



Bidragsbrottslag

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag jämte tre motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås en särskild lag med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen benämns bidragsbrottslag. Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna (fr.o.m. 2008 Arbetsförmedlingen), kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Regeringen föreslår att den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Det finns ett ringa brott men också ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri. Härutöver utvidgas det straffbara området för grovt oaktsamma beteenden genom en särskild straffbestämmelse. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. I lagen finns vidare en bestämmelse om strafffrihet vid frivillig rättelse som sker före utbetalningen.

Lagen innehåller också en bestämmelse om skyldighet för ifrågavarande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2007.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker samtliga motioner.

I betänkandet finns 5 reservationer (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
De ekonomiska välfärdssystemen	5
Nuvarande straffrättsliga reglering m.m.	9
Bidragsbrottslag	13
Propositionen	13
Motionerna	18
Yttranden från andra utskott	19
Utskottets ställningstagande	22
Reservationer	26
1. Bidragsbrottslag, punkt 1 (s, v, mp)	26
2. Alternativa åtgärder, punkt 2 (s)	26
3. Alternativa åtgärder, punkt 2 (v, mp)	27
4. Brottsbeteckning, punkt 3 (s, v, mp)	28
5. Uppföljning, punkt 4 (s, mp)	28
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	29
Propositionen	29
Följdmotioner	29
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	31
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande	36
<i>Bilaga 4</i>	
Socialutskottets yttrande	49
<i>Bilaga 5</i>	
Utbildningsutskottets yttrande	54
<i>Bilaga 6</i>	
Offentlig utfrågning om en bidragsbrottslag	58

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Bidragsbrottslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2006/07:80 och avslår motionerna 2006/07:Sf19, 2006/07:Sf20 yrkande 1 och 2006/07:Sf21 yrkande 1.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. Alternativa åtgärder

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:Sf20 yrkandena 2 och 3 samt 2006/07:Sf21 yrkandena 2 och 4.

Reservation 2 (s) – villkorad

Reservation 3 (v, mp) – villkorad

3. Brottsbeteckning

Riksdagen avslår motion 2006/07:Sf21 yrkande 3.

Reservation 4 (s, v, mp)

4. Uppföljning

Riksdagen avslår motion 2006/07:Sf20 yrkande 4.

Reservation 5 (s, mp)

Stockholm den 31 maj 2007

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Tomas Ene-roth (s), Helena Riviére (m), Ronny Olander (s), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Siw Wittgren-Ahl (s), Tobias Krantz (fp), Kurt Kvarn-ström (s), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Mikael Cederbratt (m), Kalle Larsson (v), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Eva Johnsson (kd) och Helena Frisk (s).

Redogörelse för ärendet

I proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag lägger regeringen fram förslag till en särskild strafflagstiftning, bidragsbrottslag, som avser utbetalningar från välfärdssystemen. I propositionen föreslås även en senare ändring i samma lag samt följdändringar i andra lagar. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1, och lagförslagen finns i bilaga 2.

Regeringens förslag bygger på Bidragsbrottsutredningens betänkande Bidragsbrott (SOU 2006:48), som lämnades i april 2006. Utredningens förslag har remissbehandlats.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslagen. Ett utkast till proposition har därefter tillställts vissa myndigheter och organisationer.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i motionerna redovisas i bilaga 1.

Som ett led i beredningen har utskottet inhämtat yttranden från justitieutskottet, socialutskottet och utbildningsutskottet. Yttrandena finns i bilagorna 3–5. Arbetsmarknadsutskottet har avstått från att avge yttrande.

Utskottet har den 26 april 2007 hållit en offentlig utfrågning i ärendet i vilken flera myndigheter och organisationer deltagit. En utskrift från utfrågningen finns i bilaga 6.

Utskottets överväganden

De ekonomiska välfärdssystemen

Utbetalningarnas omfattning

Huvuddelen av statens och en inte obetydlig del av kommunernas utgifter består av olika ersättningar, bidrag och andra förmåner som betalas ut till enskilda individer eller hushåll. Under 2005 uppgick utbetalningarna av sådana förmåner inom de centrala delarna av välfärdssystemen till ca 520 miljarder kronor.

Av de förmåner som betalas ut står socialförsäkringsförmånerna för den ojämförligt största delen. Under 2005 betalade Försäkringskassan ut ersättningar, bidrag och andra förmåner med ca 425 miljarder kronor. Samma år betalade arbetslöshetskassorna ut ca 31 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning, varav enligt dåvarande regler 28 miljarder kronor finansierades med allmänna medel och resterande del genom arbetslöshetskassornas medlemsavgifter. Centrala studiestödsnämnden (CSN) beviljade för läsåret 2004/05 studiestöd med drygt 23 miljarder kronor. Av det utbetalade studiestödet utgjorde ca 12 miljarder kronor bidrag och den resterande delen lån. Under 2005 beviljade kommunerna ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen med ca 8,6 miljarder kronor, inklusive introduktionsersättningar till flyktingar. Migrationsverkets utbetalningar av ersättning till asylsökande uppgick samma år till mindre än en miljard kronor. Till området kan också hänföras vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag och ersättningar som beslutas av länsarbetsnämnderna eller kommunerna samt vissa förmåner för funktionshindrade som beslutas av kommunerna.

Handläggning och kontroller

Vanligen utgår handläggningen av förmåner inom välfärdssystemen från en skriftlig ansökan som fylls i och undertecknas av förmånstagaren. För socialförsäkringsförmåner gäller generellt enligt 20 kap. 8 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) att uppgifter i en ansökan, anmälan eller försäkran ska lämnas på heder och samvete. Att uppgifter ska lämnas på heder och samvete gäller även för ansökningar om studiestöd enligt 29 och 36 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt för dagersättning m.m. till asylsökande enligt 8 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Däremot gäller inte detta formkrav inom exempelvis arbetslöshetsförsäkringen eller vid ansökningar om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

För många förmåner gäller vidare att förmånstagaren till ansökan måste foga vissa underlag, t.ex. läkarintyg, arbetsgivarintyg eller betyg.

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

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

Vissa förmåner betalas ut utan särskild ansökan. Det gäller exempelvis barnbidrag, studiestöd samt ersättningar i vissa fall för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program m.m.

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

De kontroller som utförs inför beslut om ekonomiska förmåner och under löpande ersättningsperioder skiljer sig åt mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor samt skiftar även mellan olika förmånsslag. Myndigheterna har i olika utsträckning elektronisk tillgång till uppgifter från andra myndigheter, och viss samkörning av register sker. Kontroller utförs i vissa fall också efter att ett beslut om utbetalning av en förmån har fattats.

Åtgärder har vidtagits för att i olika avseenden förbättra kontrollverksamheten inom välfärdssystemen. Dessutom har en särskild utredare i uppdrag att pröva behovet och lämpligheten av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, 2005 års informationsutbytesutredning (dir. 2005:91 och 2006:100). Uppdraget beräknas redovisas i början av juni 2007. Vidare inrättades våren 2005 Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen (dir. 2005:52). Delegationen är sammansatt av representanter från 16 myndigheter och organisationer samt fyra departement. I delegationens arbete ingår bl.a. att i samverkan med berörda myndigheter lämna förslag till hur myndighetsinterna kontrollsystem kan utvecklas så att riskerna för felaktigheter minimeras. Delegationen ska slutredovisa sitt arbete senast den 1 juli 2008.

Återkrav

I de författningar som reglerar ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen finns bestämmelser om återkrav. Bestämmelserna är i princip uppbyggda på samma sätt. Återbetalningsskyldighet kan uppstå om någon genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra en upp-

gifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakar att en förmån lämnas obehörigen eller med för högt belopp. Återbetalningsskyldighet kan även uppstå om någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp fått en förmån och han eller hon skäligen borde ha insett detta.

I de fall utbetalning sker till fel person (misstagsutbetalning) kan återbetalningsskyldighet inte åläggas honom eller henne med stöd av dessa bestämmelser. I stället får pengarna begäras tillbaka enligt allmänna rättsgrundsatser.

Försäkringskassan fattar varje år beslut om återkrav i ett stort antal ärenden. Med undantag för s.k. avstämningsbeslut i ärenden om bostadsbidrag (där beslut om utbetalningar är preliminära och baserade på en beräknad inkomst) beslutade Försäkringskassan under 2005 att återkräva ca 288 miljoner kronor i 47 000 ärenden. Arbetslöshetskassorna beslutade under 2004 om återkrav med sammanlagt drygt 119 miljoner kronor i ca 22 000 ärenden. Under 2005 fattade CSN beslut om att återkräva 167 miljoner kronor i ca 51 000 ärenden, varav merparten avser återkrävda lån. Det stora antalet återkrav från CSN och beloppets storlek är en följd av att studiestöd utbetalas i förväg.

En arbetsgrupp har inrättats i Regeringskansliet med uppdrag att se över frågor om återkrav av felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag.

Omfattningen av brott mot välfärdssystemen

Det är en omdiskuterad fråga i vilken utsträckning det förekommer att enskilda genom brott tillskansar sig bidrag och ersättningar från det allmänna och hur stora kostnader detta orsakar samhället. Först på senare år har ett flertal mer ingående undersökningar genomförts på området.

Försäkringskassan redovisade i september 2006 ett uppdrag att bedöma omfattningen av fusk samt beräkna kostnaderna för detta. Den undersökning som låg till grund för rapporten begränsades till att avse tio förmånsslag, nämligen sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukersättning, aktivitetsstöd, tandvård, assistansersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. De sammanlagda utbetalningarna i dessa förmånsslag uppgick 2005 till 152 miljarder kronor. Enligt Försäkringskassans bedömning skulle sammantaget ca 0,8 % av utbetalningarna i de tio kontrollerade förmånsslagen kunna vara föremål för brottsmisstanke, vilket motsvarar 1 miljard kronor. Försäkringskassan påpekar i rapporten att det är svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen av och kostnaderna för felutbetalningar orsakade av brott mot socialförsäkringen med hänsyn till bl.a. svårigheter att kontrollera svartarbete och bosättningsförhållanden.

En större undersökning av brott mot välfärdssystemen genomfördes i mitten av 1990-talet av dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) som hade fått i uppdrag av regeringen att kartlägga omfattningen av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt ersättningar vid arbetslöshet. RRV

bedömde att det totala beloppet av felaktiga utbetalningar på grund av fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgick till 5–7 miljarder kronor i dåvarande penningvärde.

Socialförsäkringsadministrationen har under de senaste åren genomfört ett flertal undersökningar som avsett särskilt utvalda förmånsslag.

En kontroll av aktivitetsstöd 2004 visade att 7,9 % av de kontrollerade hade lämnat uppgifter i försäkringen för aktivitetsstödet som helt eller delvis inte överensstämde med uppgifter från anordnaren av aktiviteten, innebärande att 1,5 % av det totalt utbetalade beloppet var felaktigt.

Under 2003 och 2004 genomfördes ett projekt med syfte att klarlägga och ange omfattningen av fusk inom sjukpenningförsäkringen. I slutrapporten anges att det kan ha funnits flera orsaker till att det inte gick att belägga fusk i någon större omfattning, bl.a. att metoderna för att undersöka omfattningen behövde utvecklas.

I undersökningar som gjordes 2002, 2004 och 2005 uppskattades att 6–10 % av den tillfälliga föräldrapenningen betalades ut på felaktiga grunder. I den senaste bedömde Försäkringskassan att av det sammanlagda beloppet på 3,2 miljarder kronor som betalats ut under 2005 hade ca 216 miljoner kronor eller 6,5 % betalats ut felaktigt. I rapporten tillades att det är rimligt att anta att en viss del av dessa felaktiga utbetalningar berott på oavsiktliga fel från arbetsgivare eller föräldrar.

Under augusti 2006 kontrollerade Försäkringskassan systematiskt 27 000 ansökningar om tillfällig föräldrapenning genom att ta kontakt med och kontrollera sökandenas uppgifter med deras arbetsgivare. Ungefär 4 500 personer, eller 16,5 % av sökandena, hade lämnat uppgifter som inte stämde överens med de uppgifter som lämnades av deras arbetsgivare. En del felaktiga ansökningar visade sig dock bero på missförstånd.

I september 2006 lämnade Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) en rapport avseende missbruk av tillfällig föräldrapenning. Individerna hade på förhand informerats om att de skulle kontrolleras. Resultatet av undersökningen tyder på att 22,5 % av all utbetald ersättning härrör från vad som benämns överutnyttjande (definierat som bidragsfusk eller misstänkta brott).

National Audit Office i Storbritannien har i en rapport sommaren 2006 redovisat en komparativ studie kring felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen i nio länder, däribland Sverige. I rapporten redovisas undersökningar av felaktiga utbetalningar på grund av såväl brott som misstag från förmånstagare eller myndigheter. Enligt rapporten är det svårt att göra direkta jämförelser mellan länder eftersom mätmetoderna skiljer sig åt. I de länder där jämförbara data har kunnat inhämtas anges preliminärt att i genomsnitt 2–5 % av utbetalningarna är felaktiga.

FUT-delegationen har i en första rapport (Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen – resultat från expertseminarier, Rapport 5) lämnat en samlad och bred bild av orsakerna till att fel ersättningar utgår. Rapporten utgör en utgångspunkt för en inledande

analys av och diskussion om vilka åtgärder som bör vidtas för att minska de felaktiga utbetalningarna, varmed i rapporten avses såväl avsiktliga som oavsiktliga fel samt systemproblem. Felens omfattning i kronor redovisas inte, däremot har felorsakerna strukturerats utifrån hur vanliga de bedöms vara. I rapporten anges att många av felen orsakas av felaktiga uppgifter från den sökande avseende främst inkomster, förmögenhet, bosättning och olika typer av felaktig försäkrans. Felen beror på slarv, okunskap eller rena bedrägerier från sökandens sida, men felaktiga uppgifter lämnas också av annan än den sökande, såsom arbetsgivare, läkare, skola och vårdgivare. I handläggningen finns också flera felorsaker. På en övergripande nivå rör behovet av åtgärder att trygghetssystemen ses som en helhet, att regelverken förtydligas och förenklas, att andra regelverk inte försvårar handläggning och kontroll, att myndigheterna gemensamt utvecklar informationssystem och samverkansformer samt att myndigheterna ser över handlägningsrutiner m.m. och att kontroller ges högre prioritet.

Antalet polisanmälningar av misstänkta brott i samband med utbetalningar från välfärdssystemen är begränsat men har ökat kraftigt de senaste åren. De brott som anmäls avser huvudsakligen bedrägeri eller försök till bedrägeri. År 2006 polisanmälde Försäkringskassan 1 784 ärenden, vilket innebär en kraftig ökning sedan 2003 då 410 polisanmälningar gjordes. Enligt uppgift från CSN uppgick antalet polisanmälningar 2005 till 70 stycken (17 anmälningar 2003). Arbetslöshetskassorna gjorde 415 polisanmälningar under 2004 (185 anmälningar 2003). Någon samlad statistik avseende polisanmälningar från Migrationsverket och kommunerna finns inte att tillgå.

Endast en mindre del av de polisanmälningar som görs leder till lagföring. Av Försäkringskassans polisanmälningar har ungefär en femtedel lett till åtal. En uppskattning är att ca 450 personer under 2005 åtalades eller mottog strafföreläggande för brott i samband med utbetalningar av ersättningar, bidrag och andra förmåner från välfärdssystemen. Enligt Åklagarmyndigheten sjönk åtalsfrekvensen betydligt för några år sedan när det gäller bedrägerier mot Försäkringskassan; merparten av de ärenden som inte lett till åtal har skrivits av eller lagts ned på grund av att det inte ansetts vara fråga om brott.

Nuvarande straffrättsliga reglering m.m.

Bedrägeri

Bestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken anger att 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, döms för bedrägeri till fängelse i högst två år.

Vid ringa brott (bedrägligt beteende) är straffsatsen böter eller fängelse i högst sex månader och vid grovt brott (grovt bedrägeri) fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

För bedrägeriansvar krävs att gärningsmannen uppsåtligen begått gärningen och att uppsåtet täcker samtliga gärningsmoment. Med uppsåt avses även det som benämns insiktsuppsåt och likgiltighetsuppsåt. Den svagaste formen av uppsåt, likgiltighetsuppsåt, har uttryckts så att likgiltighet beträffande den brottsliga effekten föreligger om förverkligandet av effekten vid gärningstillfället inte utgjorde ett för gärningsmannen relevant skäl för att avstå från gärningen (NJA 2004 s. 176). Likgiltighetsuppsåt avseende övriga rekvisit, t.ex. handlingen eller övriga omständigheter, föreligger om gärningsmannen insett risken för att omständigheten kan föreligga och är likgiltig till förekomsten av omständigheten.

Straffansvar kan förekomma även för försök och förberedelse till bedrägeri och grovt bedrägeri.

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 fränhånds den andre, eller denne på annat sätt berövas sin rätt, för olovligt förfogande. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

Brottsförsättningsarna uppställer inget krav på hur besittningen ska ha uppkommit. Exempel på att äganderätt tillkommer annan är bl.a. felöverföringar av pengar.

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 protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis.

Det finns en straffbestämmelse för en ringa variant av brottet, förvanskning av urkund, med böter eller fängelse högst sex månader i straffskalan. Om brottet är att anse som grovt, döms för grov urkundsförfalskning till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet av om brottet är grovt ska 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.

Kravet på fara i bevishänseende innebär att det måste vara något så när sannolikt att det förfalskade tas för äkta och att det ska komma till användning i en praktisk angelägenhet. Brottet är fullbordat redan genom förfalsk-

ningsåtgärden. Det krävs således inte någon användning av det förfalskade. Det finns dock en särskild straffbestämmelse avseende den som brukar något som förfalskats.

Osann och vårdslös försäkran

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 för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

En första brottsförutsättning för osann eller vårdslös försäkran är att utsagens form ska vara skriftlig. Vidare förutsätts att utsagan enligt lag eller författning ska ha viss form.

Såväl att lämna en osann uppgift som att förtiga sanningen kan medföra straffansvar. Däremot är en underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden inte straffbar enligt denna bestämmelse.

För närvarande pågår en översyn av straffbestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken ur ett IT-perspektiv. Utredningen, som tagit namnet IT-förfalskningsutredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast vid utgången av oktober 2007 (dir. 2005:68, 2007:62).

Självbetjäningstjänster via Internet

I lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration finns straffbestämmelser som avser användning av självbetjäningstjänster via Internet i fråga om förmåner och ersättningar som handläggs av Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten (PPM). Enligt 5 § ska den som då 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. Lagen tillämpas endast om brottsbalken inte är tillämplig på gärningen.

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. Som ovan nämnts pågår en översyn av straffbestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken (dir. 2005:68).

Arbetsskadeförsäkringen

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 ska lämnas enligt lagen till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Uppgifts- och anmälningsskyldigheten riktar sig till arbetsgivare men även till den som har rätt till ersättning enligt lagen.

Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns sanktioner som kan drabba den som medvetet eller av grov oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter. En arbetssökande som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållanden av betydelse för bedömningen av rätten till arbetslöshetsersättning kan enligt 37 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor uteslutas som medlem i arbetslöshetskassan. Om arbetslöshetskassan i ett sådant fall inte utesluter medlemmen ska han eller hon enligt 66 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring fränkännas rätten till arbetslöshetsersättning under ett visst antal dagar. Ett beslut om uteslutning eller fränkännande av rätt till ersättning hindrar inte att förmånstagaren dessutom döms för brott.

Bidragsbrottslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag och antar en bidragsbrottslag jämte följdlagstiftning.

Bidragsbrottslagen omfattar ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna (fr.o.m. 2008 Arbetsförmedlingen), kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Lagen innebär att den som lämnar en oriktig uppgift och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Detsamma gäller den som underlåter att anmäla ändrade förhållanden när sådan skyldighet följer av lag eller förordning. Det finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri. Grovt oaktsamma beteenden är straffbara som vårdslöst bidragsbrott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen är mindre allvarlig döms inte till ansvar. I lagen finns vidare en bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse som sker före utbetalningen.

Myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är skyldiga att göra en anmälan till polis eller åklagare om de misstänker att brott enligt lagen har begåtts.

Lagen träder i kraft den 1 augusti 2007.

Riksdagen avslår motioner om avslag på propositionen. Vidare avslås motioner om alternativa åtgärder, ändrad brottsbeteckning samt uppföljning.

Jämför reservationerna 1 (s, v, mp), 2 (s), 3 (v, mp), 4 (s, v, mp) och 5 (s, mp).

Propositionen

Behov av en straffrätt anpassad för välfärdssystemen

I propositionen anges att det inte finns någon fullständig bild av i hur stor omfattning det förekommer brott mot välfärdssystemen. Enligt regeringens mening talar emellertid mycket för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.

Regeringen framhåller att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser, och i förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte längre kan upprätthållas. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt

medför att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Ett effektivt straffrättsligt skydd är även viktigt för tilltron till systemen och utgör en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen bör enligt regeringen i huvudsak vara lika starkt som på skatteområdet.

Brott mot välfärdssystemen bör enligt regeringen huvudsakligen mötas med andra medel än åtgärder på det straffrättsliga området. Åtgärder har också vidtagits i detta syfte, flertalet inriktade på att stärka kontrollen. Det finns goda förutsättningar att utöka och förbättra informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, men någon mer heltäckande kontroll genom elektroniskt informationsutbyte är inte möjlig att genomföra. Andra former av kontroller kan, om de blir för omfattande, leda till att handläggningen blir mer tidsödande, vilket är till nackdel för den enskilde. Den mycket stora ärendemängd som hanteras inom välfärdssystemen innebär också att en mer grundlig kontroll endast kan ske i en mycket liten andel av ärendena. En effektivare återkravshantering är också ett viktigt sätt för att minska de skador som de felaktiga utbetalningarna orsakar och för att motverka brott.

Förhållandena vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen skiljer sig i flera avseenden från andra situationer där bedrägeri kan förekomma eftersom det inom välfärdssystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet. Det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende, och det är nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen.

Det straffbara området är för bedrägeri begränsat till uppsåtliga fall och när det gäller grov oaktsamhet begränsat till oriktiga uppgifter som lämnas på heder och samvete inom socialförsäkringen, studiestödet och vissa migrationsrättsliga förmåner. En väsentlig omständighet som påverkar vad som är straffvärt vid brott mot välfärdssystemen är enligt regeringen emellertid den ekonomiska skada som följt eller riskerar att följa av exempelvis en felaktig uppgift som lämnas av grov oaktsamhet. Beteendena är straffvärda även utan att man tillfogar ett sådant formkrav – enligt lag eller författning avgas under ed eller på heder och samvete eller under annan dylik försäkran – som förutsätts för en tillämpning av 15 kap. 10 § brottsbalken om osann eller vårdslös försäkran. Regeringen anser att det straffbara området bör utvidgas genom en särskild reglering för grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen. Brottsförutsättningarna bör även vara tydliga i fråga om straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändringar. Det finns då också anledning att införa en särskilt anpassad reglering även för uppsåtliga brott. Straffansvar för gärningar som innebär underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör komma till direkt uttryck genom ett s.k. äkta underlåtenhetsbrott.

