även ersättningen för obekvämt arbetstid hade ökat. Han såg inget annat sätt att få sin rätt än att själv skriva ett intyg om vilken lön han skulle ha haft. Han scannade in det gamla intyget i datorn och gjorde ändringar i det, skrev ut intyget och skickade det till Försäkringskassan. Han hade uppfattningen att det var korrekta uppgifter i intyget och hade inte för avsikt att vilseleda Försäkringskassan. En handläggare på Försäkringskassan hördes som vittne och uppgav att J skulle ha fått cirka 1 500 kr för mycket i sjukpenning om intyget hade godkänts.

Tingsrätten fann att det inte var visat att J haft någon annan uppfattning än att de inlämnade uppgifterna var korrekta och att hans avsikt var att få rätt sjukpenning. Åtalet för försök till bedrägeri ogillades därför.

4. Ekonomiskt bistånd

Förundersökning inleddes med anledning av misstänkt bedrägeri mot en socialförvaltning avseende ekonomiskt bistånd.

Makarna A uppbar försörjningsstöd under åren 1999 till och med 2001. Under denna tid redovisade den ena maken sina inkomster i biståndsansökningarna, medan den andra maken inte redovisade några alls. Vid senare kontroll visade det sig emellertid att hon hade arbetat och uppburit lön under de aktuella åren med 11 000 kr, 44 000 kr respektive 10 000 kr. I polisförhör uppgav den misstänkta att hon varken kunde erkänna eller förneka brott. Hon uppgav bl.a. att hon inte förstod att hon inte fick jobba extra som timanställd samtidigt som hon fick bidrag och att hon aldrig fick någon information om detta. Förundersökningen lades ned med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Socialförvaltningen beslutade om återkrav med 67 000 kr.

5. Arbetslöshetsersättning

Förundersökning inleddes med anledning av misstänkt bedrägeri mot en arbetslöshetskassa avseende arbetslöshetsersättning. S hade under tiden den 6 juni 2003 till och med den 31 oktober 2004 uppburit hel sjukpenning från Försäkringskassan samtidigt som hon fått arbetslöshetsersättning. I de kassakort som skickats in per post alternativt över Internet hade S deklarerat att hon var arbetslös och försäkrat att hon velat och kunnat ta arbete samt att hon inte erhållit någon annan form av ersättning. Hon hade inte i något fall deklarerat att hon uppbar sjukpenning. Till arbetslöshetskassan uppgav S att hon handlat i tro om att detta var helt i sin ordning eftersom hon betalade skatt för pengarna. Förundersökningen lades ned. Arbetslöshetskassan beslutade att utesluta den misstänkta som medlem samt att återkräva 206 000 kr.

Någon närmare bedömning av om de personer som stått under brottsmisstanke i de angivna fallen kan anses ha varit grovt oaktsamma (personlig culpa) är svår att göra med utgångspunkt från de uppgifter som finns i materialet. För att göra denna bedömning på ett rättvisande sätt krävs ytterligare uppgifter kring omständig-

heterna i det enskilda fallet. Däremot kan de tjäna som utgångspunkt för en mer principiell diskussion.

I några av de redovisade fallen kan det diskuteras varför de uppgifter som lämnats alls har godtagits. De omständigheter som redovisas tyder på att det kan ha varit fråga om uppsåtliga brott och ärendena borde möjligen ha lett till lagföring. Det tillgängliga materialet ger emellertid endast ett begränsat underlag för en sådan bedömning. Inte minst i avsaknad av det intryck som förmedlas vid en personlig kontakt är det svårt att närmare bedöma grunderna för de beslut som fattats om att förundersökningarna skulle läggas ned eller bedömningen att åtalet skulle ogillas. Någon grund för att kritisera åklagarnas/polisens eller domstolens bedömningar finns därför inte.

Men fallen utgör i alla händelser exempel på beteenden som åtminstone under vissa förhållanden på ett mer påtagligt sätt avviker från det aktsamhetskrav som bör kunna ställas i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetsystemen.

I det första fallet rör det sig om upprepade felaktiga uppgifter av avgörande betydelse för rätten till förmånen. Uppgifterna har lämnats i omedelbar anslutning till frånvaroperioderna. Om det inte rör sig om ett uppsåtligt handlande, förefaller uppgifterna vara lämnade utan minsta eftertanke. Om det är så, måste man ställa sig frågan om förfarandet, kanske inte i det enskilda fallet men om det förekommer mera allmänt, är något som systemen i längden kan tåla.

I fall två och tre har lämnats kraftigt felaktiga inkomstuppgifter som blivit avgörande för förmånens storlek och medfört felaktiga utbetalningar med stora belopp. Sökandena har inte längre innehaft någon anställning. I stället har de räknat upp sina inkomster som om de haft anställningarna kvar med olika tillägg av ganska osäkert slag jämte på egen hand beräknat påslag vid lönerevision. Frågan borde omedelbart ha inställt sig om detta verkligen kunde vara i sin ordning. I den utsträckning man lämnat uppgifterna med rimligt tvivel om förfarandets tillåtlighet, är det i alla händelser fråga om en medveten chansning och ett orimligt överutnyttjande av systemet.

I fall fyra och fem har förmånstagarna fått ersättning i kombination med annan inkomst respektive ersättningar från två olika delar av trygghetsystemen på ett sätt som strider mot de grundläggande förutsättningarna för dessa förmåner. Även i dessa fall borde man rimligen ställa sig frågan om detta kunde vara riktigt. Det kan inte

gärna accepteras att man inte tar några kontakter alls för att kontrollera saken innan man ansöker om förmåner som i praktiken innebär att man uppstår dubbla inkomster eller ersättningar.

Det bör kunna krävas att en förmånstagare i samband med en ansökan eller utbetalning tar del av information som lämnas, att man åtminstone läser igenom blanketterna innan man fyller i dem 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 således en stor del av ansvaret för att en blankett fylls i på rätt sätt m.m. ligga på den enskilde förmånstagaren.

Vi har som sagt inte någon anledning att kritisera de bedömningar som gjordes när utredningarna lades ned eller bedömningen i den dom där åtalet ogillades. Begränsningarna i den nuvarande lagstiftningen framstår däremot i rätt tydlig dager. Oavsett de närmare omständigheterna i de anförda exemplen, visar de i alla händelser på situationer där ett straffansvar för grov oaktsamhet under vissa betingelser måste betraktas som fullt rimligt och befogat.

12.4.7 Alternativa straffbestämmelser

I vissa av de beskrivna fallen är det tänkbart att förfarandena skulle ha kunnat bestraffas enligt gällande rätt med stöd av bestämmelsen om vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § andra stycket brottsbalken eller enligt 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration.

Vi har noterat att de nu angivna bestämmelserna endast mycket sällan används i samband med brott mot trygghetssystemen. Vad detta beror på är oklart. Möjligen är det så att bestämmelserna är rätt ovanliga att hantera för polis och åklagare. Det talar också för behovet av en tydligare och mer lättillgänglig lagstiftning.

Det kan emellertid också konstateras att båda dessa bestämmelser förutsätter att utsagorna enligt lag eller författning avges under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under någon annan liknande försäkran.¹³ Att uppgifter skall lämnas på heder och samvete gäller generellt för exempelvis socialförsäkringsförmåner enligt 20 kap. 8 § andra stycket AFL, för ansökningar om studie-stöd enligt 29 och 36 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt för dagersättning m.m. till asylsökande enligt 8 § förordningen

¹³ Se NJA 1976 s. 233.

(1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Motsvarande bestämmelser om formen för en ansökan saknas emellertid för bl.a. ersättning från arbetslöshetskassa liksom när det gäller ekonomiskt bistånd från socialtjänsten.

Att uppgifternas riktighet i vissa fall skall intygas på heder och samvete och i andra fall inte, medför att straffrättsligt likvärdiga beteenden behandlas på olika sätt. Ett sätt att komma till rätta med denna situation skulle vara att införa motsvarande formkrav även på andra områden inom trygghetssystemen. Eftersom formkravet i princip förutsätter skriftliga utsagor utesluts emellertid sådana grovt oaktsamma fall där muntliga uppgifter lett till felaktiga utbetalningar. Sådana bestämmelser kan inte heller omfatta fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Visserligen skulle man kunna 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 klar 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 systemet. Alternativet att formalisera ansökningsförfarandena förefaller därför inte särskilt tilltalande.

Sammantaget talar det anförda för att det finns anledning att utvidga det straffbara området för att därigenom åstadkomma en mer sammanhållen lagstiftning som kan komma åt alla straffvärda handlingar.

12.4.8 Alternativ till en straffrättslig utvidgning

Det skall betonas att en sådan utvidgning av det straffbara området som diskuteras här är begränsad och inte innebär någon fullständig nykriminalisering av grovt oaktsamma beteenden på området. En sådan reglering finns ju som har framgått i det föregående avsnittet vid vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Alldeles oavsett detta måste man ha klart för sig att även en utvidgad straffrätt har sina begränsningar och att den måste kompletteras med annat för att brott skall kunna förebyggas och förhindras.

Till de förebyggande åtgärder som kan diskuteras hör en förenkling av regelsystemen inklusive blanketter och ansökningsförfarande. Eftersom trygghetssystemen är uppbyggda för att ge ett

ekonomiskt skydd i olika situationer och under olika skeden av livet, måste det emellertid finnas en flexibilitet i dessa, vilket påverkar såväl blanketter som ansökningsförfarandets utformning. Detta talar emot att det skulle vara möjligt att genomföra någon mer genomgripande förenkling. Det är inte heller givet att förenklade system minskar risken för missbruk utan i stället kan effekten till och med bli den motsatta. 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. Att införa nya regler som man i praktiken inte kan kontrollera öppnar för missbruk och överutnyttjande. Blanketternas utformning kan möjligen också utvecklas i syfte att underlätta straffrättsliga bedömningar.

Av betydelse för att förhindra och upptäcka brott mot trygghetssystemen är förstås förbättrade kontrollmöjligheter, vilket inbegriper ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna. Hos flertalet myndigheter och organ som administrerar förmåner pågår ett arbete i syfte att förbättra kontrollsystemet. När det gäller utökade kontroller måste man dock fråga sig i vilken grad en sådan utveckling är önskvärd. Utökade kontroller kan, utöver att det förmodligen kräver betydande resurser, leda till att handläggningen blir mer tidsödande, vilket är till nackdel för den enskilde som är betjänt av en någorlunda smidig och enkel hantering. Till detta kommer att vissa typer av uppgifter, oavsett samkörning av register m.m., förmodligen kommer att vara svårkontrollerade även i framtiden.

För brottsbekämpningen kan förmodligen utbildningsinsatser på området hos såväl de myndigheter som administrerar förmåner som hos polis och åklagare ha en positiv effekt. En förbättrad samverkan mellan myndigheterna inom trygghetssystemen och polis och åklagare är tveklöst också ett viktigt medel för en förbättrad brottsbekämpning. En modell för detta finns redan i Västmanlands län där åklagare och polis samarbetar nära med handläggare vid Försäkringskassan. 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. Denna modell för samverkan har även tagits upp på flera andra håll i landet. Utveck-

lingsarbetet drivs vidare inom Åklagarmyndigheten i samarbete med Försäkringskassan.