Den som genom oriktiga uppgifter försöker skaffa sig en ekonomisk förmån från välfärdssystemen gör normalt inget mer än att lämna in en ansökan eller försäkran. Huruvida en eventuell lagföring avser ett fullbordat bedrägeribrott eller ett försök till bedrägeri avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som utförs av myndigheter, kommuner eller arbetslöshetskassor. Genom en farekonstruktion kommer båda fallen att bedömas som fullbordade brott.

Det finns härutöver ett allmänt behov av en tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering för att bl.a. främja en effektiv lagföring.

Lagens tillämpningsområde

Regeringen anser att den nya regleringen bör bilda en särskild lag som benämns bidragsbrottslag. Lagen bör omfatta alla ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, PPM, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna (fr.o.m. 2008 Arbetsförmedlingen), kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Lagens tillämpningsområde är begränsat till beslut om ersättning, bidrag, pension eller lån som betalas ut för enskilda individers privata bruk.

I konkurrenshänseende ska de föreslagna bestämmelserna ha företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*).

Bidragsbrott

Regeringen föreslår att den som lämnar oriktiga uppgifter och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Straffansvaret omfattar även underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden om anmälningsskyldigheten är reglerad i lag eller förordning. En sådan anmälningsskyldighet gäller för socialförsäkringsförmåner, för vissa migrationspolitiska förmåner och inom studiestödet. Däremot finns det inte någon sådan skyldighet för den som får arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det finns ingen anledning att göra någon åtskillnad mellan traditionellt skriftliga uppgifter och sådan skriftliga uppgifter som lämnas elektroniskt. Vidare bör även muntliga uppgifter omfattas av den straffrättsliga regleringen.

Farerekvisitet innebär ett krav på att det ska föreligga en konkret fara för exempelvis en felaktig utbetalning. Utgångspunkten bör 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. En sådan konstruktion innebär även att det inte blir nödvändigt med en kriminalisering av försök.

Bestämmelsen omfattar 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.

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

För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa föreslås straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som är ett ringa brott måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Eftersom förmånerna inom välfärdssystemen ofta är inkomstberoende, kan en bedömning som strikt utgår från det belopp som betalats eller skulle ha betalats ut leda till orättvisa resultat. Beloppet bör dock i de flesta fall kunna vara av särskild betydelse, om inte detta framstår mer som ett slumpmässigt resultat.

Straffskalan för bidragsbrott som inte är ringa bör vara fängelse i högst två år, dvs. samma straffskala som gäller för bedrägeri.

För grovt bidragsbrott föreslås straffskalan fängelse i lägst sex månader och, till skillnad mot grovt bedrägeri, högst fyra år. Vid bedömandet av om brottet är grovt beaktas särskilt om det rört betydande belopp, om gärningsmannen använt falsk handling eller om förfarandet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Vårdslöst bidragsbrott

För gärningar som begås av grov oaktsamhet föreslås 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 bör vara straffria. De objektiva rekvisiten är desamma som vid uppsåtligt bidragsbrott.

I första hand bör endast medveten oaktsamhet hos förmånstagaren kunna medföra straffansvar för grov oaktsamhet. Det bör alltså normalt krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. I underlåtenhetsfallen bör utrymmet för att bedöma en omedveten oaktsamhet som grov vara begränsat.

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

Ett exempel då det är tänkbart att en omedveten oaktsamhet skulle kunna betecknas som grov är när en person inte har bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det. Sådana skäl kan finnas när en person exempelvis felaktigt uppbär utbetalningar från olika välfärdssystem.

En viktig omständighet vid bedömningen av om en underlåtenhet ska anses vara grovt oaktsam bör också vara att tydlig information lämnats om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden. De gärningar som i underlåtenhetsfall i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är sådana fall där förhållandena ändrats på ett sätt som medför att förutsättningarna för förmånen helt eller delvis brister med hänsyn till förmånens syfte. Ett praktiskt exempel är att en person som uppbär sjukersättning helt eller delvis återgår i arbete utan att anmäla detta och därefter fortsätter att uppbära sjukersättningen.

Det åligger myndigheterna att klargöra vilka uppgifter som ska lämnas och i vilka fall ändrade förhållanden ska anmälas. Ansvar för att de uppgifter som sedan lämnas är korrekta måste emellertid ligga på förmånstagaren.

Om gärningen är mindre allvarlig ska inte dömas till ansvar. Framför allt ska den aktuella förmånens storlek vara av betydelse vid denna bedömning. Här liksom i övriga fall ska dock göras en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen. Sådana grovt oaktsamma gärningar som rör belopp kring ett par tusen kronor eller mindre bör som regel inte leda till straffansvar.

Om det finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav, bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Ett exempel på sådana fall är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte uppbär inkomst som överstiger visst belopp.

Frivillig rättelse

Regeringen föreslår att den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen kan fattas inte ska dömas för bidragsbrott. Frivillig rättelse bör endast kunna göras före utbetalning av förmånen i fråga. Detsamma gäller en anmälan om ändrade förhållanden. När det är fråga om periodiska utbetalningar av en förmån, kan rättelsen endast medföra strafffrihet såvitt avser ännu ej gjorda utbetalningar. Om förmånstagaren fått veta att han eller hon kommer att bli föremål för granskning, kan rättelsen normalt inte sägas ha skett frivilligt.

Anmälningsskyldighet

En anmälningsskyldighet bör införas för ifrågavarande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor vid misstanke om brott i samband med ansökningar och utbetalningar av förmåner.

Vid bedömningen av om en anmälan ska göras bör myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Denna bedömning inkluderar frågan om en gärning som i och för sig omfattas av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är mindre allvarlig och därför inte kan förväntas för-

anleda straffansvar. Någon bedömning av om den bevisning som finns är tillräcklig för lagföring ska däremot inte göras av den anmälande myndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 augusti 2007. Gärningar som begåtts före ikraftträdandet ska bedömas enligt äldre bestämmelser. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning, gäller dessa för tidigare förövade brott. Detta bör dock i regel inte vara fallet.

Konsekvenser för rättsväsendet

I propositionen anges att den utvidgning av det straffbara området som föreslås är förhållandevis försiktig. I kombination med en obligatorisk anmälningsskyldighet är det dock troligt att förslagen kommer att medföra en ökning av antalet anmälningar till polis och åklagare. Även antalet lagförda ärenden kan förväntas öka. Att antalet anmälningar kommer att öka är också i stor utsträckning en följd av en förstärkning av kontrollarbetet hos myndigheterna. Många av de ärenden som kan tänkas tillkomma kommer troligen att avgöras genom strafföreläggande och därmed inte belasta domstolarna i någon märkbar utsträckning. Från och med 2007 satsar regeringen ca 1,5 miljarder kronor ytterligare på rättsväsendet jämfört med 2006. Det är den största satsning som gjorts på rättsväsendet under senare tid. Regeringen avser att återkomma på tilläggsbudget i 2007 års ekonomiska vårproposition med resursförstärkning för Åklagarmyndigheten, men anser i övrigt att det för närvarande inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning på grund av förslaget till bidragsbrottslag.

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

Motionerna

I motion Sf20 av Tomas Eneroth m.fl. (s) yrkande 1 begärs avslag på propositionen. Motionärerna anser att fusk och missbruk i alla lägen ska stävas och beivras men att regeringens förslag till bidragsbrottslag inte har sådana fördelar att de vida överträffar de straffbestämmelser som redan finns. Motionärerna anser att det inte är befogat att införa ett oakt-samhetsbrott. Här finns en uppenbar risk att människor på grund av en tillfällig oakt-samhet, slarv eller bristfälliga kunskaper om förmånernas regelverk döms till böter eller till och med fängelse. Särskilt utsatta grupper i det här sammanhanget finns bland personer med utländsk bakgrund som inte ännu lärt sig svenska, personer med språksvårigheter samt sjuka och funktionshindrade. Det finns därutöver en uppenbar risk att gruppen studen-

ter blir särskilt utsatt eftersom studenter kan röra sig mellan jobb och studier. Motionärerna kritiserar att regeringen inte vidrör bestämmelser för företag, t.ex. jordbruksstöd, företagsstöd och offentliga investeringsstöd. Regeringens förslag riskerar därtill att hämma det förändringsarbete som redan kommit i gång vad gäller samordning och kontroll på myndighetsnivå. Därtill kan sanktioner inom a-kassan betyda att en person straffas dubbelt.

Vidare begär motionärerna tillkännagivanden om att regeringen bör överväga sådana åtgärder som föreslås i Skatteverkets rapport 2007:1 del 2, däribland en bidragsbetalningscentral, och avvakta pågående utredningar innan de straffrättsliga systemen ändras (yrkandena 2 och 3).

I det fall bidragsbrottslagen ändå genomförs bör regeringen återkomma till riksdagen med en uppföljning av den nya lagens tillämpning och funktionssätt (yrkande 4).

Också i motion Sf19 av Kalle Larsson m.fl. (v) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna ifrågasätter omfattningen av det påstådda fusket och anser att regeringen låter diskussionen om fusk och överutnyttjande skyla över den bakomliggande ambitionen att driva igenom genomgripande förändringar av socialförsäkringssystemet. Att införa en särlagstiftning inom det föreslagna området är enligt motionärerna inte motiverat, och förslaget att införa en särskild oaktsamhetsbestämmelse om grovt vårdslöst bidragsbrott kan inte anses vare sig lämpligt eller behövligt.

Även i motion Sf21 av Gunvor G Ericson m.fl. (mp) yrkande 1 begärs avslag på propositionen. I motionen anges att fusk och brott mot trygghetssystemen ska beivras. Eftersom det redan finns lagstiftning som förbjuder bedrägerier, likaväl som svartarbete och skattefusk i övrigt, krävs det inte mer lagstiftning för att komma till rätta med fusket. Vad som däremot krävs är att det görs tydligt för medborgarna vilka regler i förmånssystemen som gäller. Om ytterligare markeringar gentemot fusket ska göras, bör sådana markeringar även göras när det gäller bidragsfusk kring näringsverksamheter och när det gäller skattefusk.

Motionärerna begär tillkännagivanden om dels att det inte krävs mer lagstiftning för att komma till rätta med fusket, dels att reglerna för trygghetssystemen måste göras tydliga för medborgarna (yrkandena 2 och 4).

Vidare anser motionärerna att brottsbeteckningen i regeringens förslag är missvisande och begär ett tillkännagivande om att brottet bör benämnas brott mot trygghetssystemen (yrkande 3).

Yttranden från andra utskott

Såväl justitieutskottet som socialutskottet och utbildningsutskottet har yttrat sig i ärendet. De har alla tillstyrkt propositionen och avstyrkt de motioner som de yttrat sig över. I yttrandena anges huvudsakligen följande.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet begränsar sitt yttrande till i första hand principiella straffrättsliga frågor samt till frågan om lagstiftningsreformens påverkan på rättsväsendets myndigheter.

Utskottet konstaterar inledningsvis att de föreslagna brottsbeskrivningarna om bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott i mycket stor utsträckning täcks av brottsbeskrivningar som redan i dag finns i brottsbalken. När det gäller uppsåtliga brott är det inte fråga om någon nykriminalisering i egentlig mening.

Efter en beskrivning av de särskilda förhållanden som gäller vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen anges att tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på detta område är av särskild betydelse med hänsyn till det långtgående utredningsansvar som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har i fråga om felaktiga utbetalningar och till den samverkan som sker med polis och åklagare. En tydlig och lättillgänglig reglering av det straffrättsliga ansvaret är också mycket angelägen för att förbättra förutsättningarna för den enskilde att veta var gränsen för straffrättsligt ansvar går, något som är angeläget inte minst mot bakgrund av den på det straffrättsliga området viktiga legalitetsprincipen.

Mot bakgrund av välfärdssystemens funktion, att i stor utsträckning bygga på att förmånstagare redogör för de förhållanden som ligger till grund för rätten till en förmån, framstår det som ändamålsenligt att utforma straffstadgandet som ett s.k. farebrott.

Lagstiftarens intention torde redan i dag vara att underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden ska leda till ansvar, åtminstone avseende otillbörliga utnyttjanden av trygghetssystemen. Med hänsyn till legalitetsprincipen bör det därför uttryckligen anges i lagtexten avseende bidragsbrott att underlåtenhet kan grunda straffansvar.

Enligt utskottets mening möter utformningen av 2 § i förslaget till bidragsbrottslag väl de behov som nu beskrivits. Utskottet har heller inget att erinra mot regeringens överväganden rörande straffskalorna för dessa brott.

När det gäller kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av normer i samhället, står utskottet alltjämt fast vid sin inställning i betänkande 1994/95:JuU2 att denna metod bör användas med försiktighet.

Enligt utskottets mening bör grovt oaksamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen anses ligga så nära klandervärdheten av uppsåtliga handlingar att de är straffbara. Härtill kommer att grovt oaksamma beteenden i stor utsträckning redan är kriminaliserade såvitt avser trygghetssystemen och att den föreslagna regleringen endast innebär en begränsad utvidgning av det straffbara området.

Genom den föreslagna utformningen av bestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott skapas en mer ändamålsenlig och enhetlig reglering där formkrav såsom krav på skriftlighet och intygande på heder och samvete inte uppställs. Bestämmelsen föreslås få samma objektiva rekvisit som bidrags-

brott. Det innebär bl.a. att det är faran för en felaktig utbetalning som i objektivet hänseende ska vara avgörande för straffbarhet och att underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden uttryckligen omfattas även av straffbestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott. Det är enligt utskottet en konstruktion av straffbestämmelsen som på ett bra sätt knyter an till välfärdssystemens funktion att i stor utsträckning bygga på att förmånstagare redogör för de förhållanden som ligger till grund för rätten till en förmån och löpande redovisar förändringar i dessa. Den regleringen framstår också som mer lättillgänglig och tydlig för den enskilde än t.ex. regleringen i 15 kap. 10 § brottsbalken.

Begränsningen av tillämpligheten i subjektivt hänseende till grov oakt-samhet utgör enligt utskottet en rimlig avvägning mellan intresset av att på ett effektivt sätt kunna lagföra otillbörliga utnyttjanden av offentliga ekonomiska förmåner och behovet av att från det straffbara området undanta förbiseenden och andra mer ursäktliga misstag. Straffansvar för grov akt-samhet bör som regeringen konstaterar i propositionen i första hand förbe-hållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oakt-samhet.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det normalt bör krävas att för-månstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften var felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. Om förmånstagaren inte har misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör han eller hon i regel inte anses ha varit grovt oakt-sam. Som regeringen anför är det dock även tänk-bart att en omedveten oakt-samhet skulle kunna betecknas som grov, t.ex. i fall då en person inte har bemödat sig att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det.

Beträffande frågan om det skulle kunna vara mer effektivt att i stället för kriminalisering införa någon form av sanktionsavgifter vid oaktsamma beteenden kan utskottet på ett allmänt plan sympatisera med en sådan grundtanke. När det gäller brott mot välfärdssystemen kan utskottet dock se ett värde i att grovt oaktsamma överträdelser behandlas lika oavsett mot vilket av trygghetssystemen det riktas. Härtill kommer den i samman-hanget inte oviktiga omständigheten att en tydligare och i viss mån utvid-gad kriminalisering kan ha en normbildande effekt.

När det gäller straffskalan för vårdslöst bidragsbrott anser utskottet i lik-het med vad regeringen har anført att grovt oaktsamma brott bör ha ett maximistraff som är lägre än det för uppsåtligt bidragsbrott och att straff-skalan även bör omfatta böter.

Vidare instämmer utskottet i regeringens överväganden att bestämmel-serna bör tas in i en särskild lag. Utskottet delar också regeringens bedöm-ning rörande vilka brottsbenämningar som bör väljas.

När det gäller konsekvenserna för rättsväsendet konstaterar utskottet att förslagen i propositionen torde medföra ett ökat antal anmälningar. Utskot-tet kan samtidigt konstatera att regeringen aviserat stora satsningar på rättsväsendets myndigheter avseende de närmaste åren och välkomnar att

regeringen på tilläggsbudget föreslagit ett tillskott på 7 miljoner kronor till Åklagarmyndigheten avseende innevarande år för att täcka ökade kostnader till följd av förväntningar om att antalet anmälningar om brott mot välfärdssystemen ska öka vid genomförandet av förslagen i propositionen. Vidare välkomnar utskottet regeringens avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan.

Utskottet har i övrigt – utifrån det perspektiv justitieutskottet har att anlägga i ärendet – inget att erinra mot lagförslagen eller vad regeringen anför i propositionen.

Socialutskottets yttrande

Socialutskottet framhåller att det yttersta syftet med strafflagstiftningen och en utvidgad kriminalisering är att på lång sikt kunna upprätthålla välfärdssystemen. Detta är inte minst angeläget för de förmånstagare som är beroende av ett sådant ekonomiskt skyddsnät. När tryggheten i välfärden prioriteras är det positivt även ur ett barnperspektiv. Den föreslagna strafflagstiftningen förändrar inte den grundläggande förvaltningsrättsliga skyldigheten för myndigheterna att lämna upplysningar och annan service till medborgare. Socialutskottet tänker närmast på bestämmelserna i 4–8 §§ förvaltningslagen. Tvärtom bör vikten av att myndigheterna lämnar fullgod information och service betonas. Detta gäller inte minst i förhållande till de förmånstagare som har olika svårigheter att komma till sin rätt. Socialutskottet konstaterar att dessa frågeställningar berörts i propositionen, bl.a. med anledning av att några remissinstanser uttalat farhågor.

Utbildningsutskottets yttrande

Utbildningsutskottet anger att de årliga utbetalningarna av studiestöd uppgår till ungefär 23 miljarder kronor. Därmed är detta område ur ett statsfinansiellt perspektiv betydelsefullt. Uppgifter om omfattningen av brottsligheten mot detta förmånsslag saknas för närvarande. Det är likväl viktigt att studiestödet på samma sätt som andra förmånsslag ges ett effektivt straffrättsligt skydd i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar och att säkerställa tilltron till välfärdssystemen. Det är också viktigt att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Enligt utbildningsutskottets mening är regeringens förslag väl ägnat att uppnå dessa syften.

Utskottets ställningstagande

På de skäl som anförs i propositionen, och i vilka justitieutskottet instämt, anser socialförsäkringsutskottet att en särskild lag med straffbestämmelser som gäller utbetalningar från de centrala delarna av välfärdssystemen bör införas. Som justitieutskottet påpekat är grovt oaktsamma beteenden i stor utsträckning redan kriminaliserade såvitt avser trygghetssystemen, och den föreslagna regleringen innebär endast en begränsad utvidgning av det straff-

bara området. Även socialutskottet och utbildningsutskottet har tillstyrkt propositionen. Utbildningsutskottet har framhållit att det är viktigt att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt och att regeringens förslag är väl ägnat att uppnå dessa syften.

En särlagstiftning med bl.a. en utvidgad kriminalisering av grovt oaktsamma handlingar ska ses som en av flera åtgärder avsedda att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I propositionen redovisas åtgärder i detta syfte som redan genomförts men också ytterligare åtgärder som pågår eller övervägs. I motion Sf20 yrkande 2 anföras att förslag som lagts fram i en rapport från Skatteverket bör övervägas av regeringen. Enligt vad som anges i rapporten, för vilkens innehåll två utredare svarar, kommer Skatteverket att i särskild ordning ta ställning för de förslag som verket kan genomföra. Vidare anges att många förslag emellertid ligger utanför Skatteverkets egen beslutssfär och kräver ändrad lagstiftning och andra myndigheters ställningstagande. Enligt utskottets mening är utredarnas förslag på detta sätt redan uppmärksammat.

När det gäller införande av någon form av sanktionsavgifter vid oaktsamma beteenden som ett alternativ till en straffrättslig utvidgning anser sig justitieutskottet på ett allmänt plan kunna sympatisera med en sådan grundtanke. Justitieutskottet kan dock när det gäller brott mot välfärdssystemen se ett värde i att grovt oaktsamma överträdelser behandlas lika oavsett mot vilket av trygghetssystemen det riktas. Härtill kommer den i sammanhanget inte oviktiga omständigheten att en tydligare och i viss mån utvidgad kriminalisering kan ha en normbildande effekt. Socialförsäkringsutskottet delar denna uppfattning och noterar att frågan om sanktionsavgifter enligt regeringen är naturlig att ta upp i samband med att reformen ska utvärderas.

Vad gäller den aspekt på sanktionsavgifter som tas upp i motion Sf20 yrkande 1, nämligen att de befintliga sanktionerna inom arbetslöshetsförsäkringen kan medföra att en person "straffas dubbelt", vill utskottet framhålla att nämnda sanktioner i dag inte hindrar att personen dessutom lagförs för uppsåtligt brott, exempelvis bedrägeri. Som regeringen påpekar har de sanktioner som finns inom arbetslöshetsförsäkringen därtill i princip en praktisk verkan endast under förutsättning att medlemmen alltför är arbetslös.

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde begränsas till beslut om ekonomiska förmåner som betalas ut för enskilda individers privata bruk. Lagen omfattar således inte förmåner som i och för sig kan betalas ut till enskilda personer men som har andra ändamål, exempelvis att främja närings- eller föreningsverksamhet. Sådana stödformer som betalas ut till andra än den som stödet avser omfattas inte heller av lagstiftningen, t.ex. lönebidrag som betalas ut till arbetsgivare och anställningsstöd som lämnas till arbetsgivare genom kreditering på skattekonto. I motion Sf20 kritiserar att regeringen inte vidrör bestämmelser för företag som t.ex. jordbruksstöd, företagsstöd och offentliga investeringsstöd. Frågan om bidrags-

fusk kring näringsverksamheter och skattefusk berörs även i motion Sf21. Utskottet delar regeringens mening att den nya lagen ska begränsas till utbetalningar för personligt ändamål. Som framhölls av Regeringskansliet vid den offentliga utfrågningen är det särdragen i välfärdssystemen som motiverar att ett särskilt skydd införs på just det området och att angrepp mot välfärdssystemen från samhällssynpunkt betraktas som särskilt allvarliga. Enligt utskottets mening är det dock angeläget att även brott i samband med näringsverksamhet beivras, enligt de straffbestämmelser som därvid är tillämpliga.

I motion Sf21 yrkande 3 anges att beteckningen bidragsbrott är missvisande och att man i stället bör använda beteckningen brott mot trygghetssystemen. Socialförsäkringsutskottet delar, i likhet med justitieutskottet, regeringens bedömning att bidragsbrott är den lämpligaste beteckningen. Som regeringen anför är det svårt att finna en brottsrubricering som språkligt täcker hela tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och samtidigt är tydlig och begriplig. Bidragsbrott framstår som det alternativ som tydligast ger en upplysning om vilket beteende som avses och därmed främjar lagens tydlighet och lättillgänglighet.