Högre prioritering inom rättsväsendet skulle möjligen också kunna bidra till förbättrade förutsättningar för att beivra denna typ av brott. Här måste man dock ställa sig frågan om det ur ett bredare samhällsperspektiv är rimligt och möjligt att denna typ av brott prioriteras högre än för närvarande på bekostnad av exempelvis våldsbrott och narkotikabrott.

Sammantaget finns således ett flertal åtgärder som kan vidtas och som kan förväntas förebygga fel och missbruk och underlätta att brott upptäcks och beivras. Att uteslutande förlita sig på kontroll är av hänsyn till det samlade kollektivet inte rimligt eller lämpligt. Andra åtgärder kan och bör förverkligas. Det är emellertid inte sannolikt att sådana förändringar kommer att genomföras så att utrymmet för den typ av beteenden som utredningen bedömt som straffvärda kommer att försvinna.

12.4.9 Är en straffrättslig utvidgning befogad?

Enligt direktiven skall utredningen beakta principerna 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). Genom denna proposition har statsmakterna ställt sig bakom de principer som enligt Åklagarutredningen-90 (*Ett reformerat åklagarväsende*, SOU 1992:61) bör ligga till grund för en ny eller utvidgad kriminalisering. De faktorer som bör finnas för att en kriminalisering skall framstå som befogad anges på följande sätt.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet skall ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Den fråga man har att ställa sig är om det vi vet om missbruk av och brott mot välfärdssystemen är tillräckligt för att en utvidgad kriminalisering skall vara befogad med hänsyn till dessa principer.

Finns risk för påtaglig skada och krävs straffsanktion med hänsyn till gärningarnas allvar (punkt 1 och 3)?

Som tidigare angivits består huvuddelen av statens samlade utgifter av olika former av ersättningar och bidrag. Även för kommunerna innebär utbetalningar av ekonomiska förmåner en stor kostnad. Ett överutnyttjande av trygghetssystemen kan få till följd att systemen i ett längre perspektiv inte förmår att betala ut ersättningar och bidrag på det sätt som är tänkt. Detta drabbar främst de förmånstagare som behöver ett fungerande ekonomiskt skyddsnät. Ur den enskildes perspektiv kan detta bli särskilt bekymmersamt i de fall det inte finns något annat alternativ som på ett rimligt sätt kan värna den sociala tryggheten.

Till detta kommer att missbruk som inte beivras kan få till följd att medborgarna tappar tilltron till systemen och att dessa förlorar sin legitimitet. Det är därför utredningens bedömning att missbruk av systemen kan föranleda en påtaglig skada för samhället. Missbruk av trygghetssystemen har därför det allvar som motiverar straffrättsliga sanktioner.

Finns alternativa sanktionsmöjligheter (punkt 2)?

En alternativ sanktionsmöjlighet i stället för en nykriminalisering skulle kunna vara s.k. depenalisering. Detta innebär, till skillnad från avkriminalisering, att straffet ersätts av en annan sanktionsform. En teoretisk möjlighet skulle vara att här, liksom på skatteområdet, införa sanktionsavgifter i syfte att förbättra standarden på ansökningar m.m. inom trygghetssystemen.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att överväga införandet av ett sådant system. I korthet kan dock återges vad Åklagarutredningen-90 anfört om införandet av administrativa sanktionsavgifter (SOU 1992:61, del A, s. 112 ff.).

[...]Ofta fodrar sådana åtgärder[...] ingående överväganden. Vid en straffrättslig reglering finns ett effektivt och väl fungerande system för

fastställande av sanktionen, överklagande, uppbörd osv. Om man för att kunna utdöma en i administrativ ordning fastställd sanktion måste bygga upp helt nya och tidigare oprövade rutiner kan detta inte sällan medföra att sanktionssystemet totalt sett kostar mer än tidigare. Det får inte framstå som ett självändamål att byta sanktionsform. För att ett ersättande av straffet med avgifter i det enskilda fallet skall framstå som motiverat torde normalt erfordras att avgifterna kan inordnas i och naturligt anknytas till ett redan fungerande administrativt system och att den myndighet som skall ta ut avgiften har någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt har god insyn i denna.

Även rättssäkerhetsaspekter bör naturligtvis beaktas vid en prövning av om ett avgiftssystem skall införas. Tillämpningen av ett sådant system blir ofta statisk och onyanserad. I regel saknas möjlighet att ta hänsyn till subjektiva moment i gärningen, vilket för övrigt ofta inte heller är avsett. Detta ställer särskilda krav på de förfaranden som skall omfattas av systemet och utformningen av avgifterna.[...]

Något redan existerande ekonomiskt sanktionssystem finns inte inom trygghetssystemen även om det är tänkbart att knyta ett sanktionssystem till förfarandet vid återkrav. För att undvika en dubbelbestraffning skulle emellertid införandet av administrativa sanktioner förmodligen förutsätta en avkriminalisering av gärningar som i dag bestraffas. Det reser i sin tur frågan om en motsvarande avkriminalisering bör göras även på andra områden.

Vidare kan man konstatera att subjektiva moment är och bör vara av stor betydelse för bedömningen av de handlingar som är aktuella här, vilket talar mot lämpligheten av ett administrativt sanktionssystem. Det kan knappast vara rimligt att på det här området låta sanktioner utgå oberoende av uppsåt och oaktsamhet.

Det är också av andra skäl tveksamt om det i dessa fall är lämpligt att lägga tyngdpunkten på ekonomiska sanktioner. När det gäller vissa stödformer, exempelvis ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, kan man fråga sig om det över huvud taget är möjligt att införa ekonomiska sanktioner.

Sammantaget finns det därför anledning att ställa sig tvivlande till fördelarna med införandet av ett administrativt sanktionssystem som ett alternativ till en straffrättslig utvidgning.

Är straffsanktioner ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet? (punkt 4)

Det har redan konstaterats att straffsanktioner generellt sett är ett osäkert medel för att på ett effektivt sätt motverka icke önskvärda beteenden. Det finns också ett antal andra åtgärder som kan tänkas vara användbara för att förhindra brott, framför allt förbättrade kontrollmöjligheter. Man kan dock sätta i fråga vilken verkan bestämmelserna om uppgifts- och anmälningsskyldighet i den socialrättsliga lagstiftningen har om det endast i begränsad utsträckning är möjligt att ingripa med sanktioner mot den som av grov oaktsamhet lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter/underlåter att anmäla ändrade förhållanden. Även om betydelsen av straffsanktioner är svårbedömd, bör mot den bakgrunden den preventiva effekten av en förändrad straffrättslig reglering inte vara helt obetydlig.

Med hänsyn till de bevisvärigheter som är vanliga i dessa fall har utredningen övervägt risken 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. Det kan emellertid inte vara riktigt att på grund av en risk för sådana bedömningar avstå från att belägga grovt oaktsamma gärningar med straff, när dessa i sig själva motiverar en kriminalisering.

Har rättsväsendet resurser för att hantera en utvidgad kriminalisering? (punkt 5)

Det har tidigare konstaterats att rättsväsendets prioriteringar medför att dessa ärenden inte alltid hanteras på ett optimalt sätt. Om rättsväsendet inte har tillräckliga resurser för att beivra de överträdelse som kan komma att polisanmälas kommer en kriminalisering inte få något verkligt innehåll. Straffbestämmelserna skulle då endast framstå som tomma hot. Det är därför viktigt att rättsväsendet har de resurser som krävs.

En sak är om det införs en obligatorisk anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. En skyldighet för myndigheterna att anmäla misstänkta överträdelse skulle – beroende lite på den närmare utformningen – med alla sannolikheter medföra att ett väsentligt

ökat antal ärenden överlämnades för brottsutredning. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 14.

Men sannolikt skulle den nykriminalisering som övervägs här inte i sig medföra någon större ökning av antalet polisanmälningar. Det är däremot troligt att det skulle medföra att fler polisanmälningar leder till lagföring. En nykriminalisering skulle därför framför allt innebära en ökning av antalet ärenden hos domstolarna. Men det finns inte något som talar för att en radikal ökning av antalet ärenden skulle bli följden av en kriminalisering även av grov oaktsamhet. Tvärtom är det trots allt fråga om en ganska försiktig utvidgning av det straffbelagda området.

Utredningens bedömning är att utvidgningen kan hanteras inom rättsväsendet. En konsekvensanalys finns i avsnitt 15.

13 En ny straffrättslig reglering – förslag

Utredningens bedömning: En mer modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering bör införas för brott mot trygghetssystemen.

Som tidigare framgått är bedrägeribestämmelserna i 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken de straffbestämmelser som oftast används vid brott mot trygghetssystemen. Utredningen har kunnat konstatera att dessa bestämmelser inte är ändamålsenliga fullt ut med hänsyn till de speciella förhållanden som råder inom trygghetssystemen. De förhållanden som vi noterat är sammanfattningsvis följande.

Inom trygghetssystemen hanteras ett mycket stort antal ärenden. För att förmånerna skall kunna fylla avsedd funktion är det nödvändigt att handläggningen 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 förmånstagare. För att trygghetssystemen långsiktigt skall kunna fungera på detta sätt, är det nödvändigt att förmånstagare iakttar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från trygghetssystemen.

Ekonomiska förmåner betalas ibland ut i efterhand, vilket innebär att förhållanden i förfluten tid ligger till grund för utbetalningsbesluten. Det är emellertid också vanligt att en förmån betalas ut under förutsättning att något skall inträffa i framtiden eller att ett visst förhållande skall bestå. Om förhållandena ändras hos förmånstagaren kan det påverka rätten till förmånen. Detta har föranlett införandet av bestämmelser i flertalet materiella förmånsförfattningar om skyldighet för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ett bidrag eller en ersättning.

Inte minst med hänsyn till den stora mängd ärenden som hantearas inom trygghetssystemen blir det därmed viktigt att det straffbara området för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden är tydligt avgränsat och att straffbestämmelsernas utformning ger praktiska förutsättningar för en likformig och förutsebar tillämpning. Det är emellertid oklart hur långt straffansvaret sträcker sig i underlåtenhetsfallen och bedrägeribestämmelsens krav på ett tillräckligt orsakssamband mellan underlåtenheten och dispositionen kan i den praktiska tillämpningen vara mycket svårbedömt.

Bedrägeribestämmelsen är vidare språkligt svårtillgänglig och dess oklara räckvidd när det gäller brott mot välfärdssystemen innebär pedagogiska svårigheter. Myndigheterna har en skyldighet att lämna upplysningar och det är i det sammanhanget viktigt att den enskilde tydligt får veta vad konsekvenserna blir av att lämna felaktiga uppgifter eller av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

Utredningen har bedömt att det i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom trygghetssystemen förekommer grovt oaktsamma beteenden som är straffvärda men som inte leder till lagföring enligt gällande rätt. Förhållandet hänger delvis ihop med att det endast i vissa förmånsförfattningar finns ett sådant formkrav för uppgiftslämnande som kan föranleda straffansvar för grov oaktsamhet enligt främst 15 kap. 10 § brottsbalken. Straffbestämmelserna omfattar inte heller sådana grovt oaktsamma fall där uppgifter lämnats muntligen eller fall av underlåtenhet. Sammantaget ger de straffbestämmelser som kan möta grovt oaktsamma beteenden inte tillräckliga möjligheter för att komma åt alla straffvärda handlingar, vilket har bekräftats även av tidigare utredningar.

Visserligen har en utvidgad kriminalisering övervägts och avvisats i tidigare sammanhang. De frågor som denna utredning haft att ta ställning till och de förutsättningar som utredningen haft som utgångspunkt skiljer sig dock på flera sätt från vad som gällt för de tidigare utredningar som berört straffrättsliga åtgärder mot brott mot välfärdssystemen.¹

En viktig skillnad i förutsättningarna är att samhällsutvecklingen medfört att både betydelsen av och kostnaden för välfärdssystemen numera är avsevärt större än tidigare.

¹ Se avsnitt 4.

Uppdraget skiljer sig också åt bl.a. på det sättet att uppdraget för 1968 års brottmålsutredning i den här delen var begränsat till sjukförsäkringsmissbruk, medan Förmögenhetsbrottsutredningens uppdrag å andra sidan utgick från en allmän översyn av bl.a. bedrägeribestämmelsen utan att detta särskilt skulle inriktas på brott mot trygghetssystemen.

Den förstnämnda utredningen kom till slutsatsen att den lämpligaste lösningen för att komma till rätta med sjukförsäkringsmissbruk var ett administrativt sanktionssystem efter mönster från skatteområdet. En liknande lösning, som skulle omfatta förmånerna inom välfärdssystemen i stort, har diskuterats i avsnitt 12.4.8. Utredningen har av flera skäl ställt sig tveksam till ett sådant alternativ.

Förmögenhetsbrottsutredningen ansåg i och för sig att oaktsamt bedrägeri kunde vara värt att bestraffa men övergav tanken på en speciell straffbestämmelse som bl.a. kunde aktualiseras vid brott mot bidragssystemen, eftersom en sådan skulle innebära en opåkallad nykriminalisering av avtalsbrott i privaträttsliga sammanhang. I stället föreslog Förmögenhetsbrottsutredningen en översyn av själva bidragssystemen i syfte att åstadkomma sådana regler om villkor och kontroll som bättre kunde förhindra missbruk.

Att dessa och andra åtgärder kan vidtas och i viss utsträckning också kan förebygga fel och missbruk och underlätta att brott upptäcks och beivras har diskuterats i avsnitt 12.4.7. Det är emellertid inte sannolikt att sådana förändringar är möjliga att genomföra så att utrymmet för den typ av beteenden som utredningen bedömt som straffvärda kommer att försvinna. Sådana åtgärder löser inte heller de problem som utredningen konstaterat i fråga om tillämpningen av bedrägeribestämmelsen vid brott i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner inom välfärdssystemen.

Sammantaget är det utredningens uppfattning att en ny mer tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering bör införas för brott mot trygghetssystemen. En sådan reglering bör innefatta en bestämmelse om straffansvar för grov oaktsamhet.

13.1 Tillämpningsområdet

Utredningens förslag: Den nya regleringen omfattar alla de ekonomiska förmåner som hanteras inom de centrala delarna av trygghetssystemen, dvs. av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 5 finns, utöver de centrala förmånerna inom trygghetssystemen, ett flertal ekonomiska förmåner som betalas ut av det allmänna till enskilda och som har till syfte att på något sätt värna den sociala tryggheten. För många typer av ersättningar och bidrag är detta syfte tydligt medan det för andra är mindre uppenbart. Det är således svårt att dra en skarp gräns mellan sådana förmåner som bör anses ingå i trygghetssystemen och sådana som faller utanför.

Vid bestämmandet av vilka förmåner som skall omfattas av en ny reglering ter det sig principiellt mest riktigt att utgå från ett straffvärdeperspektiv. Utgångspunkten bör då vara att alla beteenden som i straffrättslig mening är lika förkastliga bör behandlas på samma sätt. Med den utgångspunkten är det tänkbart att samtliga de förmåner som redovisats i avsnitt 5 borde omfattas av en ny reglering. Som framgått är emellertid avgränsningen av begreppet trygghetssystemen inte helt tydlig. Man kan därför diskutera vad som egentligen är trygghetsförmåner.

Frågan är således om samtliga förmåner som redovisats i avsnitt 5 hör hemma inom trygghetssystemen och dessutom om ytterligare förmåner kanske borde läggas till. Till detta kommer att det finns en stor mängd bidrag och ersättningar från det allmänna som ligger klart utanför området för social trygghet och som således inte skulle omfattas. Exempel på detta är vissa bostadspolitiska bidrag liksom bidrag för föreningsändamål. Den som genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter skaffar sig sådana bidrag är emellertid inte mindre klandervärd än en förmånstagare som tillskansar sig ett bidrag med ett socialt ändamål.

Av det anförda följer sammantaget att det är svårt att enbart med utgångspunkt från ett straffvärdeperspektiv avgränsa tillämpningsområdet på ett konsekvent sätt.

Ett mer praktiskt angreppssätt är att låta lagstiftningen omfatta de förmåner som hanteras inom de centrala delarna av trygghetssystemen med utgångspunkt i att det här är särskilt viktigt att det finns ett förtroende för systemen och av störst samhällsekonomisk betydelse att missbruk förhindras. Även om en sådan lösning 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 anförda innebär att de förmåner som redovisats och som administreras av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna och arbetslöshetskassorna bör omfattas av en ny straffrättslig reglering. En sådan avgränsning är praktisk och tydlig och träffar de centrala och viktigaste delarna av trygghetssystemen. Modellen har också den fördelen att myndigheterna kommer att arbeta med ett och samma straffrättsliga regelverk.

Utanför regleringen faller därmed vissa försvarspolitiska förmåner, de förmåner inom det statliga personskadeskyddet som administreras av Kammarkollegiet, resekostnadsbidrag från landstingen och bidrag för korttidsstudier. Dessa förmåner är dock mindre betydelsefulla för det syfte som diskuteras här.

13.2 Den lagtekniska avgränsningen av regleringens tillämpningsområde

Utredningens förslag: De förmåner som omfattas av regleringen avgränsas genom en hänvisning till myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som beslutar om förmånerna.

I det föregående avsnittet har vi beskrivit vilka förmåner som bör omfattas av den nya regleringen. Den närmare avgränsningen av bestämmelsernas tillämpningsområde till de förmåner som skall omfattas kan göras på olika sätt. Ett första alternativ är att använda en tydlig och enhetlig *begreppsbestämning* för dessa förmåner. Emellertid spänner dessa över ett stort område. De är avsedda att ge social trygghet i många olika situationer, vilket innebär att det är svårt att språkligt göra en entydig och klar avgränsning som är tillfredsställande 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 trygghetslagarna.

I skattebrottslagen använde man ursprungligen uppräkningsmetoden för bestämmandet av lagens tillämpningsområde. Vid 1996 års reform påpekades emellertid ett flertal problem med denna teknik. Tekniken hade för det första inte 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 man 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 vara att placera en *specialstraffrättslig reglering i respektive förmånsförfattning*. Detta skulle kunna vara en fördel när det finns en enda lag som reglerar en myndighets handläggning av förmåner, exempelvis lagen om arbetslöshetsförsäkring för arbetslöshetskassorna. 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.

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

Den främsta fördelen med en sådan hänvisning skulle vara att den är tydlig och lättillgänglig. Avgränsningen har också den fördelen att myndigheterna 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 fundera på om det är tänkbart att myndigheterna i framtiden kommer att hantera helt andra typer av förmåner. Även andra faktorer, som organisatoriska förändringar, måste beaktas.

Utredningens bedömning är 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 göra något undantag och att de nackdelar en sådan lösning för med sig är hanterbara, även om man skulle ändra i regelverket för systemen.

13.3 En särskild lag

Utredningens förslag: Den nya straffrättsliga regleringen bildar en särskild specialstraffrättslig lag.

I avsnittet med redovisningen av utländsk lagstiftning på området framgår att brott mot trygghetssystemen behandlas på olika sätt i olika länder. Att föreslå ändringar i bedrägeribestämmelsen har med hänsyn till direktivens utformning inte varit ett alternativ för utredningen. Den danska lösningen är principiellt intressant men för långtgående med hänsyn till utredningens uppdrag. Att, som exempelvis skett i Norge, komplettera den allmänna bedrägeribestämmelsen med en särskild bestämmelse för grovt oaktsamma brott mot trygghetssystemen, som är subsidiär till bedrägeri, skulle i och för sig kunna medföra att fler klandervärda handlingar leder till lagföring. De problem som ligger i bedrägeribestämmelsens konstruktion och då särskilt underlåtenhetsfallen skulle man emellertid inte komma till rätta med.

Det anförda leder till slutsatsen att en ny särskild reglering bör innefatta såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar vid ansökningar och utbetalningar av ersättningar och bidrag inom trygghetssystemen.

I fråga om regleringens placering kan som utgångspunkt sägas att i princip alla mer betydelsefulla straffbestämmelser bör föras 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.

Med den utformning som regleringen kan tänkas få enligt utredningens överväganden är det emellertid tveksamt om det är lämpligt och möjligt att foga in den i brottsbalken. Regleringen kommer för det första inte att vara generell. Behovet av en inledande bestämmelse avviker vidare från systematiken i brottsbalken. Även antalet paragrafer talar mot en placering i brottsbalken.

Om man väljer en specialstraffrättslig lösning kan de nya bestämmelserna 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 sannolikt en bättre lösning med det första alternativet. Sammantaget bör därför den nya regleringen bilda en särskild specialstraffrättslig lag. På det sättet blir regleringen tydlig och sammanhållen, vilket bör underlätta tillämpningen.

13.4 Brottsförutsättningar

Sammanfattning av utredningens förslag:

- Brotten konstrueras med ett farerekvisit efter mönster från skattebrottslagen.
- Straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kommer till direkt uttryck i lagtexten.
- Huvudbrottet betecknas bidragsbrott och förutsätter uppsåt. Försök till bidragsbrott är inte kriminaliserat.
- Straffskalan för bidragsbrott blir fängelse i högst två år. För bidragsbrott som är ringa intas en särskild bestämmelse med endast böter i straffskalan. För grova fall av bidragsbrott intas en särskild bestämmelse med fängelse lägst sex månader och högst sex år i straffskalan. Brottet betecknas grovt bidragsbrott.
- För gärningar som begås av grov oaktsamhet intas en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. Kriminaliseringen av grov oaktsamhet omfattar såväl lämnande av oriktiga uppgifter som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden. Brottet betecknas vårdslöst bidragsbrott.
- Mindre allvarliga fall av grov oaktsamhet är straffria.

Till skillnad mot vad som gäller för trygghetssystemen 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. I enlighet med direktiven har vi 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 trygghetssystemen.