Som nämnts innebär den föreslagna regleringen endast en begränsad utvidgning av det straffbara området avseende oaktsamma beteenden. De gärningar som enligt bidragsbrottslagen främst kan anses vara grovt oaktsamma är enligt propositionen sådana fall där förmånstagaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek. Det bör normalt krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. Utskottet vill i detta sammanhang understryka, vilket även anges i propositionen, att det åligger myndigheterna att klargöra vilka uppgifter som ska lämnas och i vilka fall ändrade förhållanden ska anmälas. Ansvar för att de uppgifter som sedan lämnas är korrekta måste emellertid ligga på förmånstagaren.

Om gärningen vid oaktsamhet är mindre allvarlig ska enligt lagförslaget inte dömas till ansvar. I propositionen anges (s. 98) att om det finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga. Ett exempel på sådana fall är utbetalningar av studiemedel som förutsätter att förmånstagaren under ersättningsperioden utöver studiemedlen inte 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. Enligt vad som anges i propositionen bör dessa fall, såvida det inte är fråga om uppsåtlig handling, normalt kunna vara straffria. Detta förhållande påpekades också vid utskottets offentliga utfrågning. Utskottet vill tillägga att det här ska vara fråga om generella rutinmässiga kontroller och inte mer eller mindre slumpmässiga kontroller, t.ex. i form av stickprov.

I motion Sf20 hävdas att utvidgningen av det straffbara området till oakt samma beteenden innebär en särskild risk för vissa utsatta grupper. Utskottet vill därför liksom regeringen betona vikten av att myndigheterna lämnar fullgod information och service, och att detta inte minst gäller i förhållande till de förmånstagare som har olika svårigheter att komma till sin rätt. Det kan gälla personer med funktionshinder eller exempelvis äldre pensionärer. Även socialutskottet anger detta och påpekar att den föreslagna strafflagstiftningen inte förändrar den grundläggande förvaltningsrättsliga skyldigheten för myndigheterna att lämna upplysningar och annan service till medborgare, närmast bestämmelserna i 4–8 §§ förvaltningslagen.

Regeringen föreslår att lagen träder i kraft den 1 augusti 2007. Vid utskottets offentliga utfrågning uppgav Arbetslöshetskassornas Samorganisation, liksom under beredningen av propositionen, att reformen medför behov av stora utbildningsinsatser och inte kan genomföras före årsskiftet om arbetslöshetskassorna ska kunna hantera de nya bestämmelserna på ett likvärdigt sätt. Utskottet inser att genomförandet av reformen kommer att ta viss tid men delar regeringens uppfattning att den nya lagen bör träda i kraft den 1 augusti 2007.

Motion Sf20 yrkande 4 om uppföljning av reformen får anses tillgodosedd med vad som anges i propositionen om att regeringen har för avsikt att följa upp reformen när den har varit i kraft under en tid.

Vad gäller lagförslag 4 noterar utskottet att riksdagen har godkänt att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna avvecklas och att en ny sammanhållen myndighet, Arbetsförmedlingen, bildas den 1 januari 2008 (prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179–180).

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna Sf19, Sf20 och Sf21.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Bidragsbrottslag, punkt 1 (s, v, mp)

av Tomas Eneroth (s), Ronny Olander (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Kalle Larsson (v), Gunvor G Ericson (mp) och Helena Frisk (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2006/07:Sf19, 2006/07:Sf20 yrkande 1 och 2006/07:Sf21 yrkande 1 och avslår proposition 2006/07:80.

Ställningstagande

Vi anser att fusk och missbruk av välfärdssystemen ska stävjas och beivras. Regeringens förslag till bidragsbrottslag bör emellertid inte genomföras. Det främsta skälet härför är att det inte bör införas ett oaktsamhetsbrott. Här finns en uppenbar risk att människor på grund av en tillfällig oaktsamhet, slarv eller kanske rentav bristfälliga kunskaper om de regler som gäller för den aktuella förmånen döms till böter eller till och med fängelse. Särskilt utsatta grupper i det här sammanhanget finns bland personer med språksvårigheter samt sjuka och funktionshindrade. Det finns därutöver en uppenbar risk att studenter blir särskilt utsatta eftersom de ofta växlar mellan jobb och studier. Därtill kan sanktioner inom a-kassan betyda att en person straffas dubbelt. Vi kan vidare konstatera att regeringen inte behandlar bestämmelser för företag som t.ex. jordbruksstöd, företagsstöd, offentliga investeringsstöd etc.

2. Alternativa åtgärder, punkt 2 (s)

av Tomas Eneroth (s), Ronny Olander (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s) och Helena Frisk (s).

– Under förutsättning av bifall till reservation 1 –

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2006/07:Sf20 yrkandena 2 och 3 samt 2006/07:Sf21 yrkande 4 och avslår motion 2006/07:Sf21 yrkande 2.

Ställningstagande

Kontroller inför beslut om förmåner och under löpande ersättningsperioder genomförs i dag, men hanteringen skiljer sig åt mellan olika förmåner. Om en ökad samordning av utbetalningar kommer till stånd motverkas möjligheterna till såväl fusk som felutbetalningar. Innan regeringen driver igenom en ny bidragsbrottslag finns det därför anledning att överväga sådana åtgärder som bl.a. föreslås i Skatteverkets Rapport 2007:1 del 2 Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk. I den föreslås bl.a. en bidragsbetalningscentral benämnd www.utbetala.se, med syfte att för myndigheternas räkning ha kontroll av att bidrag som en myndighet vill betala ut inte strider mot regelverket.

Det är dessutom viktigt att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna upprättar tydliga system som också kommuniceras gentemot medborgarna så att det blir tydligt vilka regler som gäller.

Vidare bör regeringen inte lägga fram förslag till ändringar av de straffrättsliga reglerna förrän pågående utredningar som hör samman med åtgärder för att motverka fusk eller felutbetalningar har avslutats.

3. Alternativa åtgärder, punkt 2 (v, mp)

av Kalle Larsson (v) och Gunvor G Ericson (mp).

– Under förutsättning av bifall till reservation 1 –

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:Sf21 yrkandena 2 och 4 samt avslår motion 2006/07:Sf20 yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Enligt vår uppfattning krävs det inte mer lagstiftning för att komma till rätta med fusk. Det finns redan lagstiftning som förbjuder bedrägerier, likaväl som svartarbete och skattefusk i övrigt. Vad som däremot krävs är att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna upprättar tydliga system som också kommuniceras gentemot medborgarna så att det blir tydligt vilka regler som gäller. Det ska t.ex. vara klart uttryckt att det betraktas som bedrägeri, och därmed straffbart, att inte uppge rätt inkomst.

Om ytterligare markeringar gentemot fusket ska göras, bör sådana markeringar även göras när det gäller bidragsfusk kring näringsverksamheter och när det gäller skattefusk.

4. Brottsbeteckning, punkt 3 (s, v, mp)

av Tomas Eneroth (s), Ronny Olander (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Kalle Larsson (v), Gunvor G Ericson (mp) och Helena Frisk (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:Sf21 yrkande 3.

Ställningstagande

Det är olyckligt att regeringen med sitt förslag inför en ny brottsbeteckning – bidragsbrott – eftersom det i flera fall är missvisande. Till exempel är arbetslöshetsersättning inte något bidrag utan ersättning från en försäkring man betalat in till. Vi anser att den beteckning som bör användas är brott mot trygghetssystemen.

5. Uppföljning, punkt 4 (s, mp)

av Tomas Eneroth (s), Ronny Olander (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Gunvor G Ericson (mp) och Helena Frisk (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:Sf20 yrkande 4.

Ställningstagande

Det är angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med en uppföljning av den nya lagens tillämpning och funktionssätt, särskilt med hänsyn till de nackdelar som den nya lagen medför.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

Följdmotioner

2006/07:Sf19 av Kalle Larsson m.fl. (v):

Riksdagen beslutar avslå proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag.

2006/07:Sf20 av Tomas Eneroth m.fl. (s):

1. Riksdagen beslutar att avslå proposition 2006/08:80 Bidragsbrottslag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att man som ett alternativ till nya straffbestämmelser ser över de förslag som finns presenterade i Skatteverkets rapport 2007:1, del 2, Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att regeringen bör överväga att återkomma till riksdagen för att aktualisera alternativa åtgärder på området efter att berörda utredningar har slutförts.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att i det fall förslaget ändå genomförs bör regeringen återkomma till riksdagen med en uppföljning av den nya lagens tillämpning och funktionssätt.

2006/07:Sf21 av Gunvor G Ericson m.fl. (mp):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att det inte krävs mer lagstiftning för att komma till rätta med fusk och brott mot trygghetssystemen.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att brottsbeteckningen bör benämnas brott mot trygghetssystemen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att det som krävs är att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna upprättar tydliga regler som också kommuniceras till medborgarna.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till bidragsbrottslag

Härigenom föreskrivs följande.

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

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

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

Vid bedömningen om brottet är grovt skall det särskilt beaktas

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

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

Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

2 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 augusti 2007.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

11 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.

¹ Lagen omtryckt 1993:357.

4 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:000)

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

Lydelse enligt lagförslag 2.1

Föreslagen lydelse

1 §

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

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

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

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2006/07:JuU2y

Bidragsbrottslag

Till socialförsäkringsutskottet

Inledning

Proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag har remitterats till socialförsäkringsutskottet. Den 12 april 2007 beslutade socialförsäkringsutskottet att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över propositionen jämte motioner i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Med anledning av propositionen har det väckts motioner av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Propositionen och motionerna föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Till yttrandet har fogats fyra avvikande meningar (s, v, mp).

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

Lagen benämns bidragsbrottslag. Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Vidare finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Straffskalorna motsvarar i stort dem som gäller för bedrägeri. Härutöver utvidgas det straffbara området för grovt oaktsamma beteenden genom en särskild straffbestämmelse. Brottet benämns vårdslöst bidrags-

brott och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. I lagen finns vidare en bestämmelse om straffrihet vid frivillig rättelse.

Utöver straffbestämmelserna innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2007.

Justitiekottets överväganden

Yttrandets omfattning och innehållet i motionerna

Utskottet begränsar sitt yttrande till i första hand principiella straffrättsliga frågor samt till frågan om lagstiftningsreformens påverkan på rättsväsendets myndigheter. Mot bakgrund härav tar utskottet i yttrandet, jämte propositionen, ställning till motionerna Sf19 (v), Sf20 (s) yrkande 1 och Sf21 (mp) yrkandena 1 och 3.

I samtliga behandlade motioner yrkas avslag på propositionen. I motion Sf21 begärs dessutom att det föreslagna brottet, om det införs, ges beteckningen brott mot trygghetssystemen.

Gällande tillämplig reglering på området

Vid brott rörande bidrag och ersättningar inom välfärdssystemen kan med nu gällande lagstiftning flera olika straffbestämmelser aktualiseras. I de allra flesta fall är brottsrubriceringen bedrägeri enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

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. Rekvisitetet förmår uttrycker ett krav på att vilseledandet ska ha orsakat dispositionen (orsaks samband). 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 ska medföra utan innebära skada och vinning betyder att förmögenhetsöverföringen ska följa omedelbart av dispositionen samt att skadan och vinningen ska ha ett samband med varandra. Sambandet mellan skada och vinning ska förstås på så sätt att de kan betraktas som olika sidor av samma ekonomiska förändring. Redan när det föreligger en beaktansvärd fara för slutlig förlust respektive vinning anses kravet på förmögenhetsöverföring vara uppfyllt. 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 uppsåtligt begått gärningen. Uppsåtet ska täcka samtliga gärningsmoment. Straffskalan för bedrägeri av normalgraden innehåller fängelse i högst två år (9 kap. 1 § brottsbalken). Är brottet att anse som ringa döms för bedrägligt beteende till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 2 § första stycket brottsbalken). Är brottet grovt döms för grovt bedrägeri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (9 kap. 3 § brottsbalken).

Andra brottsrubriceringar som kan aktualiseras på området är bl.a. olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken, urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken och osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

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 frånhånds den andre eller denne på annat sätt berövas sin rätt för olovligt förfogande. Straffskalan innehåller böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 14 kap. 1 § brottsbalken 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 för urkundsförfalskning till fängelse i högst två år. Vad som räknas som urkund anges i andra stycket och omfattar sådant som protokoll, kontrakt intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis.

Enligt 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 för osann försäkran 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.

Som komplement till bestämmelsen 15 kap. 10 § brottsbalken finns en straffbestämmelse i 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. Enligt bestämmelsen kan den som vid användning av självbetjäningstjänster via Internet i fråga om vissa socialförsäkringsförmåner m.m. uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller förtiger sanningen dömas till böter eller fängelse i högst sex månader om uppgifterna lämnats på heder och samvete enligt bestämmelser i författning och åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Utskottets ställningstagande

Särreglering av brott mot välfärdssystemen och utformning av bestämmelserna

Regeringen föreslår i propositionen att en särskild lag införs med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar ur välfärdssystemen. För straffbarhet för bidragsbrott enligt 2 § i förslaget till bidragsbrottslag förutsätts att någon lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning och på så sätt orsakar en fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Straffbestämmelsen om bidragsbrott har alltså utformats som ett s.k. farebrott. Det är faran för en felaktig utbetalning, inte transaktionen som sådan, som förutsätts för straffbarhet och som avgör om brottet är fullbordat. Vidare kan noteras att underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden uttryckligen kan utgöra grund för straffbarhet. I 3 § regleras grovt bidragsbrott. Av 4 § följer att gärningar som avses i 2 § – utan att vara uppsåtliga – kan lagföras som vårdslöst bidragsbrott om de begåtts av grov oaktsamhet.

Utskottet kan i likhet med Lagrådet konstatera att de föreslagna brottsbeskrivningarna om bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott i mycket stor utsträckning täcks av brottsbeskrivningar som redan i dag finns i brottsbalken. Särskilt tydligt är det avseende det uppsåtliga brottet bidragsbrott. Sådana gärningar omfattas i stor utsträckning av bl.a. bedrägeribrotten i 9 kap. brottsbalken. Det är alltså när det gäller uppsåtliga brott inte fråga om någon nykriminalisering i egentlig mening.

Förhållandena vid utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen skiljer sig i flera avseenden från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt brott i form av bedrägeri kan förekomma. Inom välfärdssystemen hanteras mycket stora mängder ärenden med ett samtidigt krav på snabbhet och effektivitet. Det är svårt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje ärende. För att välfärdssystemen långsiktigt ska kunna fungera på detta sätt är det därför nödvändigt att förmånstagarna visar lojalitet och aktsamhet i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Utan ett väl fungerande sanktionssystem är det svårt att upprätthålla sådan lojalitet och aktsamhet, något som i sin tur är angeläget för att säkerställa den allmänna tilltron till välfärdssystemen.

Tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser på detta område är av särskild betydelse med hänsyn till det långtgående utredningsansvar som myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har i fråga om felaktiga utbetalningar och till den samverkan som sker med polis och åklagare. En tydlig och lättillgänglig reglering av det straffrättsliga ansvaret är också mycket angeläget för att förbättra förutsättningarna för den enskilde att

veta var gränsen för straffrättsligt ansvar går, något som är angeläget inte minst mot bakgrund av den på det straffrättsliga området viktiga legalitetsprincipen.

I likhet med regeringen anser utskottet att det straffbara området måste vara anpassat till de förhållanden som råder inom välfärdssystemen. Som regeringen också konstaterar är det av särskild betydelse att systemens funktion i stor utsträckning bygger på att förmånstagare anmäler till utbetalande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor om de förhållanden som legat till grund för rätten till en förmån har ändrats. Brottsförutsättningarna bör därför vara tydliga även i fråga om straffansvar för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

De befintliga bedrägeribestämmelserna i 9 kap. brottsbalken är allmänt utformade och inte anpassade särskilt för en tillämpning på brottsliga förfaranden mot offentliga trygghetssystem. Mot bakgrund av välfärdssystemens funktion, att i stor utsträckning bygga på att förmånstagare redogör för de förhållanden som ligger till grund för rätten till en förmån, framstår det som ändamålsenligt att utforma straffstadgandet som ett s.k. farebrott. Systemens utformning och funktion innebär att den som tillskansar sig en förmån normalt inte gör något annat än att lämna en felaktig uppgift. Beroende på kontrollsystemen är det mer eller mindre en slump om ett upptäckt brott stannar på försöksstadiet eller kommer att lagföras som ett fullbordat brott eftersom utbetalning hunnit ske. Det är alltså faran för en felaktig utbetalning som i objektivt hänseende bör vara avgörande för straffbarhet som fullbordat brott mot välfärdssystemen. Med en sådan utformning finns för övrigt inte behov av att även straffbelägga försök.

När det gäller frågan huruvida underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan grunda straffansvar torde lagstiftarens intention redan i dag vara att sådan underlåtenhet ska leda till ansvar, åtminstone avseende otillbörliga utnyttjanden av trygghetssystemen. Med hänsyn till legalitetsprincipen bör det därför uttryckligen anges i lagtexten avseende bidragsbrott att underlåtenhet kan grunda straffansvar.

Enligt utskottets mening möter utformningen av 2 § i förslaget till bidragsbrottslag väl de behov som nu beskrivits.

Utskottet kan slutligen konstatera att den föreslagna straffskalan för bidragsbrott överensstämmer med den som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken. För ringa brott korresponderar straffskalan mot den för bedrägligt beteende enligt 9 kap. 2 § brottsbalken. När det gäller grovt bidragsbrott föreslår regeringen att straffskalan ska vara lägst fängelse i sex månader och högst fängelse i fyra år. Motsvarande maximistraff för grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken är sex års fängelse. Som skäl för att sätta straffmaximum för grovt bidragsbrott lägre anför regeringen att det är svårt att se att det på detta område skulle kunna förekomma gärningar med ett så högt straffvärde som fängelse sex år. Utskottet har inget att erinra mot regeringens överväganden rörande straffskalorna för dessa brott.

Utskottet övergår nu till att närmare behandla förslaget till bestämmelse om vårdslöst bidragsbrott i 4 §.

Särskilt om kriminalisering av grovt oaktsamma beteenden

Regeringen föreslår i propositionen att grovt oaktsamma beteenden i samband med utbetalningar av förmåner från välfärdssystemen ska straffbeläggas. Utformningen av straffbestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott är sådan att de objektiva förutsättningarna för brottet är desamma som för det uppsåtliga bidragsbrottet.

Som regeringen konstaterar i propositionen (s. 47 f.) är det redan i dag straffbart som vårdslös försäkrad (15 kap. 10 § andra stycket brottsbalken) att av grov oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter inom socialförsäkringen, vid ansökan om studiestöd samt för vissa migrationsrättsliga förmåner om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Med fara i bevishänseende menas att det genom uppgiftslämnandet ska föreligga en sannolikhet för att den oriktiga uppgiften kommer till en användning som skulle kunna medföra skada eller olägenhet. Om uppgifterna avser en socialförsäkringsförmån och lämnas via Internet finns en motsvarande bestämmelse i 5 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. Straffbestämmelserna är kopplade till att uppgifter enligt lag eller författning lämnats skriftligen under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under någon annan liknande försäkrad.

Lagförslaget i propositionen rörande grovt oaktsamma beteenden (vårdslöst bidragsbrott) omfattar samtliga ekonomiska förmåner som omfattas av den föreslagna bidragsbrottslagen, och i lagtexten ställs inget särskilt krav på skriftlighet eller att uppgifter lämnats under försäkrad i någon form. Det straffbara området begränsas inte heller till felaktigt lämnade uppgifter; även underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden kan föranleda straffansvar vid grovt oaktsamma beteenden. Inte heller uppställs krav på att det ska föreligga fara i bevishänseende. Det avgörande för straffbarhet är – i likhet med vad som föreslås beträffande det uppsåtliga brottet – att förfarandet medför fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp.

Frågan om kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av normer i samhället behandlades av riksdagen hösten 1994 i samband med behandling av en proposition med bl.a. förslag till avkriminalisering av vissa förfaranden som bedömdes kunna motverkas på annat sätt än genom lagföring för brott. I propositionen anförde regeringen att kriminalisering som sanktionsform bör användas med försiktighet och att lagstiftningens normerande och informerande syfte i många fall kan tillgodoses även utan kriminalisering. En föreskrift om straffansvar utgör en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant. Vid en

straffrättslig inflation kan emellertid denna funktion av kriminalisering urvattnas. Kriminalisering måste också präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang ägnas det subjektiva rekvisitet, dvs. frågor om uppsåt och oaksamhet (prop. 1994/95:23 s. 53 f.). Justitieutskottet anförde vid behandlingen av propositionen att det i princip instämde i uttalandena i propositionen om att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet (bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f.).

Utskottet står alltså fast vid att kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser av normer i samhället bör användas med försiktighet.

Inom välfärdssystemen hanteras en mycket stor mängd ärenden. Dessutom bygger handläggningen av ekonomiska förmåner inom välfärdssystemen i stor utsträckning på ett samspel mellan myndigheter och förmånstagare. Uppgifter från förmånstagare är regelmässigt helt avgörande för beslut om utbetalningar. Samtidigt är det väsentligt att handläggningen av förmånsärenden är snabb, effektiv och flexibel eftersom förmånerna inom välfärdssystemen utgör rättigheter som oftast är av avgörande betydelse för den enskildes försörjning. För systemens funktion förutsätts därför ett inte obetydligt mått av lojalitet och aktsamhet hos förmånstagare i samband med ansökningar och utbetalningar från välfärdssystemen. Om förmånstagare inte i tillräcklig utsträckning visar aktsamhet vid ansökningar och utbetalningar av ersättningar och bidrag leder detta till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som mycket sällan upptäcks. Enligt utskottets mening bör därför grovt oaksamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen anses ligga så nära klandervärdeheten av uppsåtliga handlingar att de är straffbara. Härtill kommer att grovt oaksamma beteenden i stor utsträckning redan är kriminaliserade såvitt avser trygghetssystemen och att den föreslagna regleringen endast innebär en begränsad utvidgning av det straffbara området.

Genom den föreslagna utformningen av bestämmelsen skapas en mer ändamålsenlig och enhetlig reglering där formkrav såsom krav på skriftlighet och intygande på heder och samvete inte uppställs. Bestämmelsen föreslås få samma objektiva rekvisit som bidragsbrott. Det innebär bl.a. att det är faran för en felaktig utbetalning som i objektivt hänseende ska vara avgörande för straffbarhet och att underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden uttryckligen omfattas även av straffbestämmelsen om vårdslöst bidragsbrott. Det är enligt utskottet en konstruktion av straffbestämmelsen som på ett bra sätt knyter an till välfärdssystemens funktion att i stor utsträckning bygga på att förmånstagare redogör för de förhållanden som

ligger till grund för rätten till en förmån och löpande redovisar förändringar i dessa. Den regleringen framstår också som mer lättillgänglig och tydlig för den enskilde än t.ex. regleringen i 15 kap. 10 § brottsbalken.