13.4.1 Den lagtekniska konstruktionen

Utredningens förslag: Brotten konstrueras med ett farerekvisit. Något särskilt försöksbrott tas därför inte in i den nya lagen. Straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kommer till direkt uttryck i lagtexten.

Eftersom handläggningen av förmåner inom trygghetssystemen huvudsakligen bygger på ansökningsförfaranden där beslut om utbetalning grundas på uppgifter från enskilda kan man i straffbestämmelserna på motsvarande sätt som i skattebrottslagen lämpligen ha lämnande av oriktiga uppgifter som utgångspunkt för kriminaliseringen. Med oriktig uppgift avses i straffrättsliga sammanhang inte endast osann uppgift utan även ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Med hänsyn till vikten av att lagstiftningen är tydlig och lättillgänglig finns emellertid anledning att förtydliga regleringen genom att även använda ordet ofullständig.

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 de flesta socialförsäkringsförmåner, för vissa migrationspolitiska förmåner och inom studie-stödet. Däremot finns det inte någon sådan skyldighet för den som får arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Å andra sidan bygger utbetalningarna här på uppgifter avseende förfluten tid. Behovet av en kriminalisering av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden i dessa fall är därför mycket begränsat.

De bestämmelser om anmälningsskyldighet som finns i de olika förmånsförfattningarna finns endast i lag eller förordning. Med hänsyn till att den föreslagna straffskalan innehåller fängelse (se avsnitt 13.4.3) bör emellertid i lagtexten särskilt hänvisas till just lag eller förordning. I annat fall blir det nämligen möjligt för förvaltningsmyndigheter och kommuner att fylla ut straffstadgandet på ett sätt som skulle kunna komma i konflikt med 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.²

² Jfr bl.a. NJA 2005 s. 33.

Med hänsyn till att det blir allt vanligare att uppgifter som ligger till grund för ekonomiska förmåner lämnas över Internet och på liknande sätt, är det viktigt att rekvisiten är teknikneutrala. När det gäller frågan om muntliga uppgifter skall kunna föranleda straffansvar kan konstateras att ansökningsförfarandet som huvudregel är skriftligt inom trygghetssystemen men att det förekommer att även muntliga uppgifter får ligga till grund för beslut om utbetalning av ekonomiska förmåner. Även muntliga uppgifter bör därför omfattas av lagstiftningen.

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 riktade kontroller som genomförs mot vissa förmånstyper eller slumpvisa kontroller inom ramen för ett större kontrollarbete och att man i samband därmed upptäcker misstänkt brottslighet.

Den som genom oriktiga uppgifter försöker skaffa sig en ekonomisk förmån inom trygghetssystemen gör normalt inget mer än att lämna in en ansökan eller försäkran. Huruvida brottet fullbordas eller inte 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 normalt medför 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 i hög grad tveksamt om det egentligen är någon skillnad i klandervärdhet mellan dessa fall. Genom en farekonstruktion kommer båda fallen att bedömas som fullbordade brott.

Ett farerekvisit innebär ett krav på att det skall föreligga en konkret fara för en felaktig utbetalning. Liksom 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 till fördel så tillvida att ett förbättrat framtida kontrollsystem i praktiken kommer att minska det straffbara området.

Utredningen ser inga påtagliga nackdelar med en farekonstruktion. Mot bakgrund av de fördelar en sådan lösning skulle föra med

sig bör därför de nya bestämmelserna konstrueras med ett farerekvisit. En sådan konstruktion innebär samtidigt att det inte blir nödvändigt med en kriminalisering av försök.

Det är väsentligt att farerekvisitet knyts till och omfattar alla de brottsliga förfaranden som kan förekomma i sammanhanget. Ytterst syftar bestämmelserna till att förhindra att det allmänna lider ekonomisk skada. Primärt kan sådan skada uppkomma genom att en förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Skada kan 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 återkrav på grundval av felaktiga uppgifter i återkravsärendet. Bestämmelsen bör omfatta samtliga dessa fall.

Förutom att lämnandet av en oriktig uppgift eller åsidosättandet av en anmälningsskyldighet skall medföra fara för en felaktig utbetalning eller ett felaktigt beslut i ett återkravsärende, krävs som utgångspunkt uppsåt för utdömande av ansvar. Uppsåtet skall täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar, dvs. såväl lämnandet av en oriktig uppgift eller åsidosättandet av en anmälningsskyldighet som faran för den felaktiga utbetalningen eller för att förmånen inte återkrävs.

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 är alltså även i fortsättningen av utomordentligt stor betydelse för den straffrättsliga bedömningen.

Som huvudregel krävs således uppsåt. I de fall det inte är fråga om uppsåtligt handlande kan emellertid straffansvar komma i fråga på grund av grov oaktsamhet (se avsnitt 13.4.6).

13.4.2 Bidragsbrott – en ny brottsbeteckning

Utredningens förslag: Huvudbrottet betecknas *bidragsbrott*.

Straffbestämmelserna kommer att omfatta såväl lån, ersättningar och bidrag som hanteras inom trygghetssystemen. Att rubricera de straffbara gärningarna som *bidragsbrott* kan kanske därför tyckas något oegentligt. Till skillnad från andra begrepp som språkligt kan anses omfatta utbetalningar, t.ex. *förmåner*, ger emellertid uttrycket *bidrag* för de flesta en omedelbar känsla av vad det handlar om. Benämningen kan därför vara både praktisk och ha viss betydelse för straffbestämmelsernas preventiva funktion.

13.4.3 Straffskalor och påföljdsval

Utredningens förslag: Straffskalan för huvudbrottet är fängelse i högst två år.

Normalpåföljden för bedrägeribrott mot trygghetssystemen 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 för utredningen har varit att den påföljdspraxis som finns på området i princip inte skall påverkas av den nya lagstiftningen. Detta hindrar i och för sig inte att det finns anledning att uppmärksamma att angreppen på trygghetssystemen numera inte sällan görs i mer organiserade eller systematiska former.

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 trygghetssystemen inte kan anses skilja sig nämnvärt från ett fullbordat brott. Den förmånssökande 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 prövas om brottet bör anses som ringa enligt 3 §.

Straffskalan för huvudbrottet bör vara densamma som för bedrägeri, dvs. fängelse i högst två år.

13.4.4 Ringa brott

Utredningens förslag: För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa intas en särskild bestämmelse med endast böter i straffskalan.

Vid sidan om huvudbrottet bör införas en bestämmelse för ett ringa brott med endast böter i straffskalan. Visserligen har motsvarande mildare bestämmelse brottsbalken – bedrägligt beteende – böter och fängelse upp till sex månader i straffskalan. I praktiken döms emellertid nästan enbart böter ut. Det finns därför inte något behov av annan påföljd än böter. Det kan också noteras att straffskalan enligt 3 § skattebrottslagen endast har böter som påföljd.

Att straffskalan begränsas till böter får betydelse såtillvida att möjligheterna att använda tvångsmedel begränsas. Bland annat får husrannsakan enligt 28 kap. 1 § brottsbalken inte användas. Något praktiskt behov av sådana åtgärder torde emellertid inte finnas i dessa fall. Redan i dag torde för övrigt proportionalitetsprincipen utesluta en tillämpning av mera ingripande tvångsmedel vid bedrägligt beteende. Straffskalan medför vidare att man inte kan tillämpa medverkansbestämmelserna i brottsbalken. Något större behov av detta torde inte heller finnas.

Vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Beloppet har självfallet stor betydelse. Detta behandlas närmare i författningskommentaren.

Det är inte nödvändigt att det ringa brottet får någon särskild brottsbeteckning. I förekommande fall betecknas således brottet som bidragsbrott men med hänvisning till 2 och 3 §§ i lagen.

13.4.5 Grovt bidragsbrott

Utredningens förslag: För grova fall av uppsåtligt bidragsbrott intas en särskild bestämmelse med fängelse i lägst sex månader och högst sex år i straffskalan. Brottet betecknas grovt bidragsbrott.

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

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 uppräkningslista av särskilda kvalificerande omständigheter.³ 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 i 9 kap. 3 § brottsbalken. Straffskalan för grovt bidragsbrott bör vara densamma som för grovt bedrägeri, dvs. fängelse lägst sex månader och högst sex år.

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.

Slutligen bör som en kvalificerande omständighet anges att brottet varit av särskilt farlig art. Det är tänkbart att ett brott, utan att de tidigare uppräknade omständigheterna varit för handen, bör anses vara grovt. Exempelvis kan i vissa fall gärningen i planering eller utförande innefatta en särskild förlagenhet.

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 göras.

³ Se bl.a. NJA 1994 s. 732.

13.4.6 Vårdslöst bidragsbrott

Utredningens 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.

I enlighet med utredningens tidigare resonemang bör en 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. Brottet bör betecknas vårdslöst bidragsbrott.

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.

Det kan då konstateras att bidragssystemet på ett helt annat sätt än skattesystemet bygger på uppgifter om exempelvis inkomst- och arbetsförhållanden som lämnas vid ett visst tillfälle och att utbetalningarna fortsätter om det inte kommer in en anmälan om att förhållandena har förändrats. Systemets uppbyggnad motiverar således ett annat angreppssätt på bidragsområdet. I själva verket är det sannolikt så att kriminaliseringen av grov oaktsamhet kommer att ha störst betydelse just i underlåtenhetsfallen.

Det bör också anmärkas att kriminalisering av oaktsam underlåtenhet inte är någon ny eller okänd företeelse. Det gäller t.ex. brott som vållande till annans död enligt 3 kap. 7 § brottsbalken och vållande till kroppsskada enligt 3 kap. 8 § brottsbalken. Ett annat exempel är bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken. Inte i något av dessa fall krävs för övrigt att oaktsamheten är grov.

Det finns alltså ingen anledning att undanta underlåtenhetsfallen från straffansvaret. Sådana fall kan – som vi tidigare har varit inne på – inom detta område vara lika straffvärda som fall av oriktigt uppgiftslämnande.

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, exempelvis vid återfall, kan upp-

stå situationer där påföljden ändå ligger på fängelsenivå. I de allra flesta fallen kommer dock förmodligen brottet att bedömas som uppsåtligt vid återfall.

För att lagstiftningen inte skall omfatta helt bagatellartade fall av grov oaktsamhet bör fall som är av mindre allvarlig art vara straffria. Motsvarande gäller enligt 5 § skattebrottslagen.

13.5 Om åtalsprövning

Utredningen har övervägt om det finns anledning att införa en åtalsprövningsregel för de gärningar som omfattas av bestämmelsen om ringa fall av bidragsbrott. Skälet till en sådan regel skulle vara att i den föreslagna bestämmelsen straffbeläggs också mera bagatellartade fall.

I brottsbalken finns ett flertal bestämmelser om åtalsprövning. I allmänhet föreskrivs i dessa bestämmelser att brotten får *åtalas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt* (se 3 kap. 12 § brottsbalken). I något fall krävs att *åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt* (se 10 kap. 10 § andra stycket brottsbalken). I förarbetena till brottsbalken uttalades att man som utgångspunkt skall försöka undvika att använda åtalsprövning för att korrigera en alltför vidsträckt brottsbeskrivning. Vidare anfördes att en åtalsprövningsregel inte heller lämpar sig för att undvika åtal för gärningar som är avsevärt ringare än de flesta andra som faller under en straffbestämmelse.⁴

Vid en genomgång av de åtalsprövningsregler som finns kan också konstateras att de är avsedda för speciella situationer där gärningar av skilda anledningar i många fall inte bör medföra någon straffrättslig reaktion men där det ändå ibland kan vara påkallat med ett åtal. Ett exempel är den tidigare nämnda bestämmelsen i skattebrottslagen där den administrativa sanktionen som utgångspunkt är tillräcklig som reaktion (se avsnitt 10.2). Sådana sanktioner saknas som bekant här.

Utöver att bestämmelsen för ringa bidragsbrott i princip skulle kunna omfatta vissa helt bagatellartade fall av uppsåtliga bidragsbrott har utredningen inte kunnat finna någon särskild omständighet som motiverar en åtalsprövningsregel. Till detta kommer att en åtalsprövningsregel i praktiken skulle innebära en avkriminalisering, eftersom någon motsvarighet inte finns för bedrägligt bete-

⁴ NJA II 1962 s. 85 ff.

ende enligt 9 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Om endast oaktsamhet men inte uppsåt föreligger, föreslår vi en straffrihetsregel för mindre allvarliga fall. Vi har därför stannat för att inte föreslå en särskild åtalsprövningsregel.

13.6 Frivillig rättelse

Utredningens förslag: En bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse tas in i lagen.

I 23 kap. 3 § brottsbalken finns en bestämmelse om straffrihet 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 straffrihet från fullbordade brott. Bestämmelsen om frivillig rättelse i 12 § skattebrottslagen motive-rades 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 trygghetssystemen är samhällsekonomiskt. 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 man rättar till en felaktig uppgift som man 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. Genom en bestämmelse om frivillig rättelse kompenserar man 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 utbetalning av förmånen i fråga alternativt före beslut om återkrav i fall det gäller en rättelse av en uppgift som lämnats i ett ärende om återbetalningsskyldighet.

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 större problem.

14 Anmälningsskyldighet

I direktiven anføres att det är av stor vikt att misstänkta brott som upptäcks polisanmäls och att detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd effekt på efterlevnaden av reglerna om bidrag och ersättningar. I utredningsuppdraget ingår därför att överväga om det finns skäl att införa en anmälningsskyldighet vid misstanke om att någon skaffat sig bidrag, ersättningar eller lån genom brott.

14.1 Anmälningar vid brott mot trygghetssystemen

Någon författningsskyldighet finns inte i dag. Däremot finns hos de flesta handläggande myndigheter och organ inom trygghetssystemen interna instruktioner eller riktlinjer om när och hur en anmälan till polis eller åklagare skall ske.

Enligt Försäkringskassans vägledning om handläggning av misstänkt fusk gäller att alla misstänkta brott mot Försäkringskassan skall polisanmälas.¹ 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.

¹ RFV Vägledning 2004:1; Fusk?

IAF har lämnat rekommendationer till arbetslöshetskassorna i vilka fall anmälan bör ske vid misstanke om brott.² I dessa anges bl.a. att en arbetslöshetskassa bör överväga att göra polisanmälan om kraven för bedrägeri bedöms vara uppfyllda. Vidare anges att polisanmälan alltid bör ske om det obehörigen erhållna beloppet är betydande, om ersättning erhållits genom urkunds förfalskning, 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) – gäller som huvudregel att polisanmälan sker i de fall kassan fattar beslut om att en medlem skall uteslutas.

14.2 Lagreglerad anmälningsskyldighet inom andra områden

I ett flertal lagar finns bestämmelser om underrättelse- eller anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. Här följer en kort beskrivning av några av dessa. Eftersom förhållandena inom trygghetssystemen är speciella i flera avseenden kan någon omedelbar slutsats inte dras av de angivna exemplen såvitt gäller behovet av en anmälningsskyldighet för myndigheterna inom trygghetssystemen. Exempelen ger emellertid en bild av vilka skäl som kan ligga till grund för införandet av en obligatorisk anmälningsskyldighet och vilka omständigheter i övrigt som kan vara av intresse vid den närmare utformningen av en sådan bestämmelse.

Enligt 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672) är en konkursförvaltare skyldig att i vissa fall underrätta åklagare vid brottsmisstanke. Redan enligt 1921 års konkurslag ålades förvaltaren att i förvaltarberättelsen, som lämnades till konkursdomaren, ange om det fanns skälig anledning att anta att gäldenären gjort sig skyldig till brott mot sina borgenärer.

Förvaltarens anmälningsskyldighet gäller om han eller hon finner att konkursgäldenären kan misstänkas för brott mot borgenärer eller om talan om näringsförbud skulle kunna aktualiseras. Förvaltaren skall också underrätta åklagaren om det under konkursutredningen framkommit att gäldenären kan misstänkas för något

² Regelbok för arbetslöshetskassor, Föreningsrättsliga bestämmelser.

annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med en näringsverksamhet som gåldenären drivit.

Konkurslagens bestämmelse bör ses bl.a. mot bakgrund av att ekonomiska brott inte sällan begås i konkurssammanhang. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen anförs att det förekommer en betydande ekonomisk kriminalitet i samband med konkurser.³

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är tillsynsmyndigheter skyldiga att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken är bl.a. Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner.

Tillsynsmyndigheten skall enligt förarbetena till miljöbalken inte själv göra någon bedömning av om en överträdelse kan föranleda fällande dom eller om gärningen är ringa och därför inte skall föranleda straffansvar. Anmälan av de faktiska förhållandena skall ske så snart en straffbar överträdelse kan konstateras.⁴

I förarbetena till miljöbalken underströks vikten av att tillsynsmyndigheten verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger. Det anfördes att detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden samt för att den miljöbalkskedja som innefattar mål-hänsyn-tillstånd-tillsyn-omprövning-överträdelse-straff skall fungera. Enligt ett remissyttrande var det troligt att brottsmisstankar inte alltid blev anmälda.⁵

Efter miljöbalkens ikraftträdande har frågan om den obligatoriska anmälningsskyldigheten behandlats av Miljöbalkskommittén, som hade i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I delbetänkandet *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* (SOU 2004:37) konstateras att tillsynsmyndigheterna efter införandet av den obligatoriska anmälningsskyldigheten har framfört kritik mot att samtliga misstänkta överträdelser skall anmälas – även sådant som med stor sannolikhet inte kommer att leda till åtal. Det upplevs som svårt i förhållande till verksamhetsutövare och som onödigt byråkrati att anmäla sådant för vilket åklagaren inte väcker åtal eller lagför på annat sätt. Särskild kritik har riktats mot att anmälningsskyldigheten också omfattar sådana överträdelser som kan för-

³ Prop. 1978/79:105 s. 177.

⁴ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 267.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 495.

anleda miljöstraffavgift och som på grund av åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken i de allra flesta fall skrivs av.

Miljöbalkskommittén har lämnat förslag till avkriminaliseringar av mindre allvarliga överträdelser av miljöbalken. Enligt kommittén borde invändningarna mot den obligatoriska anmälningsskyldigheten i stor utsträckning falla bort om förslagen genomförs.

Enligt kommittén har den obligatoriska anmälningsskyldigheten haft den positiva effekten att överträdelser kommer till polisens och åklagarnas kännedom i en betydligt större omfattning än tidigare. Kommittén menar vidare att det är angeläget att de straffrättsliga bedömningarna inledningsvis görs av dessa myndigheter och inte av tillsynsmyndigheterna. Mot bakgrund härav har kommittén inte föreslagit någon ändring av tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken.⁶

I 17 § skattebrottslagen åläggs förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter att anmäla till åklagare så snart det finns anledning att anta att ett brott enligt skattebrottslagen har begåtts. Anmälan behöver dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt skattebrottslagen eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Det först angivna undantaget från anmälningsskyldigheten gäller om det misstänkta skattebrottet är av sådan beskaffenhet att man kan utgå från att det kommer att beivras bara genom skattetillägg och att förundersökning eller åtal alltså inte blir aktuellt. Med att anmälan av annat skäl inte behövs avses bl.a. de fall där anmälan redan har skett eller åklagaren av annan anledning redan har kännedom om saken.⁷

Bestämmelsen om anmälningsskyldighet för myndigheter inom skatteområdet infördes tillsammans med andra bestämmelser med det övergripande syftet att få snabbare avgöranden i skattebrottmål. Bakgrunden var att det i många fall tog lång tid från det att ett skattebrott begicks till dess en allmän domstol kunde döma den som begått brottet till ansvar. Detta ansågs medföra betydande olägenheter för både samhället och för de enskilda.⁸

Ytterligare bestämmelser om anmälningsskyldighet vid brottsmisstanke finns för bl.a. revisorer i 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen (2005:551) samt för bl.a. värdepappersföretag och kredit-

⁶ SOU 2004:37 s. 56 ff.

⁷ NJA II 1983 s. 517.

⁸ NJA II 1983 s. 509.

institut i 10 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

14.3 Överväganden

Utredningens bedömning: En obligatorisk anmälningsskyldighet bör inte införas.

Utredningen delar uppfattningen att det är viktigt att myndigheterna polisanmäler misstänkta brott. Sannolikt har det en lika stor preventiv effekt som straffbestämmelserna i sig. Om det är så att polisanmälningar för närvarande inte sker i alla de fall där brottsmisstanke uppstår kan detta således tala för införandet av en obligatorisk anmälningsskyldighet.

Antalet polisanmälningar som rör misstänkta brott mot trygghetssystemen har ökat de senaste åren. År 2000 polisanmälde Försäkringskassan 270 ärenden och de följande åren 212 (2001), 398 (2002), 410 (2003) och 930 (2004) ärenden.⁹ Även från CSN har antalet polisanmälningar ökat. Från 1999 till 2003 ökade antalet anmälningar från 3 till 17. År 2004 gjordes 55 polisanmälningar.¹⁰ Motsvarande utveckling kan ses hos arbetslöshetskassorna. År 2003 gjorde arbetslöshetskassorna 185 polisanmälningar. År 2004 hade denna siffra mer än fördubblats till 415 polisanmälningar. Någon samlad statistik avseende polisanmälningar från kommunerna och Migrationsverket finns inte att tillgå.

Sett mot bakgrund av den förmodade omfattningen av brott mot trygghetssystemen är antalet polisanmälningar få. Som framgått av redovisningen av de undersökningar som gjorts kring förekomsten av brott 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

⁹ Försäkringskassan; Redovisning av Försäkringskassans arbete med att motverka fusk 2004.

¹⁰ CSN; Fusk i studiestödsärenden – beviljning.

som trädde i kraft 2005, då Försäkringskassan blev 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 det finns ett större fokus på och en större medvetenhet kring denna typ av brott i allmänhet.