Begränsningen av tillämpligheten i subjektivt hänseende till grov oaksamhet utgör enligt utskottet en rimlig avvägning mellan intresset av att på ett effektivt sätt kunna lagföra otillbörliga utnyttjanden av offentliga ekonomiska förmåner och behovet av att från det straffbara området undanta förbiseenden och andra mer ursäktliga misstag. Straffansvar för grov oaksamhet bör som regeringen konstaterar i propositionen i första hand förbehållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaksamhet. Utskottet delar regeringens uppfattning att det normalt bör krävas att förmånstagaren misstänkt att den lämnade uppgiften var felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. Om förmånstagaren inte har misstänkt att det uppkommit en anmälningsskyldighet bör han eller hon i regel inte anses ha varit grovt oaksam. Som regeringen anför är det dock även tänkbart att en omedveten oaksamhet skulle kunna betecknas som grov, t.ex. i fall då en person inte har bemödat sig att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det.

Såväl Lagrådet som flera av motionärerna berör frågan huruvida det skulle kunna vara mer effektivt att i stället för kriminalisering införa någon form av sanktionsavgifter vid oaktsamma beteenden. Utskottet kan på ett allmänt plan sympatisera med en sådan grundtanke. När det gäller brott mot välfärdssystemen kan utskottet dock se ett värde i att grovt oaktsamma överträdelse behandlas lika oavsett mot vilket av trygghetssystemen det riktas. Härtill kommer den i sammanhanget inte oviktiga omständigheten att en tydligare och i viss mån utvidgad kriminalisering kan ha en normbildande effekt.

När det slutligen gäller straffskalan för vårdslöst bidragsbrott föreslår regeringen att denna innefattar böter eller fängelse i högst ett år. Mindre allvarliga gärningar föreslås vara straffria. Utskottet anser i likhet med vad regeringen har anfört att grovt oaktsamma brott inte är lika straffvärda som uppsåtliga sådana och att de därför bör ha ett maximistraff som är lägre än det för uppsåtligt bidragsbrott och att straffskalan även bör omfatta böter.

Specialstraffrätt alternativt reglering i brottsbalken, m.m.

Regeringen föreslår i propositionen att bestämmelserna om bidragsbrott respektive vårdslöst bidragsbrott ska intas i en särskild lag, bidragsbrottslagen, och alltså inte regleras i brottsbalken.

Utskottet vill, i likhet med regeringen, peka på att utgångspunkten kan sägas vara att alla mer betydelsefulla straffbestämmelser enligt huvudregeln bör tas in i brottsbalken. Med hänsyn till den nära kopplingen till bedrägeribestämmelserna kan det också av systematiska skäl finnas anledning att arbeta in lagtexten i 9 kap. brottsbalken. Den föreslagna regler-

ingen av bidragsbrott är emellertid inte generell utan kopplas till förfaranden mot vissa välfärdssystem avgränsat till beslut om ekonomiska förmåner av särskilt uppräknade myndigheter, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Det talar snarare för en specialstraffrättslig reglering i en särskild lag. För reglering i en sådan lag pekar också behovet av reglering i ett flertal paragrafer liksom införandet av bestämmelser om strafffrihet vid frivillig rättelse och om anmälningsskyldighet. Utskottet instämmer i regeringens överväganden i dessa frågor och anser att bestämmelserna bör tas in i en särskild lag.

Utskottet delar slutligen regeringens bedömning rörande vilka brottsbeteendena som bör väljas. Som regeringen anför är det svårt att finna en brottsrubricering som språkligt täcker hela tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och samtidigt är tydlig och begriplig. Bidragsbrott framstår som det alternativ som tydligast ger en upplysning om vilket beteende som avses och därmed främjar lagens tydlighet och lättillgänglighet.

Konsekvenserna av lagförslagen för rättsväsendets myndigheter

Regeringen anför i propositionen att lagförslagen kan förväntas medföra en ökning av antalet anmälningar till polis och åklagare. Sammantaget bedömer regeringen att det för närvarande, med undantag för Åklagarmyndigheten, inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning på grund av förslaget till bidragsbrottslag. Regeringen pekar samtidigt i propositionen på att det fr.o.m. år 2007 satsas ca 1,5 miljarder kronor ytterligare på rättsväsendet jämfört med år 2006, vilket är den största satsning som gjorts på rättsväsendet under senare tid. Polisorganisationen får ett tillskott på 875 miljoner kronor, Åklagarmyndigheten får ytterligare 25 miljoner kronor och domstolarna tillskjuts 125 miljoner kronor. Från och med 2008 har en ytterligare förstärkning om 495 miljoner kronor beräknats för polisorganisationen. Regeringen bedömer att det för närvarande, med undantag för Åklagarmyndigheten, inte är nödvändigt med ytterligare resurstilldelning på grund av förslaget till bidragsbrottslag. Slutligen anger regeringen att den har för avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan (prop. s. 91 f.).

Regeringen föreslår i 2007 års ekonomiska vårproposition att Åklagarmyndigheten på tilläggsbudget avseende innevarande år ska erhålla ett anslagstillskott om 7 miljoner kronor för att täcka ökade kostnader till följd av förväntningar om att antalet anmälningar om brott mot välfärdssystemen ska öka vid genomförande av förslagen i propositionen (prop. 2006/07:100 s. 189 f.).

Utskottet kan konstatera att förslagen i propositionen – särskilt rörande utvidgning av kriminalisering av grovt oäktsamma beteenden och anmälningsskyldighet för myndigheterna – torde medföra ett ökat antal anmälningar. Utskottet kan samtidigt konstatera att regeringen aviserat stora satsningar på rättsväsendets myndigheter avseende de närmaste åren, och

välkomnar att regeringen på tilläggsbudget föreslagit tillskott till Åklagarmyndigheten avseende innevarande år. Vidare välkomnar utskottet regeringens avsikt att noga följa upp vilka konsekvenser införandet av en bidragsbrottslag får för rättsväsendets myndigheter och vid behov återkomma i frågan.

Utskottets sammanfattande ställningstagande

Utskottet har i övrigt – utifrån det perspektiv justitieutskottet har att anlägga i ärendet – inget att erinra mot lagförslagen eller vad regeringen anför i propositionen. Sammanfattningsvis anser utskottet att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna Sf19, Sf20 och Sf21 i nu behandlade delar.

Stockholm den 8 maj 2007

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Hillevi Engström (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Andersson (s), Peter Althin (kd), Mehmet Kaplan (mp), Maryam Yazdanfar (s), Camilla Lindberg (fp) och Mildred Thulin (c).

Avvikande meningar

1. Avslag på propositionen (s)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Karl Gustav Abrams-son (s), Christer Adelsbo (s), Kerstin Andersson (s) och Maryam Yazdanfar (s) anför:

Fusk och överutnyttjande av bidrag och förmåner i trygghetssystemen kan och får aldrig accepteras och ska i alla lägen stävjas och beivras.

Enligt vår mening finns det redan i dag tillräckliga sanktionsmöjligheter och straffbestämmelser. Om dessa tillämpas i den utsträckning det är möjligt kan behovet av att mer effektivt stäva sådant fusk tillgodoses utan lagändringar. Regeringens förslag till bidragsbrottslag har enligt vår mening inte sådana fördelar att det är motiverat att ersätta de befintliga straffbestämmelserna på området.

När det gäller möjligheten att lagföra personer som uppsåtligen underlåter att anmäla ändrade förhållanden är det enligt vår mening i princip redan möjligt enligt bedrägeribestämmelserna.

Våra sociala trygghetssystem är mycket omfattande och många människor berörs av dem. Att införa ett generellt oaksamhetsbrott skulle skapa stor osäkerhet för människor som redan befinner sig i en utsatt situation. Risken är uppenbar att människor skulle lagföras för brott trots att de aldrig medvetet haft någon avsikt att fuska sig till en förmån. Risken är vidare uppenbar att människor på grund av en tillfällig oaksamhet, slarv eller bristfälliga kunskaper om regelverket kring förmånerna döms för brott. Särskilt utsatta grupper i det här sammanhanget är personer med bristande kunskaper i svenska, personer med läs- och skrivsvårigheter samt sjuka och funktionshindrade.

I stället för att genomföra förslagen i propositionen borde regeringen se till att alla andra möjligheter att effektivisera kontrollen på området uttöms och förbättra förutsättningarna för att lagföra överträdelser av befintliga straffbestämmelser.

Det anförda innebär att vi anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion Sf20 yrkande 1 och därmed avstyrka propositionen.

2. Avslag på propositionen (v)

Lena Olsson (v) anför:

Enlig min mening är det självklart att sträva efter att ersättningar från de offentliga trygghetssystemen utbetalas korrekt och till de personer som är i behov av dessa. Det är viktigt för systemens legitimitet och hållbarhet.

Regeringens förslag om en bidragsbrottslag är emellertid inte rätt sätt att åstadkomma de förbättringar som krävs på området. De förfaranden som förslaget tar sikte på är i mycket stor utsträckning redan i dag kriminaliserade, främst som bedrägeri.

Att införa en särskild oaktshetsbestämmelse om vårdslöst bidragsbrott är enligt min mening vare sig lämpligt eller behövligt. Det saknas dessutom i propositionen resonemang kring vad som gäller när det är myndigheten som varit oaktshet, t.ex. genom att brista i informations- eller vägledningsskyldigheten eller genom att underlåta att vidta kontroller. Det framstår enligt min mening som att förslaget till straffbestämmelse om vårdslöst bidragsbrott har tillkommit främst mot bakgrund av de eventuella svårigheterna att bevisa uppsåt. Att på det sätt regeringen föreslår förändra den straffrättsliga regleringen och delvis utöka det kriminaliserade området riskerar att slå hårt mot de allra svagaste i samhället.

Kriminalisering bör enligt min mening användas med försiktighet, och rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Det mest effektiva medlet att motverka oönskade beteenden är enligt min mening inte i första hand att kriminalisera dessa.

Det anförda innebär att jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion Sf19 och därmed avstyrka propositionen.

3. Avslag på propositionen (mp)

Mehmet Kaplan (mp) anför:

Enligt min mening är det självklart att fusk mot trygghetssystemen ska beivras. Det får inte råda minsta tvivel om att det är oacceptabelt att oriktigt tillskansa sig ekonomiska förmåner av samhällets gemensamma medel.

Enligt min uppfattning krävs det dock inte mer lagstiftning för att komma till rätta med fusk inom välfärdssystemen. Sådana gärningar är redan i dag i tillräcklig utsträckning kriminaliserade, främst som bedrägeri. Vad som däremot krävs är att myndigheterna, kommunerna och a-kassorna skapar tydliga system och att medborgarna tydligt informeras om vilka regler som gäller och vad som är straffbart.

Det anförda innebär att jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion Sf21 yrkandena 1 och därmed avstyrka propositionen.

4. Brottsbeteckning (s, mp)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s), Kerstin Andersson (s), Mehmet Kaplan (mp) och Maryam Yazdanfar (s) anför:

Valet av brottsbeteckning – bidragsbrott – är enligt vår mening missvisande eftersom det i många fall rör sig om försäkringsersättning och inte bidrag. Genom att välja beteckningen bidragsbrott gör regeringen en klar

politisk markering. Enligt vår mening borde i stället – om förslaget i propositionen ändå genomförs – beteckningen brott mot trygghetssystemen användas.

Det anförda innebär att vi anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion Sf21 yrkande 3.

BILAGA 4

Socialutskottets yttrande 2006/07:SoU1y

Bidragsbrottslag

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 12 april 2007 beslutat att bereda socialutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag jämte motioner i de delar som berör socialutskottets beredningsområde.

Socialutskottet, som beslutat avge yttrande, får anföra följande.

Utskottets överväganden

Propositionen

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

Lagen benämns bidragsbrottslag. Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Vidare finns ett ringa brott samt ett grovt brott som benämns grovt bidragsbrott. Härutöver utvidgas det straffbara området för grovt oakt samma beteenden genom en särskild straffbestämmelse. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott.

Utöver straffbestämmelserna innehåller lagen en bestämmelse om skyldighet för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Motionerna

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen: motion 2006/07:Sf20 av Tomas Eneroth m.fl. (s), motion 2006/07:Sf19 av Kalle Larsson m.fl. (v) och motion 2006/07:Sf21 av Gunvor G Ericson m.fl. (mp). I motionerna föreslås bl.a. avslag på propositionen.

Socialutskottets ställningstagande

Det är enligt socialutskottet viktigt att framhålla att det yttersta syftet med strafflagstiftningen och en utvidgad kriminalisering är att på lång sikt kunna upprätthålla välfärdssystemen. Detta är inte minst angeläget för de förmånstagare som är beroende av ett sådant ekonomiskt skyddsnät. När tryggheten i välfärden prioriteras är det positivt även ur ett barnperspektiv.

Den föreslagna strafflagstiftningen förändrar inte den grundläggande förvaltningsrättsliga skyldigheten för myndigheterna att lämna upplysningar och annan service till medborgare. Socialutskottet tänker närmast på bestämmelserna i 4–8 §§ förvaltningslagen (1986:223). Tvärtom bör vikten av att myndigheterna lämnar fullgod information och service betonas. Detta gäl-

ler inte minst i förhållande till de förmånstagare som har olika svårigheter att komma till sin rätt. Socialutskottet konstaterar att dessa frågeställningar berörts i propositionen, bl.a. med anledning av att några remissinstanser uttalat farhågor (s. 57).

Med hänvisning till vad som nu anförts anser socialutskottet att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionsyrkandena.

Stockholm den 26 april 2007

På socialutskottets vägnar

Kenneth Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth Johansson (c), Ylva Johansson (s), Cecilia Widegren (m), Magdalena Andersson (m), Christer Engelhardt (s), Marianne Kierkemann (m), Lars U Granberg (s), Marina Pettersson (s), Jan R Andersson (m), Lennart Axelsson (s), Chatrine Pålsson Ahlgren (kd), Margareta B Kjellin (m), Elina Linna (v), Catharina Bråkenhielm (s), Lars-Ivar Ericson (c), Thomas Nihlén (mp) och Barbro Westerholm (fp).

Avvikande mening

Bidragsbrottslag (s, v, mp)

Ylva Johansson (s), Christer Engelhardt (s), Lars U Granberg (s), Marina Pettersson (s), Lennart Axelsson (s), Elina Linna (v), Catharina Bråkenhielm (s) och Thomas Nihlén (mp) anför:

Vi delar propositionens uppfattning att offentliga bidrag och förmåner endast ska gå till personer som har rätt till dem. Fusk och felaktigt utnyttjande måste beivras. Regler som beivrar detta finns. Frågan som nu är aktuell i propositionen är i vilka lägen felaktiga uppgifter från en person ska kriminaliseras.

En tydlig gräns finns redan i lagstiftningen, nämligen ”upsåt”. Det är naturligt att det är ett brott att med upsåt lämna oriktiga uppgifter för att få ut pengar, och kring upsåt finns bedrägeribestämmelser i lagstiftningen som kan användas. Nu föreslås att inte bara personer som med upsåt lämnar oriktiga uppgifter ska kunna anses skyldiga till brottslig handling utan även personer som borde inse att de lämnade uppgifterna är felaktiga eller kan vara felaktiga.

Det finns anledning att noga beakta vilka konsekvenser denna lagskärpning får för olika grupper. Speciellt allvariga kan följderna bli för personer med kroniska funktionsnedsättningar eller osynliga funktionshinder. Detta har framförts från handikapporganisationerna. Situationen för personer med psykiska funktionshinder behöver också analyseras särskilt eftersom de i en del fall har särskilda svårigheter att hantera sin ekonomi på ett bra sätt. Vidare är det anmärkningsvärt att propositionen helt saknar en analys om förslagets konsekvenser ur ett barnperspektiv. Inga myndigheter eller organisationer som arbetar med barnfrågor eller barns situation har varit remissinstanser.

Många personer med funktionshinder har väldigt många olika myndighetskontakter, vilket naturligtvis ökar risken för att det vid något tillfälle kan bli fel i en uppgift på en blankett. En vanlig felorsak är att förhållandena ändras men att dessa uppgifter inte redovisas till berörd myndighet. Men underlåtelse att lämna uppgift om ändrade förhållanden kan bero på många andra faktorer än att personen vill fuska till sig pengar. Många regelsystem är mycket komplicerade, som exempel kan nämnas reglerna kring aktivitetsersättning och vårdbidrag. Myndigheterna har en omfattande informations- och serviceskyldighet kring regler och bestämmelser. Att felaktigt utbetalade medel återkrävs är en sak. En helt annan sak är att kriminalisera missförstånd och missuppfattningar, då riskerar många personer att hamna i brottsregister på grund av sin oförmåga att tolka regler eller information.

Hänvisningarna och jämförelserna som i propositionen görs med skatte-
lagstiftningen leder i det här fallet fel. Det är inte fullt ut möjligt att
jämföra personer som i en utsatt situation söker hjälp från samhället med
personer som valt att t.ex. driva näringsverksamhet. Det ursprungliga syf-
tet att endast behövande ska ha ett bidrag riskerar att slå fel, och i stället
drabbas just de grupper som man vill skydda. Personer som på grund av
olika funktionshinder har svårigheter att tolka information eller regelverk
riskerar att stämplas som brottslingar när det blir fel utan att uppsåt förelig-
ger. Mot bakgrund av det ovan anförda bör propositionen avslås.

BILAGA 5

Utbildningsutskottets yttrande 2006/07:UbU2y

Bidragsbrottslag

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 12 april 2007 beslutat att bereda utbildningsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag jämte motioner i de delar som berör utbildningsutskottets beredningsområde.

I yttrandet behandlas propositionen och motionerna 2006/07:Sf19 (v), 2006/07:Sf20 (s) och 2006/07:Sf21 (mp). Utbildningsutskottet avgränsar sitt yttrande till att avse de delar av regeringens lagförslag som tar sikte på studiestöd och andra stödformer som administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Studiestöd m.m.

Propositionen

I propositionen lämnar regeringen förslag till en lag med straffbestämmelser som är anpassade till de särskilda förutsättningar som råder vid utbetalningar av bidrag och andra ekonomiska förmåner från välfärdssystemen. Syftet med lagen är att minska antalet felaktiga utbetalningar och att stärka tilltron till välfärdssystemen. Lagen benämns bidragsbrottslag.

Tillämpningsområdet omfattar ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna, kommunerna eller arbetslöshetskassorna.

Bland de ekonomiska förmåner som administreras av CSN återfinns studiestödet. Myndigheten administrerar även några mindre stödformer. Det gäller stöd enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF) samt lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

I propositionen gör regeringen bedömningen att det är mycket som talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar (s. 35 f.). Mer ingående undersökningar saknas dock när det gäller omfattningen av brott som riktar sig mot bl.a. studiestödet, vars ungefärliga årliga utbetalningar uppgår till 23 miljarder kronor (s. 25 f.). Regeringen framhåller vidare att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har en omedelbar effekt på statens finanser, och i förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer inte längre kan upprätthållas. En omfattande brottslighet som inte förhindras och beivras på ett effektivt sätt medför att regelförfarandena riskerar att försvagas. Det är därför viktigt att välfärdssystemen har ett effektivt straffrättsligt skydd. Ett effektivt straffrättsligt skydd är även viktigt för tilltron till välfärdssystemen och utgör en tydlig markering att brott mot systemen är oacceptabelt (s. 39 f.).

Motionerna

Socialdemokraterna föreslår i motion 2006/07:Sf20 yrkandena 1–4 bl.a. att propositionen ska avslås. Motionärerna framhåller att det finns en uppenbar risk att studenter blir särskilt utsatta i den meningen att de tillhör en rörlig grupp, som växlar mellan arbete och studier, inte minst därför att de måste finna försörjning under sommarmånaderna och vid studieuppehåll. Om en student vid något tillfälle underlåter att informera om att han eller hon inte längre är berättigad till bostadsbidrag, kan han eller hon enligt motionärerna komma att dömas hårdare än vad som kan anses befogat eller rimligt.

Motionerna 2006/07:Sf19 (v) och 2006/07:Sf21 (mp) föreslår också avslag på propositionen men berör inte särskilt studiestödet eller andra stödformer som administreras av CSN.

Utskottets ställningstagande

De årliga utbetalningarna av studiestöd uppgår till ungefär 23 miljarder kronor. Därmed är detta ur ett statsfinansiellt perspektiv ett betydelsefullt område. Uppgifter om omfattningen av brottsligheten mot detta förmånslag saknas för närvarande. Det är likväl viktigt att studiestödet på samma sätt som andra förmånslag ges ett effektivt straffrättsligt skydd i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar och att säkerställa tilltron till välfärdssystemen. Det är också viktigt att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Enligt utbildningsutskottets mening är regeringens förslag väl ägnat att uppnå dessa syften. Med hänvisning till vad som nu anförts anser utbildningsutskottet att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionsyrkandena.

Stockholm den 19 april 2007

På utbildningsutskottets vägnar

Sofia Larsen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Larsen (c), Marie Granlund (s), Margareta Pålsson (m), Mats Gerdau (m), Gustav Blix (m), Agneta Lundberg (s), Ulf Nilsson (fp), Louise Malmström (s), Betty Malmberg (m), Ibrahim Baylan (s), Gunilla Tjernberg (kd), Lars Hjalmered (m), Rossana Dinamarca (v), Peter Hultqvist (s), Ulrika Carlsson i Skövde (c), Mats Pertoft (mp) och Magdalena Streijffert (s).

Avvikande mening

Studiestöd m.m. (s, v, mp)

Marie Granlund (s), Agneta Lundberg (s), Louise Malmström (s), Ibrahim Baylan (s), Rossana Dinamarca (v), Peter Hultqvist (s), Mats Pertoft (mp) och Magdalena Streijffert (s) anför:

Propositionen om bidragsbrott innebär att den som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp döms för bidragsbrott. Härutöver utvidgas det straffbara området för grovt oaktsamma beteenden genom en särskild straffbestämmelse. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott, och i bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. I lagen finns vidare en bestämmelse om strafffrihet vid frivillig rättelse.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att införandet av bidragsbrottslagen skulle drabba landets studenter och framtida studerande. När studenter i dag söker studiemedel från CSN ska de fylla i hur mycket de tror sig komma att tjäna under året, eftersom studenter får halverat studiebidrag och studielån om de tjänar mer än totalt ca 100 000 kr per år, det s.k. fribeloppet. Studenter jobbar ofta extra över sommaren, men hoppar också ibland in och jobbar när någon blir sjuk, vill vara ledig eller då det behövs lite extra hjälp. Det är alltså väldigt svårt för en student att förutse sin inkomst under året. I dag fungerar det på det viset att de studenter som tjänar mer än fribeloppet tillåter och uppgett en mindre inkomst får betala tillbaka det studielån och studiebidrag de fått felaktigt utbetalat.