Sammantaget är det således svårt att utifrån statistiken dra någon slutsats om att uppkomna brottsmisstankar i någon utsträckning inte leder till polisanmälan. Genom de intervjuer som genomförts inom ramen för utredningen står det också klart att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor tar brott mot trygghetssystemen på allvar. Utbildnings- och kontrollinsatserna ökar och man lägger också ner mycket arbete på utredningar i fall av misstänkta brott.

Bakom den obligatoriska anmälningsskyldigheten på miljöområdet låg kritik mot att myndigheterna lät bli att anmäla även grundade misstankar om lagöverträdelser. Inget har emellertid framkommit här som ger anledning att tro något annat än att de fall där det finns en befogad misstanke om brott också blir polisanmälda. Även om en obligatorisk anmälningsskyldighet skulle kunna medföra att ytterligare ett antal misstänkta brott blev polisanmälda kan man mot denna bakgrund ifrågasätta om en uttrycklig anmälningsskyldighet egentligen behövs.

En fördel med en obligatorisk anmälningsskyldighet kan vara att den skulle kunna främja förutsättningarna för att straffrättsligt likvärdiga fall behandlas på samma sätt. Förmånerna inom trygghetssystemen handläggs ju av ett stort antal olika myndigheter. 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 trygghetssystemen riskerar att behandlas på olika sätt. I avsaknad av en obligatorisk anmälningsskyldighet ökar också utrymmet för skönsmässiga bedömningar inför eventuella beslut om anmälan.

För att en obligatorisk anmälningsskyldighet skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt och främja en likformig hantering är det emellertid principiellt viktigt att myndigheternas bedömning i princip begränsas till objektiva omständigheter och att bedömningen av subjektiva omständigheter, dvs. om uppsåt eller grov

oaktsamhet förelegat, i huvudsak lämnas till polis och åklagare, alltså på samma sätt som gäller vid miljöbrott.

En sådan tillämpning blir dock problematisk med hänsyn till det stora antalet felaktiga uppgifter och fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden från förmånstagare som föranleder återkrav inom trygghetssystemen. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle med hänsyn härtill kunna få till följd att en mycket stor del av de fall där beslut fattats om återkrav också blev anmälningspliktiga. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle således kunna innebära att de myndigheter och organ som handlägger förmåner liksom polis och åklagare skulle belastas av ytterligare utredningar i en stor mängd ärenden, där huvuddelen kan förmodas inte utgöra brott. En sådan effekt är naturligtvis inte önskvärd.

Ett alternativ skulle vara att låta anmälande myndigheter och organ göra en preliminär bedömning även av subjektiva omständigheter i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts. En sådan prövning skulle å andra sidan motverka syftet att åstadkomma en likformig hantering av dessa ärenden. Och egentligen kan man inte gärna lägga gränsen på annat sätt än att varje misstanke om brott skall anmälas – lika fall skall ju behandlas lika. Det skulle emellertid få till följd att polis och åklagare skulle få ett massivt inflöde av nya ärenden. Det är inte troligt att ökningen skulle kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Det är inte heller rimligt att dessa ärenden annat än undantagsvis skulle kunna prioriteras på bekostnad av sådan kriminalitet som t.ex. våldsbrott eller narkotikabrott.

Till detta kommer att det är av stor vikt att de utredningar som ligger till grund för anmälningar även i fortsättningen håller en god standard. En kraftigt ökad belastning skulle riskera att få en negativ inverkan på det sättet att det inte längre skulle finnas något incitament för myndigheterna eller arbetslöshetskassorna att utreda lika noggrant som hittills – varje misstanke skall ju anmälas.

När det gäller miljöbrott finns till skillnad från bidragsbrotten en administrativ sanktion, miljöstraffavgift. Det gör att det går att balansera tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet med en särskild åtalsprövningsregel i vissa fall, om det är möjligt att i stället ta ut en miljöstraffavgift.

Sammanfattningsvis bedömer vi 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 anmälnings-

skyldighet skulle visserligen kunna främja en mer likformig hantering av misstänkta brott. Förhållandena inom trygghetssystemen skulle emellertid riskera att medföra att ett mycket stort antal ärenden blev anmälningsskyldiga, varav det i de flesta fallen sannolikt inte varit fråga om brott. Men det avgörande är framför allt att inget annat har framkommit än att myndigheterna redan i dag hanterar anmälningarna på ett anmärkningsfritt sätt.

På grund av det anförda och med hänsyn till de negativa konsekvenser det skulle kunna medföra har utredningen kommit till slutsatsen att en obligatorisk anmälningsskyldighet inte bör införas.

Om man ändå bestämmer sig för en anmälningsskyldighet skall införas, bör denna knyta an till de riktlinjer och anvisningar som redan finns hos handläggande myndigheter och organ med det huvudsakliga syftet att utgöra ett användbart stöd för en enhetlig anmälningsspraxis. För att motverka ett inflöde av ärenden som sedan skulle komma att skrivas av på grund av bristande subjektiv täckning, bör en anmälningsskyldighet utformas så att de anmälnde myndigheterna har att göra en värdering av om uppsåt eller grov oaktsamhet föreligger, även om det är en skillnad i förhållande till miljöbrotten. Ett alternativ är att begränsa anmälningsskyldigheten till brott där det exempelvis kan antas att påföljden blir annan än böter.¹¹

¹¹ Jfr 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

15 Övrigt

15.1 Om författningsreglerad anmälningsskyldighet

Det straffrättsliga ansvaret för fall av underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden har i utredningens förslag av rättssäkerhetsskäl knutits till en författningsreglerad anmälningsskyldighet. För de flesta ekonomiska förmåner finns en författningsreglerad anmälningsskyldighet där det kan bli aktuellt med ändrade förhållanden.

Det kan dock undantagsvis förekomma fall där ändrade förhållande kan uppstå som påverkar rätten till förmånen men där det saknas en formell anmälningsskyldighet. I dessa fall uppstår visserligen som regel återbetalningsskyldighet under förutsättning att förmånstagaren skäligen borde ha insett att förmånen utgått på felaktiga grunder. Med den utformning utredningens förslag har kan underlåtenheten emellertid inte leda till straffansvar.

Ett sådant exempel är ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Som huvudregel betalas sådant bistånd ut månadsvis, men i vissa fall kan socialtjänsten besluta om större utbetalningar för att täcka särskilda kommande kostnader. För det fall kostnaderna sedermera inte uppkommer uppstår normalt en återbetalningsskyldighet. Dock saknas en författningsskyldighet och därmed förutsättningar för en tillämpning av de föreslagna straffrättsliga bestämmelserna vid underlåten anmälan av ändrade förhållanden.

Sammantaget är det dock utredningens bedömning att det endast i undantagsfall kan uppstå situationer där ändrade förhållanden kan påverka rätten till en förmån men där en formell anmälningsskyldighet saknas. Det kan i sammanhanget noteras att det i förslaget till ny Socialförsäkringsbalk (SOU 2005:114) föreslås en generell bestämmelse om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden. Bestämmelsen kompletteras med exempel på sådana situatio-

ner som kan ge en försäkrad anledning att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan.¹

15.2 Följändringar

Hänvisningar till bidragsbrottslagen bör lämpligen tas in i 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster inom socialförsäkringens administration samt i 8 kap. 11 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

¹ SOU 2005:114, del 2, s. 774 ff.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen bör kunna träda ikraft den 1 juli 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. Det skulle möjligen kunna vara fallet när det gäller den nya bestämmelsen om ringa brott i förhållande till bedrägligt beteende.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedömer vi inte som behövliga.

17 Konsekvenser

Utredningens bedömning: Genom ökad samverkan och specialisering bör berörda myndigheter och arbetslöshetskassor samt rättsväsendets myndigheter kunna hantera det ökade antalet ärenden inom ramen för tilldelade resurser.

Utredningen har tidigare konstaterat att brott mot trygghetssystemen hittills inte har varit ett prioriterat område hos polis och åklagare och att alla anmälda misstänkta brott inte blir utredda. Med utredningens förslag till ny lagstiftning och en utvidgad kriminalisering för grovt oaktsamma beteenden är det sannolikt att antalet anmälningar kommer att öka i viss utsträckning liksom antalet lagföringar. Det anförda leder till frågan om det på grund av förslagen uppkommer ett behov av ytterligare resurser hos myndigheter och organ inom trygghetssystemen samt inom rättsväsendet, främst polis och åklagare.

För det fall myndigheterna inte förmår att hantera de ärenden som upptäcks och anmäls riskerar de föreslagna bestämmelserna att bli utan verkan. Samtidigt finns det inte anledning att utgå från annat än att den nya lagstiftningen kommer att medföra en förhållandevis måttlig ärendeökning. Det är också troligt att många fall kommer att kunna avgöras genom utfärdande av strafföreläggande. Det kan t.o.m. antas att den föreslagna lagstiftningen gör det möjligt för åklagarna att i större utsträckning än i dag använda strafföreläggande i stället för att väcka åtal vid domstol.

Som redovisats i avsnitt 12.4.8 har på vissa håll, bl.a. i Västmanlands län, inletts en samverkan mellan myndigheterna inom trygghetssystemen och polis och åklagare i kombination med en specialisering bland vissa poliser och åklagare för denna typ av ärenden. Denna typ av samverkan bör kunna leda till förhållandevis stora effektivitetsförbättringar.

Sammantaget bedömer utredningen att det inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning enbart på grund av utredningens förslag. Utredningen har i denna bedömning inte beaktat de ökade resurser som bl.a. tillförts Försäkringskassan i syfte att förbättra kontrollverksamheten.

Om en anmälningsskyldighet införs, är det däremot troligt att det kommer att bli fråga om en betydligt större ökning av antalet ärenden. Det kommer att göra det nödvändigt att tillföra myndigheterna inom rättsväsendet ökade resurser eller föranstalta om andra prioriteringar än i dag.

I direktiven anges att utredningen särskilt skall uppmärksamma förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män. Vi bedömer att förslagen inte får några sådana konsekvenser.

Utöver vad som redovisats bedöms utredningens förslag inte få några sådana konsekvenser som enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall anges särskilt.

18 Författningskommentar

18.1 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 har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 13.1 och 13.2. Hur lagens bestämmelser skall tillämpas i konkurrenssituationer behandlas närmare under kommentaren till 2 §.

Genom att lagens tillämpningsområde är begränsat till beslut om 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 utbetalningar till enskilda personer. Detta gäller exempelvis stöd som det allmänna tillhandahåller genom att bedriva eller subventionera viss verksamhet.

Samtliga förmåner som omfattas av lagen har beskrivits översiktligt i avsnitt 5.1 och 5.2. Det bör framhållas att, av de förmåner som redovisats, lagen inte omfattar sådana som administreras av Kammarkollegiet och landstingen eller sådana försvarspolitiska förmåner som beslutas av andra myndigheter än Försäkringskassan. Lagen omfattar inte heller bidrag vid korttidsstudier.

Att de förmåner som omfattas av lagen skall avse personligt ändamål innebär att förmånerna betalas ut för enskilda personers 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.

2 §

I bestämmelsen återfinns det centrala brottet i den nya lagen. Brottet har fått beteckningen *bidragsbrott*. Skälen för bestämmelsens konstruktion har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 13.4.1.

Det handlingsrekvisit som anges i bestämmelsen är att någon lämnar en oriktig eller ofullständig uppgift. Vilka uppgifter som skall lämnas och vad som är en oriktig eller ofullständig 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 skriftligt som muntligt lämnande av uppgifter. Även felaktiga uppgifter som lämnas elektroniskt över exempelvis Internet eller genom service-telefon kan medföra straffansvar.

Bestämmelsens tillämplighet förutsätter inte att uppgiften lämnas till den myndighet eller det organ 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 felaktig 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 anmälnings-skyldighet, dvs. när en förmånstagare låter bli att göra en anmälan om ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek. Det krävs här att anmälnings-skyldigheten 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 anmälnings-skyldighet 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 anmälnings-skyldighet åsidosätts under för-

utsättning att det medför den fara som krävs. Här finns dock en möjlighet till frivillig rättelse, se 6 §.

Som framgår av lagtexten kan den fara som förutsätts för straffansvar avse olika situationer. Faran kan avse en utbetalning som inte alls borde ha gjorts, dvs. i situationer där det över huvud taget inte finns någon rätt till förmånen. Vidare kan avses 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. Faran kan emellertid också avse återkravssituationer. Ett exempel på detta är att förmånstagarens förhållanden efter en utbetalning har ändrats på ett sådant sätt att det påverkar rätten till förmånen men att han eller hon inte anmäler ändringen.

Vidare är det tänkbart att en förmånstagare lämnar felaktiga uppgifter om ekonomiska eller andra förhållanden som påverkar rätten till en förmån i ett ärende om återbetalningsskyldighet. Även sådana fall omfattas av bestämmelsen. Däremot omfattas inte fall av oriktigt uppgiftslämnande efter misstagsutbetalningar, eftersom det i sådana fall inte blir fråga om ett återkravsärende i förvaltningsrättslig mening. Här gäller det ju inte rätten till eller storleken av förmånsbeloppen utan om skyldigheten att betala tillbaka pengar, t.ex. på grund av reglerna om *condictio indebiti*. Eventuellt straffrättsligt ansvar i de sistnämnda fallen får således bedömas enligt andra bestämmelser.

Den fara som skall föreligga måste vara konkret. Subjektiva omständigheter som vad gärningsmannen trott eller insett om faran har ingen betydelse för denna bedömning. Sådana omständigheter kan däremot få betydelse för uppsåtsbedömningen. 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.

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 den oriktiga uppgiften alternativt anmälningsskyldigheten liksom faran för en felaktig utbetalning m.m. måste vara täckt av någon av de uppsåtsformer som beskrivits i avsnitt 9.1.2. I fråga om uppsåt till en oriktig uppgift bör det här i praktiken få stor betydelse att den blankett eller det formulär som förmånstagaren fyllt i på ett tydligt sätt anger vilka uppgifter som skall lämnas.

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. I många fall kommer därför påföljden att bli villkorlig dom i förening med böter, i varje fall om det inte är fråga om återfall. Det hindrar inte att det i påföljdshänseende någon gång kan finnas skäl att uppmärksamma om förfarandet präglas av särskild förslagenhet och om de rätta förhållandena har varit särskilt svårkontrollerade. Det kan i sammanhanget noteras att angreppen mot bidragssystemen inte sällan görs i mer organiserade eller förslagna former än tidigare, t.ex. genom arrangerade olyckshändelser eller för att användas som en till det yttre legal fasad för att dölja kriminell verksamhet.

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.

I förhållande till andra brottsbalksbrott bör samma principer gälla 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. Ett bidragsbrott konsumerar ett efterföljande olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 13.4.4. 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. Någon bestämd beloppsgräns i förhållande till bidragsbrott enligt 2 § kan visserligen inte anges. Här som i andra fall skall en samlad bedömning göras. Eftersom förmånerna inom trygghetssystemen ofta är inkomstberoende, kan också en bedömning som strikt utgår från det belopp som betalats eller skulle ha betalats ut leda till orättvisa resultat. Ett alternativ är därför att använda andra bedömningsgrunder, exempelvis att förmånen avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag. Beloppet bör dock i de flesta fall kunna vara av särskild betydelse, om inte detta framstår mer som ett slumpmässigt resultat. De gränsvärden som används vid skatteförseelse enligt 3 § skattebrottslagen kan inte användas, eftersom den och övriga bestämmelser i skattebrottslagen tolkas med hänsyn till det administrativa sanktionssystemet. Det riktvärde som brukar användas för gränsdragningen mellan bedrägeri och bedrägligt beteende (f.n. 800 kronor) bör dock kunna vara till ledning för bedömningen av dessa fall.

4 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 13.4.5. På samma sätt som vid bidragsförseelse måste det avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet om det är att bedöma som ett *grovt bidragsbrott*. De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i bestämmelsen är endast exemplifierande men bör ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är 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. Liksom för ringa brott bör dock den beloppsgräns som används vid motsvarande gränsdragning hos andra förmögenhetsbrott, dvs. cirka fem prisbasbelopp, kunna vara vägledande för bedömningen.

På motsvarande sätt som vid grovt bedrägeri anges som en särskild kvalifikationsgrund att gärningsmannen använt falsk handling. Liksom i övriga fall är det dock viktigt att det görs en helhetsbedömning. Användandet av en falsk handling skall inte med automatik leda till att ett bidragsbrott bedöms som grovt.

Som ytterligare kvalifikationsgrunder anges att förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfatt-

ning.¹ Dessa kvalifikationsgrunder har ett nära samband med bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Enligt denna skall som försvårande omständigheter vid bedömningen av ett brotts straffvärde, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. Genom att anges som särskilda kvalifikationsgrunder får dock en systematisk eller omfattande brottslighet här särskild betydelse för bedömningen av brottets svårhetsgrad.

Den sist angivna kvalifikationsgrunden är avsedd att fånga upp sådana fall som, trots att de inte faller in under någon av de tidigare angivna omständigheterna, är så allvarliga att de bör rubriceras som grovt bidragsbrott. Det kan här vara fråga om situationer där brottet får anses vara särskilt förslaget, även om gärningen inte ingått i ett större sammanhang. Ett exempel på ett sådant brott kan vara att det har begåtts med hjälp av en s.k. stage accident, dvs. en faktiskt inträffad, men av gärningsmannens arrangerad, trafikolycka, och dessutom gällt ett större belopp även om detta ensamt inte skulle vara tillräckligt för att kvalificera gärningen som grov.

Som beskrivits ovan 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.

5 §

Bestämmelsen innebär en utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden i samband med ansökningar om och utbetalningar av ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen. De närmare skälen för bestämmelsens konstruktion har behandlats i avsnitt 13.4.6. Straffansvar för *vårdslöst bidragsbrott* kan förekomma vid såväl lämnande av oriktiga eller ofullständiga uppgifter som vid försummelse att fullgöra en anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden.

Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand förbehållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. I

¹ Jfr NJA 1989 s. 810.

avsnitt 12.4.6 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. Även när det är fråga om en omedveten oaktsamhet, bör emellertid denna i vissa fall kunna betecknas som grov, t.ex. när man inte bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mera betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det.

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.²

Om gärningen är av mindre allvarlig art skall 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 art* har en mer vidsträckt innebörd än rekvisitet ringa i 3 §. Oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre bör som regel inte leda till straffansvar.

Även sådana gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte helt försumbar bör kunna anses vara av mindre allvarlig art. 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 av mindre allvarlig art. Ett exempel på sådana fall är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte uppbär 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.

² NJA 2004 s. 510.

6 §

Skälen för införandet av denna paragraf har behandlats närmare i avsnitt 13.6. 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.

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

I fråga om rättelse av felaktiga uppgifter som lämnats i samband med en ansökan om en förmån måste rättelsen göras innan förmånen betalas ut. Detsamma gäller en anmälan om ändrade förhållanden.

Bestämmelsen innefattar emellertid också möjlighet till strafffrihet vid rättelse av felaktiga uppgifter som lämnats i ett ärende om återkrav. I dessa fall krävs för strafffrihet att rättelsen görs före beslut i återbetalningsärendet. Som nämnts i anslutning till 2 § är det här fråga om rättelser av uppgifter som påverkar rätten till en förmån eller förmånens storlek och inte skyldigheten att betala tillbaka pengarna på annan grund.

Något formkrav på den åtgärd som vidtas finns inte. Således är det tillräckligt att den enskilde lämnar en muntlig uppgift som kan leda till rättelse. 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 alternativt i ett beslut om återkrav.

Strafffriheten 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 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 miss-

tänkt brott 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.³

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

5 §

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

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

11 kap.

8 §

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

³ NJA 2004 s. 692.

Särskilt yttrande

av experten Roland Andersson

Jag delar inte utredningens överväganden när det gäller behovet och lämpligheten att utvidga det kriminaliserade området med grovt oaktsamma beteenden. Vidare anser jag till skillnad mot utredningen att en obligatorisk anmälningsskyldighet bör införas. Jag återkommer till den frågan i ett avslutande avsnitt.

Först vill jag framhålla att jag ser lika allvarligt på bidragsfusk som utredningen, men jag tror inte att det lämpligaste sättet att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen är att kriminalisera grovt oaktsamma beteenden. Som jag kommer att utveckla kan en sådan kriminalisering till och med få negativa effekter.

I mina överväganden utgår jag från att uppsåtligt fusk inom förmånssystemen redan är kriminaliserat. Bestämmelsen om bedrägeri anses dock svår att tillämpa och viss osäkerhet råder om hur långt det straffbara området sträcker sig. Det gäller särskilt i fall av underlåtenhet som är vanliga vid fusk med bidrag.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om bidragsfusk lyfts bort från bedrägeribestämmelsen i brottsbalken - och i likhet med skattebrotten - tas in i en egen specialstraffrättslig lag. Jag ställer mig bakom detta förslag. Jag är övertygad om att de flesta svårigheter som redovisats vid tillämpningen av bedrägeribestämmelsen kommer att försvinna genom att det straffbara området i den nya lagen görs tydligare och rekvisiten mer anpassade till de speciella förhållandena som gäller på bidragsområdet. Tillämpningssvårigheterna kan också undanröjas genom en förbättrad samverkan mellan myndigheterna inom trygghetssystemen, polisen och åklagarväsendet samt genom metodutveckling om hur brottsutredningarna genomförs.

När det gäller behovet och lämpligheten att utvidga det straffbara området med grovt oaktsamma beteenden är den avgörande

frågan för mig om de argument som förts fram för en kriminalisering har en sådan substans och tyngd att en utvidgning av det straffbara området är motiverad. Frågan måste naturligtvis ses mot bakgrund av förslaget till förtydligande av den nuvarande regleringen av det uppsåtliga brottet och de utvecklingsmöjligheter som finns när det gäller samverkan och metodutveckling på området.