Den borgerliga regeringens förslag innebär att den student som inte kunnat förutse sin inkomst under året inte bara behöver betala tillbaka felaktiga utbetalningar utan riskerar också att räknas som brottsling. Förslaget innebär nämligen att även om studenten efter årets slut ser att han eller hon tjänat mer än vad som uppgivits och gjort en frivillig rättelse, måste en rättelse för att räknas göras redan innan den ekonomiska förmånen betalas ut. Förutom att studenterna skulle kunna ses som kriminella skulle det kunna leda till att studenter inte vågar jobba vid sidan av, eller inte vågar ta fullt studielån och studiebidrag med konsekvensen att de får det svårt att gå ihop ekonomiskt.

Det anförda innebär att vi anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motionerna 2006/07:Sf19 (v), 2006/07:Sf20 (s) och 2006/07:Sf21 (mp) och därmed avstyrka proposition 2006/07:80.

BILAGA 6

Offentlig utfrågning om en bidragsbrottslag

Datum: torsdagen den 26 april 2007

Tid: 09.30–11.45

Lokal: Andrakammarsalen

Program

Inledning

Socialförsäkringsutskottets ordförande Gunnar Axén (m)

Anföranden

Erik Nymansson, departementsråd, Finansdepartementet

Stig Orustfjord, försäkringsdirektör, Försäkringskassan

Ingemar Färm, ordförande, Handikappförbundens samarbetsorgan

Astrid Eklund, vice överåklagare, Åklagarmyndigheten

Maria Billing, chefsjurist, Sveriges advokatsamfund

Utfrågning

Ledamöterna ställer frågor till talarna och övriga inbjudna

Avslutning

Socialförsäkringsutskottets vice ordförande Tomas Eneroth (s)

Deltagande myndigheter och organisationer

Finansdepartementet

Försäkringskassan

Åklagarmyndigheten

Rikspolisstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Centrala studiestödsnämnden

Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet

Sveriges advokatsamfund

Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Sveriges Kommuner och Landsting

Handikappförbundens samarbetsorgan

Sveriges förenade studentkårer

Nils Rekke, tidigare Bidragsbrottsutredningen

Dessutom var justitieutskottet, socialutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet inbjudna.

Inledning

Ordföranden Gunnar Axén (m): Jag ber att få förklara socialförsäkringsutskottets öppna utfrågning och sammanträde öppnat och hälsar alla våra inbjudna gäster och åhörare hjärtligt välkomna. Socialförsäkringsutskottet har också bjudit in ledamöterna i justitieutskottet, utbildningsutskottet, socialutskottet och arbetsmarknadsutskottet, så vi har representanter med även därifrån.

Anledningen till dagens offentliga utfrågning är det förslag som har kommit från regeringen om en särskild bidragsbrottslag. Utfrågningen är en del i utskottets arbete med att bereda förslaget. Tanken är att vi ska få lyssna till några av våra inbjudna gäster som ska berätta om förslaget och ge sin syn på saken. Därefter kommer ledamöterna från socialförsäkringsutskottet och de övriga inbjudna utskotten att kunna ställa frågor både till dem som har hållit anföranden inledningsvis och till övriga inbjudna representanter från myndigheter och organisationer. Vi kommer också att ge de inbjudna gästerna här i dag en möjlighet att ge sin syn på saken när vi har kommit en liten bit in i själva utfrågningen. Alla har alltså en möjlighet att lämna sina kommentarer till det förslag som vi har att behandla.

Inledningsvis kommer vi att få lyssna till anföranden av Erik Nymansson, departementsråd på Finansdepartementet, Stig Orustfjord, försäkringsdirektör på Försäkringskassan, Ingemar Färm, ordförande för Handikappförbundens samarbetsorgan, Astrid Eklund, vice överåklagare på Åklagarmyndigheten, samt Maria Billing, chefsjurist på Sveriges advokatsamfund. Utöver dem har vi bjudit in representanter för Rikspolisstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Centrala studiestödsnämnden, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges förenade studentkårer och Bidragsbrottsutredningen, den utredning som ligger till grund för förslaget. Dessa representanter kan också svara på frågor och lämna kommentarer.

Vi ska börja med att lyssna till Erik Nymansson från Finansdepartementet. Du är välkommen. Jag lämnar över ordet till dig.

Anföranden

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Tack, herr ordförande! Förslagen i propositionen innebär i huvudsak följande: En särskild bidragsbrottslag införs. Den gäller brott i samband med ersättningar, bidrag och andra ekonomiska förmåner som betalas ut för personligt ändamål och som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, länsarbetsnämnderna – från årsskiftet Arbetsförmedlingen – kommunerna och a-kassorna.

Den kan dömas för bidragsbrott som lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden och genom detta orsakar fara för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp. Det finns ett ringa och ett grovt brott i straffskalorna. Straffskalorna motsvarar i stort sett de som gäller för bedrägeri.

Det straffbara området för grov oaktsamhet utvidgas. Brottet benämns vårdslöst bidragsbrott. I lagen finns också bestämmelser om strafffrihet om man frivilligt rättar till felaktiga uppgifter. Lagen innehåller även en skyldighet för myndigheter, kommuner och a-kassor att göra en anmälan till polis eller åklagare om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts.

Mot bakgrund av vad som har tagits upp i de motioner som har lämnats med anledning av propositionen tänker jag främst uppehålla mig vid vad regeringen anser beträffande omfattningen av brottsligheten på området, de grundläggande skälen bakom reformen och de närmare motiven för straffansvar vid grov oaktsamhet. Inte i någon motion riktas kritik mot förslaget om anmälningskyldighet. Jag tänker därför inte beröra skälen till detta förslag.

Lagens tillämpningsområde omfattar utbetalningar av drygt 500 miljarder kronor, vilket motsvarar 60 procent av utgifterna under utgiftstaket. Det är svårt att med exakthet säga hur omfattande brottsligheten riktad mot välfärdssystemen är.

Försäkringskassan gjorde i september 2006 bedömningen att 0,8 procent av utbetalningarna gällande tio utvalda förmånsslag, bland annat sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag, skulle kunna vara föremål för brottsmisstanke. 0,8 procent av utbetalningarna innebär i absoluta tal ett mycket stort belopp, ca 1 miljard kronor.

Man kan jämföra detta med internationella erfarenheter. Den brittiska motsvarigheten till Riksrevisionen, *National Audit Office*, redovisade förra året en studie kring felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen i ett antal länder. I studien konstateras att oavsett skillnader i strukturer, förmånstyper och åtgärder mot brott är i genomsnitt 2–5 procent av utbetalningarna felaktiga. Delegationen mot felaktiga utbetalningar uppger i sitt remissyttande att om brotten mot välfärdssystemen i Sverige skulle uppgå till 2 procent skulle det motsvara 11 miljarder kronor.

Är problemen mycket mindre i Sverige, som Försäkringskassans undersökning ger intryck av? Är kontrollen bättre? Är vi mer lojala mot systemen? Det vi vet om tillfällig föräldrapenning talar emot detta. Den är det

enda förmånsslag där flera grundliga undersökningar har genomförts, senast av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Enligt institutet orsakar brottsligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen felaktiga utbetalningar med drygt 600 miljoner kronor varje år, det vill säga mer än hälften av den totala brottslighet som Försäkringskassan uppskattar.

Regeringen menar att det inte är troligt att resultatet av Försäkringskassans undersökning kan förklaras av att kontrollerna skulle vara bättre i Sverige. I de länder som *National Audit Office* studerat har, till skillnad från i Sverige, stora resurser under lång tid lagts ned på att bekämpa brott. *National Audit Office* noterar också att Sverige karakteriseras av en stark betoning på statens snarare än förmånstagarens ansvar för att betalningar är korrekta.

Det mesta tyder på att de för Sverige fördelaktiga resultaten beror på att kunskaperna om brott mot välfärdssystemen ännu är begränsade. En förklaring till detta kan vara att problemet under lång tid inte har präglat den samhällspolitiska och samhällsekonomiska debatten. Tvärtom har problemet från många håll marginaliserats eller helt förnekats. Detta har sannolikt medfört att vi endast i begränsad utsträckning har sökt kunskap om problemets omfattning. Först på senare tid har en förändring ägt rum, främst genom ett flertal undersökningar som Försäkringskassans nya ledning har tagit initiativ till.

Beträffande dessa undersökningar gäller att ju grundligare och mer omfattande undersökningar som görs och ju fler kontroller som görs inom ramen för undersökningarna, desto större blir brottsligheten. Två exempel visar att ambitionsnivån har avgörande betydelse för vilket resultat man får fram.

År 2004 uppgav Försäkringskassan att det inte förekom någon omfattande brottslighet inom sjukförsäkringen. Två år senare, år 2006, konstaterade Försäkringskassan emellertid att sjukpenningen är ett av de tre förmånsslag som har haft högst andel ärenden för utredning.

Ett annat exempel gäller tillfällig föräldrapenning. År 2002 uppskattades andelen utbetalningar på felaktiga grunder vara 6,4 procent. År 2004 hade andelen vuxit till 8,3 procent, och år 2006 visar det sig att 16,5 procent av sökandena hade lämnat uppgifter som föranledde vidare utredning.

Kort därefter lämnade IFAU sin rapport som baserade sig på en annan, mer grundlig metod. Institutet begränsade inte kontrollerna till att ta in uppgifter bara från arbetsgivare, utan man hade även tagit in uppgifter från barnomsorg, skolor och a-kassor. 22,5 procent av all utbetald tillfällig föräldrapenning härrör från, som det uttrycks i rapporten, bidragsfusk eller misstänkta brott.

Rapporten är även intressant på det sättet att den visar att för män uppgick siffran till 28 procent. Således skulle ungefär var tredje vab-krona som män tar ut vara bidragsfusk eller misstänkt brott. Det visade sig även att detta var vanligare bland män med hög inkomst än bland män med låg inkomst.

Försäkringskassan betonar att det är svårt att på ett statistiskt tillförlitligt sätt beräkna omfattningen av brott, bland annat med hänsyn till svårigheten att kontrollera mörkertal, bosättningsförhållanden och framför allt svartarbete. Enligt Skatteverket uppgår svartarbetet till ca 115–120 miljarder kronor varje år. Det kan antas att det här döljer sig en brottslighet mot välfärdssystemen som är särskilt svår att kontrollera och uppskatta omfattningen av.

Regeringens slutsats är att vi i Sverige kan ha underskattat problemets omfattning väsentligt. Mycket talar för att förhållandena inte skiljer sig från vad som gäller i andra länder och att det således även här förekommer en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar med betydande belopp.

Konsekvenserna av en omfattande brottslighet som inte förhindras eller beivras på ett effektivt sätt är att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. Detta är ett viktigt skäl för att förändra straffrätten.

Enbart hos Försäkringskassan fattas varje år ca 15 miljoner beslut. Cirka 60 miljoner utbetalningar verkställs. Slumpmässig kontroll sker i en promille av ärendena. Även om kontroller prioriteras ytterligare, är det inte möjligt att grundligt kontrollera varje ärende. Men i de mycket få fall då någon väl ertappas vid en kontroll är det viktigt att det rättsliga systemet fungerar effektivt och att straffrätten är anpassad till de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen.

Straffrätt påverkar attityder. Temo har gjort en intervjuundersökning om attityder till sjukfrånvaro. Vissa ansåg att det är rätt att sjukskriva sig när man mår dåligt utan att vara sjuk, bland annat när man vantrivs på jobbet, 22 procent, om man har en dålig chef, 21 procent, och när man är trött för att man haft för mycket att göra på fritiden, 4 procent. 2 procent tyckte att det är rätt att sjukskriva sig om man vill ha några dagar ledigt.

Det finns behov av att påverka allmänhetens inställning och markera vikten av lojalitet med välfärdssystemen. Genom en effektiv straffrätt markeras att brott är oacceptabelt.

Inom ett annat område, skyddet för statens inkomster, finns sedan länge en särskild lagstiftning. Skattebrottslagen är anpassad till de särskilda förhållanden som råder på skatteområdet. Det straffrättsliga skyddet på statens utgiftssida bör vara lika starkt som det är på inkomstsidan. Regleringen i skattebrottslagen utgör också en förebild för den föreslagna bidragsbrottslagen. På skattesidan är grovt oäktsamma beteenden kriminaliserade. Det finns starka skäl för att det bör vara på samma sätt även på statens utgiftssida.

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

En mycket stor mängd ärenden handläggs inom systemen. Det kräver att handläggningen är snabb, effektiv och flexibel, eftersom förmånerna utgör rättigheter som är av avgörande betydelse för vår försörjning. Hand-

läggningen utgår från ett nödvändigt samspel mellan myndigheter och förmånstagare. Uppgifter från den enskilde är regelmässigt helt avgörande för beslut om utbetalningar. Många ärenden och behovet av en snabb och smidig handläggning medför begränsningar av möjligheterna till kontroll. Systemet bygger på att den enskilde visar lojalitet och är aktsam med uppgifter som lämnas. Brister detta leder det till felaktiga utbetalningar som mycket sällan upptäcks. Detta talar för att grovt oaktsamma beteenden som riktas mot välfärdssystemen är så klandervärda att de är straffvärda. Så är också straffrätten utformad i Norge och i Danmark. Så är även straffrätten i Sverige utformad när det gäller skattesystemet.

Vi kan alla göra misstag, missförstå och glömma. Ska man då bli straffad? Nej, oaktsamheten ska vara grov. Vad innebär då detta? Det är gärningar där förmånstagaren lämnat mer påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till en förmån eller för förmånens storlek. Det kan gälla avsevärt felaktiga inkomstuppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om boende-, familje- och arbetsförhållanden som kan medföra felaktiga utbetalningar. Straffansvaret bör i första hand gälla sådana beteenden som är ett utslag av en medveten oaktsamhet. Har man insett risken för att en uppgift varit felaktig, men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt, liksom när man missväntat att det förelagat en anmälningsskyldighet.

En ändamålsenlig straffrätt kräver inte enbart straffansvar för grov oaktsamhet. Många välfärdssystem bygger på att enskilda anmäler ändrade förhållanden. Om så inte sker leder underlåtenheten till en felaktig utbetalning. Många utredningar om brott beror på detta. Därför bör straffrätten göras tydlig för underlåtenhetsfall genom att straffansvaret för åsidosatt anmälningsskyldighet får komma till direkt uttryck i lagtexten.

Ytterligare en fråga är tidpunkten när ett brott ska anses vara fullbordat. Den som genom oriktiga uppgifter försöker få en ekonomisk förmån gör normalt inget mer än att han eller hon lämnar in en ansökan eller en försäkran. Om det blir ett fullbordat brott eller enbart ett försök avgörs av den mer eller mindre slumpmässiga kontroll som utförs. Om den oriktiga uppgiften upptäcks innan man hunnit besluta om förmånen stannar brottet på försöksstadiet. Detta kan medföra en lindrigare påföljd än om brottet upptäcks först senare och har hunnit fullbordas. I bägge fallen har den enskilde gjort vad han eller hon kan för att brottet ska fullbordas. Bägge fallen är lika klandervärda. Därför bör ett fullbordat brott föreligga redan när man har orsakat fara för att man ska få en förmån som man inte är berättigad till. Motsvarande reglering finns i skattebrottslagen.

Brott mot välfärdssystemen får en omedelbar statsfinansiell betydelse. I förlängningen finns en risk att nuvarande ersättningsnivåer i välfärdssystemen inte längre kan upprätthållas. Detta drabbar främst dem som är mest beroende av ett väl fungerande skyddsnät. Därför måste straffrätten vara

anpassad till de särskilda förhållanden som råder inom välfärdssystemen och vara enkel och tydlig för medborgarna. Detta är nödvändigt för att långsiktigt kunna bevara tilltron till systemen.

Ordföranden: Vi har nu fått en beskrivning av hur förslaget till bidragsbrottslag är utformat. Vi tar alla frågor efter att vi har hört samtliga anföranden.

Vi går nu vidare till Stig Orustfjord, försäkringsdirektör på Försäkringskassan, den myndighet som kanske är mest berörd även om det är flera myndigheter som är berörda av förslaget till bidragsbrottslag.

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Jag ska försöka ge ett något mer praktiskt perspektiv på arbetet när det gäller misstänkta brott och överutnyttjande i socialförsäkringen.

Polisanmälningar 2002-2006



Kvartal 1 2007 gjordes 1 614 polisanmälningar och 554 återrapporterningar

 **Försäkringskassan**

Den första bilden visar utvecklingen sedan 2002 av polisanmälda ärenden och de ärenden som vi har fått återredovisade. Man kan säga att den som söker den finner, precis som vi hörde i förra anförandet. Ju mer kontroller vi har satt in, desto mer har vi hittat.

Man kan också konstatera, som står längst ned, att första kvartalet hade vi gjort nästan lika mycket som vi gjorde föregående år. Det är en effekt av de 300 extra tjänster som vi fick för att göra den här typen av kontroller. Samtidigt ska man komma ihåg att av de 15 miljoner ärendena är 98 eller 99 procent av våra kunder personer som försöker göra rätt för sig. Men vi har problem med människor som utnyttjar systemet på ett felaktigt sätt.

Hur ser de vanligaste "brotten" ut

• Sjukt barn	Arbetar samtidigt
• Sjukpenning	Arbetar ofta "svart"
• Bostadsbidrag	Skenseparationer/nya relationer
• Bostadstillägg	Glömmer sin förmögenhet
• Barnbidrag	Man har flyttat utomlands
• Assistansersättning	Insatserna är inte gjorda

Vi bedömer att kostnaden är minst 1 miljard kronor



Jag har satt ordet brotten inom citationstecken, därför att här håller jag mig lite vidare och avser såväl de som har blivit dömda som de som är misstänkta och är föremål för utredning.

Vård av sjukt barn är ganska väl utrett och väl återgett i medierna etcetera. Den vanligaste orsaken är att man har sagt till oss att man behöver ersättning men samtidigt har arbetat och fått lön.

Sjukpenning är, precis som vi hörde, också en förmån där vi hittar fall av felaktigt utnyttjande. Väldigt ofta har man arbetat samtidigt som man uppburit sjukpenning.

När det gäller bostadsbidrag och för den delen underhållsstöd är det oftast på det sättet att man säger att man har separerat men egentligen inte har separerat utan är skriven hos någon man känner. Ibland kan till och med flera män vara skrivna på samma adress. En annan omständighet kan vara att man har en ny relation och inte själv står för hela hyran.

När det gäller bostadstillägget för pensionärer är orsaken oftast att man har glömt bort olika förmögenheter som kan påverka hur mycket man ska ha i ersättning.

När det gäller barnbidrag har man rätt att vistas utomlands sex månader, men eftersom det är en ganska automatiserad process kan barnbidraget fortsätta att betalas ut om man inte har berättat att man har lämnat landet.

Jag har tagit upp assistansersättning som ett exempel på att det inte alltid är medborgaren som är skyldig till att det blir fel, utan det kan bero på att anordnaren säger sig ha haft kostnader som han eller hon inte har haft. På det sättet får staten betala för sådant som inte ska ersättas.

Vi har hitintills i vår undersökning av mörkertalsstudier gjort bedömningen att kostnaden för de vanligaste förmånerna är ungefär 1 miljard kronor i dag. Som ni ser: Ju mer man utreder, desto mer kan siffran förändras. Men för närvarande anser vi att vi har underlag för att göra den bedömningen.

Slutligen: Varför har Försäkringskassan tillstyrkt bidragsbrottslagen? Vi tycker att det ger medborgare och myndigheter tydligare regler för vad som gäller, för bedrägerireglerna är inte så lätta vare sig för myndigheterna eller för människorna. Det är också en konstruktion som liknar skattesystemet, som jag tror att många känner sig ganska införstådda med.

Vi tror inte att den nya lagstiftningen kommer att leda till en explosion av nya ärenden, men vi tror att en del ärenden som man skulle kunna säga är stötande på olika sätt kommer att kunna prövas och att man även kan utkräva ansvar. Att antalet ärenden som prövas nu ökar mycket beror till stor del på att vi har ett mycket bra samarbete med polis och åklagare.

Vi har frågat svenska folket hur de ser på de här frågorna. Sammanfattningsvis kan man säga att svenska folket har en nolltolerans när det gäller bidragsbrott. De är också beredda att gå längre än vad vi kanske själva vill med kontrollåtgärder.

Det är också viktigt för våra kunder att vi bedriver en kontrollverksamhet, så att de kan uppbära sina ersättningar med stolthet och inte bli misstänkliggjorda.

De två sista punkterna skulle man kunna sammanfatta som åtgärder för att stärka tilltron till socialförsäkringarna.

Ingemar Färm, Handikappförbundens samarbetsorgan: Tack så mycket för att vi har blivit inbjudna till denna hearing. Jag tycker att det är ett bra exempel som fler utskott borde följa när det gäller frågor som berör personer med funktionsnedsättning. De är berörda av väldigt mycket i samhället, egentligen av det allra mesta.

Vi är starka försvarare av den generella välfärdspolitiken. Den är grunden för välfärden för många människor som har funktionsnedsättningar och även för andra människor. Allt som kan äventyra det generella välfärdsystemet – socialförsäkringspolitiken, arbetsmarknadspolitiken etcetera – kan också äventyra våra medlemmars och funktionsnedsatta personers välfärd. Därför är vi tydliga med att försvara den generella välfärdspolitiken och de välfärdssystem som finns.

Det finns både i utredningen och i diskussionerna kring den generella välfärdspolitiken en glidning där man pratar om bidragsbrott men också om fusk. Denna glidning är olycklig. Den leder lätt till att man går över från frågan om uppsåt till frågan om oaksamhet. Vi tycker att det är självklart att om det finns ett uppsåt ska det bestraffas. Men oaksamheten kan i praktiken ha väldigt många orsaker. Jag ska ta ett exempel som gäller myndigheternas organisatoriska indelning. Hur ska den enskilde kunna begripa eller veta att det är olika avdelningar inom Försäkringskassan som

hanterar bostadsbidrag och vårdbidrag? Om man till exempel skickar en ändring av förhållandet till den ena avdelningen, tror man väl att den går vidare till hela myndigheten.

Vi har i vårt remissyttrande gett flera exempel – jag tänker inte dra alla här – på att det är bristande kommunikation mellan olika delar inom en myndighet eller mellan myndigheter och att den enskilde får stå till svars för att han eller hon inte känner till hur myndigheten är organiserad.

Jag kan ta ett annat exempel, som jag tycker är belysande, på något som den enskilde kan ha svårt att förstå. Om man har aktivitetsersättning, alltså upp till och med 29 år, är det bra att vara aktiv. Har man passerat den gränsen och ska uppbära sjukersättning i stället för aktivitetsersättning ska man inte vara aktiv längre. Sådana är reglerna. Till exempel kan den enskilde drabbas vid ideellt arbete eller ideella insatser i en organisation.

Myndigheternas information är ytterligare en viktig punkt. Det finns personer med kognitiva funktionshinder såsom dyslexi, afasi och annat, och de har naturligtvis svårt att ta till sig en hel del av den information som myndigheterna ger ut. Också många människor utan kognitiva funktionsnedsättningar har svårt att ta till sig mycket av myndighetsinformationen. Det borde därför vara en av de första sakerna att ta itu med.