Något tillspetsat uppfattar jag utredningens argument för en utvidgning av det straffbara området på följande sätt. Antalet åtal för bedrägeri inom förmånssystemen är för få. Den viktigaste förklaringen till detta är att det är svårt att styrka uppsåt hos de misstänkta. Genom att sänka kravet i subjektivt hänseende borde det därför bli fler fällande domar.

Enligt min mening kan en utvidgad kriminalisering endast motiveras med att det finns ett stort antal grovt oaktsamma beteenden som i sig är så skadliga att straffansvar är motiverat. Det underlag som utredningen tagit fram har inte övertygat mig om detta. Fem fall har redovisats som exempel på grovt oaktsamma förfaranden som anses nästan lika straffvärda som uppsåtliga brott. För egen del har svårt att dra några säkra slutsatser av fallen när det gäller behovet av kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden. Redovisningen säger inte något om det totala antalet fall. Endast ett av fallen prövats av domstol. Att utfallet i domstol i detta fall hade blivit annorlunda med ett straffansvar för grovt oaktsamma förfaranden är inte självklart. I de övriga fyra fallen har bevisningen inte ansetts tillräcklig för åtal. Bedömningarna kan diskuteras. Avgörande i dessa fall – liksom i det fall som prövats av domstol – torde vara hur trovärdig den misstänkte bedömts vara i sina förklaringar till felaktigheterna. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att personer som på felaktiga grunder erhållit bidrag faktiskt kan ha handlat i god tro: De skall då naturligtvis undgå ansvar för såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma beteenden.

Det finns uttalade principer för när en kriminalisering skall anses motiverad (se t.ex. prop. 1994/95:23 s. 52 ff.) Vid en prövning mot dessa principer kan jag inte finna tillräckliga skäl för en utvidgad kriminalisering till att även avse grovt oaktsamma gärningar. Det förtjänar här på nytt att framhållas att uppsåtligt bidragsfusk i dag är kriminaliserat och att redan den föreslagna utformningen av straffbestämmelserna i 2–4 §§ i bidragsbrottslagen torde innebära att straffbestämmelserna kommer att kunna tillämpas oftare än i dag.

Det är vidare en illusion att tro att fusk inom förmånssystemen kan åtalas och straffas bort. Straffrättsliga åtgärder måste i stället ses som en yttersta garant för att upprätthålla förmånssystemen och som man tar till när alla andra medel är uttömda. Särskilt när det gäller oaktsamma förfaranden torde de med fördel kunna förebyggas bort. Brottsförebyggande åtgärder måste vara ett effektivare och för alla parter mer tilltalande angreppssätt än att i efterhand angripa de oaktsamma förfarandena med åtal och straff.

Det har inte varit utredningens uppgift att föreslå förändringar i bidragssystemen eller i myndigheternas handläggningsrutiner. För egen del konstaterar jag att bara att det på området finns ett betydande utrymme för förändringar och förenklingar i brottsförebyggande syfte som på sikt skulle bli mer verkningsfulla än ett utvidgat straffansvar. Som exempel kan jag nämna ett ökat informationsutbyte myndigheterna emellan och förenklingar i bidragssystemens konstruktion. Ett omfattande arbete med den inriktningen har ju också inletts (t.ex. FUT-delegationen och 2005 års informationsutbytesutredning).

Förslaget till bidragsbrottslag har tagits fram med skattebrottslagen som modell. I den lagen finns en straffbestämmelse – vårdslös skatteuppgift – som träffar den som av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till en myndighet. Det kan därför vid en första anblick framstå som logiskt att en motsvarande bestämmelse införs också i den föreslagna bidragsbrottslagen.

Det bör dock observeras att vårdslös skatteuppgift endast träffar ett aktivt lämnande av oriktiga uppgifter. Att av grov oaktsamhet underlåta att lämna uppgifter är inte straffbart enligt skattebrottslagen oavsett hur stora belopp det är fråga om. Förmår åklagaren inte att styrka uppsåt är gärningen straffri. Någon utvidgning av straffansvaret i detta avseende har inte övervägts. När skattebrottslagen reviderades i mitten av 1990-talet förhöll det sig tvärtom så att behovet av ett straffansvar för oriktiga uppgifter som lämnas av grov oaktsamhet sattes i fråga. Straffbestämmelsen behölls dock med motiveringen att möjligheten till bestraffning borde finnas kvar främst med tanke på att oriktiga deklARATIONER kan lämnas av företag beroende på bristande organisation eller tillsyn eller oförsvarligt bristfälliga datarutiner (prop. 1995/96:170 s. 115). De argumenten saknas helt vid bidragsbrott.

I den nämnda propositionen anförde departementschefen också att en avkriminalisering vore att ge felaktiga signaler. Visserligen skulle man kunna hävda att en kriminalisering av grovt oaktsamt

bidragsfusk skulle ha ett visst "signalvärde" men detta kan rimligtvis inte ensamt motivera en kriminalisering.

I sammanhanget bör också framhållas att Högsta domstolen år 2004 prövat frågan om vad som skall avses med grov oaktsamhet i skattebrottslagens mening (NJA 2004 s. 510 I och II). Domstolen uttalade att brottet vårdslös skatteuppgift är avsett för de mer flagranta överträdelsena och att begreppet grov oaktsamhet skall tolkas restriktivt. Därefter konstaterade domstolen att den oaktsamhet som de två tilltalade visat inte varit så allvarlig att den skulle betecknas som grov i skattebrottslagens mening och ogillade åtalet. Följande avsnitt i Högsta domstolens motivering i en av domarna ger en bild av den nivå som domstolen anser att oaktsamheten kan nå upp till utan att den bedöms som grov. LV hade åtalats för att han i sin självdeklaration för år 2001 inte redovisat en realisationsvinst på 144 101 kronor och därigenom föranlett fara för att skatt påfördes honom med drygt 43 000 kronor för lågt belopp.

"LV har vid huvudförhandlingen i Högsta domstolen berättat i huvudsaklig överensstämmelse med vad han enligt tingsrättens dom uppgivit vid tingsrätten. Som förklaring till sin underlåtenhet att ta upp realisationsvinsten i deklarationen har han anfört dels att han saknade erfarenhet av fonder och "missade" noteringen i årskontoutdraget om försäljningen av värdepappersfonder, dels att han trodde att han tagit upp försäljningen i föregående års deklaration.

Genom att inte närmare undersöka uppgiften och inte heller kontrollera om försäljningen hade tagits upp i föregående års deklaration har LV förfarit oaktsamt. Hans underlåtenhet framstår som anmärkningsvärd mot bakgrund av att LV hade avsevärd erfarenhet av handel med värdepapper. Av hans egna uppgifter kan också slutsatsen dras att han vid deklarationstillfället var medveten om att försäljningen hade ägt rum. Som framgått i det föregående är emellertid brottet vårdslös skatteuppgift avsett för de mer flagranta överträdelsena och begreppet grov oaktsamhet skall tolkas restriktivt. Den oaktsamhet som LV visat kan med hänsyn härtill inte anses vara så allvarlig att den skall betecknas som grov i skattebrottslagens mening".

Den slutsats som kan dras av Högsta domstolens bedömning är att utrymmet för att få privatpersoner fällda för vårdslös skatteuppgift som ett självständigt brott numera torde vara begränsat. Frågan om vad som skall anses som grov oaktsamhet i den före-

slagna bidragsbrottslagens mening är av naturliga skäl ännu inte prövat, men skillnaden i förhållande till skattebrottslagens grova oaktsamhet torde inte kunna bli särskilt stor. Mot den bakgrunden kan man fråga sig om den föreslagna utvidgningen av kriminaliseringen vid bidragsfusk till grovt oaktsamma förfaranden verkligen får någon effekt för lagföringsfrekvensen i de situationer som utredningen sett det angeläget att träffa med förslaget.

Jag har inledningsvis uttalat att jag inte tror att en kriminalisering av grovt oaktsamma förfaranden kommer att bidra till mindre bidragsfusk. Jag har till och med anfört att en kriminalisering kan få negativa effekter och detta främst av följande skäl.

För det första finns det en uppenbar risk för att det uppsåtliga brottet försvinner. Det blir lockande för åklagare och polis att direkt gå på det grovt oaktsamma brottet, eftersom det ofta kan framstå som svårare att styrka uppsåt. Brotten med relativt högt straffvärde kan därför komma att nedgraderas till tämligen harmlösa bötesbrott, vilket naturligtvis inte bidrar till att ärendena ges någon högre prioritet. Det kan till och med leda till en nedprioritering av bidragsfusket i förhållande till dagens situation.

Den andra negativa effekten som jag befarar ligger på ett annat plan. Utvidgningen av det straffbara området till grovt oaktsamma förfaranden kan uppfattas som en lagstiftning riktad mot de svaga och bidragsberoende grupperna i samhället. Argument av innebörden att de brottsutredande myndigheterna i stället för att sätta dit de stora ekonomiska brottslingarna ägnar sig åt att jaga personer som fått några tusenlappar för mycket i bidrag därför att de inte orkat sätta sig in i de krångliga systemen blir säkert vanliga. Detta kan urholka värdet av straffbestämmelserna för bidragsfusk. Om det straffbara området begränsas till uppsåtliga brott kan detta undvikas.

Utredningen anger flera argument som talar för att en obligatorisk anmälningsskyldighet bör införas, men stannar för att inte föreslå någon sådan skyldighet. De motiv som anförs är att det tycks fungera bra i dag utan anmälningsskyldighet och att förhållandena inom trygghetssystemen är sådana att man med en obligatorisk anmälningsskyldighet skulle riskera att ett mycket stort antal ärenden blev anmälningsskyldiga och att det i många av dessa fall sannolikt inte skulle vara fråga om brott.

Utredningen tycks samtidigt vara av den uppfattningen att utvidgningen av det straffbara området inte i sig bör medföra någon större ökning av antalet anmälningar. Den uppfattningen är

något svår att förena med det angivna motivet för en utökad kriminalisering, nämligen att det finns ett stort antal grovt oaktsamma beteenden som man inte kommer åt med dagens lagstiftning. Därför borde rimligtvis utvidgningen av det straffbara området få ett kraftigt genomslag i antalet anmälningar om förslaget blir verklighet och detta oavsett om man inför en obligatorisk anmälningskyldighet eller ej. Utredningens lösning på det problemet tycks vara att man överlåter på de berörda myndigheterna att efter eget skön hålla antalet anmälningar nere på en hanterbar nivå. Lösningen främjar inte enhetlighet och rättssäkerhet på bidragsområdet.

Begränsas det straffbara området till uppsåtliga brott går detta mycket väl att förena med en obligatorisk anmälningskyldighet. Regelverket blir då tydligt och enklare att tillämpa. Därigenom markeras också att samhället ser allvarligt på avsiktligt bidragsfusk. Därför förespråkar jag den lösningen.



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 uppmärksamrats och diskuterats alltmer. I mitten av 1990-talet gjorde Riksrevisionsverket (RRV) vissa uppskattningar i rapporten FUSK – Systembrister och fusk i välfärdsystemen (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 proble-

met 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 förmögenhetsöverföring.

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)