Vi har även exempel på att blinda personer informerats i svartskrift om vad som gäller, vilket alltså är omöjligt för dem att ta till sig.

Utredningen, liksom även propositionen, präglas tydligt av ett myndighetsperspektiv i stället för ett medborgarperspektiv. Detta belyses flera gånger i utredningen, och vi har också redovisat det i vårt remissyttrande. Jag skulle även vilja hänvisa till Ansvarskommitténs betänkande där man sammanfattar en del av diskussionerna med att det som myndigheterna inte klarar av att samordna ska den enskilde klara av. Inte minst gäller det rehabilitering.

En annan sak som vi tagit upp i vårt yttrande gäller förvaltningslagen som vi tycker har belysts alldeles för lite vad beträffar bidragsbrott. Myndigheterna har faktiskt skyldighet att hjälpa den enskilde, och även skyldighet att samverka med varandra, för att den enskilde inte ska bli drabbad.

För några dagar sedan hade vi presskonferens rörande en utredning som en av våra organisationer hade gjort. Den gällde 115 fall av avslag till sjukpenning i Västernorrland. Låt mig citera sammanfattningen: ”Det är inte hur sjuk du är som avgör om du får sjukpenning från Försäkringskassan. I stället beror det på din utbildningsnivå, om du är arbetslös eller inte och om du har ’rätt’ sjukdom. Men viktigast är att få rätt försäkringsläkare.”

Jag vill ta upp ytterligare en sak som handlar om rättssäkerheten. I Dagens Nyheter finns i dag två intressanta artiklar. Den ena handlar om fotbollsmordet på Deogan, som utretts av flera myndigheter. Den ansvariga rättsvårdande myndigheten har kastat och bränt materialet. Överåklagaren finner att det inte finns anledning att gå vidare i ärendet.

På en annan sida i Dagens Nyheter står att de största brottslingarna mot miljöbalken är McDonalds, Coca-Cola, 7-Eleven med flera. Ingenting görs mot dessa företag trots att det är fråga om tydliga brott. Det handlar inte ens om oaktsamhet. De vet vad som gäller enligt lagstiftningen.

Sammanfattningsvis: Jag tror att hårda tag mot enskilda personer som är beroende av välfärdssystemet för sin livskvalitet och levnadsnivå, samtidigt som man inte bryr sig om brott som begås av myndigheter och företag, leder till en misstro mot hela samhällssystemet. Vi har haft mycket kommunikation med våra medlemsorganisationer som just handlat om myndigheternas jakt på sjukskrivna och funktionshindrade. Jag anser att detta är en viktig del i det hela när ni ska bedöma om lagförslaget faktiskt ska gå vidare till ett beslut.

Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten: Jag vill börja med att tacka för att vi fått komma hit och lämna synpunkter på lagförslaget och även lite annat.

Åklagarmyndigheten har lämnat ett remissyttrande över det betänkande som ligger till grund för propositionen. Vi har också haft en hel del kontakter med Regeringskansliet under resans gång. Nu föreligger en proposition, och vi avser inte argumentera mot den. Däremot tror jag att det kan vara viktigt, och kanske också intressant, att här och nu redovisa några praktiska konsekvenser av de förslag som finns.

Från vår sida anser vi att det är oerhört viktigt att man känner till omfattningen och orsakerna till varför det blir fel i systemen. Att känna till orsaker och omfattning har stor betydelse för vilka åtgärder man vidtar i slutändan. Det är bland annat det uppdraget som Delegationen mot felaktiga utbetalningar har att reda ut, alltså ännu mer än det vi redan känner till. Det kan bli mycket intressant att se vad de kommer fram till.

Detta säger jag för att jag nu tänkte övergå till något som inte brukar vara så roligt, nämligen statistikuppgifter. Stig Orustfjord berättade ju lite grann om hur det ser ut vid Försäkringskassan, och någonstans ska allt sedan tas om hand.

Jag kan säga att under de senaste tre åren har antalet anmälningar från Försäkringskassan, och nu poängterar jag enbart Försäkringskassan, ökat kraftigt. Vi har till Åklagarmyndigheten fått in många fler ärenden. Låt mig ge några exempel: År 2004 fick vi in 1 000 brottsanmälningar från Försäkringskassan. År 2006 hade antalet nästan fyrdubblats till 3 500 brottsmisstankar.

Om man jämför siffrorna från januari och februari, alltså de två första månaderna, under de senaste åren kan vi se att det under de två första månaderna 2004 kom in ungefär 200 ärenden från Försäkringskassan till Åklagarmyndigheten. När det gäller de två första månaderna 2007 kom det in 1 700 brottsmisstankar från Försäkringskassan. Det bör i detta sammanhang dock påpekas att vi inte har exakt samma räknesystem i statistiken som Försäkringskassan och andra, vilket kan vara något förvirrande.

Jag kan också nämna, vilket är intressant, att vi genom en följd av år haft ett ganska konstant antal bedrägeribrottsmisstankar inkomna till Åklagarmyndigheten. Det rör sig om ungefär 22 000 bedrägeribrottsmisstankar om året; omkring 50 procent av dem har åtalats. När det gäller försäkringskassebedrägerier som genom årens lopp kommit in har åtalsfrekvensen varit ungefär lika hög tills för några år sedan, då åtalsfrekvensen sjönk ganska drastiskt. Inte minst gäller det åtalsfrekvensen under januari och februari i år, som sjunkit till 27 procent. Merparten av de ärenden som inte lett till åtal har skrivits av eller lagts ned på grund av att det inte varit fråga om brott. Det har alltså inte handlat om att brott inte kunnat styrkas utan om att det enligt åklagarens bedömning inte varit fråga om brott.

Detta leder mig till den viktiga slutsatsen att när den nya lagstiftningen träder i kraft, om förslagen går igenom, är det oerhört viktigt att det samtidigt även finns en brottskod – som antingen träder i kraft eller redan finns – så att vi enkelt kan följa statistiken. Som det ser ut för närvarande kan vi alltså enbart följa Försäkringskassans anmälningar i brottskodssystemet. Därmed inget förringande om just Försäkringskassan, men så ser brottskodssystemet ut.

Vad leder oss detta till? Jo, att de åtgärder som genom årens lopp vidtagits, inte minst tillsättandet av Delegationen mot felaktiga utbetalningar liksom många andra utredningar som också finns på området, lett till ett beslut om en gemensam strategi för Försäkringskassan, polisen och Åklagarmyndigheten. Den beslutades om redan i maj 2006, och man kan säga att det egentligen är ett projekt för samverkan där åklagaren är förundersökningsledare. När det gäller bedrägerier är polismyndigheten i normala fall förundersökningsledare, men här har vi alltså gjort ett undantag och åklagaren är förundersökningsledare under projektets gång.

Som alla vet ska strategin utvärderas och resultaten från Försäkringskassan, polisen och Åklagarmyndigheten lämnas gemensamt till regeringen den 1 oktober 2007.

Vi från vår sida tror att för att åstadkomma saker och ting så bra som möjligt, och för att ta om hand det ökande antal brott som vi ser i anledning av det förslag som finns i propositionen, är samarbete och utbildning två nyckelord. Det gäller inte enbart för åklagarna utan för alla involverade aktörer i systemet, inte minst de bidragsutbetalande myndigheterna.

Från vår sida ska vi förstås göra det bästa möjliga av situationen. Vi tror att man ganska noga behöver fundera över vad den nya lagstiftningen kan tänkas föra med sig när det gäller praxisfrågor. Vi har därför tillsatt en grupp av åklagare som har till uppgift att göra en probleminventering av de praxisfrågor, rutinfrågor och annat som kan tänkas vara viktiga att ta om hand så tidigt som möjligt just för att fortast möjligt få en enhetlig rättstillämpning. Gruppen ska även försöka mejsla ut de eventuella frågor som så småningom kan behöva Högsta domstolens uttalande.

Sammanfattningsvis kan vi säga att vi från vår sida sett att antalet misstänkta brott redan ökat, och vi tror att antalet anmälningar kommer att öka även framöver. Det är därför viktigt att det finns klara rutiner från alla håll och att kvaliteten på brottsanmälningarna är så bra som det bara är möjligt.

Något som vi med kraft vill poängtera är att om preciseringen och beskrivningen av vad brotten skulle bestå i är kraftfull från de bidragsutbetalande myndigheternas sida vinner man mycket i resten av kedjan. Vårt budskap är därför att vi i samarbetsform, utbildning och annat ska försöka se till att anmälningarna blir sådana som vi vill ha dem, om vi uttrycker det hela enkelt.

Maria Billing, Sveriges advokatsamfund: Jag vill inleda med att tacka så mycket för inbjudan att få komma hit i dag.

De förfaranden som förslagen i propositionen tar sikte på är i stor utsträckning redan i dag kriminaliserade som bedrägeri. Straffskalorna är också i tillämpliga delar hämtade från just bedrägerireglerna. Sedan har vi även hört om den nykriminalisering som tar sikte på att straffrättsligt ansvar kan uppkomma redan genom grovt vårdslöst beteende.

Advokatsamfundet är osäkert på om förslagen kommer att leda till ett större antal polisanmälningar än vad som är fallet i dag. Naturligtvis kan utvidgningen till de grovt vårdslösa beteendena komma att få till följd att antalet anmälningar ökar, men även vid ett införande av de föreslagna bidragsbrottsreglerna är det Advokatsamfundets mening att den absoluta huvuddelen av de straffbara förfarandena faller inom ramen för bedrägeri eller annan redan befintlig lagstiftning. Jag tror att det finns en enighet om att den befintliga lagstiftningen i den delen är välfungerande.

Som påtalats i flera lagstiftningsärenden har det framhållits att kriminalisering ska användas med försiktighet och att man i första hand ska överväga andra sanktionsmöjligheter. Överväganden har också gjorts i det material som ligger till grund för förslagen om alternativa åtgärder. De skäl som nu framförts i frågan om utökade kontrollmöjligheter som alternativ till kriminalisering framstår dock inte som helt övertygande. Under senare tid har, som vi hört exempel på i dag, en rad åtgärder vidtagits, och frågan är om det redan nu är möjligt att överblicka effekterna av de vidtagna åtgärderna.

En fråga som kanske kan väckas i sammanhanget är om det inte finns skäl att avvakta en utvärdering av de nu vidtagna åtgärderna. Kärnfrågan blir därför om den föreslagna lagstiftningen behövs. Det har konstaterats att betydelsen av förslagen är svårbedömd. Man har pekat på att effekterna av den förändrade straffrättsliga regleringen inte bör vara obetydliga.

En grundläggande fråga som Advokatsamfundet valt att väcka är varför den som lurar en myndighet som ansvarar för de offentliga trygghetssystemen ska vara underkastad ett annat och utvidgat straffansvar än den som lurar ett privaträttsligt objekt, till exempel en bank eller ett försäkringsbolag.

Svaret skulle naturligtvis kunna vara att myndigheterna i fråga inom ramen för de grundläggande trygghetssystemen har att hantera massären den där frågorna kräver snabba beslut. Dessutom är väl myndigheter skyldiga att verkställa vissa utbetalningar när formella förutsättningar föreligger. Dessa förhållanden gör naturligtvis att trygghetssystemen har en särprägel.

Häremot kan dock anföras att myndigheterna i fråga redan i dag har betydligt bättre möjligheter att kontrollera de uppgifter som sökanden lämnar än vad privaträttsliga subjekt har. Därför kan det möjligen synas märkligt att myndigheter, som kan antas ha betydligt bättre möjligheter att värja sig mot vilseledande och missbruk, ska ha ett mer omfattande straffrättsligt skydd.

De föreslagna reglerna medför endast en begränsad utvidgning av det område som sammantaget är kriminaliserat, men de kan möjligen uppfattas så att myndigheterna på ett oberättigat sätt gynnas i förhållande till privaträttsliga subjekt.

Av bland annat dessa skäl anser Advokatsamfundet att denna typ av särbehandling i rättssystemet alltid måste övervägas mycket noggrant. Det är vanligtvis bättre att använda allmänna regler än att införa specialregler. Inför införandet av specialregler bör det krävas alldeles särskilda skäl. Behovet av specialreglerna bör framstå som helt klart, och reglerna bör kunna förväntas medföra ett påtagligt resultat.

Vi har i dag hört en rad siffror på olika brottstyper, men frågan är hur stor andel som inte är möjlig att hantera enligt gällande rätt. Den omständigheten att effekterna av förslaget möjligen kan bli begränsade ger redan det anledning att ifrågasätta införandet av förslagen.

Ett alternativ till kriminalisering som möjligen kunde övervägas vore – vi har hört jämförelsen med de skattemässiga lagstiftningarna – att avstå från att inhämta uppgifter från enskilda sökande. Vilka uppgifter är nödvändiga för att hantera trygghetssystemen? Kan tillförlitliga samkörningar av olika register övervägas? De sekretessregler som i dag gäller mellan myndigheter kan göra att detta inte är möjligt, men kanske skulle en sådan samkörning, även ur integritetssynpunkt, vara att föredra framför en utvidgning av det kriminaliserade området med de effekter som jag nämnt.

Vi kan konstatera att vi inom taxeringssystemet – med tanke på dessa deklarationstider – åläggs att redovisa allt färre uppgifter eftersom myndigheterna redan har kontroll på dem. Inom detta område har det medfört att fel som gjorts av de enskilda skattebetalarna, till exempel på grund av slarv eller annan vårdslöshet, minskat i omfattning.

Mot denna bakgrund har Advokatsamfundet avstyrkt att förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Ordföranden: Efter denna inledning övergår vi så till utfrågningen. Jag skulle vilja uppmana mina kolleger att ställa tämligen korta och tydliga frågor. Argumentation och politisk diskussion sparar vi till den framtida kammardebatten. Tala också gärna om vem eller vilka av de inbjudna ni riktar frågorna till.

Utfrågning

Ronny Olander (s): Herr ordförande! Det är helt rätt som sägs att fusk och missbruk aldrig kan tolereras. Det är viktigt att vara tydlig på den punkten.

Jag vill rikta min fråga till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. I sina remissvar yrkar de helt eller delvis avslag på dessa förslag, precis som flera andra tunga remissinstanser som vi hört av föredragningarna – Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Statskontoret med flera.

Ni påtalar något som inte kommit upp här, nämligen resursfrågan. Man kan tänka sig att om det är nästan lika många fall det första kvartalet 2007 som det var föregående år blir det en fråga om resurser. Kan det på något sätt ta resurser från det tunga brottsförebyggande arbetet, alltså att man får så mycket att göra att man inte hinner med den andra verksamheten?

Jag skulle också vilja att Rikspolisstyrelsen utvecklade det som sägs om effektivare samarbete. Man har synpunkter på speciallagstiftningen.

Vidare skulle jag till Handikappförbundens samarbetsorgan vilja ställa följande fråga: Finns det risk för att era medlemsgrupper som ingår i samarbetsorganet inte vågar utnyttja sina rättigheter i de olika ärendena för att kunna föra ett dragligt normalt liv? Finns det risk för att så kan ske?

Astrid Eklund, Åklagarmyndigheten: Vi fick en fråga om resurser. Visst ser vi framför oss att det kan bli problematiskt att ta hand om en ökad flod av anmälningar. Samtidigt gäller det förstås att försöka anpassa systemen så bra som det någonsin går. I så fall handlar det i viss mån om omprioriteringar. Samtidigt gäller det, som jag sade, att försöka åstadkomma så effektiva lösningar som möjligt.

Vi har särskilt lyft fram resursfrågan. Den är angelägen för oss, eftersom vi är en mycket ansträngd myndighet.

Ragnar Pålsson, Rikspolisstyrelsen: Polisen befinner sig i den situationen att vi ständigt har att kämpa med prioriteringen av användningen av de resurser som står till vårt förfogande mellan det förhindrande och brottsförebyggande arbetet och det utredande arbetet med mer direkta åtgärder, alltså den repressiva verksamheten. Om antalet brottsanmälningar ökar måste naturligtvis våra insatser i den repressiva delen också öka, och de förebyggande och förhindrande åtgärderna får då stå tillbaka. Som Astrid påpekade beträffande Åklagarmyndigheten blir det även för oss en fråga om hur prioriteringarna ska göras.

Vår erfarenhet är emellertid att ju bättre underbyggda och mer utförliga de brottsanmälningar som vi får in är, desto snabbare handläggning får vi naturligtvis.

Vår inställning i den här frågan är att den bästa effekten når man genom att ha enhetliga och bra regler hos de utbetalande organisationerna, myndigheterna, vad gäller handläggningen av de brottsanmälningar som görs. Ett väl fungerande samarbete, med hänvisning till Västmanlandsprojektet, har också visat sig ge stora effekter genom att vi därmed ökar snabbheten i handläggningen. Vi kan alltså på så sätt öka polisens och åklagarnas produktivitet, om jag får uttrycka det så.

Frågan som gällde vilken volym i belastningsökningen vi skulle få med utgångspunkt i en sådan ny lagstiftning hänger naturligtvis kvar. Det är lite svårt att ha någon uppfattning om det just nu, tycker jag, även om vi under senare tid, enligt den statistik som Astrid redovisade, sett en betydande ökning av antalet brott. Men sett i perspektivet av att det till polis och åklagare årligen anmäls ca 1,2 miljoner brott är den ökning som vi under dessa år hittills sett av den här brottstypen ganska marginell. Då handlar det naturligtvis i första hand om att koncentrera resurser till bekämpningen av de brotten.

Min slutsats är att det givetvis finns en resursproblematik som nog måste bevakas utifrån hur utvecklingen blir.

Ingemar Färm, Handikappförbundens samarbetsorgan: Vad gäller Ronny Olanders fråga huruvida det skulle kunna innebära att personer inte vågar utnyttja sina rättigheter tror jag inte att det är det stora problemet. De flesta personer har ju inte något val. Detta är faktiskt en grund för levnadsstandarden och livsvillkoren över huvud taget. Vi har exempel, när det gäller sjuk- och aktivitetsersättning kontra ideellt arbete, på att man snarast avstår från att engagera sig i föreningslivet för att man är beroende av ersättningarna för sitt leverne. Det finns också de som frivilligt drar ned sin ersättning, sin arbetsinsats, för att kunna ta på sig ett ideellt arbete och slippa bli misstänkta för att begå något brott.

Det finns dock en annan fråga som nästan är viktigare, nämligen att det finns ett underutnyttjande av socialförsäkringsförmåner bland personer med funktionsnedsättningar. Jag tror att det egentligen är allvarigare än det överutnyttjande som det ibland talas om.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Jag ville bara upplysa om det som regeringen skriver i propositionen, nämligen att regeringen från och med 2007 satsar ca 1 ½ miljard kronor ytterligare på rättsväsendet jämfört med 2006. Det är, som regeringen skriver i propositionen, den största satsning som gjorts på rättsväsendet under senare tid. Regeringen har också i tilläggsbudget till den senaste ekonomiska vårpropositionen lagt fram förslag om att anslagen till Åklagarmyndigheten ska höjas just med anledning av detta.

Jag kan väl flika in, apropå 1,2 miljoner ärenden till polis och åklagare, att när vi tittade på frågan i samband med att vi tog fram propositionen kunde vi konstatera att under det år där vi senast kunde säkra statistik hade ungefär 450 personer lagförts för det som skulle kunna kallas bidragsbrott.

Låt mig också kort kommentera det som sagts om grov oaktsamhet. Regeringens förslag är att oaktsamheten ska vara grov, det vill säga att ribban läggs väldigt högt. Det är nog svårt att se att en framtida domstol skulle bedöma det som grov oaktsamhet att någon som har synsvårigheter och inte får en ansökan i blindskrift utan i vanlig text inte följt det som står i den ansökan som man inte kunnat ta till sig.

Helena Rivière (m): Jag skulle vilja fråga Erik Nymansson på Finansdepartementet om han kan bedöma effekterna för hela socialförsäkringssystemet om ingenting görs, om vi låter brott passera och sprider idén att det inte är så farligt.

Du sade själv att den som försöker skaffa sig en förmån inte gör mycket mer än fyller i en ansökan. Vi berörs alla av socialförsäkringarna, vi kommer alla i kontakt med dem, och det skiljer den här typen av brottslighet från den som Advokatsamfundet nämnde, som var att lura privatpersoner. Det är ju riktat.

Det här är ett område som ligger oss alla nära. Vad händer om vi inte gör någonting?

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Regeringen anser att det är av stor vikt att göra en markering och se till att regelefterlevnaden ökar på området.

Som jag nämnde är risken för att råka ut för en slumpmässig kontroll inte försumbar men mycket liten. Vi har beräknat att risken är ungefär en promille. Därför tror regeringen att det är viktigt att straffrätten är anpassad till välfärdssystemen så att den fungerar effektivt i de få fall då man faktiskt ertappar någon med att begå bidragsbrott.

Kalle Larsson (v): Herr ordförande! Jag ska på ordförandens uppmaning avstå från att ta den politiska debatten även om det är mycket frestande.

Jag har i stället några frågor. I den här propositionen används begreppet bidragsbrott. Min fråga till, förslagsvis, Erik Nymansson är: Varför har man, tror ni, på departementet valt denna benämning? Det rör ju sig i huvudsak om ersättningar som inte alls är bidrag utan just ersättningar, försäkringar. Det är väl den första frågan: Vad kan syftet med denna benämning tänkas vara?

Om jag nu förstod det rätt var det 450 personer som förra året lagfördes för de brott som här diskuteras. Och jag såg hastigt på en overheadbild att de flesta leder till fällande domar. Då kan vi alltså tala om 300 eller någonting sådant. Hur många är det? Hur hög är summan av de pengar som man försöker tillskansa sig på felaktigt sätt? Man kan göra en jämförelse som kanske är lite långtgående men ändå intressant. Hur många personer arbetar i dag – det är en fråga till Stig Orustfjord – på Försäkringskassan med att hantera ärenden som gäller felaktiga utbetalningar? Och vad är kostnaden för den personalen?

Jag vill också ställa en annan fråga till Erik Nymansson. Det handlar om tilltron till välfärdssystemen. Det sades ju att det var ett av syftena med den här reformen. Finns det inte en risk att det får direkt motsatt

effekt? Det många människor i dag upplever är ju att det blir allt svårare att få de ersättningar som man har rätt till. Finns det inte en risk, om man ytterligare försöker kriminalisera det som i allt väsentligt redan är kriminellt, att människor upplever att de inte längre har några rättigheter? Finns det inte en risk att tilltron till de välfärdssystem som man själv har varit med om att betala till och bygga upp snarare börjar brista? Vi får kanske en minskad lojalitet mot systemen i stället.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Det var tre frågor. Jag ska försöka besvara dem. Regeringen har utvecklat väldigt väl, osedvanligt utförligt, i propositionen varför vi just betecknar den här lagen som bidragsbrottslag och varför vi betecknar brottet såsom bidragsbrott. Det här överensstämmer väldigt väl med vad utredningen föreslog, och vi tror att det är väldigt viktigt att använda sig av en särskild brottsbeteckning. Det förenklar i rättsväsendet. Det förenklar massmedierapporteringen, till exempel. Det underlättar i fråga om myndigheternas upplysningsskyldighet. Sedan kommer ett brott i slutändan i vilket fall som helst att få ett namn i folkmun. Vi tror att bidragsbrott är en väl vald beteckning på brottet.

Det är svårt att hitta en brottsrubricering som språkligt täcker hela det här tillämpningsområdet och som samtidigt är tydlig och begriplig. Alternativ som täcker hela området – det redogör vi ganska väl för i propositionen – är väldigt allmänna och riskerar att bli intetsägende. Det finns också en risk att de förekommer på annat håll. Vi tänkte till exempel att förmånsbrott skulle kunna vara en beteckning. Men regeringen drog sig för detta med anledning av att det finns en förmånsrättslagstiftning. Biståndsbrott är kanske inte heller så bra därför att det för tanken till bistånd till utvecklingsländer. Subventionsbrott tyckte vi inte heller var bra.

Även om vi nu vet att bidrag kanske inte är helt korrekt på det sättet att det även förekommer ersättningar och pensioner och så vidare är brottsbeteckningen en brottsbeteckning som ganska väl och ganska tydligt ger en upplysning om vilket beteende som avses. Det tror vi främjar lagens tydlighet och lättillgänglighet. Dessutom anknyter detta till beteckningen bidragsfusk som ofta används i dagligt tal i medierna. Vi tror just att begreppet bidragsfusk är ett begrepp som riskerar att bagatellisera de här beteendena, som det rent faktiskt är fråga om. Men samtidigt anknyter bidragsbrottet till någonting som är ganska väl etablerat. Det är därför som regeringen har valt just den här brottsbeteckningen.

Sedan gällde det summan och pengarna. Jag var ganska utförlig i fråga om detta. Det finns ett antal undersökningar i Sverige som visar på att det kan vara fråga om ganska stora belopp. Regeringen tror att kunskaperna ännu är begränsade på det här området, av olika skäl. I den här församlingen tror jag att frågan om omfattningen och pengarna är en fråga som lämpligtvis bör ställas till Delegationen mot felaktiga utbetalningar, som har arbetat med de här frågorna en tid. Jag tror att de är bäst skickade att svara på den frågan.

När det gäller tilltron till systemen tror regeringen att det är väldigt viktigt med en effektiv och väl fungerande straffrätt. Det finns tecken som tyder på att tilltron till och lojaliteten mot systemen inte är så god som man skulle kunna hoppas på att den skulle kunna vara. När det gäller den tillfälliga föräldrapenningen, vilket är det ersättningssystem som vi i dagsläget vet mest om, är det siffror som tyvärr tyder på att tilltron till och lojaliteten mot systemen kan vara ganska låg. Vi tror att en effektiv och bra straffrätt kan bidra till att öka tilltron till systemen.

Kalle Larsson (v): Jag frågade inte vad du trodde om omfattningen eller om bedömningar av omfattningen. Min fråga – och den kan möjligen Stig Orustfjord bättre svara på – var faktiskt: För hur stora summor har felaktiga utbetalningar hittills gjorts? Det var frågan. Hur stor är den ekonomiska brottsligheten inom detta område hittills? Det gäller inte bedömningen utan de fällande domar som hittills är avkunnade.

Björn Blomqvist, Delegationen mot felaktiga utbetalningar: Ordförande! Jag skulle vilja säga att frågan är lite fel ställd. I det här sammanhanget handlar det inte om det som Stig Orustfjord har redovisat och som Finansdepartementet har redovisat, den totala summan av felaktiga utbetalningar eller utbetalningar som härrör från brottslig verksamhet, utan det handlar om upptäckta brott. Man får hålla isär de här två begreppen, tror jag. Det gäller vad som är upptäckt och vad som kan vara ett mörkertal.

Den enda egentliga utredning som är gjord på senare tid, som har varit väldigt djup, är den om tillfällig föräldrapenning. Den har också redovisats av Erik Nymansson. Den pekar på att det är betydligt högre tal än vad som är upptäckt och lagfört, att det finns ett betydande mörkertal här.

Delegationen jobbar med de här frågorna, precis som sades, och vi har kommit fram till att vi måste gå väldigt grundligt till väga. Vi har nu ett omfattande arbete som pågår. Det gäller en rapport där man kommer att försöka beskriva omfattningsproblematiken. Den kommer någon gång senare i år.

Jag kan bara ansluta mig till den försiktiga bedömning som gjordes av Erik Nymansson. Det är i dag sannolikt mer fråga om en internationell likhet när det gäller Sverige i förhållande till andra stater. De tal som vi har haft hitintills är betydligt i underkant, såvitt vi kan bedöma i det här läget. Jag har inga siffror att lämna i dag som skulle kunna tillfredsställa den här nyfikenheten på faktiska tal – det kan jag säga. Men det handlar om betydande belopp. Det kommer en rapport under året där man kommer att försöka precisera de här beloppen till mer substantiella siffror. Men intill det datumet kan jag bara ansluta mig till vad som är sagt om att vi sannolikt ligger på en mer internationell nivå än vad vi kanske ibland vill tro.

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Vi kan börja med frågan om hur många som arbetar med det här. Man kan ju säga att alla som arbetar med handläggning arbetar med att verifiera de uppgifter som ska ligga till

grund för besluten. Men om vi talar om dem som är destinerade för att upptäcka felaktigheter och brott kan jag säga att vi uppskattade att det var ungefär 300 årsarbetare som arbetade med detta innan vi fick ett ytterligare tillskott på 300 årsarbetare för ett och ett halvt år sedan.

När det gäller felaktiga utbetalningar kan ett mått vara hur mycket vi återkräver av medborgarna. Om vi tar bort bostadsbidragen, som mer är ett transaktionskonto, återkräver vi ungefär 300 miljoner för att människor har fått pengar som de inte skulle ha haft. Ungefär 100 av dem är relaterade till att vi anser att man har begått ett brott. När det gäller merparten, när det blir fel, är det alltså inte fråga om ett brott.

Sedan gällde det distinktionen mellan upptäckta och uppskattade brott. Vad vi har upptäckt och återkräver är ungefär 100 miljoner, som jag sade. Vi gör mörkertalsstudier i fråga om tio större förmåner. Och det varierar vad vi hittar. Mörkertalsstudier innebär att vi startar en utredning utan att ha en konkret misstanke från början. Dessa uppskattningar har vi tidigare redovisat, relativt nyligen, för regeringen. Vi uppskattar att omfattningen är 1 miljard.

Sedan skulle jag bara vilja lägga till, utifrån vad som har sagts tidigare, att har man anmält en uppgift till Försäkringskassan och vi har klatat oss och inte förmedlat den inom organisationen har man såklart inte begått ett brott, utan då beror felet på oss. Likadant är det självklart inget brott att återfå sin arbetsförmåga. Om man däremot skulle återfå sin arbetsförmåga och försörja sig samtidigt som man säger till oss att man inte har någon arbetsförmåga blir det ett brott.

Tobias Krantz (fp): Herr ordförande! Jag skulle vilja vända mig till Nils Rekke som var ansvarig för Bidragsbrottsutredningen. Den här utredningen tillsattes i maj 2005, och det är den utredning som ligger till grund för den proposition som regeringen nu har lagt fram. Med anledning av det har jag tre frågor. Den första är: Vem gav dig uppdraget att göra den här utredningen? Den andra är: Vad var syftet och tanken med att tillsätta den här utredningen? Och min tredje fråga är: Gjorde du tolkningen av det uppdrag som du fick att de som gav uppdraget ansåg att den befintliga lagstiftningen var tillräcklig?

Nils Rekke, Bidragsbrottsutredningen: Jag blev tillfrågad av Finansdepartementet om jag ville åta mig det här utredningsuppdraget. Det var alltså regeringen som gav mig det uppdraget. Sedan var det frågan om syftet. Utredningsdirektiv och sådant föregås ju alltid av diskussioner och undersökningar. Finns det ett behov av att titta på det här över huvud taget? Man hade väl i och för sig konstaterat att många anmälningar gjordes till polis och åklagare. Det hade bland annat Försäkringskassan redovisat i tidigare undersökningar. Och ett mycket stort antal av de anmälningar som gjordes till rättsväsendets myndigheter ledde aldrig någonstans. Man ville veta vad det berodde på. Är det något fel på lagstiftningen? Det här hänger väl också samman lite med den tredje frågan, som ställdes här, om jag tolkade direktiven så att man från departementets eller regeringens sida

uppfattade att den lagstiftning som fanns var tillräcklig. Man pekade ju på att det i varje fall när det gällde de nuvarande bestämmelserna fanns vissa oklarheter. Där var också frågan om det skulle vara effektivare och om man också skulle kunna införa ett straffrättsligt ansvar i vissa fall av kvalificerad oaktksamhet.

Jag kan väl inte säga att jag uppfattade direktivet på det sättet att mitt direkta uppdrag var att lägga fram förslag till en ny lagstiftning. Så uppfattade i varje fall inte jag det. Även om det var en viss markering av att det fanns brister var det ett ganska fritt uppdrag att titta på om det verkligen fanns ett behov av ändrade regler.

Eva Johnsson (kd): Herr ordförande! Det är väl ganska tydligt att incitamentet och drivkraften hos oss allihop när det gäller de här förändringsförslagen ligger just i detta att vi vill värna välfärdssystemet, och vi vill understryka att de som har rätt till bidrag verkligen ska kunna försäkra sig om att de får sitt bidrag. Det var bara en kort parentes.

Sedan har jag en fråga. Den vill jag rikta till Björn Blomqvist, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, och till Stig Orustfjord från Försäkringskassan. Hur ska vi säkerställa att man från myndigheternas sida verkligen har kompetensen att hantera en framtida lag, så att det inte blir rättsosäkert för medborgarna? En följdfråga är: Hur informerar man våra medborgare om de här förändringarna? Det gäller alltså myndigheterna och medborgarna. Hur försäkras vi oss om att informationen finns och går fram?

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Man kan säga att det behövs insatser på två områden. Den ena riktar sig till medborgarna, precis som du var inne på. Det handlar om att de har bra information. Det är klart att ingen ska straffas på grund av oförstånd, utan det är viktigt att man känner till reglerna och att vår information om vad som krävs av medborgarna är tydlig. Det är också viktigt att våra blanketter och andra hjälpmedel för att man ska få sin sak prövad fungerar och är tydliga.

När det gäller det inre livet är det precis som med kompetensen att fatta beslut i försäkringsärenden. Det handlar om att ha rätt kompetens hos medarbetarna. Det handlar om vidareutbildning etcetera när man får en ny lagstiftning. Men precis som vi har hört från polis och åklagare är det också väldigt viktigt att vi har väl upparbetade rutiner och regler mellan oss myndigheter.

Björn Blomqvist, Delegationen mot felaktiga utbetalningar: Jag ska med den utgångspunkten bli mycket kortfattad. Delegationen har kanske en större överblick. Det här var då Försäkringskassan, som är den största aktören. Däremot har vi ytterligare 15 organisationer och myndigheter som ingår i delegationen. Vi inom delegationen har redan tagit upp frågan, på förra sammanträdet. Och vi följer nu upp myndigheternas åtgärder generellt. Det gäller behovet av samverkan och översyn av underlag, precis

som Stig sade. Det handlar om ansökningsblankett och information, att den är korrekt. Det gäller att den är lätt att förstå och att blanketterna inte försvårar en straffrättslig bedömning.

Delegationen följer också direkt upp de informationsinsatser som nu behöver göras. Det handlar om hemsidor. Det handlar om spridning av information genom tidningsartiklar. Det kan vara en gemensam utformning av broschyrer. När det gäller utbildningen har vi diskussioner med de olika myndigheterna. Hur ska det här gå till? Större myndigheter kanske kan hjälpa mindre myndigheter. Man behöver inte uppfinna hjulet på alla 16 händer som nu kan bli approacherade i det här arbetet. Det är viktigt att man samordnar utbildningsinsatserna så att samtliga handläggare får ungefär samma utbildning på samma gång. Man måste då också återigen belysa vikten av att man har en väl fungerande användningspraxis. Jag tycker att man, precis som Stig sade, kan dra mycket nytta av samarbetet som finns inom ramen för Västmanlandsmodellen.

Avslutningsvis kan jag säga att delegationen redan har gjort en viss insats på området genom att vi har tagit fram en liten informationsbroshyr till myndigheterna som handlar om anmälan vid misstanke om brott mot trygghetssystemen. Den är väldigt enkel. Den är väldigt basal. En del myndigheter har kommit mycket längre, men den ska ge en gemensam plattform för myndigheterna att agera på. Det tror vi är viktigt. Det här är någonting som skär tvärs igenom alla system. Därför kan man vinna väldigt fördelar på att man gör det på det här gemensamma sättet.

Ulf Holm (mp): Herr ordförande! Jag vill ställa några frågor till Erik Nymansson från Finansdepartementet. Du sade att riskerna att upptäckas är försumbara. Det nämnde du som en orsak till detta. Frågan är om syftet är att upptäcka fler eller att ha hårdare straff mot dem som upptäcks. Om man vill upptäcka fler borde det vara bättre att tillsätta fler tjänster för att gå igenom det här. När det gäller påföljderna kanske det inte är fel på själva lagstiftningen, utan det handlar om att man ska upptäcka fler.

Det leder mig till nästa fråga. Om jag uppfattade dig rätt är det 600 personer sammanlagt som jobbar med de här frågorna på Försäkringskassan. Det är 300 extra tjänster och 300 sedan tidigare. Hur många fler tjänster skulle det egentligen behövas för att göra en lite större kontroll av alla de uppgifter som man behöver gå igenom?

Detta för oss snabbt in på den tredje frågan. Är det möjligtvis så att det är fel på själva regelverket när det gäller hur blanketter och sådant ser ut? Borde man inte förenkla blanketthysterin i Sverige så att det blir enklare att fylla i blanketterna? Jag tror att många fel beror på att de är svåra att fylla i. Man vet inte vad som efterfrågas. Det ser jag själv nu; vi sitter väl alla och funderar på deklarationen till helgen. 90 procent av dem som deklarerar aktieförsäljning har fyllt i blanketten felaktigt. Det ger en fundering på om man inte ska göra blanketterna enklare för att undvika felaktigheter.

Jag sitter i arbetsmarknadsutskottet. Jag har reagerat på att man kallar det här för bidragsbrott. A-kassan är ju inget bidrag. Det är en omställningsförsäkring som man betalar in till. Då borde det rimligen heta brott mot trygghetssystem eller något sådant. Någon annan lyfte fram här tidigare att man har tagit fram en blankett eller en instruktion till myndigheter som man kallade just instruktion om brott mot trygghetssystemen. Man borde fullfölja den linjen så att man får en enhetlig utformning av det här. Det kan inte vara som Erik Nymansson sade – att ordvalet kom till bara för att det ska passa massmedierapporteringen bättre. Det kan inte vara något särskilt bra skäl. Jag skulle vilja ha ytterligare skäl till att man väljer just den rubriceringen på detta.

Ordföranden: Erik Nymansson ska få svara. Jag vill bara säga att när det gäller frågan om blanketterna kanske det är någon eller några representanter för de inbjudna myndigheterna som vill svara.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Det blev ganska många frågor i en. Jag ska försöka komma ihåg dem alla.

Kontroller är väldigt viktiga. Det gäller antalet kontroller som görs. När jag sade att det var försumbart menade jag de slumpmässiga kontroller som görs. Nu får Stig Orustfjord kanske rätta mig, men jag tror att det görs slumpmässiga kontroller i ungefär 16 000 ärenden, och det är 60 miljoner utbetalningar. Jag tror att risken för att drabbas av en slumpmässig kontroll är ungefär 1 promille.

Det är naturligtvis viktigt att kontrollerna görs. Jag sade också att vi aldrig kommer att kunna skapa – och vi vill säkerligen inte heller ha – ett samhälle där alla eller väldigt många ärenden kontrolleras. Det är inte möjligt och inte bra. Vad som är viktigt när man har system som förutsätter en ärlighet hos den som lämnar in uppgifter är också att i de fall då kontrollen slår till och man faktiskt ertappas med att ha lämnat oriktiga uppgifter ska vi ha en straffrätt som fungerar väl.

Den straffrätt som regeringen nu föreslår är inte en straffrätt för hårdare tag. Det är inte hårdare straffsatser i den här straffrätten än de som gäller enligt bedrägerilagstiftningen. Snarare är det så att när det gäller grovt bedrägeri är maximistraften sex år. Vad gäller grovt bidragsbrott är det fyra år. Det här är alltså sänkt. Vad det handlar om är brottsförutsättningarna, det vill säga att regeringen anser att de oaktsamhetsbrott som är grova – och då lägger regeringen ribban högt – är så klandervärda att de bör vara straffsanktionerade. Det bör vara ett brott att lämna den typen av grovt oaktsamma uppgifter.

Dessutom är det som jag nämnde så att det ska vara en tydlig lagstiftning när det gäller underlåtenhetsfallen, det vill säga underlåtenhet att ändra oriktiga uppgifter. Vidare gick jag in på det här som kan tyckas vara lite juridiskt tekniskt, det vill säga farerekvisitet. Det är det som är det nya, och inte hårdare straffsatser.

Jag tror att det är delegationen som bättre kan svara på frågan om blanketterna.

Jag har försökt förklara det här med brottsrubriceringen. Det är inte så att vi föreslår rubriceringen bidragsbrott för att underlätta för massmedierna. Det var ett av flera exempel som jag nämnde på varför man har det här. Regeringen tror att det viktiga är att hitta en bra brottsbeteckning som gör att alla kan förstå ungefär vad det handlar om. Det gäller inte bara bidrag eller ersättningar, utan det är också subventioner, bistånd och lån. Det här täcker även Premiepensionsmyndighetens verksamhetsområde. Det gäller att hitta någonting som kan vara övergripande och samtidigt begripligt. Regeringen har argumenterat utförligt i den här delen – på två sidor.

Ordföranden: Jag ser att Stig Orustfjord från Försäkringskassan vill kommentera det här med blanketterna.

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Jag skulle vilja börja i en annan ända. Här far en massa siffror runt hela tiden. Man kan säga att av de utredningsimpulser vi får om att det inte står rätt till kommer ungefär hälften utifrån. Våldigt ofta är det anonyma anmälningar. I de fall det är en känd anmälare är det påfallande ofta någon från en före detta nära relation.

När vi upptäcker det själva är det oftast i den egna handläggningen. Vi ser att någon har lämnat motstridiga uppgifter eller uppgifter som verkar märkliga på olika sätt.

De flesta ärendena upptäcks inom ramen för den planerade kontrollen som bygger på risk och väsentligheter. Där kontrollerar vi till exempel i dag 20 procent av alla anmälningar om tillfällig föräldrapenning. Den långsiktigt viktigaste delen av kontrollerna sker i den ordinarie handläggningen.

När det gäller blanketterna skulle jag ändå vilja påstå att de kan vara en källa till att det blir fel, men knappast till att det blir brott. De exempel jag gav gäller bland annat att man fyller i en blankett noga när det gäller vilka dagar man har varit frånvarande från arbetet för att man har haft sjukt barn, men att man ändå har varit på arbetet. Det handlar om att man har arbetat svart. Det handlar om att man har lämnat landet. De problem som gäller brotten handlar inte om blanketterna, skulle jag vilja säga.

Däremot är blanketterna viktiga för att vi ska ha bra kvalitet och för att det inte ska bli andra utbetalningsfel, som inte är kriminella.

Björn Blomqvist, Delegationen mot felaktiga utbetalningar: Jag kan mycket kort bara instämma i det som Stig Orustfjord sade. Frågan diskuteras ju också. Jag nämnde i mitt förförre inlägg att blankettfrågan är en fråga som är gemensam över myndighetsgränserna och som vi bör titta på och hitta på saker och ting för.

Jag har ett litet tillägg när det gäller siffrorna. Man använder sig av olika nivåer. Jag hade också pekat på att det handlar om ett överutnyttjande, om felaktiga utbetalningar på grund av misstag och kanske om handläggare. Det handlar också om rena brott. Jag tror att det är viktigt att man hela tiden håller isär det här så att man vet vad man talar om.

Avslutningsvis kan jag säga att det kommer en rapport när det gäller omfattningen av detta. Det har jag redan sagt. Men redan nu kan man se indikationer. Man har till exempel gjort stora skattetaxirazzior här i Stockholm. Jag har fått uppgifter av de tjänstemän som har varit på plats – Försäkringskassan, Skattemyndigheten, polisen, åklageriet och Ekobrottsmyndigheten – om att mellan 15 och 40 procent av de personer som man tar för svartarbete uppbär olika former av bidrag. Det är en väldigt hög siffra. Jag tror att man inte på något sätt ska underskatta de siffror som vi nu är försiktiga med här.

Solveig Zander (c): Det här är otroligt intressant. Vi diskuterar nu vilka som begår de här bidragsbrotten. Vi pratar också mycket om att det här gäller Försäkringskassan, eftersom det är där de flesta brotten begås.

Jag undrar i vilken omfattning brotten begås av andra skäl och i andra myndigheters förvaltning. Jag tänker till exempel på arbetslöshetskassan och Centrala Studiestödsnämnden. Det har inte nämnts någonting om det. Det tycker jag skulle vara intressant att höra.

Uno Ströberg, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen: Jag kommer från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Vi har inte någon fullständig kartläggning av det här området. Vi samarbetar ju med delegationen mot fusk. Den senaste siffra jag har sett ligger på ungefär 400 anmälningar. Det var 2005, tror jag.

Ari Hellberg, Centrala studiestödsnämnden: Jag representerar CSN. Vi har upptäckt att det finns två olika typer av misstänkta brott, om man nu kallar det för det. Vi ser enskilda studenter som kanske vill stanna kvar utomlands – det är oftast där de misstänkta brotten förekommer.

Det finns också en annan typ av brott, där vi ser en mer organiserad typ av brottslighet. Där har man ligor, förmodligen med en huvudman som letar upp målvakter ute i samhället – personer som inte bryr sig så mycket om sin ekonomi eller sin situation. Man ordnar med att de blir antagna på skolor utomlands. Det är ofta utlandsstudier det handlar om, där det är stora pengar och engångsutbetalningar. Där är det också lite dåliga kontroller. CSN har inga upparbetade rutiner för att kontrollera studieaktivitet på de här utländska skolorna. Eleverna finns runt hela världen på ett otal olika skolor.

Detta går inte att kontrollera med en hundra procentig säkerhet. Det skulle kosta för mycket. Man utnyttjar helt enkelt systemet med kunskap om reglerna.

Tomas Eneroth (s): Jag börjar med en fråga till Finansdepartementet och kanske också till FUT, det vill säga Delegationen mot felaktiga utbetalningar. Det är frågan om avgränsningar.

Detta är en proposition som i huvudsak omfattar förhållandet att privatpersoner tillfråskansar sig förmåner i ersättningssystemen som de inte har rätt till. Men det finns ju andra former av brott mot välfärds- och trygghets-

systemen. Varför utreddes inte förutsättningarna för jordbruksstöd som utbetalas till enskild näringsidkare, för nyföretagsstöd eller för investeringsstöd?

Över huvud taget görs det en tydlig distinktion; detta gäller enbart förmåner i ersättningssystem i de sociala trygghetssystemen men inte i de övriga systemen som handlar om stöd till enskilda näringsidkare. Det är ju också brott mot välfärden och omfattar väl också åtskilliga miljarder. Det bör därför kanske också vara föremål för översyn av vilka straffrättsliga regler som gäller. Jag är lite nyfiken på att få höra vilka avvägningar som gjordes. Det nämns inte så mycket om det i propositionen.

Den andra frågan riktar sig mer till Försäkringskassan. Kassans egna bedömningar är att över 15 procent av ärendena blir fel på grund av kassans interna rutiner, det vill säga administrativa fel. Vi konstaterar i vissa län att länsrätten kan ändra nästan 50 procent av ärendena när ärendet kommer upp i länsrätten. Då har det alltså varit en felaktig slutsats. Vi hör här i dag från Åklagarmyndigheten att merparten av Försäkringskassans anmälda ärenden under de senaste åren avskrivs av åklagarna eftersom de inte bedömer att det är ett brott.

Nu genomförs samtidigt, under detta år, besparingar på över 1 500 tjänster hos Försäkringskassan. Mot bakgrund av det undrar jag om Försäkringskassan bedömer att den juridiska kompetensen på myndigheten behöver förbättras så att man undviker att enskilda medborgare felaktigt misstänks till exempel för brott.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Jag ska inledningsvis säga att avgränsningen av propositionen utgår lite grann från det direktiv som utredaren fick en gång i tiden, det vill säga att avgränsa välfärdssystemet. Vad gäller den närmare avgränsningen beträffande välfärdssystemet överlämnar jag ordet till min kollega Karl-Åke Persson.

Karl-Åke Persson, Finansdepartementet: Jag tänkte säga lite grann om avgränsningen. Regeringen har i propositionen ganska utförligt utvecklat skälen för avgränsningen. Som utgångspunkt är det rimligt att finansiella medel liksom andra tillgångar, oavsett om de är offentliga eller privata, i grunden har samma straffrättsliga skydd. Man kan naturligtvis ifrågasätta varför ett särskilt straffrättsligt skydd då bör införas enbart för offentliga utbetalningar inom välfärdssystemen. Men det finns enligt regeringens mening väsentliga särdrag i välfärdssystemen som gör att det finns anledning att införa ett särskilt skydd just här och att betrakta angrepp mot välfärdssystemen som från samhällssynpunkt särskilt allvarliga.

Detta har berörts lite grann i Advokatsamfundets anförande här tidigare. De här särdragen gäller bland annat att de förmåner som förekommer inom välfärdssystemen är rättigheter som i många fall är av stor eller avgörande betydelse för enskildas försörjning. Det finns ett utpräglat krav, av det skälet, på en effektiv och snabb hantering. Som vi har hört vid flera tillfällen här hanterar systemen en mycket stor mängd ärenden och utbetalningar. Det finns dessutom begränsningar i möjligheterna till kontroll.

Även om kontrollsystemen kan effektiviseras och man kan tänka sig att förändra uppbyggnaden av välfärdssystemen för undvikande av brott kommer systemen även framgent att vara beroende av uppgifter från enskilda. Därmed kommer systemen att vara beroende av lojalitet och aktsamhet när man ansöker om förmåner.

Det här är särskilt viktigt eftersom det också har framkommit att det finns mycket som talar för att det förekommer en omfattande brottslighet mot systemen. Det finns därför skäl att införa stärkt straffrätt till skydd på just detta område. Man kan naturligtvis inte utesluta att det förekommer utbetalningar på andra håll som uppvisar liknande drag som inom välfärdssystemen, men det är regeringens uppfattning att det är just på välfärdsområdet som man allmänt sett ser de här särdragen som motiverar just ett stärkt straffrättsligt skydd.

Tomas Eneroth (s): Jag är bara orolig för att ni missuppfattade frågan. Det är ju ändå så att till exempel jordbruksstödet omfattar åtskilliga miljarder och går ut till enskilda näringsidkare. Där förekommer också, inte minst enligt EU:s egna granskningar, felaktigheter i utbetalningar. Vi har även nyföretagsstöd, investeringsstöd och så vidare. Det är också offentliga utbetalningar.

Jag inser att ni i detta fall gör en annan avgränsning. Men är det angeläget, inte minst ur Finansdepartementets synvinkel, att också göra detta som föremål för bidragsbrott? Det här är ju bidrag.

Karl-Åke Persson, Finansdepartementet: Även när det gäller brott på annat håll, som inte kommer att träffas av den här lagstiftningen, är beteen- den där folk försöker lura till sig bidrag, ersättningar eller förmåner i alla sammanhang som regel brottsliga i dag. Det är ju inte områden som är straffria.

Men som jag nämnde tidigare är uppfattningen allmänt sett att det är de här särdragen som förekommer inom välfärdssystemen som motiverar en stärkt straffrätt på området.

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Jag tror att en myndighet aldrig kan uppnå ett tillstånd där man har tillräcklig kompetens. Vi har från ledningen ganska nyligen redovisat vad vi tänker göra för att totalt sett förbättra myndighetens arbete och det sätt på vilket vi möter våra kunder.

Låt mig börja med det som gäller misstänkta brott och varför de inte blir prövade. Man kan säga att ungefär 20 procent av de ärenden vi anmäler så småningom blir prövade. Det är ungefär dubbelt så mycket som vad som gäller för de privata försäkringsbolagen. Jag tror att detta kanske inte bara är en kompetensfråga, utan jag tror att vi är ganska överens mellan myndigheterna om att just bedrägerireglerna är svåra att tillämpa på olika sätt.

Jag har också rapporter om att det fördjupade samarbetet mellan polis och åklagare lokalt har kunnat göra så att uppemot 60 procent av de anmälningar man har gjort har resulterat i att de går vidare till prövning i domstol. Det här är precis i början, och vi är inte klara med utvärderingen. Men det är ett exempel; jag tror att det är från Östergötland.

Vi har nu utvecklat ett system där vi är ganska överens om vad en bra anmälan ska innehålla. Om man ska dra det till sin spets så är ju Försäkringskassan och andra myndigheter brottsoffer. Det är alltid diskussion om hur mycket brottsoffret ska göra och hur mycket den utredande myndigheten ska göra för att man ska få frågan prövad. Men det är klart att man ställer högre krav på en myndighet.

Man har inom ramen för Lunds universitet och Brå tittat på de här frågorna. Jag vet att det inte är alla som delar deras slutsatser, men det var inte så himla enkelt att hitta kvalitetsskillnad mellan de ärenden som blev föremål för domstolsprövning när det gäller underlaget och dem där man sade att brott inte kunde vara styrkt.

I den andra frågan, som inte har med brott att göra, det vill säga länsrätternas hantering av rättssäkerheten, tror jag man får ta en utgångspunkt i alla beslut. Om man talar till exempel om sjukpenning så är det ungefär 1 procent av ärendena där vi, medborgarna och läkarna inte är överens. 99 procent går rakt igenom systemen. 1 procent säger man nej till, och av de ärendena är det senare ungefär 6 procent som blir ändrade i domstol. Skälet är ofta att det förs in nya omständigheter, till exempel ett bättre läkarintyg.

Det här är en jätteviktig fråga att följa hela tiden. Vi måste ha en rättssäker hantering. Men man ska också vara medveten om att om man har en stor avvikelse lokalt så beror det inte alltid på Försäkringskassan. Det beror också på hur den enskilda domstolen förhåller sig till rättspraxis, precis som det kan bero på hur Försäkringskassan förhåller sig.

Lars-Arne Staxäng (m): Herr ordförande! Jag har ett par frågor till Erik Nymansson på Finansdepartementet. Jag skulle vilja veta lite mer om de erfarenheter som ni har tagit del av från andra länder.

Ni nämnde i inledningsanförandet en siffra på 2–5 procent i bidragsbrott. Det framgår också i vissa av remissvaren från några av myndigheterna. Är det stor skillnad mellan länderna när det gäller att beivra de här brotten? Vad finns det för statistik för enskilda förmånstyper av till exempel sjukpenningen på det här området? Och framför allt: Beivras alla brott? Eller har man någon golvregel när det gäller belopp? Jag ställer den frågan därför att i många av remissinstansernas svar som vi just har läst igenom har man fört fram det här med en administrativ avgift som en mycket enklare modell framför allt för mindre fel.

Jag tycker att det skulle vara intressant att höra om Finansdepartementet har övervägt någon typ av regel när det gäller de mindre brotten som alternativ till det föreslagna.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Jag börjar med den sistnämnda frågan om ett administrativt sanktionssystem. Bidragsbrottsutredningen hade inte i uppdrag att titta närmare på den frågan. Men regeringen säger i propositionen att det kan finnas anledning att i framtiden överväga ett administrativt sanktionssystem. Det är en fråga som regeringen finner naturlig att ta upp i samband med att den här reformen ska utvärderas. Det flaggas också i propositionen för att sådant kommer att ske.

Men man ska vara medveten om att ett sådant här administrativt sanktionssystem finns på skatteområdet. Det kom för en ganska lång tid sedan; jag tror att det var redan på 1970-talet som man införde detta. Införandet av det administrativa sanktionssystemet var föranlett av att det var många ärenden om skattebrott. Vi måste jämföra de tusentals ärenden som föranledde det administrativa sanktionssystemet på 1970-talet med de 450 personer som lagfördes inom det här systemet.

Men regeringen flaggar alltså i propositionen för att det här är någonting man får titta på i framtiden. Man stänger absolut inte dörren för det.

Vad gäller de utländska erfarenheterna redovisas lite grann av det i bakgrundsavsnitten i propositionen. Jag överlämnar återigen ordet till Karl-Åke Persson.

Karl-Åke Persson, Finansdepartementet: Jag kan nämna något lite kort om en del av de undersökningar som redovisas i propositionen. Undersökningarna finns också redovisade i den rapport från National Audit Office som Erik Nymansson nämnde här tidigare. Det gäller undersökningar i enskilda länder antingen om brott mot välfärdssystemen generellt eller brott i enskilda förmånsslag.

Jag kan nämna att det från Kanada finns exempel på olika studier. 1987 gjorde man en undersökning i provinsen Ontario. Det uppskattades att 2,6–3,6 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen var hänförliga till brott. I provinsen British Colombia rapporterades 1993 att ca 5 procent av utbetalningarna från välfärdssystemen bedömdes vara orsakade av brott.

Jag kan nämna vidare att man på Irland under 2004 genomförde undersökningar för att bedöma brott i tre olika förmånsslag. Det gällde det som kallas för *child benefit* och som kan jämföras med barnbidrag. Där uppskattades brotten till 1,66 procent. För *family income support*, ungefär ekonomiskt bistånd, uppskattades det till 0,8 procent och för *disability allowance*, ungefär sjukersättning, till 2,3 procent.

I Nederländerna har flera studier genomförts i form av enkätundersökningar. Man kallar dem för POROSZ-undersökningarna. De uppvisar att mellan 10 och 20 procent av förmånstagarna har olika former av brottsliga beteenden – *fraudent behaviour*, som det kallas i rapporten.

I Storbritannien, som förstås är särskilt intressant eftersom man där har arbetat länge och med större resurser på området, kan jag nämna att Department for Work and Pensions som har arbetat med detta för tiden 2005–2006 bedömer omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av brott i exempelvis *pension credit*, ungefär garantipension, till 1,0 procent. I

housing benefit, ungefär bostadsbidrag, bedömer man det till 1,2 procent. För *jobseekers allowance*, ungefär arbetslöshetsersättning, är siffran 2,2 procent. För *income support*, ungefär ekonomiskt bistånd, är det ungefär 2,3 procent och för *carer's allowance*, ungefär vårdbidrag, 3,9 procent av utbetalningarna. Detta är några exempel på de enskilda undersökningar i olika förmånsslag från andra länder som förekommer.

Lars-Arne Staxäng (m): Finns det någon kommentar till en golvregel, det vill säga finns det något minimibelopp där man i andra länder beivrar själva beloppet? Hur ser man på den saken?

Karl-Åke Persson, Finansdepartementet: Det känner jag inte till någonting om.

Ordföranden: Vi börjar närma oss slutet på utfrågningen. Vi ska vara klara till kvart i tolv. Vi har också sagt inledningsvis att de av våra inbjudna gäster som inte har fått en möjlighet att kommentera eller yttra sig tidigare under utfrågningen ska få den möjligheten nu. Jag ställer frågan till i första hand representanter för de organisationer och myndigheter som inte har haft en möjlighet att yttra sig tidigare om ni vill avge några kommentarer till eller har några synpunkter på de frågor som har ställts eller på lagförslaget i sig.

Anna Lasses, Sveriges förenade studentkårer: Det som vi framför allt har tittat på handlar om att studenter är beroende av olika bidrag, lån och medel från de olika försäkringssystemen för att över huvud taget klara av sin vardag. De är mer eller mindre dåligt anpassade för studentens situation.

När det gällde just de här förslagen var det som vi först ställde oss lite frågande till vad som händer nu. Studenter har ju extremt svårt att beräkna sin inkomst i förväg. Kommer det på något sätt att behandlas som oaksamhet om man uppger fel belopp? Som jag har förstått det, bland annat när jag har läst igenom det, ska detta inte betraktas som grov oaksamhet utan det faller inom den ringa delen. Då ska det inte vara något problem. Men jag vill ändå föra fram att det är detta som vi har oroat oss för.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Vi kan bara kort lägga till lite grann om vad som gäller just studenter.

Karl-Åke Persson, Finansdepartementet: Frågan om studenter och studentstöd kom upp också under Bidragsbrottsutredningens arbete. I den bestämmelse som gäller grov oaksamhet, 4 §, finns det en så kallad ventil för fall som man anser är mindre allvarliga. Då menar man i första hand de belopp som vederbörande har fått ut. Men det kan också vara andra omständigheter som är av intresse där.

I författningskommentaren till den här bestämmelsen, på s. 98 i propositionen, säger regeringen att "även sådana gärningar där faran för slutlig ekonomisk skada är liten men inte helt försumbar bör kunna anses vara mindre allvarliga" och därmed alltså leda till strafffrihet eller att det inte ska anses vara brott. Man säger vidare att "om det inom ramen för admi-

nistrationen av en förmån finns ett kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar med beslut om återkrav bör gärningarna regelmässigt anses vara mindre allvarliga”. Som ett exempel nämns utbetalningar av studiemedel som förutsätter att man utöver studiemedel inte uppbär inkomst som överstiger ett visst belopp. Där sker regelmässigt en kontroll mot uppgifter från Skatteverket.

Ordföranden: Landets studenter kan känna sig lugna.

Inger Lindström, Arbetslöshetskassornas Samorganisation: Det vi skulle vilja trycka på är framför allt att vi tror att det kommer att krävas oerhörda utbildningsinsatser om det här ska kunna fungera. Med det vill vi säga att det datum för ikraftträdande som är föreslaget skulle vi vilja flytta fram. Vi menar att det här inte är möjligt att genomföra före årsskiftet, om kassorna ska kunna hantera det här på ett likvärdigt sätt.

Ordföranden: Tack så mycket! Vi tar med oss den synpunkten också.

Josef Zila, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet: Jag representerar juridiska fakultetsnämnden. Jag är här av det skälet att jag har skrivit remissvar till den här utredningen. Fakultetsnämnden ansåg inte som sin uppgift att gå in på de kriminalpolitiska skälen till lagstiftningen. Det som intresserade oss, det vi granskade, var framför allt tre punkter. För det första hur väl den föreslagna lagstiftningen kan uppnå de kriminalpolitiska mål som fastställts, för det andra hur den föreslagna lagstiftningen står sig i förhållande till den lagstiftning som finns på området och för det tredje hur den föreslagna lagstiftningen följer de principer som har etablerats i doktrinen när det handlar om lagstiftningsverksamhet.

Beträffande den första punkten, om lagen är ägnad att uppnå de syften som fastställs, tror jag att det är ganska svårt att bedöma vid straffrättslig lagstiftning rent generellt. Det avviker i alla fall inte mot det vanliga. Där emot var vi ganska kritiska till utformningen av lagstiftningen i övrigt. Vissa frågor har diskuterats. Vi tycker att det rent principiellt är av ondo om man har en kasuistisk lagstiftning. Den kan vara berättigad i situationer där det finns starka sakska. Som vice ordföranden nämnde finns det flera system som lämnats utanför det straffrättsliga skyddet. I och för sig fick vi svar på varför, men det kan man ha olika åsikter om ändå.

När det sedan handlar om utformningen av lagstiftningen finns det en sak som på något sätt har blivit trend i strafflagstiftningen i Sverige, nämligen att man flyttar positioner framåt i den meningen att man kriminaliserar vissa handlingar i tidigare och tidigare skede. Här är det alltså fråga inte om ett fullbordat brott i vanlig mening, det vill säga att något bidrag har utbetalats felaktigt, utan man lämnar en uppgift som kan innebära fara för att det kommer att ske en felaktig utbetalning. Det här är som sagt en trend. Det har kommit i den ändrade skattebrottslagen. Det har hänt i smugglingslagen. Det är någonting som man verkligen kan diskutera. Det

är inte bara fråga om någon sorts kriminalpolitiskt synsätt utan det är fråga om ganska svåra juridisk-tekniska problem i tillämpningen som jag inte vill gå in på nu.

Den tredje delen, och det var Advokatsamfundet lite inne på, är varför man måste ha en särskild lag om detta. När det kom krav från EU på att kriminalisera bidragsfusk lade man till 3 a § i 9 kap. Varför måste man ha en särskild lag just för detta ändamål? Det är mer principiella synpunkter utifrån lagstiftningens renhet.

Erik Nymansson, Finansdepartementet: Jag vill göra en kort kommentar, jag ska inte gå in på det juridisk-tekniska. Jag vill bara konstatera att de frågor som Josef Zila nu tog upp inte har föranlett några erinringar alls i Lagrådet. Lagrådet har inte haft någon erinran alls mot det här förslaget såvitt avser de lagstiftningstekniska frågorna.

Jag vill bara, eftersom Josef Zila inledningsvis tog upp principen för kriminalisering och det har florerat även i den allmänna debatten – jag tror att det också nämns i någon motion – att det här förslaget på något sätt skulle vara oförenligt med av riksdagen antagna principer på det här området, säga att vi har tittat lite närmare på det där. Det var i en proposition från 1994/95 om ett effektivare brottmålsförfarande som vissa principer för kriminalisering togs upp. Vid behandlingen i justitieutskottet instämde man väl i stort sett i att man skulle vara försiktig. Men det här är alltså ingenting som riksdagen har beslutat om. Det finns alltså inte något riksdagsbeslut om dessa principer. Jag ville bara nämna det helt kort eftersom det togs upp.

Ordföranden: Jag noterar att det inte är ytterligare någon av våra inbjudna gäster som har något på hjärtat. Då hinner vi med ännu någon fråga innan vi ska avrunda.

Magdalena Strojffert (s): Den fråga jag hade tänkt ställa har Sveriges förenade studentkårer redan ställt.

Jasenko Omanovic (s): Ordförande! Samtidigt som vi diskuterar det här lagförslaget genomgår Försäkringskassan en omorganisation, Försäkringskassan 2.0. Det innebär bland annat att de flesta kundkontakterna flyttas till telefonkundtjänst och till Internet. Förutom de 600 blanketter som finns på Försäkringskassan ska kunden alltså i större omfattning vända sig till telefonkundtjänst och Internet. Det finns en liten grupp i samhället som inte har någon nytta av det här. Försäkringskassan är en helt främmande värld för dem. Det är analfabeter. De kan av missförstånd, förmodligen, komma i kläm.

I lagen sägs att myndigheter har skyldighet att informera förmånstagare. Då är min fråga: Vilka åtgärder kommer Försäkringskassan att vidta och vilka rutiner kommer man att införa för att säkra att de här personerna inte kommer i kläm?

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Till att börja med skulle jag vilja säga att det vi tänker göra är att öppna för medborgarna att ta kontakt med oss på det sätt som är bäst för dem. Det innebär för väldigt många att det är enklare till exempel att anmäla sjukt barn via Internet. Men vi gör samtidigt många förbättringar för dem som har synpunkter på att det är svårt att få kontakt med oss. Det handlar om att vi kommer att öppna lokalkontor för personliga möten i samtliga kommuner. Vi öppnar faktiskt fler kontor och stänger inte kontor. När det gäller telefonkundtjänsten kommer man också att kunna få tolkmöjlighet så att man kan prata med Försäkringskassan på sitt eget språk.

Vi kommer också till de personer som har komplicerade och utsatta situationer att kunna utse en personlig handläggare som så att säga samlar ihop ditt ärende. Oavsett om det beror på ett funktionshinder, på grund av att man talar ett annat språk eller att man är analfabet är vår ambition att bli bättre än vi är i dag. Var det svar på din fråga?

Jasenko Omanovic (s): Det beror på vad ambitionen innehåller. Det var det jag ville fråga om. Vilken är ambitionsnivån? Är det att varannan kommer att få information eller som det står föreskrivet, att Försäkringskassan faktiskt har skyldighet?

Stig Orustfjord, Försäkringskassan: Det är klart att ambitionen är att alla våra kunder ska få den information och den hjälp som de behöver. Vi kan bara konstatera att dagens struktur inte har räckt för att uppnå det målet. Det är därför vi behöver göra den här förändringen.

Ordföranden: Nu är utfrågningen i det närmaste slut. Som vi brukar göra är det ordföranden som inleder och vice ordföranden som avslutar utfrågningen. Varsågod, Tomas Eneroth!

Avslutning

Vice ordföranden Tomas Eneroth (s): Jag ska börja med att konstatera att det här, som ordföranden inledde med, är en del i socialförsäkringsutskottets beredning av en proposition som kommit till riksdagen. Propositionen är regeringens förslag. Nu vidtar riksdagens hantering av ärendet. Flera utskott i riksdagen har lämnat yttranden till socialförsäkringsutskottet, och denna utfrågning ska nu ligga till grund för våra vidare överläggningar. Så småningom landar detta i ett betänkande. Det är säkert bekant för de flesta här, men kanske inte för dem som följer oss via medierna. Det betänkandet har vi sedan debatt om i riksdagen och fattar beslut utifrån.

Jag ska tacka så väldigt mycket, särskilt er som är inbjudna talare som på ett förtjänstfullt sätt har redovisat både förslagen och era ståndpunkter, men också alla övriga inbjudna som har bidragit till att det har varit en innehållsrik och bra hearing. Tack så mycket! Det återstår väl sedan för er att följa hur ärendet hanteras vidare i riksdagen. Tack för denna gång!